

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 Molins, 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	

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

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en ciudades. Las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano —donde las lógicas de la globalización, condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, por realidades mediatizadas a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación y por paradigmas culturales de impronta posmoderna estructurados alrededor de la dicotomía global-local— han determinado que su sentido se redefine desde una noción de concentración demográfica y de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales determinan una serie de articulaciones externas que configuran la emergencia de una organización suprafísica sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los

estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter multidisciplinario que más allá del hecho espacial se permita dar cuenta de la complejidad de esos procesos. El análisis de la problemática urbana, otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado —tanto teórica como metodológicamente— temáticas relacionadas por ejemplo con la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad; con la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos; con las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana; con la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, con el hábitat popular y la inclusión social; entre otros. La interpelación de estos temas permitirá construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

La colección *Centralidades* nace para aportar profundas descripciones a la literatura urbana, no solo del entorno urbano histórico y reciente sino de la hondura psicológica de quienes lo habitan. Esta colección presenta para el debate las lecturas de reconocidos académicos y académicas provenientes de diversos países de Latinoamérica, quienes, reunidos en torno a un país, muestran de varias formas esos “centros” de los que habla cada uno de los doce libros.

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización
Latinoamericana y del Caribe de
Centros Históricos (OLACCHI)

Prólogo

Centralidades: cambios y desarrollo, contrastes y desigualdad, experiencias e imaginarios

Margarita Gutman¹

Con un 89% de población urbana en 2001, Argentina integra, con Venezuela, Uruguay y Chile, el grupo de países que tienen, en la actualidad, el más alto índice de urbanización en América del Sur. De acuerdo con estas cifras, nueve de cada diez habitantes en Argentina viven en ciudades. Y la mayor parte de estas ciudades, salvo algunas excepciones y matices, mantiene activa la centralidad y vitalidad de sus centros históricos fundacionales.

Las numerosas ciudades argentinas de origen colonial, como Mendoza (1561), Tucumán (1565), Córdoba (1573), Buenos Aires (1536/1580) o Salta (1582), se fundaron siguiendo los trazados urbanos establecidos por diversas instrucciones más adelante recopiladas en las Leyes de Indias (1681). Uno de los rasgos principales de este diseño urbano fue el establecimiento de una plaza principal que concen-

1 Doctora en arquitectura, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora titular consultora y co-directora del Programa Bicentenarios, en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA; associate professor of Urban Studies and International Affairs y directora del Building Latin American Bicentennials Program del Observatorio Latino Americano (OLA), en la New School University de Nueva York. Ha publicado 12 libros, incluyendo la edición del galardonado *Buenos Aires 1910: Memoria del Porvenir* (1999), y *Construir Bicentenarios. Argentina* (2005); *América Latina en Marcha; La transición post neo liberal* (2007), coeditado con Michael Cohen; *Buenos Aires 2050: imágenes del futuro / decisiones del presente* (2008), coeditado con Horacio Caride; y es coautora, con Jorge Enrique Hardoy, de *Buenos Aires Historia Urbana del Área Metropolitana 1536 - 2006* (1992 y 2007).

traba en su entorno las principales funciones y actividades de la ciudad. Colocada en el centro del trazado o en un borde, según fuera la geografía del sitio, y definida solo como un hueco, como un espacio abierto dentro de la cuadrícula regular que homogeneizaba toda la extensión de la ciudad, la plaza principal constituyó el centro de la vida urbana por varias centurias. Ese centro marcó, con una mayor densidad de edificios, funciones y actividades, una creciente área de influencia, delineando zonas diferentes sobre el homogéneo trazado en damero. De este modo, la centralidad urbana en las numerosas ciudades de origen colonial estuvo definida desde el mismo acto administrativo y jurídico de su fundación.

En los primeros tiempos, esta plaza, rodeada por edificios representativos como la iglesia, el cabildo y las viviendas de los vecinos destacados, acogió también las actividades del mercado. A medida que transcurrían los siglos XIX y XX, luego de que el mercado salió de la plaza, se plantaron árboles y se agregaron, en su entorno, más actividades y edificios como el club social, bancos, restaurantes, bares, teatros, cines y hoteles, entre otros. Con variantes, un diseño semejante se aplicó a las ciudades originadas con el tendido del ferrocarril entre los siglos XIX y XX, donde el eje, formado por la plaza central y la estación del ferrocarril, marcó su crecimiento y expansión.

Esa centralidad fundacional se ha mantenido vigente a lo largo del tiempo, no solo en las ciudades pequeñas o intermedias donde es común encontrar dicha continuidad, sino también en las grandes aglomeraciones argentinas. Dada la estructura urbana del país, marcada por la fuerte primacía de Buenos Aires, las grandes ciudades son escasas. Según el censo de 2001, solo tres de las aglomeraciones urbanas tenían más de un millón de habitantes. El Área Metropolitana de Buenos Aires, con 12 millones de habitantes, concentra un tercio de la población total del país y poco más de un tercio de su población urbana². Las otras dos grandes aglomeraciones, Córdoba y Rosario,

2 La población del Área Metropolitana de Buenos Aires en 2001, 12.045.874, constituye el 33,22% de la población total del país y el 37,20% de su población urbana. Cálculos extraídos del *Censo nacional de población 2001* (Gutman y Hardoy, 2007: 332, 333).

son diez veces más pequeñas que Buenos Aires y tienen alrededor de 1,2 millones de habitantes cada una. Le siguen en tamaño poblacional Mendoza, San Miguel de Tucumán, La Plata y Mar del Plata, con una población de entre 500 mil y 850 mil habitantes³.

Si se toma el Área Metropolitana de Buenos Aires con sus 12 millones de habitantes como el caso más extremo, es posible observar que los procesos de crecimiento, expansión, diversificación, complejización y cambio que ha experimentado la ciudad en la última centuria —durante la cual se gestaron nuevas centralidades urbanas—, no han vaciado de actividades el centro fundacional de Plaza de Mayo y áreas adyacentes. Esta zona aún forma parte de su centro de negocios y financiero, que se expandió primero hacia el norte y luego al este, con la remodelación y construcción del nuevo barrio de Puerto Madero. El centro conserva, asimismo, buena parte de su vitalidad, en tanto sigue siendo un lugar de residencia y entretenimiento, a pesar de la competencia que presentan los numerosos subcentros urbanos, suburbanos y periféricos que han surgido en las últimas décadas con ofertas de vivienda-torres en la ciudad y *countries*⁴ en el conurbano, de centros comerciales, de esparcimiento y de hotelería.

Cambios

Dada la complejización y diversificación de las centralidades y subcentralidades urbanas, tan evidentes en las grandes metrópolis de más de 10 millones de habitantes como Buenos Aires, puede ser útil para el análisis esbozar algunas ideas al respecto.

3 Población en 2001: Gran Córdoba: 1.368.109; Gran Rosario: 1.159.004; Gran La Plata: 681.832; Gran Mendoza: 846.904; Gran San Miguel de Tucumán: 736.018; Gran Mar del Plata: 541.857 (Gutman y Hardoy, 2007: 346-347).

4 Se denominan "*countries*" a los barrios cerrados, privados y de baja densidad, ubicados en la periferia metropolitana, provistos de equipamientos recreativos, de servicios y sistemas de seguridad.

Podemos entender los centros urbanos como los sitios donde convergen, con alta densidad, edificios, transacciones y personas. Según la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), “la centralidad urbana, [es] entendida como aquel lugar de concentración de usos y funciones, desde donde se estructura el espacio y ordena la sociedad” (Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos-OLACCHI, 2008)⁵. Es decir, que los centros urbanos no son solo densos contenedores de múltiples funciones, sino también receptáculos y a la vez generadores de imaginarios de identidad, que tienen una profunda función integradora de la sociedad (Borja y Muxi, 2003: 59).

Si bien históricamente las principales funciones urbanas convergían en la plaza, centro por excelencia en las ciudades latinoamericanas trazadas según el orden colonial, con el tiempo algunas de estas funciones abandonaron el centro. En la medida en que las ciudades crecieron en población y en superficie, los centros se densificaron y congestionaron, y a lo largo del siglo XX los sectores más acomodados se trasladaron a otros barrios o sectores de la periferia suburbana mejor servidos. Esta mudanza fue facilitada por el tendido de infraestructuras de transporte y la creación de nuevas subcentralidades donde la proximidad facilitaba el acceso a múltiples servicios educativos, de salud o entretenimientos.

Pero las subcentralidades que se generaron en las últimas dos o tres décadas son diferentes. La proximidad no es más el factor que las constituye. Estas nuevas centralidades tienden a ser especializadas y monofuncionales, como por ejemplo los *shoppings* suburbanos de compras y entretenimientos, los barrios cerrados con servicios en su interior, los complejos de oficinas corporativas o los grandes hoteles de cadenas internacionales. Estos subcentros, que funcionan a escala metropolitana, están conectados con las grandes autopistas y con las comunica-

5 *La centralidad urbana: regulación y desregulación a los 40 años de Las normas de Quito.* Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), 2008. Documento electrónico: <http://www.olacchi.org/contenidos.php?menu=11&idiom=1> [consulta: 16 de abril de 2009].

ciones digitales globales en tiempo real. Están más ligados entre sí y con otros centros globales que con el barrio que los rodea. Para los moradores de estos barrios, la proximidad a los subcentros no les ofrece más oportunidades que las de fuentes de trabajo generalmente poco calificado. Los subcentros tampoco funcionan como productores ni receptáculos de identidad alguna para esa población que los circunda. Por el contrario, son poderosos vehículos de identificación de estatus para los habitantes de los *countries*, consumidores en los *shoppings*, espectadores en las salas de los multicines o pasajeros de hoteles cinco estrellas, que van del avión al hotel y del hotel a las torres corporativas.

Centralidades y desarrollo

En la literatura sobre el desarrollo generalmente se acepta que la urbanización y el crecimiento económico van juntos. Ningún país se ha desarrollado sin el crecimiento de sus ciudades (The World Bank, 2009: 48). Es decir que la urbanización es necesaria para sostener (no necesariamente para conducir) el crecimiento en los países en desarrollo, aunque su manejo implica riesgos y desafíos muchas veces difíciles de manejar (Clarke Annez y Buckley, 2009: 1-2). Si bien por sí misma la urbanización no asegura un rápido crecimiento, las aglomeraciones urbanas proveen de economías de escala que mejoran la productividad de las empresas, al tiempo que facilitan el flujo de ideas, conocimientos e intercambios de todo tipo que impulsan su desarrollo económico, social y cultural.

Es reconocido que, en términos económicos, la proximidad, aun con altos precios inmobiliarios, es uno de los factores que permite una mayor productividad a través de una mayor eficiencia en las ganancias y mejores beneficios en el consumo (Clarke Annez y Buckley, 2009: 13). La alta densidad de las áreas urbanas incrementa la oferta de servicios especializados para las empresas, pero también la accesibilidad de la población a los servicios públicos, a las universidades, hospitales, estadios o teatros, actividades que requieren de una masa crítica de

consumidores. En particular, la alta densidad multiplica las ocasiones y lugares de encuentro e interacción entre las personas, condición esencial y primigenia de la vida urbana desde el comienzo de la civilización.

Si entendemos a las centralidades como los sitios que concentran las más altas densidades de transacciones, personas y edificios de la ciudad, es posible pensar que se condensan en ellas todas las potencialidades para el crecimiento que las altas densidades ofrecen, pero también todos los problemas que presentan sus externalidades negativas.

Por lo tanto, es posible sostener que conservar y mejorar las centralidades puede favorecer el crecimiento económico de la ciudad y al mismo tiempo reforzar la persistencia de la identificación colectiva, siempre y cuando los problemas que ocasiona, como la congestión del tránsito, no solo en el centro sino en las áreas circundantes, la producción de basura, o el uso intensivo de las redes de agua y electricidad que perjudica a las zonas adyacentes, o la transformación de estas zonas adyacentes en estacionamientos o depósitos no superen a los beneficios.

De este modo, en las centralidades se encuentra la misma paradoja que presentan las altas densidades. Se trata de factores de desarrollo, en tanto los problemas que generan no superen a los beneficios; es decir, que el valor de las centralidades depende de cómo se regulan actividades y actores, y cómo se manejan las externalidades negativas. Por lo tanto, la conservación y el mejoramiento de las centralidades es un desafío de orden institucional, tanto municipal como metropolitano, que debe incluir el manejo de la conectividad, factor clave para resolver los principales problemas del tránsito y la provisión de servicios.

Historia

Las centralidades, así como la ciudad, son producto de circunstancias particulares cuyas historias narran sus transformaciones. Esto es así porque la ciudad es ciudad en tanto cambia; si no, sería un museo, un

cementerio o un decorado artificial tipo Disneylandia. Pero, a pesar de los cambios, algo siempre se mantiene y permite que el pasado se haga presente. En los centros y en los barrios más antiguos ese peso del pasado es más fuerte, pero en realidad existe en toda la urbe. La ciudad toda es la condensación del tiempo sobre el espacio, un palimpsesto donde se pueden leer las marcas que sucesivas generaciones le imprimieron a sus calles, casas, rincones y plazas, y también a sus usos, costumbres e imaginarios.

La misma conformación de una ciudad en el centro neurálgico de un territorio o nación presenta historias particulares que es ilustrativo revisar para explicar algunos de sus rasgos actuales. Por ejemplo, durante las centurias coloniales la ciudad de Buenos Aires desarrolló lentamente su capacidad para convertirse en la ciudad primada del territorio, rol que se instaló con nitidez una vez organizada la república (1852) y establecida su capital (1880). Antes de esa fecha, el primer intento de otorgar el rango de capital a Buenos Aires fue llevado a cabo por el presidente Bernardino Rivadavia en 1826. Este temprano pero breve intento es analizado por Horacio Caride en el capítulo que inicia este libro, interpretando uno de los matices que influyeron en el largo conflicto entre Buenos Aires y el resto del territorio del país. Caride sostiene que la homogeneidad entre la campaña y la ciudad, establecida en los 230 años de vida colonial, fue quebrada durante el siglo XIX con la instalación de formas jurisdiccionales y administrativas que definieron, junto con otros factores, la estructura territorial actual del área metropolitana. Sin embargo, destaca que el rol centralizador y administrador de las ciudades sobre el territorio de la campaña, “quizás haya sido una de las herencias más significativas que el orden colonial cedió a las incipientes estructuras administrativas de las naciones iberoamericanas”, y concluye: “el tema de la relación de una centralidad escindida entre la Capital Federal y sus territorios aledaños y entre todos ellos y el resto de la Argentina, aún está por resolverse”.

La larga historia urbana de San Miguel de Tucumán, ciudad situada en el noroeste argentino y una de las más tempranamente fundadas durante el período colonial, muestra un persistente mantenimiento de

la centralidad. Olga Paterlini analiza cómo la plaza principal situada en el centro de la cuadrícula de 7x7 manzanas del trazado fundacional se comporta, hasta el día de hoy, no solo como su centro histórico y área central de la ciudad, sino como centro del área metropolitana provincial de alrededor de medio millón de habitantes. La expansión urbana mantuvo el trazado en damero y estuvo delimitada por cuatro bulevares perimetrales construidos a fines del siglo XIX. Durante el siglo XX las expansiones posteriores adoptaron otras formas con manzanas rectangulares y barrios jardín, mientras se mantenía el centro funcional y se perdía el centro geométrico por las tendencias de ocupación del trazado. Pero en el imaginario de sus habitantes, la *ciudad* es la comprendida en esa zona central con trazado en cuadrícula, que sin embargo cubre solo un 38% de la superficie urbanizada. Para resolver los problemas ocasionados por la estructura monocéntrica de la ciudad que alberga en su núcleo una alta densidad de actividades gubernamentales, comerciales, educativas y de salud, desde fines de la década de 1990 se han propuesto planes de descentralización, cuya efectividad se vio comprometida por la falta de políticas de gestión que articulen las necesidades de la capital y los municipios circundantes.

Contrastes y desigualdad

La conformación y/o mantenimiento de la centralidad de una o varias áreas en una ciudad requiere de la aplicación de políticas urbanas e inversiones públicas que otorguen el marco donde se desarrollen las actividades privadas. Pero, por acción u omisión, estas políticas e inversiones públicas pueden producir fuertes desigualdades en otras áreas.

Por ejemplo, en un análisis del gasto público de la ciudad de Buenos Aires en infraestructura entre 1991 y 1997, Michael Cohen y Darío Debowicz muestran que el 11% de la población recibía un 68% del gasto público, y que la desigualdad no solo fue provocada por políticas macro económicas, sino que también fue el resultado de decisiones del gobierno local. Los autores concluyen que hay cinco ciudades

en Buenos Aires, reflejando diferentes niveles de gastos per cápita, y que la infraestructura que sostiene las centralidades no es un factor independiente, sino una consecuencia directa de decisiones locales. Demuestran, asimismo, que la infraestructura que sirve a zonas y actividades centrales, también contribuye a la creación de desigualdades intraurbanas.

Los *espacios del privilegio* en Buenos Aires son analizados por Fernando Diez en su capítulo sobre la *política del enclave*. El autor sostiene que desde la década de los años noventa, los enclaves emergen como una respuesta al limitado alcance de los organismos gubernamentales para canalizar la expansión y las tensiones urbanas, ejercer el control urbanístico, asegurar el aprovisionamiento de servicios y ofrecer un nivel de seguridad adecuado. La aplicación de las políticas neoliberales auspició la concentración y autonomía de emprendimientos inmobiliarios de gran escala y capital intensivo, tanto en la ciudad como en las periferias. Diez analiza las torres residenciales que ocupan grandes terrenos cercados y custodiados, las construcciones y parques del *enclave público* de Puerto Madero, los *shopping centers* urbanos y periféricos, los barrios cerrados que convierten a los suburbios “en campos vallados por innumerables barreras para el peatón” y los nuevos programas y patrones de consumo. Esta especialización del territorio y su segregación en *reinos autónomos* lleva a la feudalización del territorio urbano, donde lo público parece quedar reducido a la función circulatoria. El autor concluye: “el centro y los suburbios son sustituidos por el enclave como nuevo modelo de centralidad, revelando que el urbanismo público ha capitulado, al menos, momentáneamente”.

La contracara de estos *espacios del privilegio* se puede encontrar en algunos de los nuevos centros periféricos. Ambos espacios emergieron en el mismo período, durante la década de los años noventa y en adelante. El ejemplo más notorio de estas nuevas centralidades suburbanas, debido a sus dimensiones, a la densidad de transacciones comerciales y la cantidad de gente que congrega semanalmente, es el complejo ferial de La Salada. Ubicado al sur del Gran Buenos Aires, en un predio lindero de la capital y el Riachuelo, dista solo unos 20 km de la Plaza de

Mayo. Martín di Peco y otros autores analizan La Salada desde su origen, como centro turístico, hasta su presente como centro comercial informal, que incluye eventos religiosos, reuniones sociales, actividades políticas y asistencia de salud. Los autores muestran cómo este centro que congrega variedad de funciones, que está fuera del sistema formal del Estado pero que negocia con sus distintos organismos, ha establecido ramificaciones en la capital y otras ciudades del interior, y a la vez opera con centros mundiales de comercio no hegemónico. Los autores presentan a La Salada como un ejemplo de centralidad periférica que contiene nuevas formas autogestionadas y autoorganizadas de construcción del espacio público suburbano. La Salada escapa de ese modo, así como los *espacios del privilegio* analizados por Diez, de la lógica de la regulación del espacio por parte de las instituciones públicas, y constituye, a su modo, un enclave dentro del territorio suburbano. No tiene controles de seguridad para su acceso como los *espacios del privilegio*, pero la segregación social y residencial de la ciudad los coloca en un cono de invisibilidad para los sectores medios y altos. En el último año informaciones sobre La Salada han sido recogidas por la prensa escrita y televisiva comercial, cubriéndolas con un manto de exotismo y preocupación.

Experiencias

Para contrarrestar los problemas ocasionados por las altas densidades y congestión de las áreas centrales y para mejorar el acceso de los vecinos a la administración municipal, las ciudades argentinas más grandes, Rosario, Córdoba y Buenos Aires, han esbozado planes de descentralización.

En Rosario, ubicada al sur de la provincia de Santa Fe, la administración municipal desarrolló, en 1996, un Plan Estratégico dentro del cual la política de descentralización se convirtió en su instrumento emblemático para ejecutar intervenciones públicas con carácter participativo en su formulación y gestión. Horacio Ghirardi y Mirta Levin,

funcionarios jerarquizados de la municipalidad de Rosario, presentan los objetivos y logros de estas políticas que fueron aplicadas por más de diez años. En tanto la infraestructura edilicia y de servicios del centro estaba desbordada y había grandes desequilibrios entre las distintas áreas de la ciudad, la subdivisión del territorio de la ciudad en seis distritos permitió intervenciones diferenciadas orientadas a mejorar la democratización y diversificación del espacio público. La descentralización involucró aspectos administrativos, funcionales y territoriales, y transfirió recursos y facultades para gestionar y tomar decisiones en el ámbito de los nuevos distritos, con el objeto de lograr una ciudad más equilibrada territorialmente y más equitativa en lo social. La división se realizó con la consideración de varios parámetros combinados, utilizando algunas centralidades barriales existentes y creando otras nuevas. En continuidad con la gestión anterior, en 2004 la municipalidad inició un proceso participativo con la comunidad para el desarrollo de un nuevo Plan Urbano, basado en un sistema de centralidades urbanas formadas por el área central, los centros y subcentros tradicionales, y las nuevas centralidades distritales. Uno de los resultados urbanos más visibles de las nuevas centralidades ha sido la apertura de los terrenos costeros sobre el Río Paraná, anteriormente ocupados por instalaciones portuarias, con la implementación de equipamientos públicos de gran calidad.

Por disposición de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996, la ciudad debía transformar su estructura urbana centralizada en una policéntrica que concordara con la descentralización en comunas. Andrés Borthagaray reflexiona sobre los avances de este proceso de descentralización, desde su experiencia de gestión en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2005) y en el trabajo con comunidades barriales. La descentralización comprendía la desconcentración de los servicios administrativos y el mejoramiento de la conectividad circulatoria. Para ello se propuso la división de la ciudad en 14 comunas, dejando de lado una discusión sobre los límites y concentrándose en la identificación de los centros barriales existentes como núcleos para determinar las nuevas comunas. Los

Centros de Gestión Municipal creados en cada una de las comunas en las que se dividió la ciudad de Buenos Aires a fines de la década de los años noventa, hoy siguen funcionando. Pero el proceso político de elección de sus autoridades no ha avanzado hasta la fecha, aun cuando los padrones electorales por comunas ya están disponibles. Esto constituye una violación a la ley que establece la obligatoriedad del llamado a elecciones en las comunas. A su vez, el Código de planeamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires de 2000 establece tres categorías de centralidades: el área central, de escala nacional regional y urbana con la más alta densidad, diversidad y accesibilidad; los centros principales a escala de grandes sectores urbanos que están ligados a vías de alta densidad de transporte; y los centros locales con equipamiento administrativo, comercial financiero e institucional a escala barrial.

Pero, si bien la ciudad de Buenos Aires con sus 3 millones de habitantes es una unidad administrativa, no es más que una parte del área metropolitana donde están integrados los municipios que conforman el Gran Buenos Aires con una población de 8 millones de habitantes. Por lo tanto, las centralidades y subcentralidades que se establecen en la ciudad capital, necesariamente deben estar integradas a un sistema metropolitano de centralidades. Al respecto, la administración provincial plantea la coexistencia en la región metropolitana de tres subsistemas de centros: las centralidades tradicionales, desarrolladas en forma gradual y acumulativa en torno a espacios públicos como plazas y avenidas; las nuevas centralidades de las clases altas y las economías globalizadas, analizadas en este libro en el capítulo de Fernando Diez; y los nuevos centros de la economía informal en las periferias críticas, los mercados y ferias, uno de cuyos ejemplos de mayor envergadura, la feria La Salada es analizado en el capítulo de Martín di Peco y otros.

Un intento para recuperar la centralidad del sector sur de Buenos Aires, que antiguamente había tenido preponderancia en la ciudad, es presentado por Iliana Mignaqui desde su experiencia de trabajo en la Corporación Buenos Aires Sur, sociedad del Estado desde el año 2000 hasta 2003. Esta empresa pública fue creada en 2000 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para promover el desarrollo integral del

sur. Comprenden este sector los barrios cercanos al área central como La Boca, Barracas y San Telmo, hasta los más alejados como Pompeya, Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo y Mataderos. En conjunto conforman el sector con mayor deterioro de Buenos Aires —cuya desigualdad se remonta a fines del siglo XIX— y ocupan un tercio de las 20 mil ha de la ciudad. Mignaqui analiza los aspectos positivos y los problemas del plan de recuperación e identifica los obstáculos que han frenado su implementación. Entre ellos figuran los problemas en el diseño de la sociedad, la utilización de la figura del fideicomiso aplicado desde un organismo público, la vasta extensión del área, la ausencia de presupuesto para las obras y la falta de coordinación entre los distintos organismos municipales con incumbencia en la zona. Finalmente concluye que “el discurso del progresismo en el poder, más bien se transformó en el *progresismo de discurso*, o lo que es peor, en *progresismo de papel*”.

Otras miradas

Desde la perspectiva de las políticas sociales destinadas a paliar la pobreza se abre una mirada distinta sobre las centralidades urbanas que observa las formas bajo las cuales interactúan sobre el territorio las políticas sociales nacionales con las organizaciones sociales locales y los municipios. Adriana Clemente analiza los programas de alivio a la pobreza impulsados a nivel nacional, sus modalidades, niveles y actores en la implementación, y su consecuencia sobre el territorio. Clemente destaca la disociación entre el desarrollo y crecimiento económico cuyas consecuencias se evidencian en el territorio. Asimismo, observa que, en tanto las políticas sociales remiten al territorio y a la proximidad para la cooperación en red contra el flagelo de la pobreza, los procesos económicos globales se desterritorializan diluyendo la responsabilidad sobre las consecuencias negativas, que se evidencian en la persistencia de los indicadores de pobreza e inequidad. La autora discute las distintas acepciones de la centralidad en relación a los temas

del desarrollo, y analiza las posibilidades del municipio como productor de nuevas centralidades a través de la implementación de programas de alivio a la pobreza, agudizada luego de la crisis económica, política y social de 2001. La interpretación de estos procesos lleva a concluir que, según el modo en que una sociedad gestione el riesgo de sus miembros más pobres, puede favorecer la creación de “otras” centralidades urbanas que pueden consolidar una sociedad cada vez más dual y excluyente.

Los estudios sobre los imaginarios urbanos ofrecen otra mirada sobre las centralidades, dado que el producto de las construcciones imaginarias relacionadas a las vivencias y prácticas de los habitantes son, así como el mundo material, una parte constitutiva de la ciudad. A través de una serie de entrevistas a vecinos y visitantes, Mónica Lacarrieu analiza el sistema de símbolos por el cual se reconoce y al mismo tiempo se le disputa al barrio de San Telmo su condición de centro histórico de la ciudad de Buenos Aires. Al señalar las diferencias y correlaciones entre las imágenes y los imaginarios, Lacarrieu interpreta cómo lo inmaterial se adhiere a los edificios y al mundo material del barrio, y sostiene que en las centralidades urbanas históricas los imaginarios toman especial relevancia por su alta densidad. Elaborados entre consensos, negociaciones y/o disputas, los imaginarios son subjetivos, plurales, precarios y cambiantes. Sin embargo, son elementos que califican los procesos de conservación de los centros históricos. Por otro lado, estos trabajos de la imaginación pueden ser estrategias que subvierten o procuran subvertir el orden naturalizado. En síntesis, así como los centros históricos son producto de un proceso de larga duración que se condensa en la materialidad de sus calles y edificios, también son el resultado de construcciones imaginarias que van conformándolos colectivamente entre procesos de consenso, negociación o disputa, y ponen en juego luchas por el reconocimiento, la inclusión y la visibilización de sujetos sociales cuyas producciones culturales han sido ignoradas por la cultura oficial.

Hasta aquí los temas y enfoques tratados en este libro colectivo. La selección de los mismos tiene como base la diversidad de aproxima-

ciones que los diferentes autores dan a la problemática actual de las centralidades urbanas. Son aportes al análisis de las centralidades desde la historia, desde la identificación de los contrastes y desigualdades de las nuevas centralidades, desde las experiencias en la gestión y desde las nuevas miradas que complejizan su comprensión. Por su gran primacía, por sus dimensiones y complejidad, y por presentar un vasto campo para el estudio del sistema de centralidades urbanas, Buenos Aires, en estos trabajos, está más presente que el resto de las ciudades argentinas.

Buenos Aires y Nueva York, mayo de 2009

Bibliografía

- Borja, Jordi y Zaida Muxi (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Clarke Annez, Patricia y Robert M. Buckley (2009). "Urbanization and growth: setting the context". En *Urbanization and growth, commission of growth and development*, Michael Spence, Patricia Clarke Annez y Robert M. Buckley (Eds.). Washington: The World Bank.
- Gutman, Margarita y Jorge Enrique Hardoy (2007). *Buenos Aires. Historia Urbana del Área Metropolitana, 1936-2006*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) (2008). "La centralidad urbana: regulación y desregulación a los 40 años de Las normas de Quito". Disponible en: <http://www.olacchi.org/contenidos.php?menu=11&idiom=1>, visitado en abril 16 de 2009.
- The World Bank (2009). *World development report: reshaping economic geography*. Washington: The World Bank.

Parte 1: Historia

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

Horacio Caride Bartrons¹

El 24 de agosto del año 1880, el presidente Nicolás Avellaneda presentó al Congreso Nacional un proyecto por el cual la Ciudad de Buenos Aires se convertía en Capital Federal de la República. El 21 de septiembre, aquel proyecto se convertía en ley, cerrando un largo capítulo de la conflictiva relación entre la ciudad y el resto del país.

Por sus antecedentes, Buenos Aires parecía la opción lógica para convertirse en ciudad primada y centro de las decisiones nacionales: era, desde 1620, sede de un Obispado; en 1661, se instala en ella la Real Audiencia; y en 1776, se convirtió en capital del último Virreinato que conocieron las colonias españolas de ultramar.

Ya en pleno período republicano, la ciudad fue proclamada por primera vez capital oficial de la Nación, el 4 de marzo de 1826, durante la presidencia de Bernardino Rivadavia.

El análisis de los procesos que llevaron a la capitalización de 1826, así como los alcances o influencias que proyectó después, han sido objeto de numerosos estudios —algunos de vieja data y otros mucho más recientes— ya sea como antecedentes de la federalización de 1880 o por su propio peso historiográfico².

1 Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires. Investigador y docente de Historia de la Arquitectura. En la actualidad es el director del Programa de Doctorado FADU.

2 Nos referimos, por ejemplo, al trabajo de Isidoro Ruíz Moreno (1980); a los análisis histórico-políticos de Héctor José Tanzi y Alicia Mercedes Ubeira (1982) o las contribuciones de Fernando Aliata (1996, 2006), entre otros.

La intención de este trabajo es revisar este antecedente fundamental —que no revista demasiados estudios en el ámbito académico—, en cuanto se trató de la verdadera ruptura con el sistema colonial, para dar ingreso a las formas jurisdiccionales y administrativas de “nuevo régimen” que, entre sus variadas consecuencias, devendrá territorialidad para el Área Metropolitana de Buenos Aires en particular y para la República Argentina, en general.

La noción de homogeneidad urbano-rural

“(...) en la América del siglo XVI fundar una ciudad era el primer acto que afirmaba soberanía, asentaba vecinos, distribuía tierras e imponía demandas económicas a las comunidades amerindias. Estas funciones municipales, surgidas a menudo fuera del alcance del control directo del Consejo de Indias, incubaron un armazón de intereses locales que resistieron al intrusismo estatal. La ciudad hispanoamericana está más propiamente concebida como una polis agrourbana y semiautónoma que como una avanzada de Imperio”.

Richard Morse

La frase de Richard Morse puede operar como introducción de algunos aspectos de Buenos Aires y su campaña durante el período colonial. Dentro de la estrategia imperial de España, la ciudad —aunque el término resulte discutible desde el punto de vista contemporáneo— actuaba como elemento primordial de una estructura diseñada para conquistar y mantener inmensas extensiones territoriales. Pero esta reflexión incluye aun dos elementos importantes a tener en cuenta.

En primer lugar, los rasgos particulares que esta estrategia iba adoptando en las diferentes regiones. Los contextos locales generaban una relativa autonomía con respecto a decisiones universales emanadas de la real autoridad. Desde la segunda y definitiva fundación en 1580, los 230 años de la historia colonial de Buenos Aires están plagados de

estos debates, donde la tierra y su dominio operaron como uno de los principales factores de conflicto interno, entre la ciudad (cabildo) y la comarca (curatos, comandancias de fronteras), y externo, entre las autoridades de Buenos Aires y la estructura gubernativa del Imperio.

En segundo lugar, cabe destacar que la relación ciudad-comarca se presentó como una unidad con alto grado de homogeneidad. Algunos estudios sobre economía colonial iberoamericana realizados en las últimas décadas dan cuenta de esta vinculación esencial, que permite renovar los enfoques de la historia urbana³. Contrario a visiones anteriores que desarrollaban análisis de la estructura urbana como células aisladas, pueblo y campo (o lo que Morse llama "polis agrourbana"), integraron unidades urbano-regionales tan interdependientes que difícilmente se explicaría una sin la otra.

A estas ideas generales puede ser útil sumarle una precisión que proviene de los conceptos de Anthony Leeds. Se trata de la escasa funcionalidad que ocultaría la clasificación excluyente de "lo urbano" y "lo rural". Leeds se basa en el caso de los centros mineros coloniales para ilustrar su hipótesis, a la hora de comprender los mecanismos de integración y desarrollo de determinada sociedad en una configuración espacial dada.

Si se considera que durante el período colonial se puede hablar de un alto grado de unidad espacial entre el centro urbano y su área rural circundante, según se desprende también de los trabajos de Richard Garner, Eric Van Young o Juan Carlos Garavaglia, la interpretación que provee Leeds, tributaria en buena medida de los estudios de Max Weber, resultaría pertinente en cuanto a "... la noción de que los nucleamientos son continuidades y no entes que separan los dos polos

3 Con distintos matices, son ejemplos de esta temática, dentro de la historia económica colonial iberoamericana, especialmente en el siglo XVIII, los estudios de Carlos Sempat (1972) Assadourian para Lima y Potosí, para buena parte del Virreinato del Perú (1973) o para el territorio del Perú actual (1989); Zacarías Moutoukias (1988), para Buenos Aires; Juan Carlos Garavaglia, Jorge Gelman y José Luis Moreno (1989a, 1989b, 1993), para el área rioplatense; Enrique Tandeter (1992), para Potosí; y Richard Garner (1993), para México, entre otros.

de una dualidad, que puede ser aldea *versus* pueblo/ciudad o campo/rural (como las aldeas), *versus* pueblo/ciudad" (Leeds, 1975: 332)

Habida cuenta de estas consideraciones preliminares, manejamos —como presupuesto básico— que la ruptura de esta homogeneidad entre los ámbitos rural y urbano de Buenos Aires, establecida y referida para el período colonial, con una fuerte inercia institucional y territorial, es la piedra de toque que puede explicar la conformación de los alrededores de Buenos Aires —a través de su rechazo, recuperación o redefinición—, por lo menos durante la primera mitad del siglo pasado. Tal afirmación reclamaría una mayor definición del término "homogeneidad", que debe buscarse en ciertos debates historiográficos.

Desde el punto de vista de una historia política más tradicional, la "homogeneidad" de las relaciones "intra campaña", que mostraba a las "estancias" como articuladores sociales, económicos y políticos predominantes, ha sido impugnada por otros autores, subrayando la diversidad bonaerense para explicar, por ejemplo, el comportamiento del electorado rural en las primeras décadas del siglo XIX.

Cuando nos referimos al vínculo homogéneo colonial, hablamos, en primer lugar, de una organización espacial establecida entre una ciudad cabecera y su comarca, representada en los sistemas de producción—comercialización y consolidada por las estructuras centralizadas de gobierno. Esto no implica desconocer y acordar con el panorama "heterogéneo" de una campaña colonial, con una importante diversificación productiva y con complejas relaciones sociales, que presentaron gran cantidad de estudios citados oportunamente para nuestro análisis de la estructura territorial durante el siglo XVIII.

Con esta aclaración, podemos participar de la idea que postula a "la incorporación política de la campaña a través del voto [como] un elemento que permitió afianzar la aún muy débil presencia del estado provincial en el interior del territorio bonaerense, el que comenzó a expandir su frontera económica, ganándole tierras al indio a partir de 1820" (Ternavasio, 1995: 81). Campaña que, sin embargo, vuelve a parecer homogénea con la ciudad en lo que respecta a los términos de su definición en estructuras administrativas y de gobierno.

El tema, suponemos, vuelve a iluminar la compleja trama que soporta al ordenamiento espacial, imposible de separar de los condicionamientos políticos y culturales en general, sintetizados en los cambios de las divisiones territoriales.

Se trata, en definitiva, de la visión de un contexto signado por la tensión ciudad-campaña, a la que venimos haciendo referencia; es decir, el movimiento pendular entre una necesidad de adecuarse a un modelo traído de Europa, intentando aplicar sus líneas de cambio, y las transformaciones de su propia estructura interna, que modificaban el funcionamiento interno de la propia ciudad y entre esta y su región.

Un largo siglo XVIII

Como se ha formulado para la historia general del país, pasaron varios años hasta que los cambios que trajo la Revolución del 25 de Mayo de 1810 se vieron reflejados en acciones concretas de ruptura en la vida política e institucional (Halperín, 1979: 381 y ss.; Halperín, 1985: 10-11; Romero, 1976: 178-179; Hammett, 1995: 57). Entendemos que estos cambios tardaron aún más en manifestarse como verdaderas modificaciones en cuanto a la estructura administrativa y territorial en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

La potente inercia de la burocracia y la tradición política colonial, con dos siglos de instalación y desarrollo, habían cobrado otra dimensión en las últimas dos décadas de colonia con la creación del Virreinato del Río de la Plata. Por esos años, Buenos Aires ya era una ciudad española secundaria, burocrática y comercial, que contaba con actividades extractivas y artesanales complementarias, y cuya zona de influencia o *hinterland* económico se extendía a casi todas las zonas del futuro Virreinato desde la década de 1760.

Al compás de las reformas borbónicas, importantes signos de cambio podían ser advertidos desde los primeros años del siglo pasado. El *status quo* que se había consolidado en doscientos años se estaba derrumbando en menos de una década y con dos frentes. Por un lado, estaba la corona

española, cautiva de una potencia extranjera (Francia) y con el avance de la revolución liberal en su propio seno. Por el otro, y si de avances se trata, también los de otra potencia (Inglaterra), buscando penetrar los territorios ultramarinos de España, ante la modificación y quiebre de su propio orden colonial. Con todo, en el territorio rioplatense, el Antiguo Régimen, representado por la monarquía hispánica, logró sobrevivir nominalmente una década (o más, claro está, en otros costados del Imperio), a partir del cambio de centuria. Siguió vigente enmascarado en diferentes ideas y prácticas (Guerra, 1992: 55-83).

Hasta bien entrado el siglo XIX, la estructura jurídica y administrativa basada en el concepto de ciudad-provincia, institucionalizada especialmente desde la Ley de Intendencias de 1782, permaneció como gran referente de división territorial, en pleno proceso revolucionario y aún después. Ante este panorama, que conjugó una poderosa inercia política y económica que tuvo su correlato en lo territorial, fue común que ciertos autores definiesen “un largo siglo XVIII” que, al menos en cuanto a la reforma de las viejas maneras de administración y control del espacio, llegaría hasta entrada la década de 1820. En este sentido, veremos más adelante que este largo siglo XVIII será aún más largo de lo que anunciaría esa fecha.

Revisando la gran escala territorial, resulta un hecho tan elemental como conocido que las divisiones más importantes del Imperio Español en América –Virreinos y Capitanías Generales, con los desmembramientos y/o agregaciones posteriores– fueron la base de futuras naciones verificadas en los “pares” Nueva España/México, Nueva Granada/Colombia, Perú/Perú, Río de la Plata/Argentina, Chile y Venezuela. Con alcances mucho más parciales estuvieron las Intendencias y, a veces, las Audiencias. Estas últimas, también significaron ciertas correspondencias aunque, como es sabido, nunca en coincidencia directa⁴ (Chiaramonte, 1997: 62-63).

Sin embargo, y para ajustar la mirada, durante los años posteriores a la Independencia, la base del poder político no estuvo identificada

con estas grandes unidades administrativas. Más bien fueron las ciudades y su espacio de influencia circundante, expresados políticamente en los Ayuntamientos, donde residió la autoridad legítima y reconocida (Guerra, 1992: 67-72; Chiaramontè, 1995a: 167-168).

En las ciudades, organizadas y entendidas como verdaderos Estados, se concentraba el poder que se proyectaba y administraba para toda la provincia de la que era cabecera. Las políticas y las decisiones urbanas eran, más que frecuentemente, las del resto del territorio.

Sumando interpretaciones, quizás haya sido esta una de las herencias más significativas que el orden colonial cedió a las incipientes estructuras administrativas de las naciones iberoamericanas. En la América de principios del siglo XIX fue esta ciudad de características seculares la que determinó, con las formas políticas y territoriales que le fueron propias, el universo posible de la apropiación y conformación espacial de los nuevos países. En efecto,

(...) otro legado de conflictivas proyecciones, sería la función de liderazgo que se atribuirían los ayuntamientos de las ciudades principales. El conflicto entre un supuesto de pueblos iguales que habrían reasumido la soberanía, visión que animaba a la mayoría de las ciudades hispanoamericanas, y otro fundado en la excepcionalidad de las sedes de las antiguas autoridades coloniales que animaba a las capitales como México, Caracas, Bogotá, Buenos Aires o Santiago de Chile, llenará las primeras etapas de la Independencia (...) (Chiaramontè, 1997: 63).

La población de la ciudad de Buenos Aires era, en 1810, de unos 43.000 habitantes, de los cuales, cerca de dos tercios eran blancos y un tercio negros y mulatos; el 1% era indio y mestizo⁵. Si bien estos datos provienen de las estimaciones más modernas de que disponemos,

5 En valores absolutos el censo registraba 17.856 blancos, 8.943 negros y mulatos y 270 indios y mestizos (Jonhson y Midgen, 1980: 333). Varios autores han estudiado el incompleto censo de 1810, del que se perdieron los datos de algunas parroquias. Aunque estos números no cierran en el total estimado, podemos tomarlos como representativos.

resultan bastante cercanos, por lo menos en lo que se refiere a números totales, a ciertos cálculos tradicionales sobre el tema. Ya desde mediados del siglo XIX, Bartolomé Mitre había aceptado las 45.000 almas que, para el Buenos Aires revolucionario, había propuesto Manuel Ricardo Trelles. Paul Groussac había estimado un total de 43.500 habitantes, de los cuales unos 5.000 se habrían ubicado en los suburbios (Marfany, 1981: 193-194). En esta zona, fue justamente donde se dieron las mayores disparidades que llevaron a algunas controversias entre los historiadores⁶.

Cinco años más tarde, estimaciones hechas sobre los padrones de 1815 indicaron que la población de la campaña de Buenos Aires alcanzaba, por sí sola, unas 31.000 personas. De ellos, casi el 14% era de grandes propietarios, aumento significativo si se los compara con el 5% que para la misma área aproximada presentaron los padrones de 1744 (Moreno, 1993: 109-110). En la transición de la década de 1810, el aumento de propietarios se vincularía mayormente con las posibilidades de acceso legal a la tierra, lo que facilitaría un registro más pormenorizado y, obviamente, a partir de los procesos independentistas con respecto a la Corona Española. Muchos extranjeros que hasta ese entonces estaban inhabilitados de adquirir tierras por las disposiciones reales pudieron hacerlo sencillamente en el marco de los procesos revolucionarios.

En los primeros años de la década de 1810, algunos grupos que tenían explícitas restricciones para acceder a la compra de la tierra, tanto urbana como rural, pudieron hacerlo, llegando a constituir importantes agrupaciones comerciales que desplazaron en parte a la burguesía mercantil criolla. Un caso paradigmático fue la comunidad británica, que en el temprano 1811 había creado la Cámara Inglesa de Comercio y dos años más tarde desarrollaba libremente sus actividades comerciales, que ya no contaban con impedimentos.

6 Por ejemplo, Vicente Fidel López se inclinaba por una población total de unos 70.000 habitantes. Las mayores diferencias aparecían en los porcentajes de población suburbana (Marfany, 1981: 193-194).

La inversión en propiedades por parte de los británicos privilegió el ámbito urbano, quizás con una tendencia de radicación hacia el norte de la actual avenida Rivadavia —zona en donde ya se encontraba el Consulado Británico, en las cercanías de la Iglesia de la Merced—, pero también estuvieron presentes en otras zonas de la comarca de Buenos Aires: San Vicente, Quilmes y La Matanza, donde se dio una importante concentración de chacras inglesas (Mallo, 1982: 254-255; Giunta, 1991: 20). Durante la década de 1830, también se verificaron grandes compras de terrenos en San Fernando y San Isidro.

La condición de propietario, que en términos urbanos constituía un requisito indispensable para pertenecer a la categoría de “vecino” y con ella, entre otras prerrogativas, poder “elegir” autoridades, no fue tan clara en los medios rurales, donde esta posibilidad no existía (Cansanello, 1995: 115)⁷.

Con la revolución como telón de fondo, algunos personajes advirtieron que los beneficios económicos e institucionales que presentaba la relación ciudad-campaña, en cuanto a la homogeneidad de sus estructuras administrativas durante el orden colonial, debía ser recuperada, hecho que podría materializarse desde el punto de vista de la representación política.

Las relaciones jurídicas y económicas entre los pobladores de uno y otro ámbito tendrían que desarrollarse manteniendo la representación proporcional de ambos sectores dentro de los espacios de decisión. Uno de los más fervientes defensores de esta línea fue Bernardo de Monteagudo⁸. En un artículo publicado en la *Gazeta de Buenos Aires*, el 28 de febrero de 1812, reclamó:

El ayuntamiento debe dar comisión a los alcaldes (...) de los partidos, sujetos a esta intendencia, para que en sus respectivas parroquias o cabezas de partido procedan acompañados de dos hombres buenos

7 Sobre la condición de vecino en la América posrevolucionaria ver, por ejemplo: Annino, 1995a; Annino, 1995b: 273.

8 Abogado y militar, José Bernardo de Monteagudo (1789-1825) se desempeñaba por esos años como co-director de la *Gazeta de Buenos Aires*.

[sic] a formar la lista cívica de su departamento según las reglas que se dictaren, y verificando dar cuenta al ayuntamiento con la formalidad que corresponda, para que éste la de al gobierno.

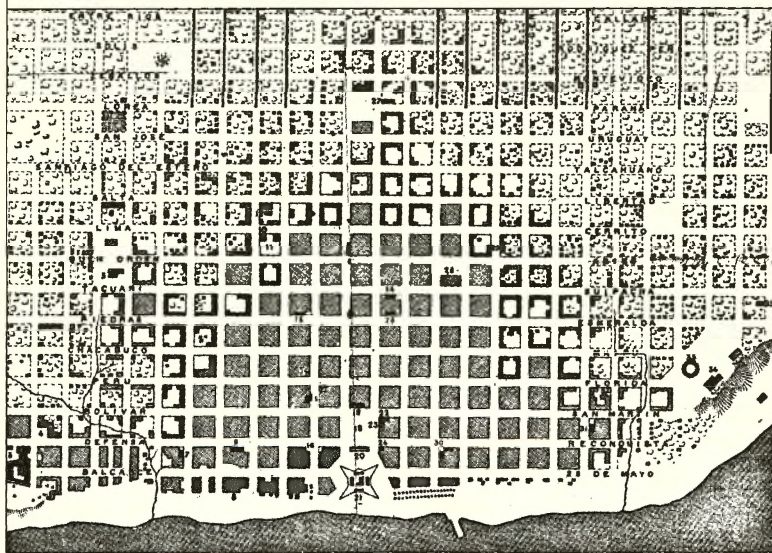
La química que buscaba Monteagudo, además de ser más representativa, incluía una razón moralizante. A continuación agregó:

No hay una razón para que teniendo derecho a las preeminencias de ciudadanía, los habitantes de la campaña no sean admitidos proporcionalmente en la próxima asamblea: sus costumbres menos corrompidas que las nuestras, y su razón quizá más libre de la influencia del interés aseguren un éxito feliz en las deliberaciones (Chiaramonte, 1997: 359).

Esta propuesta no prosperó en lo inmediato. Hubo que esperar cuatro años, para que el Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, producido por la Junta de Observación, promulgado en 1815, al mismo tiempo que definió la ciudadanía, incorporase el voto para la campaña. De cualquier modo, restricciones parciales se sucederían en los años siguientes, incluida la Declaración de Independencia de 1816 (Ídem; Chiaramonte, 1995b: 23-25)

Mientras se ensayaban nuevas relaciones organizativas con los alrededores, la ciudad presentaba signos de expansión en dirección hacia ellos. Dentro del casco urbano, la creación de nuevas parroquias y la ubicación de sus plazas indicarían la presencia de un mayor crecimiento hacia el sur, que hacia el norte de la ciudad. Un plano de Buenos Aires de 1807, basado en el que trazara el ingeniero Giannini en 1805, muestra la forma de la mancha urbana, que para ese entonces se extendía por unas 100 manzanas edificadas (Ver Plano 1). Allí se identifican varios espacios y sectores de la ciudad con funciones diferenciadas, que aunque dan buena cuenta de aquellas relacionadas con la actividad militar, denotan la complejidad que el aparato urbano había cobrado por aquellos años.

Plano 1. Plano de la ciudad de Buenos Aires en 1807, construido sobre el trazo del ingeniero Giannini en 1805. Utilizado por Paul Groussac y tomado de éste para señalar el dispositivo de ataque de las fuerzas británicas



Fuente: Difrieri, 1981: 209

Al sur de la plaza central de la ciudad, a unos tres kilómetros en una zona rural, se ubicaban los barrios de Barracas al Norte y Barracas al Sur (el actual partido de Avellaneda), en el estratégico cruce del camino que llevaba al sur con el Riachuelo. Allí se desarrolló una importante actividad económica que, a partir de la creación de los primeros saladeros de carne vacuna, en 1815 y 1816, generó un notable movimiento de mercancías desde y hacia el puerto de La Ensenada, el cual se acentuó en las décadas posteriores. Los barrios comprendidos entre el puerto del Riachuelo y la ciudad crecieron a través de este eje de gran tránsito comercial, materializado en la estructura física de la ciudad.

El fin de los cabildos. Los Juzgados de Paz

Al finalizar las guerras civiles, la ciudad de Buenos Aires perdió su hegemonía como capital de las Provincias Unidas del Río de la Plata y pasó a ser “la capital de la provincia más próspera, más progresista, más europeizante” (Romero y Romero, 1983: 173). En 1821, dentro de los procesos de transformación general en la vida política e institucional del país, apareció el primer cambio en la estructura jurídica de Buenos Aires y su área de influencia.

La supresión de los dos cabildos que funcionaban en la Provincia de Buenos Aires tuvo como antecedente inmediato la exclusión de su poder de control sobre las milicias y las demás “fuerzas cívicas”, que pasaron a la órbita del Gobierno Provincial (decreto del 20 de octubre de 1820). En la primavera de 1821, un pedido firmado por algunos vecinos de la ciudad de Luján (en rigor, 160), quienes consideraban a la secular institución del cabildo gravosa para el pueblo e ineficaz para la administración, prosperó ante los entonces ministros Martín Rodríguez; Manuel José García, en la cartera de Hacienda; y el recién entrado en funciones Bernardino Rivadavia, en la cartera de Gobierno, cargo que conservó hasta 1824⁹. Este último decidió extender la supresión al otro cabildo con que contaba la provincia, el de Buenos Aires.

La presentación de los lujanenses fue la gota que Rivadavia estaba esperando para desbordar el vaso que contenía su plan político. En un mensaje a la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, fechado el 24 de noviembre, con las rúbricas de Rodríguez y Rivadavia, se justificaba la acción que requeriría una medida efectiva del cuerpo colegiado:

Luego que arribé a ver el todo del plan de contribuciones y del método de recaudación de ellas; y que igualmente logré hallar una organización de la magistratura exenta de la mayor parte de los defec-

9 Un análisis consagrado sobre la actuación de Rivadavia en la Gobernación de Martín Rodríguez se puede ver en: Halperín, 1979: 352-379; período que este autor denominó la “feliz experiencia de Buenos Aires”, un clásico de la historiografía argentina.

tos de que resiente la actual, y capaz de reparar algún tanto la falta de códigos que forman un sistema de legislación, empecé a considerar a los Cabildos sin un servicio en la sociedad (...) (texto del mensaje reproducido por Mouchet, 1963: 37).

A lo que agregó:

La formación del plan de Policía de la campaña como de la Capital ha llevado las consideraciones de este Gobierno hasta el convencimiento de que para organizar una Policía cual lo reclama la situación del país es indispensable dejar a los Cabildos sin atribución alguna (Ídem.)

Con las salvedades antepuestas en los apartados precedentes, parecería que en el espíritu de estas afirmaciones se filtraba algo de la “integración” política y territorial de la ciudad y la campaña con un gobierno centralizado en la primera, que estaba presente desde el período colonial, materializándose esta vez en las jurisdicciones policiales y de justicia. Integración que, sin embargo, no venía de la igualación de ámbitos, sino de la clara proyección del poder de uno (el urbano) sobre el otro.

Por añadidura, encontramos ciertas dudas de los verdaderos alcances de esta medida, en cuanto a su peso real como modificadora de las viejas formas coloniales de administración territorial, relativizando inclusive la decisión de sostener, a través de ella, la réplica de innovaciones institucionales europeas. En esta línea, Halperín reconoció con cierta ironía que

(...) la supresión del cabildo, institución esencialmente urbana que ha venido regulando la administración de la campaña, y la consiguiente ampliación de atribuciones de un gobernador cuyos apoyos se encuentran en esa campaña, y de una legislatura la mitad de cuyos miembros son elegidos por ella no parece tener como objetivo principal adecuar la organización de la provincia a un prestigioso modelo ultramarino(...) (Halperín, 1979: 381)

El hecho es que el 24 de diciembre de 1821, una ley suprimió definitivamente los Cabildos de la Provincia de Buenos Aires, rompiendo

(aunque en el extremo se pueda interpretar como bastante nominal), en parte, la estructura política y administrativa de la colonia. Con los Cabildos desaparecieron también las Alcaldías de Hermandad, que fueron reemplazadas por Juzgados de Paz nombrados, como lo habían sido aquellas, directamente por Buenos Aires.

La aplicación de la ley a territorios claramente delimitados tropezaba con factibilidades técnicas. El artículo 5° aclaraba que:

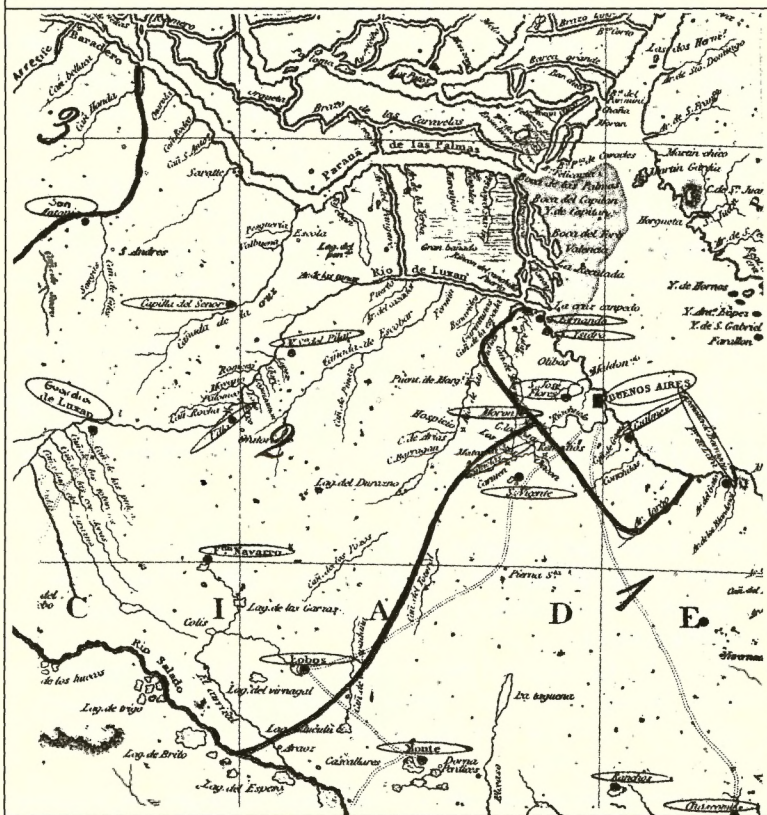
Ante la imposibilidad de establecer una división bien proporcionada del territorio de la Provincia hasta obtener el padrón y plano topográfico, el Gobierno designará en interín á los tres Jueces de Campaña en sus respectivas jurisdicciones (Prado y Rojas, 1878: 225).

En la misma dirección, el artículo 7° indicó que “Habrá en cada Parroquia un Juez de Paz”; y el 8° que, “En las Parroquias de la Campaña el Gobierno establecerá los que considere necesarios según su extensión” (Ídem). Pero, ¿por qué “parroquias” y no “partidos”? La delimitación exacta de estos, solo estaba asegurada por la confección del “padrón” y del “plano” anunciados que no llegarán en forma efectiva hasta después de la batalla de Caseros, que pondría fin al período rosista, el 3 de febrero de 1852. La parroquia en cuanto territorio, conectada con el curato colonial, continuaba siendo la delimitación disponible más confiable (Díaz, 1959: 75-76). Sin embargo, la imprecisión no impidió el establecimiento de las jurisdicciones territoriales.

La Ley Orgánica, que reglamentó a la anterior cuatro días después, definió tres departamentos a cargo de respectivos jueces de primera instancia: los juzgados continuaban bajo otras formas “más modernas”, con el concepto y las atribuciones jurídicas básicas que habían tenido los alcaldes de campaña. Dos de los juzgados comprendían partidos actuales del Área Metropolitana de Buenos Aires.

El primero, que se extendía al sur y sureste de la ciudad, a partir del Riachuelo-Matanza, estaba integrado por Quilmes, San Vicente y Cañuelas, además de Ensenada, Monte, Ranchos y Chascomús.

Plano 2. Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires en 1822



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Carta Geográfica de la Provincia de Buenos Aires (1824). Copia del original que se conserva en el Museo Histórico Bartolomé Mitre de Buenos Aires.

El segundo, al oeste y noroeste, comprendido entre los ríos Matanza y Areco, reunía a los partidos de Morón y además a los de Lobos, Pilar, Villa de Luján, Guardia de Luján, Capilla del Señor, San Antonio de Areco y “el Fortín de este nombre”.

Aunque el texto no lo menciona, parece verosímil suponer que la frontera histórica de la comarca bonaerense, el río Salado, continuaba operando como límite sur y sudeste de estas jurisdicciones.

El artículo 5° estableció como “agregados á la ciudad, a [los partidos de] Flores, San Isidro, San Fernando y Conchas”. Finalmente (el 7 de febrero), Quilmes también quedó integrado a la jurisdicción de la Capital¹⁰.

Un día antes, por otra ley (6 de febrero de 1822), se dio por desaparecido al partido de La Matanza, cuyo territorio se dividió, debiendo integrarse a los Juzgados de Paz más próximos¹¹. Sin embargo, los antiguos límites de esta jurisdicción se restablecieron a fines de abril de 1825.

También en 1821, y dentro del marco legal de la instauración de los juzgados, se crearon los partidos de San Fernando al norte y de San José de Flores al oeste, este último sobre la base jurisdiccional del curato del mismo nombre, existente desde 1806. Por una ley de 1822, se agregó a la provincia el partido de Cañuelas.

Esta división en Juzgados de Paz introdujo otra etapa en la secuencia de las “modificaciones” en la geografía política de los alrededores de Buenos Aires, cuya inserción en la continuidad resulta evidente:

Cuando la administración hispana a fines del siglo XVIII fue delimitando los partidos, lo hizo siguiendo aproximadamente los lineamientos trazados por el establecimiento de curatos y vicecuratos,

10 El tercer departamento comprendió a San Pedro, Baradero, Arrecifes, Salto, Pergamino, Rojas y San Nicolás, desde el río San Antonio hasta el arroyo del medio, límite con la provincia de Santa Fe (Prado y Rojas, 1878: 226 y 228).

11 Dice textualmente: “El Gobierno, en vista de la consulta que hace el Juez de 1.ª Instancia del 1.er Departamento de Campaña, con fecha 31 del corriente, ha resuelto se le conteste, que según los términos del Decreto que establece la extensión y límites de los tres Departamentos de Campaña, toda la parte del Sud del río Matanza corresponde al 1.º y toda la Norte al 2.º, declarando ahora que el territorio que comprendía esta jurisdicción debe agregarse al Juez de Paz más inmediato, de uno y otro Departamento. Lo que se Comunica al Juez de 1.ª instancia para su inteligencia y efectos consiguientes. Buenos Aires, Febrero 6 de 1822” (Prado y Rojas, 1878: 226)

emplazados en los pagos, que eran ámbitos territoriales de mayor extensión. A partir de 1821 la creación de un partido estaba unida a la designación de un Juez de Paz (Díaz, 1959: 75).

Pero los Juzgados tuvieron un rol más importante que el de meros eslabones en la cadena. Regresando a la ley por la cual se crearon, según su artículo 1º, quedaban suprimidos los Cabildos "(...) hasta que la representación crea oportuno establecer la Ley General de Municipalidades". Mientras tanto, "Las atribuciones de los Jueces de Paz (...) en la Campaña reunirán las de los Alcaldes de Hermandad que quedan suprimidos" (artículo 9º) (Prado y Rojas, 1878: 224).

Es decir, que por mediación de los Juzgados de Paz, la estructura de las Alcaldías y, con ellas, una parte significativa del orden administrativo colonial fueron transportadas hasta después de la sanción de la Constitución Nacional. De hecho, tras el período rosista, los representantes no encontraron ese "momento oportuno". El interín duró más de tres décadas y la Ley General de Municipalidades llegó a la campaña de Buenos Aires en forma definitiva el 22 de noviembre de 1855.

Por otro lado, es posible suponer que las divisiones departamentales de los Juzgados de Paz que fueron impulsadas desde el Ministerio de Gobierno contendrían el germen de otra división de mayor transcendencia institucional para todo el país, que llegaría solo un lustro después, cuando el mismo Rivadavia accedería al sillón que estaría integrado a su nombre.

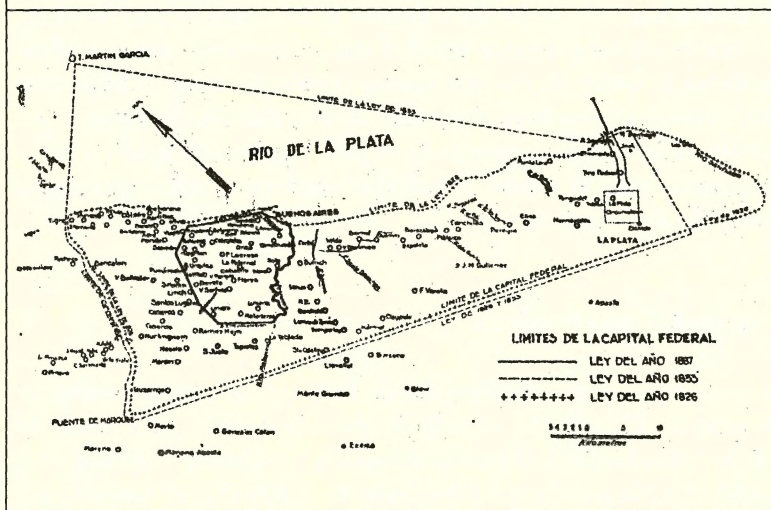
Una capital para la nación

El texto de la ley de capitalización de 1826 señalaba escuetamente, en su artículo 1º, que "La ciudad de Buenos Aires es la Capital del Estado", quedando "(...) bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República" (artículo 4º). La parte de la polémica que se desataría en lo inmediato estaba condensada en los controvertidos artículos 3º, "Todos los establecimientos

de la Capital son nacionales", y especialmente el 4° "Lo son igualmente todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires" (Ruíz Moreno, 1980: 67)

Desde el punto de vista jurisdiccional, la flamante capital de la nación comprendía, además del antiguo municipio de Buenos Aires, un amplio territorio que se extendía desde el río Reconquista, al norte, hasta el río Santiago, al sur. El límite oeste estaba conformado por una línea paralela al Río de la Plata, trazada a partir del Puente de Márquez, cercano al pueblo de Merlo (ver Plano 3). El resto de la provincia de Buenos Aires quedaba dividida en otras dos: la de "Paraná", al norte, con capital en San Nicolás, y la "del Salado", al sur, con capital en Chascomús.

Plano 3. Plano comparativo de los diferentes límites de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con las disposiciones de las leyes de los años 1826, 1853 y 1887



Fuente: Mouchet, 1963

Sobre esta demarcación podemos referir tres cuestiones de distinta significación desde el punto de vista histórico e historiográfico, las dos primeras, en cuanto a su relación con sus antecedentes, y la tercera, por sus vínculos con las etapas de desarrollo posteriores.

En primer lugar, podemos establecer una continuidad con las divisiones territoriales que el propio Rivadavia había impulsado desde el gobierno de Martín Rodríguez. El nuevo territorio de la capital prácticamente retomaba la jurisdicción del Departamento Judicial de la Capital que había sido establecida en 1821, a la que se agregaba la franja costera sur, que iba desde Quilmes hasta unos kilómetros pasando la Ensenada, territorio que jurisdiccionalmente pertenecía al Departamento Judicial Primero. También se agregó la zona de Morón, que le correspondía al Departamento Judicial Segundo.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, el territorio de la nueva provincia del Salado tenía una importante correspondencia con el Departamento Judicial Primero, y el de la provincia de Paraná con los Departamentos Segundo y Tercero integrados. Además, las nuevas "capitales provinciales" fueron también las sedes de los jueces de primera instancia: Chascomús para el Primero y San Nicolás para el Tercero¹².

En tercer lugar, no deja de resultar sugestivo que el nuevo ejido propuesto para la capital abarcara buena parte del territorio que más de un siglo después se constituiría en el Conurbano Bonaerense, incluido lo que será el Gran La Plata. El asunto, más que responder a misteriosas visiones proféticas de Rivadavia, encuentra su explicación en la operación misma que se estaba gestando. Los nuevos límites habían encerrado buena parte de los núcleos poblados que tenían alguna relevancia económica y poblacional, y por lo tanto política e institucional, de los alrededores de Buenos Aires.

En la relación entre la capitalización de 1826 y el futuro territorio del Área Metropolitana de Buenos Aires, resulta más que evidente que

12 Por el mismo decreto del 7 de febrero de 1822, que fijaba sede en Chascomús, se derogaba a la de San Nicolás, que fue reemplazada por Arrecifes, "como punto céntrico de su jurisdicción" (Prado y Rojas, 1878: 224).

los crecimientos paulatinos de estos pueblos históricos en la periferia de la ciudad, activados en distintos tiempos y por circunstancias de índole variada, fueron cubriendo lentamente los "blancos urbanos" que separaban los núcleos originales, llegando a unirse entre sí y con la Capital, determinando la conurbación.

La transcripción a partidos actuales del Área Metropolitana de los territorios que hubiese comprendido la capital de Rivadavia quizás ofrezca una mejor dimensión espacial a la que se hacía referencia.

Además de los actuales límites de la Capital Federal, incluía a todos los partidos adyacentes: Vicente López, San Martín, 3 de Febrero, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, una parte de La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda, más otros dos ubicados al norte: San Isidro y San Fernando, y uno al sur: Quilmes; es decir, la primera corona completa.

También se extendía en territorios que hoy pertenecen a partidos de la segunda corona, como Almirante Brown, Florencio Varela y Berazategui y parte de lo que hoy ocupa Esteban Echeverría y Merlo, a lo que se sumaban las actuales jurisdicciones de La Plata, Berisso y Ensenada.

En cuanto a la relevancia económica de estos pueblos, no se trataba, por cierto, de una riqueza basada en la ganadería que, en todo caso, se ubicaba en zonas más distantes de la provincia. Más bien se vinculaba con una "maniobra del Gobierno de Buenos Aires", fueron las palabras que utilizó el gobernador de Córdoba, Juan Bautista Bustos, para calificar la operación¹³.

Mediante ella, el gobierno nacional se reservaba un territorio que incluía los tres puertos de la Provincia -San Fernando, La Ensenada y Buenos Aires-, y con ellos, el control de la aduana, una importante

13 Paradójicamente, Córdoba fue la única provincia que defendió "los derechos de la ciudad-puerto", su histórica competencia en la hegemonía sobre el interior y particularmente en la influencia sobre el litoral. Justamente no iba a ser ella quien se opondría a la disgregación territorial o sencillamente a la destrucción de la provincia más opulenta y poderosa del país. Para una descripción de la repercusión de la capitalización en el interior ver Ubeira, 1982: 307-313.

cantidad de establecimientos públicos, y una de las zonas más ricas y pobladas del país. Uno de los diputados que con mayor virulencia se oponían al proyecto, Juan José Paso, argumentó, en el debate suscitado en el Congreso (duró doce sesiones), que con la división la Provincia de Buenos Aires, los territorios no federalizados resultantes perderían las dos terceras partes de los ingresos de la aduana y la mitad de la población (Ravignani, 1937: 778).

De hecho, el censo levantado por Ventura Arzac en 1822 indicó que la población total de la Provincia de Buenos Aires estaba cercana a las 143.000 personas, de las cuales unas 62.000 correspondían al antiguo municipio y 81.000 a la campaña. De estos últimos, y si nos guiamos por los valores desagregados que arrojó el censo de 1836, posiblemente un cuarto o más de la población rural de la provincia había quedado circumscripita dentro del área de capitalización de 1826 (Maeder, 1969: 33-35)¹⁴.

El proyecto tuvo la duración del gobierno de Rivadavia; es decir, poco más de un año. Implícitamente, el presidente había supeditado la prosecución en sus funciones a la sanción y aplicación del plan para capitalizar Buenos Aires. Así lo dejó anotado en el oficio con el que el poder ejecutivo introdujo la presentación al Congreso, el 9 de febrero de 1826:

Luego que los señores representantes consagren a este importante asunto la meditación que él demanda, se convencerán que sólo por este medio puede establecerse un Gobierno regular, que empiece a obrar activamente en la organización del Estado. El Presidente juzga de su deber declarar al Congreso General que entretanto no le será posible desempeñar como desea los altos deberes que se le han encomendado (Ruíz Moreno, 1980).

La nacionalización de la ciudad implicaba, entre otras cosas, la nacionalización (es decir, la repartición) de las deudas contraídas por la

14 Varios autores han coincidido en la calidad de los registros que tuvo el censo de 1822.

Provincia de Buenos Aires, lo que no resultaba atrayente al resto de los gobernadores.

También implicaba la disolución del Gobierno Provincial (Legislativo y Ejecutivo). Según los debates, hasta unitarios y federales cerraron filas en defensa de la integridad territorial. Finalmente, los más poderosos terratenientes consideraron que la nueva delimitación constituía un ataque a sus intereses, ya que se les quitaba la zona más productiva de la provincia, con los ingresos provenientes del puerto, representando estos nada más ni nada menos que cerca del 75% de la renta del Gobierno Provincial (Tanzi, 1982: 299-300).

A la presión ejercida desde varios frentes, se sumó especialmente esta última, encabezada, entre otros, por Nicolás de Anchorena y un primo suyo, el futuro gobernador, Juan Manuel de Rosas. Como Rivadavia lo había anunciado, la inviabilidad de la capitalización determinó la renuncia del primer presidente argentino, en junio de 1827.

La construcción de un centro

Con base en los argumentos expuestos es posible entrever que en el arduo proceso de la construcción de Buenos Aires, como centro político de la República Argentina, se condensaron —y a la vez iluminaron con particular intensidad—, los conflictos básicos de la organización nacional postindependiente. Las dialécticas ciudad-campaña e interior-capital se vieron potenciadas en la idea de varios intelectuales posteriores, quienes las establecerán en forma definitiva a través de los pares polares desierto-urbe, de Esteban Echeverría (*El Matadero*, escrito en 1840), o civilización-barbarie, de Domingo Faustino Sarmiento.

La ruptura con las estructuras territoriales coloniales que intentó la capitalización de 1826 no fue más que un efímero pero fundamental proyecto, cuya materialización se vería recién varias décadas después, a partir de la sanción de la Constitución Nacional de 1853, y hasta la federalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1880.

Más allá del fracaso, el proyecto rivadaviano demostró una anticipada visión integral de la problemática urbana y territorial que desataba la dimensión de una capital para el país. Las sangrientas guerras que se sucedieron hasta que la ciudad se convirtiera en capital definitiva en 1880 fueron la confirmación posterior de una centralidad cuestionada, acaso inequitativa, pero necesaria para la organización de la nación de aquel período histórico. El tema de esta relación de una centralidad escindida entre la Capital Federal y sus territorios aledaños, y entre todos ellos y el resto de la Argentina, aún está por resolverse.

Bibliografía

- Aliata, Fernando (1996). "Buenos Aires capital: proyectos y debates en el origen de las metrópolis bonaerense", presentado en el Seminario Internacional Vaquerías, Córdoba (Documento de trabajo 1).
- Aliata, Fernando (2006). *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821 1835*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Annino, Antonio (1995a). "Introducción". En *Historia de la Elecciones en Iberoamérica en el siglo XIX*, Antonio Annino (Coord.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Annino, Antonio (1995b). "Voto, tierra y soberanía y los orígenes del municipalismo mexicano". En *Revoluciones hispánicas, independencias americanas y liberalismo español*, François X. Guerra (Dir.). Madrid: Editorial Complutense.
- Assadourian, Carlos Sempat (1972). "Integración y desintegración en el Espacio Colonial. Un enfoque histórico". *Revista Eure* N° 4, Vol. II, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, marzo.
- Cansanello, Oreste Carlos (1995). "De súbditos a ciudadanos. Los pobladores rurales bonaerenses entre el Antiguo Régimen y la Modernidad". *Boletín* N° 11. Tercera serie. Buenos Aires: Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani" de la Facultad de Filosofía y Letras.

- Carta Geográfica de la Provincia de Buenos Aires (1824). Londres (Se conserva en el Museo Mitre, pieza N° 162, Buenos Aires).
- Chiaromonte, José Carlos (1995a). "¿Provincias o Estados?, los orígenes del federalismo rioplatense". En *Revoluciones hispánicas. Independencias Americanas y Liberalismo Español*, François Xavier Guerra (Dir.). Madrid: Editorial Complutense.
- Chiaromonte, José Carlos (1995b). "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires 1810-1820". En *Historia de la Elecciones en Iberoamérica en el siglo XIX*, Antonio Annino (Coord.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Chiaromonte, José Carlos (1997). *Ciudades, Provincias y Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Díaz, Benito (1959). *Juzgados de Paz de Campaña de la Provincia de Buenos Aires, 1821-1854*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Diffieri, Horacio (Director) (1981). *Atlas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Garavaglia, Juan Carlos (1987). *Economía, sociedad y regiones*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Garavaglia, Juan Carlos (1989a). "Ecosistemas y tecnología agraria: elementos para una historia social de los ecosistemas agrarios rioplatenses (1700-1830)". *Desarrollo Económico* N° 112. Buenos Aires: IDES.
- Garavaglia, Juan Carlos (1989b). "Producción cerealera y producción ganadera en la campaña porteña: 1700-1820". En *El mundo rural rioplatense a fines de la época colonial: estudios sobre producción y mano de obra*, Juan Carlos Garavaglia y Jorge Gelman, Cuadernos Simón Rodríguez. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Garavaglia, Juan Carlos (1993). "Los labradores de San Isidro (siglos XVIII y XIX)". *Desarrollo Económico* N° 128. Buenos Aires: IDES.
- Garavaglia, Juan Carlos y José Luis Moreno (Comps.) (1993). *Población, sociedad, familia y migraciones en el espacio rioplatense. Siglos XVIII y XIX*. Buenos Aires: Editorial Cántaro.

- Garner, Richard (1993). *Economic Growth and Change in Bourbon Mexico*. Gainesville.
- Giunta, Rodolfo (1991). "Buenos Aires, capital virreinal". *Revista Crítica* N° 24. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- Guerra, François Xavier (1992). *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica-Editorial MAPFRE.
- Halperín Donghi, Tulio (1979). *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Halperín Donghi, Tulio (1985). *Tradición política española e ideología revolucionaria de mayo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Hammett, Brian (1995). "Las rebeliones y revoluciones iberoamericanas en la época de la Independencia. Una tentativa tipológica". En *Revoluciones hispánicas. Independencias Americanas y Liberalismo Español*, François Xavier Guerra (Dir.). Madrid: Editorial Complutense.
- Jonhson, Lyman y Susan Midgen Socolow (1980). "Población y espacio en el Buenos Aires del siglo XVIII". *Desarrollo Económico* N° 79, octubre/diciembre, Vol. 20. Buenos Aires: IDES.
- Leeds, Anthony (1975). "La sociedad urbana engloba a la rural: especializaciones, nucleamientos, campos y redes; metateoría, teoría y método". En *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, Jorge E. Hardoy y Richard P. Schaedel (Comps.). Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- Maeder, Ernesto (1969). *Evolución Demográfica Argentina 1810-1869*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mallo, Silvia Cristina (1982). "Los ingleses vecinos de Buenos Aires. Sus inversiones en propiedades urbanas, 1810-1850". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Historia de América. Tomo VI. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Marfany, Roberto (1981). "La ciudad de Mayo". En *Atlas de la Ciudad de Buenos Aires*. Tomo 1. Horacio Difrieri (Dir.). Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

- Moreno, José Luis (1993). "Población y sociedad en el Buenos Aires rural a fines del siglo XVIII". En *Población, sociedad, familia y migraciones en el espacio rioplatense. Siglos XVIII y XIX*, Juan Carlos Garavaglia y José Luis Moreno (Comps.). Buenos Aires: Editorial Cántaro.
- Morse, Richard (1983). "Introducción a la Historia Urbana de Hispanoamérica". En *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. Francisco de Solano (Coord.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Mouchet, Carlos (1963). "Las ideas sobre el municipio en la argentina hasta 1853". En *Evolución institucional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones del Honorable Concejo Deliberante.
- Moutoukias, Zacarías (1988). *Contrabando y control colonial en el siglo XVII*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Prado y Rojas, Aurelio (Comp.) (1878). *Leyes y decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires: Imprenta del "Mercurio".
- Ravignani, Emilio (1937). *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constituyentes, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*. Tomo II. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Romero, José Luis (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Romero, José Luis y Luis Alberto Romero (Dir.) (1983). *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Abril.
- Ruiz Moreno, Isidoro (1980). *La federalización de Buenos Aires*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Tandeter, Enrique (1992). *Coacción y mercado. La minería de la plata en el Potosí colonial 1692-1826*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Tanzi, Hector José y Alicia Mercedes Ubeira (1982). "El centralismo político de Buenos Aires de 1810 a 1830". Presentado en el VI Congreso Internacional de Historia de América. Tomo V. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires.

- Ternavasio, Marcela (1995). "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840". En *Historia de la Elecciones en Iberoamérica en el siglo XIX*, Antonio Annino (Coord) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ubeira, Alicia Mercedes (1982). "Intereses y conflictos en torno a la capitalización de Buenos Aires (1826-1827)". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Historia de América. Tomo V. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Van Young, Eric (1988). "A modo de conclusión: el siglo paradójico". En *Empresarios, indios y estado. Perfil de la economía mexicana (siglo XVIII)*, Arij Ouweneel y Cristina Torales Pacheco (Comps.). Amsterdam.

La centralidad urbana histórica en San Miguel de Tucumán: entre la conservación y la innovación¹

Olga Paterlini²

Introducción

El establecimiento de centros es uno de los aspectos propios de la constitución fáctica del mundo, pues el hombre, centrado en su vastedad, obtiene un punto remisivo desde y hacia dónde dirigirse; en nuestro quehacer disciplinar, los “centros” arquitectónicos constituyen lugares de convergencia, originados por nuestros intereses, nuestras necesidades y aún nuestra afectividad, y como son apreciables por su forma, sus atributos y su designación es posible acudir a ellos sin necesidad de estar presentes, evocándolos, llamándolos en el recuerdo (Morales, 1999: 165-166).

Esta reflexión resulta coincidente con las de otros autores que se refieren a las imágenes materiales de la ciudad, a su forma; en otros casos se incorpora la experiencia del habitar, planteándose de este

- 1 Ideas y conceptos principales de este artículo han sido elaborados por la autora en su Tesis Doctoral: *San Miguel de Tucumán 1850-1920, la gestión de la ciudad*. Universidad Nacional de Tucumán, 2006, Inédita.
- 2 Profesora titular de Historia de la Arquitectura en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Actualmente dirige el Instituto de Historia y Patrimonio y el Programa de Investigación “Patrimonio urbano y arquitectónico del Noroeste argentino entre los ss. XVI al XXI. Estrategias para su desarrollo”. Ha dictado cursos y conferencias en distintas universidades argentinas y del extranjero.

modo dos aproximaciones que remiten a su esencia: el “tejido social” y el “tejido urbano-arquitectónico” o marco que lo contiene; este configura el límite morfológico y en él se revela la acción de las distintas generaciones que lo habitan o habitaron, las que en contacto diario con ese conjunto de formas le fueron otorgando valores y lo usaron como un signo.

Fundada por primera vez en 1565, en Ibatín, “San Miguel de Tucumán y Nueva Tierra de Promisión” contribuyó a construir la estructura espacial de las colonias españolas que, según Jorge Hardoy, quedó establecida en el antiguo territorio incaico entre 1530 y 1580, aproximadamente (Hardoy, 1987: 236). El asentamiento se originó como un nuevo eslabón en la estrategia de ocupación que la corona española desarrollaba para América, plasmada en “una serie de grandes sistemas de ciudades o redes urbanas agrupados(...) en dos espacios genéricos, uno de ellos sobre el eje de los Andes con una proyección en el sur hacia el Río de la Plata” (Vives, 1987: 196). Ciento veinte años más tarde, la ciudad fue trasladada a su localización actual, el sitio de La Toma, a 12 leguas del anterior.

San Miguel en Ibatín, y luego en La Toma, como centro de vida política, religiosa y cultural, permitió asentar la soberanía del reino de España en la región y fortaleció un proceso de ocupación del territorio que se había iniciado quince años antes con la fundación de Santiago del Estero. Se organizó como núcleo urbano con la adopción de una traza que siguió el modelo clásico, una cuadrícula de 7 x 7 manzanas y plaza al centro, espacio a partir del cual se realizó la delineación. El asentamiento determinó así, tanto en la escala territorial como en la urbana, una forma de construcción histórica e ideológica que ha pervivido en el tiempo, conservando la huella del modelo hispánico. Durante el siglo XIX incorporó notas del urbanismo decimonónico a través de un “ensanche”, mientras en el área de trazado colonial se substituyó totalmente esta arquitectura, conservándose solo el trazado como fenómeno de larga duración. Actualmente se transita por una situación similar; el modelo derivado de las reflexiones en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna

(CIAM)³, solo creó fragmentos a escala urbana en la periferia, mientras el edificio en altura, hecho individual distintivo de la ciudad moderna, va reemplazando aceleradamente la edificación construida hasta 1930 en el Área Central. Esta representa a “la ciudad” y es, a la vez, su “Centro Histórico”, mientras se comporta, además, como centro del “área metropolitana” provincial.

Transcurridos más de 320 años de evolución, San Miguel de Tucumán representa un caso donde destaca la persistencia de la centralidad hispánica fundacional como “expresión de las demandas de reproducción social, económica, política, cultural y simbólica de (los tucumanos) en su experiencia de producir ciudad” (Ludeña, 2002: 45-65); la planta urbana actual ocupa más del 85% del territorio correspondiente al municipio. Desde la fundación, la ciudad ha multiplicado el trazado inicial casi 40 veces e incrementado su población más de 1.800 veces, conservando la orientación fundacional norte-sur y oeste-este como una constante. La ciudad contemporánea, con más de 500.000 habitantes, concentra en 90 km² casi el 50% de la población de la provincia y está integrada a un área territorial mayor, el Gran San Miguel de Tucumán, donde habita casi el 60% de la población distribuida en seis municipios y diez comunas rurales, los que, por su marcada dependencia, actúan como nodos de una inorgánica descentralización.

El funcionamiento urbano actual es muy complejo; el crecimiento sostenido del parque automotor congestiona las antiguas calles de 12 varas y distintos proyectos para su ensanche o para optimizar la dinámica de comportamiento han resultado de imposible aplicación. La transformación urbanística ha sido escasa a pesar de haber contado con dos planes reguladores. El de Ángel Guido, de 1936, apuntó a revalorizar el Centro Histórico y a insertar el modelo Ciudad Jardín para la periferia; el Plan Regulador de Cino Calcaprina, de 1956, se centró en la relación con el área metropolitana y en introducir notas del tejido del urbanismo moderno mediante la reutilización de las antiguas esta-

3 Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM): entre 1928 y 1959, calificados profesionales, entre ellos Le Corbusier, desarrollaron 11 reuniones para reflexionar sobre los temas del urbanismo y la arquitectura modernos.

ciones ferroviarias. En la práctica, solo se aplicaron algunas ideas sueltas de ambas propuestas, lo cual ha entorpecido antes que contribuido al desarrollo armónico del Área Central. Las planificaciones sectoriales suman hoy un buen número; escasamente implementadas, no resultaron suficientes para resolver problemas estructurales, por lo que, en 2004, la Comuna incentivó la formulación de un plan estratégico que hasta el momento ha quedado nuevamente en los papeles.

Quien estudia técnicamente a San Miguel de Tucumán la define como una ciudad intermedia, desarrollada por anillos concéntricos que organizan tres zonas claramente diferenciadas. La primera es el “Área Central” mencionada, integrada por el “Casco Fundacional”⁴, las 9 x 9 manzanas de 1685 y el ensanche propuesto a partir de 1877 o “Casco Liberal”⁵; este sector está delimitado perimetralmente por cuatro *boulevards*, hoy las “avenidas centrales”. Ambos constituyen una unidad desde el punto de vista funcional y simbólico, aunque presentan rasgos particulares respecto del tejido y el paisaje urbanos, como reflejo del momento histórico que los originó.

Ello resulta perceptible para quien habita en la ciudad. Las 252 manzanas conforman el sector urbano más consolidado por los mayores niveles de ocupación y dotación de servicios; representan el reservorio del patrimonio arquitectónico y, con ello, a la imagen que se evoca cuando se describe la ciudad. Al mismo tiempo, es el área donde se debate con mayor criticidad el funcionamiento del comercio formal con el comercio informal.

El segundo anillo, pericéntrico, está integrado por aquellos barrios o pequeños asentamientos que surgieron en forma independiente a la estructura fundacional y que, con el crecimiento o expansión de la

4 *Casco Antiguo o Casco Fundacional*: constituido por las 9 x 9 manzanas de 1685 que se extienden en la ciudad actual, entre las calles Santiago del Estero y General Paz (en sentido norte-sur) y desde las avdas. Saenz Peña y Avellaneda hasta las calles Salta y Jujuy (en el este-oeste). El Área Fundacional se trazó con 7x7 manzanas en Ibatín, en 1565.

5 *Casco Liberal*: corresponde al sector comprendido por las antiguas calles de ronda y los *boulevards* proyectados en 1878 y construidos diez años después; se identifican como Avdas. Sarmiento, al norte, Roca, al sur, Avellaneda-Sáenz Peña, al este y calle Salta-Jujuy, al oeste.

ciudad fueron quedando integrados en una totalidad. Conforman una mancha extensa pero carente de atractivo respecto de la calidad del espacio urbano, aunque les alcanzan los servicios de infraestructura con distribución por red.

Un tercer anillo, periférico, hace de límite a la planta urbana de San Miguel de Tucumán, aunque la urbanización se prolonga más allá de su jurisdicción administrativa superando barreras naturales, como el río Salí hacia el este, o barreras artificiales, como los canales de desagüe que la rodean; de este modo se articula con los municipios colindantes y conforma el Gran San Miguel de Tucumán. En este anillo están radicados los mayores contrastes, por la coexistencia de niveles extremos en cuanto a lo económico y social, situación que tiene su reflejo directo en lo morfológico y lo paisajístico.

Cada área fue decantando un modelo urbano que responde a los criterios vigentes del momento en que se produjo su conformación. Sin embargo, en el imaginario colectivo, la ciudad se presenta trazada con la cuadrícula descripta, aunque esto solo es válido para un 38% de la planta actual; el resto responde a patrones de amanzanamiento donde predomina la manzana rectangular y el agrupamiento tipo barrio jardín. Este hecho resulta demostrativo de la internalización que posee el habitante respecto del Área Central a la que reconoce, como ya se mencionara, como “la ciudad”.

Lejos de constituir un tejido armónico, San Miguel de Tucumán se presenta hoy “fracturada” *por la profunda desigualdad en la distribución de los servicios y equipamientos entre los distintos sectores de la población*; solo el 97% de los habitantes posee servicios en red de agua potable, el 67% gas natural y el 68% desagües cloacales. La disponibilidad de espacios verdes es de 6,1m² por persona, cifra escasa respecto de los 14m² que recomienda la Organización Mundial de la Salud (Municipalidad de San Miguel de Tucumán, 2004: 2). Contrasta con esta situación la presencia de “(...) un centro comercial extenso y de gran vitalidad” que se comporta como centro comercial de la provincia y del NOA, “por su oferta comercial, cultural y de servicios” (Ídem.).

Fotografía 1. Las llamadas Torres Gemelas en Polanco



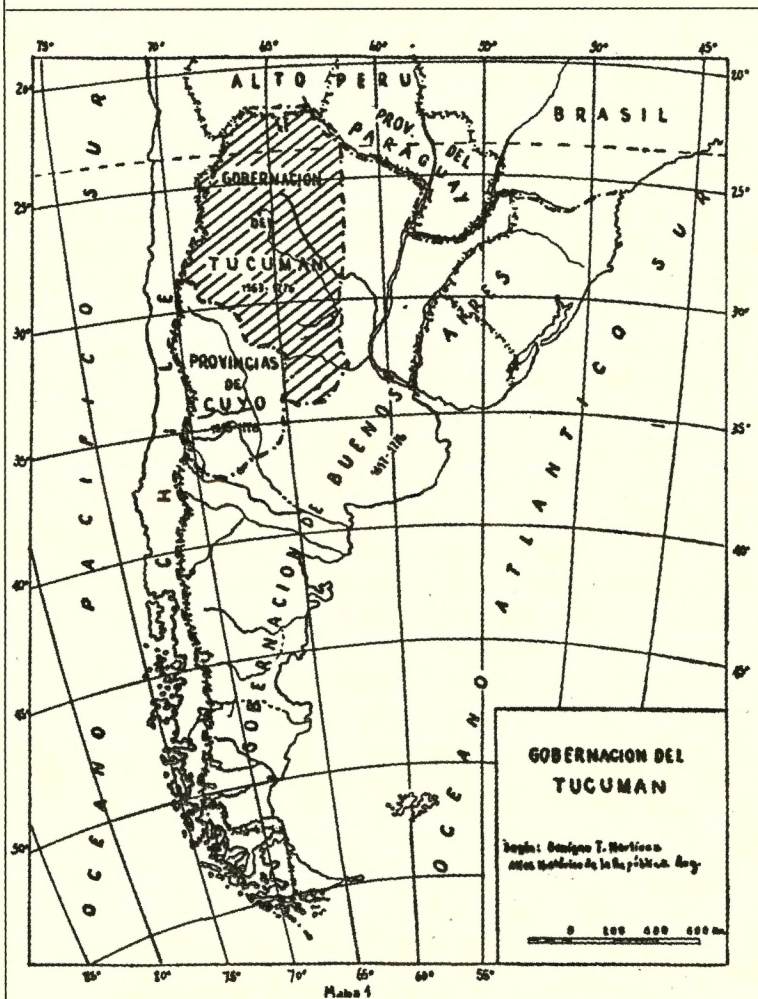
Autor: Edmundo Font

El trabajo se orienta a interpretar el proceso de conformación del Área Central a través de dos modelos, el del período virreinal y el decimonónico, incluyendo la fase transicional entre ambos, y entendiendo que durante estos dos siglos y medio se conformó la identidad urbanística de Tucumán. Se reflexiona, luego, sobre la idea de centralización-descentralización y su comportamiento en la ciudad contemporánea.

La centralidad del dominio español

Francisco de Aguirre dictó, en mayo de 1565, una instrucción designando a su sobrino Diego de Villarroel con mandato para poblar “la ciudad e pueblo de San Miguel de Tucumán en el campo que llaman en la lengua de los naturales Ebatín, ribera del río que sale de la quebrada o el sitio que os pareciere” (Lizondo, 1965: 48). Aguirre había fundado desde Chile, en 1553, la ciudad de Santiago del Estero “que posteriormente quedaría ligada a Lima y a Charcas dada la dificultad

Plano 1. Gobernación del Tucumán



Fuente: Santamarina, 1968

de la relación trasandina con Chile” (Gómez-Ferrer, 1987: 248). En nombre de Dios, del Rey Don Felipe II y del gobernador Aguirre, se dio por fundada la ciudad, determinando el espacio para plaza y colocando en su centro el rollo y la picota, designando los miembros del primer Cabildo, repartiendo los solares, huertas, estancias y fijando los ejidos⁶ (Vives, 1987: 194); se hizo levantar, además, el padrón de unos 10.000 indios que se hallaban en la jurisdicción, los que fueron repartidos en encomienda a los vecinos. Según Lizondo Borda (1965: 33), la Provincia del Tucumán comprendía la extensión aproximada del territorio actual, es decir, unos 27.000 km².

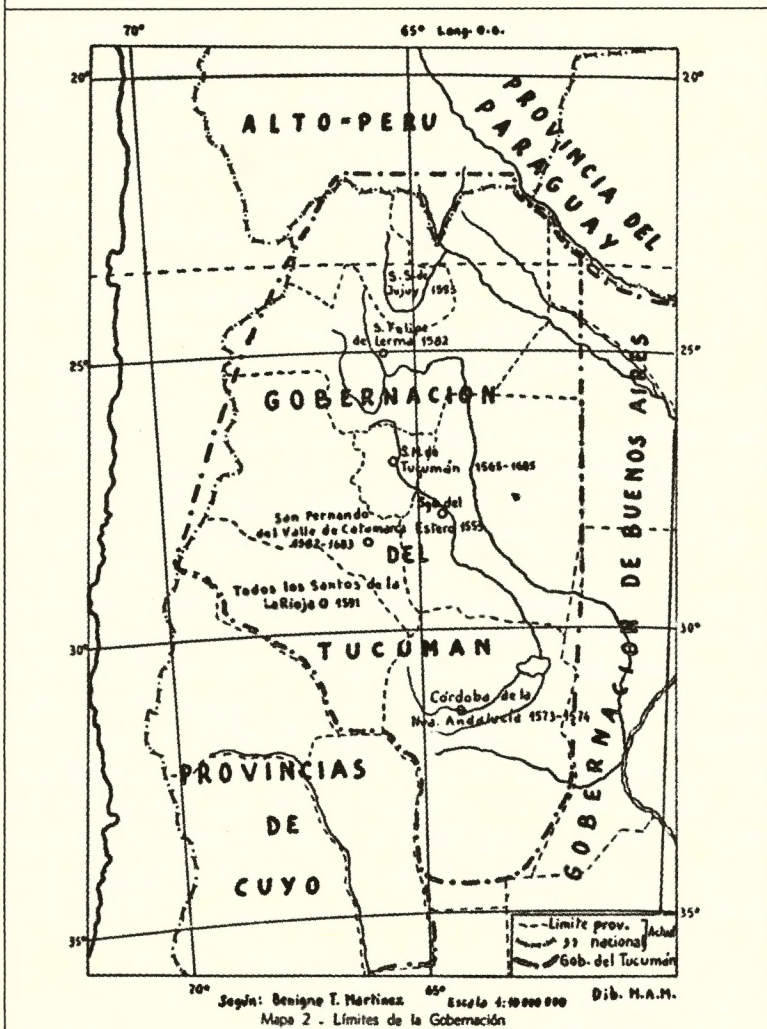
Cumpliendo con la actividad habitual de la exigencia fundadora, se organizaron los mecanismos de gobierno de la monarquía, creando un pequeño bastión del poder real; el territorio quedó centralizado en la ciudad de San Miguel, cuyo tejido social y urbano partió, desde los inicios, estratificado. Como toda ciudad hispanoamericana, representó *un dominio territorial que superaba la propia dimensión urbana: tenía adscrito un territorio a través de propios, ejidos, etc.*, con el que podía relacionarse sin alcanzar el de la ciudad siguiente.

Hacia 1680, la ciudad se encontraba en franca decadencia, lo que motivó su traslado a 12 leguas de Ibatín, proceso surgido “de cauidlos Consejos y Juntas fechas por el comun de los Vecinos feudatarios y moradores Eclesiásticos y rreligionos” y recogido por Juan Díez de Andino, quien lo transmitió a la corona en 1679 (De Lázaro, 1941: 11-12)⁷; esta lo apoyó mediante Cédula Real, iniciándose una gestión de

6 Toda fundación producía un acta notarial del reparto de solares efectuada por el escribano del Cabildo recién constituido, que consistía en: un precario dibujo de la traza donde se señalaban los nombres de cada propietario del solar, la ubicación de las principales instituciones, la orientación y otros datos complementarios. Por referencias posteriores se conoce que existió este plano para SMT, aunque nunca fue encontrado (N. de la A.).

7 De Lázaro, prof. de Historia Argentina y Americana de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán, ha reproducido en esta publicación las piezas documentales —actas capitulares— que se conservan en el Archivo Histórico de Tucumán. Se trata de una reproducción de fuentes, cuya consulta, de otro modo, resulta muy restringida. Es la primera vez que las actas se reproducen in extenso.

Plano 2. Límites de la Gobernación del Tucumán



carácter político que duró algo más de cinco años y que se dio por terminada el 4 de octubre de 1685 con el traslado efectivo de la ciudad. Para trazar a San Miguel en el nuevo sitio y localizar las órdenes religiosas, el procurador general Francisco de Herrera Calvo aconsejó, en 1681, “que puestos en el se formela planta, solares y calles y se les de posesión de ellos, según y dela manera que esta esta ciudad” (De Lázaro, 1941: 16-17). La recomendación tuvo especial importancia, porque explicitó la intención de repetir la traza y su forma de ocupación. Cuatro años más tarde el Cabildo reiteró el criterio pero propuso ampliar la planta de 7 x 7 a 9 x 9 manzanas, “porque [se espera que con el tiempo vendra en] crezer y opolencia esta dha ciud con la dela Plaza que esta p Zentro en medio” (Lizondo, 1965: 107-110)⁸.

Esta decisión representó el primer crecimiento de San Miguel de Tucumán, si no planificado al menos meditado, pues previendo su desarrollo futuro se amplió de 49 a 81 manzanas, lo que significó casi un 40% más de superficie y 128 solares nuevos, mientras se conservó una idéntica morfología de trazado⁹. En 1773, la ciudad estaba reducida a cinco cuadras perfectas “pero no está poblada a correspondencia” (Carrió, 1973: 67), y los vecinos principales no pasaban de 24.

Para el griego, *logos* significó la razón, pero en latín se transformó en *ratio*, es decir en la división del mundo en porciones para hacerlo comprensible. Así se hizo con el trazado de esta ciudad. El damero generó una planta urbana en cuadrícula, homogénea por su geometría, en la que estaba prevista la ocupación de todas las manzanas salvo la del centro, destinada a la plaza. El relevamiento de la ciudad vieja para trazar la nueva, 120 años más tarde (Actas Capitulares de San Miguel de Tucumán, 1685: 290-293), permitió precisar sus características: manzanas cuadradas de 166 varas de lado, calles de 12 varas, calles de ronda de 24 varas y cuatro solares por manzana, de 83 x 83 varas

8 Ver también: Archivo Histórico de Tucumán (A.H.T.) Actas Capitulares, Vol. I Fs. 162-163, 04/10/1685.

9 La planta urbana de La Toma tiene como límites, en la ciudad actual, las calles Santiago del Estero, hacia el norte, General Paz, al sur, Salta-Jujuy, hacia el oeste y las avdas. Sáenz Peña-Avellaneda, hacia el este.

el trazado. La ocupación de la traza quedó sujeta a la voluntad de cada vecino poblador y a sus posibilidades para construir, destacándose en el contexto, aún desde el comienzo, los edificios institucionales civiles y religiosos que adquirieron características “singulares”.

Los cuatro solares en que se dividió la manzana podían ser propiedad de uno o más vecinos; en los primeros años del siglo XVII, algunos eran propietarios de una manzana completa o “cuadra cuadrada”, o media manzana o “cuadra entera”, mientras otros habían comenzado a subdividirlos; así, mientras la traza de la ciudad se caracterizó por la regularidad geométrica, las subdivisiones no siguieron igual patrón. A medida que las construcciones fueron desarrollándose en este juego entre lo regular y lo orgánico, el patio o los patios actuaron como elementos ordenadores de la edificación.

La primera tensión introducida en la traza fue funcional y geométrica, al localizar el único espacio público en la manzana central del damero; la centralidad quedó complementada con el jerarquizado uso del suelo que se depositó en ella y en su entorno. La plaza repitió para la ciudad la idea de la ciudad-núcleo del territorio y, de esta forma, se constituyó en el “espacio centro” del “centro territorial”.

El proceso de ocupación del suelo urbano derivó en una organización radioconcéntrica; la iglesia Matriz, el Cabildo, la iglesia y el convento de los jesuitas (luego de los franciscanos), el comercio de Castilla, algunas casas de vecinos destacados fortalecieron esa inicial e incipiente “área-centro” que ocupaba el 18% de la superficie total de la planta urbana en Ibatín. Le rodeaba un área de jerarquía menor, casi “pericéntrica”, inmediata, con superficie equivalente al 32% del total, donde se localizaron, sobre calles centrales (las calles reales que partían de la plaza), los franciscanos (luego lugar de los dominicos) y los mercedarios, con sus respectivos conventos, acompañados por el vecindario destacado. Los arrabales eran, finalmente, un “área periférica” con el 50% restante de la planta fundacional que colindaba, y casi se mimetizaba por sus características, con los ejidos. Mientras la ciudad estuvo en Ibatín, se localizaron allí los molinos, la fábrica de tejas y la Ermita de los santos Simón y Judas.

Esta sencilla organización se conserva en el funcionamiento contemporáneo de San Miguel de Tucumán, como ya se explicara anteriormente, pues en el tiempo, cada sector fue ampliándose en sí mismo y desplazando al que le rodeaba¹⁰, aunque sin alterar el comportamiento o la distribución de la población en la planta urbana.

El área-centro

Hispanoamérica se rigió y se dirigió desde España; las actividades se desarrollaron en el Cabildo y en la Plaza Mayor, donde tuvo lugar el acto jurídico de la fundación (Lizondo, 1965: 19). En Tucumán la plaza era solo “un vasto cuadrado sin ornamento alguno, en el cual crecía libremente la yerba” (Jaimés, 1914: 14; citado en Paéz, 1985), y en cuyo centro estaba colocado el “rollo” o “árbol de la justicia”. Es posible pensar que, tal como sucedía “en las ciudades y villas de pequeño tamaño(...) la plaza principal servía para las fiestas y procesiones religiosas(...) como paseo de la gente, como estrado para la justicia y como plaza de mercado semanal” (Salcedo, 1990: 56). La localización de las instituciones en sus manzanas frentistas acentuó la centralidad conformando núcleos arquitectónicos como lugares de convergencia, por los intereses, las necesidades y la afectividad que fue decantando la población al construirlos. La zona fue la de mayor intensidad de usos al involucrar a la población en su totalidad.

El área-centro se fortaleció con la construcción del Cabildo, de La Matriz y del convento e iglesia de los jesuitas que arribaron entre 1585 y 1587. A fines del siglo XVIII el conjunto jesuítico ocupaba el solar casi completo (Peña de Bascary, 1985); en la ‘Ranchería’ del colegio existían ciento veinte y siete negros esclavos, de toda edad y sexo” (Groussac et al., 1882: 123). Cuando, dos siglos después, la orden fue expulsada, el edificio pasó a los franciscanos, lo que significó su ingreso al centro funcional y geométrico de la ciudad.

10 El Área Central actual de SMT fue legalizada por la Ordenanza General de Construcciones en 1930; refirió al sector comprendido por los cuatro *boulevards* trazados a fines de 1880; el área periférica fue anexando los pequeños asentamientos o urbanizaciones de carácter rural hasta constituir la planta urbana actual.

Notas urbanísticas del modelo hispano

Hacia 1565, los criterios urbanísticos aplicados por España en América se habían decantado a través de una creciente reflexión trasladada mediante instrucciones, capitulaciones y/o resoluciones de distinto tipo, proceso acompañado por una intensa praxis. Las precisas ordenanzas de 1573, así como las Leyes de Indias de 1681, no fueron aplicadas en la región del NOA, ya fuera en ciudades de nueva fundación o en aquellas que se trasladaron. En la mayoría se aplicó el plano de trazado ortogonal, planificado en abstracto, con manzanas cuadradas y funcionamiento centralizado. Todos los Santos de la Nueva Rioja (1591), San Fernando del Valle de Catamarca (1683) y San Miguel de Tucumán en La Toma (1685) repitieron el modelo clásico y lo aplicaron sin consideración del lugar, creando sitios a la manera de una ciudad ideal. En Tucumán se tomó asiento en la selva tucumano-oranense, un lugar pedemontano difícil por la orografía y la exuberante vegetación, elementos que no incidieron en el trazado.

La fundación ratificó el plano regular en damero o en cuadrícula como criterio de ordenamiento, el que actuó como una malla bidimensional, soporte de un desarrollo en tres dimensiones por la edificación. Por sus características reflejó las notas del urbanismo clásico hispanoamericano: regularidad geométrica y dimensional; centralidad geométrica y funcional; diferenciación de vías y posibilidad de un crecimiento ilimitado en las cuatro orientaciones.

El tejido resultó un todo compuesto por partes interrelacionadas, lo que otorgó al conjunto una imagen de claridad y racionalidad. El cosmos se ordenó a "regla y a cordel"; las dimensiones máximas previstas para la traza, de 1200 m en Ibatín y 1600 m para La Toma, aunque no construidas, permitían a sus pobladores un recorrido permanente y, con ello, la comprensión integral de su universo. El trazado de San Miguel en La Toma confirmó la validez de la cuadrícula y representó su primera expansión urbana al incrementar la superficie 1,6 veces.

A partir de la plaza se transfirió la idea de ocupación del lugar y se trazó la ciudad. El espacio público constituyó el referente geométrico

y funcional de la composición y el sistema nació, por ello, decididamente centralizado.

La inserción de las funciones urbanas significó la cualificación del ordenamiento clásico. El espacio arquitectónico, fenoménico y pragmático, otorgó particularidad al lugar según fue decidiéndose la ocupación. El tejido urbano resultó entonces de la relación entre el trazado y la arquitectura, en lo cual su temporalidad y finalidad resultaron imprescindibles frente a la atemporalidad de la traza.

La independencia entre lo público y lo privado fue definiéndose a medida que se subdividieron los solares y se ocuparon los lotes. Se tendió a crear paramentos de carácter continuo, lo que no siempre fue logrado; como criterio ordenador subyace, ya en este modelo hispánico, el germen de las futuras “línea municipal” y “línea de edificación”. Para los edificios religiosos se generó un espacio previo al acceso, a manera de un atrio.

Desde el inicio se distinguió entre “edificios singulares” y “arquitectura de acompañamiento”. Los primeros representaron a las funciones institucionales, civiles y religiosas; por sus características –altura, tipo de arquitectura y materiales utilizados– facilitaron la orientación de los habitantes.

La centralidad de la fase republicana

El período que se extiende de 1810 hasta 1870, aproximadamente, ha sido considerado, en numerosos estudios, como una fase postcolonial. Investigaciones más recientes demuestran que en ese nuevo contexto caracterizado, entre otros, por el paso a la vida independiente, se plasmaron nuevas huellas estructurales en el tejido urbano. Para San Miguel de Tucumán se trató de 60 años en los que se creó la Provincia de Tucumán (1814) otorgando a la ciudad rango de Capital; en 1824, cuando el Cabildo cesó en sus funciones, se inició la organización de nuevas y modernas instituciones de gobierno, entre ellas, en 1868, la Municipalidad. Este organismo asumió todo lo referente a la adminis-

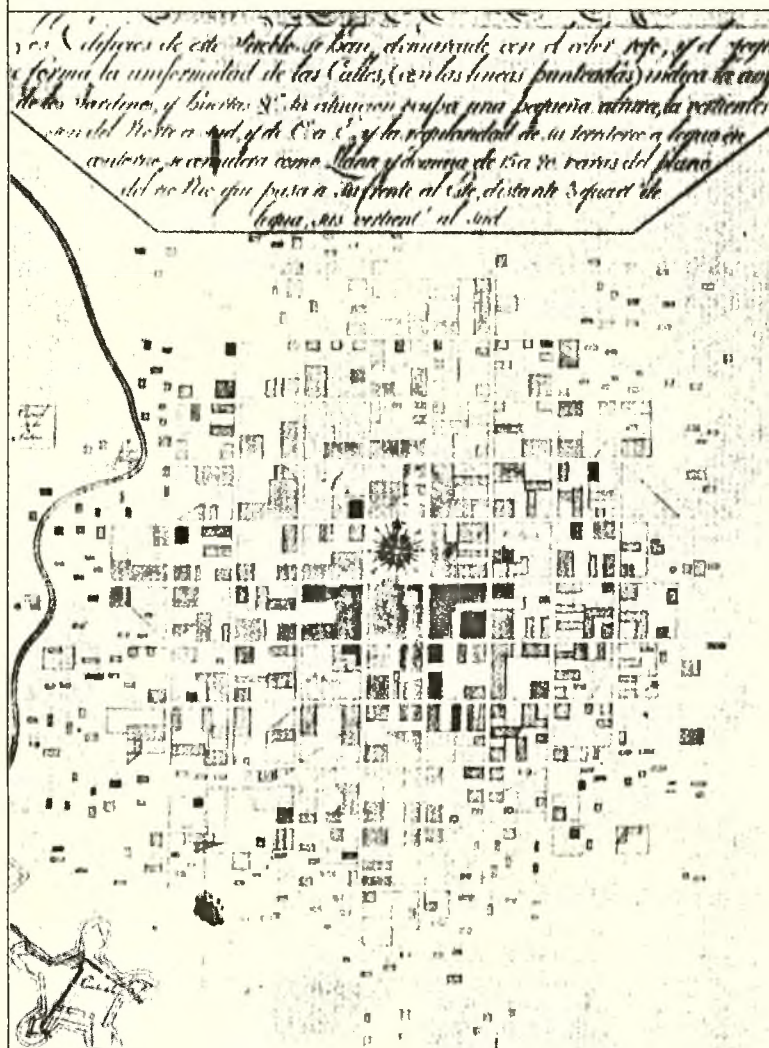
tración urbana (Cordeiro y Damiro, s/f: 448), dando continuidad a decisiones adoptadas previamente, como la Planificación de los Ejidos que el Cabildo había encargado a Felipe Bertrés, en 1821.

En el primer cuarto del siglo XIX, Tucumán era “una ciudad mediana, [considerada] la mejor situada de Sud-América, localizada en una de las llanuras más fértiles del mundo (Temple, 1920: 52), una meseta elevada y cuajada de árboles, en posición tal que la vista por cualquiera de los lados [era] deliciosa” (Parish, 1959: 297). La ocupación no había ocupado aún toda la trama fundacional, aunque un caserío con cierto orden estaba construido más allá del espacio legitimado como urbano por las calles de ronda. En 1845, la población de la provincia sumaba 57.876 hab; 16.822 hab estaban radicados en el Departamento Capital. El Primer Censo Nacional de 1869, levantado al cierre de esta fase, indicó 108.953 hab y 17.438 hab, respectivamente.

Hacia 1818, la administración tenía dificultades para materializar el trazado fundacional; si bien las descripciones presentan una ciudad de “calles muy regulares(...) espaciosas(...) trazadas a cordel y cortadas por otras en ángulo recto”, las intervenciones de los agrimensores descubrían casi a diario “una deformidad tan excesiva” en las medidas de manzanas, calles, solares y en la línea de edificación, que se afectaba el interés público tanto como el de los particulares. La aplicación de criterios técnicos para regularizar la traza obligaba en muchos casos a la demolición de construcciones existentes o a la pérdida de importantes superficies, cuando no la del lote entero (AHT, 1818).

En 1816, el Cabildo observó la necesidad de regularizar el trazado de la zona de los ejidos y de conocer el estado de la propiedad. Para ello encargó a Felipe Bertrés, ingeniero francés del Ejército Auxiliar del Alto Perú, luego agrimensor general de la Provincia, la realización del “Plano topográfico y plantel de la Ciudad de San Miguel de Tucumán, y de la organización en general de las manzanas y demás territorios que le pertenecen”. La propuesta se sustentó en extender la cuadrícula en la zona de los ejidos, al norte, oeste y sur de la ciudad, siguiendo el patrón fundacional. El terreno de las chacras, al norte, fue transformado en 21 potenciales manzanas de 166 varas, más

Plano 4. Plano de 1814



Fuente: Gutiérrez, 1982

sus calles intermedias de 12 varas; hacia el oeste y hacia el sur se planificaron 14 cuadras y ocho varas y las calles respectivas; hacia el este se respetaron las “frangas” de quintas, pre-existentes (Ávila, 1920: 439)¹¹.

El Plano Topográfico representó la previsión del estado para el desarrollo futuro de la ciudad. Bertrés propuso un ordenamiento sencillo tendiente a corregir “grandes errores en la extensión y dirección que deben conservar las cuadras” y conformó la primera planificación física en gran escala. Su concreción significó un trabajo arduo y lento (AHT, 1862)¹², en el que el modelo hispánico se mantuvo hasta 1872, cuando se modificó por ley el diseño de la traza en cuanto a dimensiones y concepción paisajística.

Fortalecimiento y expansión del área-centro

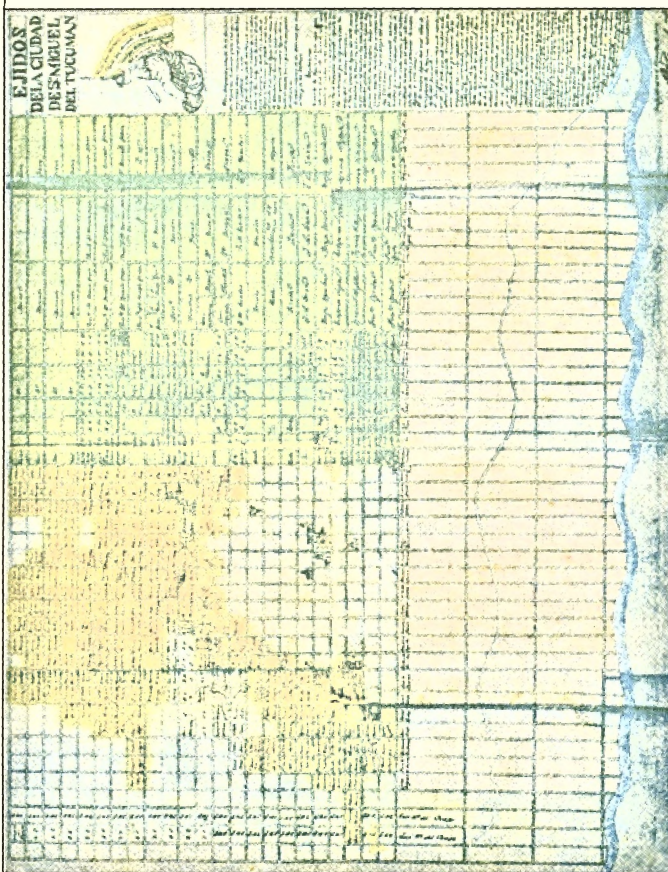
La organización urbana conservó la centralidad desde lo funcional, mientras la geométrica, por la tendencia de ocupación del trazado, desapareció; era algo previsible ya que en los ejidos fundacionales se había priorizado la proximidad al río Salí antes que una reserva de terrenos en esa dirección. En 1858 se crearon tres nuevas plazas “por el gran aumento en que marcha la población”, las que no alteraron la centralidad pues solo funcionaron como “puntos de carga y descarga para las tropas de arrias y carretas”, prohibidas de ingresar más allá de cuatro cuadras de la plaza principal (Cordeiro y Damiro, s/f: 161).

Según Florencio Sal (1969), “lo que podía llamarse villa” en esos años, “no excedía dos cuadras a todos los rumbos de la plaza”; hacia afuera había solo sitios y quintas con ranchitos aislados y escasos. La

11 El autor describe que en 1816 los terrenos del Bajo estaban divididos en quintas de una cuadra de frente por fondo hasta el río Salí.

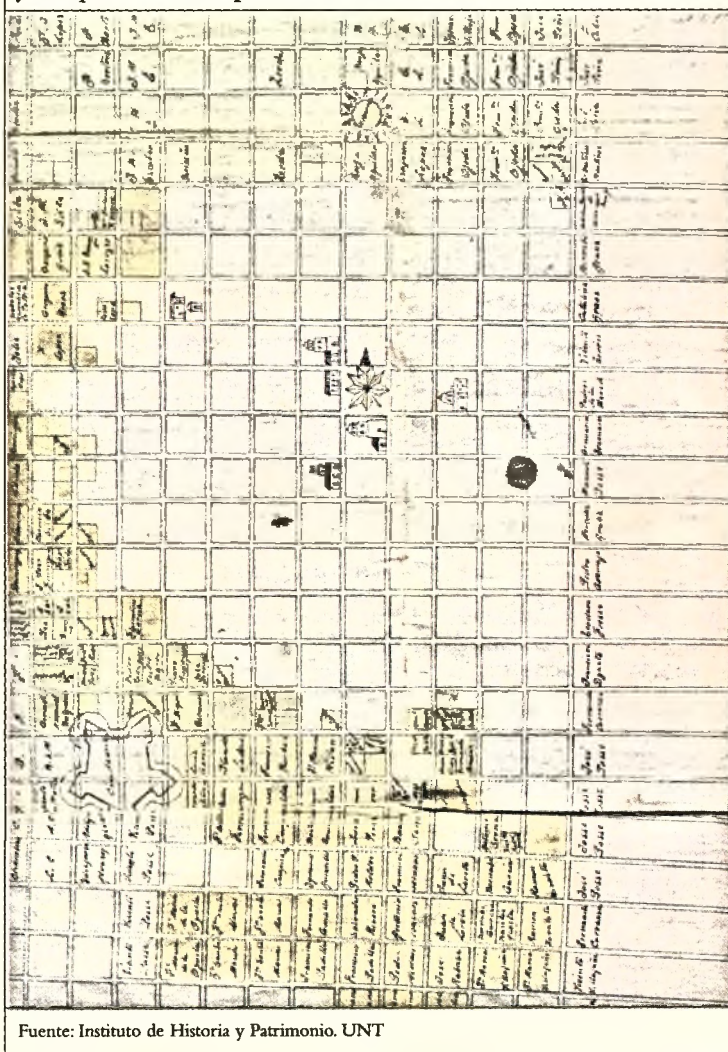
12 El vecino J. Aráoz solicita a la Oficina Topográfica delinear un sitio; la situación revela que “sin intervención de agrimensores, la calle Muñecas ha sido trazada arbitrariamente por los particulares o dueños de los edificios que la componen, de Sud a Norte, sin arreglo alguno”, lo que le ha significado una pérdida de 30 varas a su propiedad; para recuperarlas, debido a que ya hay una casa construida hacia el oeste, Aráoz debe edificar otra equivalente, quedarse con la antigua y pagar el costo de árboles y otros elementos existentes en el terreno.

Plano 5. Felipe Bertrés, "Ejidos de la Ciudad de San Miguel de Tucumán", realizado en 1821 y recopiado en 1914 por Pedro Cabot



Fuente: Instituto de Historia y Patrimonio. UNT

Plano 6. Felipe Bertrés, detalle del área urbana, según el plano de "Ejidos de la Ciudad de San Miguel de Tucumán" realizado en 1821 y recopilado en 1914 por Pedro Cabot



plaza mayor, denominada ahora “Libertad”, afianzó su centralidad funcional definiéndose como espacio público para actividades de carácter lúdico y simbólico; el “Dr D. Marcos Paz (...) la convirtió en paseo público allá por 1859, cuyas ventajas todos conocen hoy, especialmente en la estación ardiente del verano” (Granillo, 1872/1947: 67). Desde 1810, se habían realizado trabajos de nivelación (Cordeiro y Damiro, s/f)¹³, amojonamiento de su manzana, empedrado de las calles que la rodeaban, plantación de dos hileras de naranjos en el perímetro, ornamentación del centro con monumentos sucesivos, colocación de bancos, a lo que se sumó la iluminación a querosene (Páez de la Torre, 1985)¹⁴. En síntesis, los trabajos públicos tendieron a enfatizar su rol central como reflejo de los progresos de la población.

En esta zona continuaron concentrándose las actividades urbanas de mayor jerarquía y complejidad, resueltas con una edificación que mejoraba en paralelo con los cambios de la plaza; fue el caso del Cabildo, ahora un “gran edificio de dos pisos, con galerías bajas y altas, exteriores e interiores” (Granillo, 1872 [1947]: 68). La Iglesia Matriz estrenó su nuevo edificio en 1856 (Meyer, 1993: 142), y por primera vez, se incorporó a la ciudad un templo de tres naves; para Mantegazza era “una catedral moderna (...) tal vez la iglesia más bella de la Confederación”. Para Burmeister, si bien era un edificio que debía citarse, representaba “en todo sentido una obra malograda”; sus “proporciones fallan y resulta una mezcla terrible de toda clase de formas arquitectónicas” (Burmeister, 1816: 128).

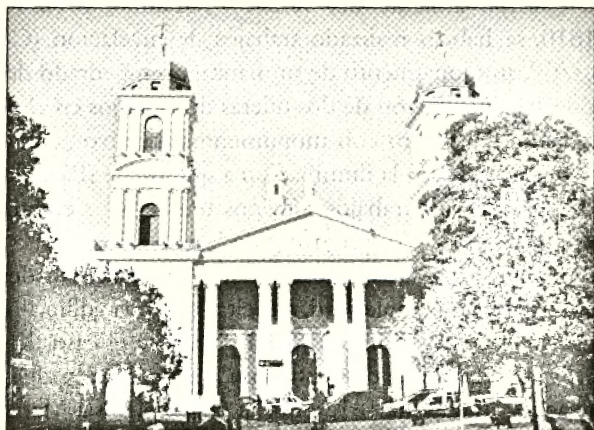
En ambos edificios se centró el adelanto arquitectónico; otros como San Francisco se optimizaron parcialmente, aunque asimilaron el funcionamiento de la incipiente actividad educativa. La orden mercedaria, extinguida temporalmente, perdió la mayor parte de la manzana que poseía desde la fundación; el convento fue destinado al

13 En la nivelación se han echado miles de carradas de tierra y aún falta bastante para su conclusión; sin embargo, es ya un paseo público con asientos y naranjos, que sirve de reunión en los días festivos.

14 Resulta una publicación de consulta obligada para quienes deseen profundizar en el conocimiento de la evolución del la Plaza Independencia.

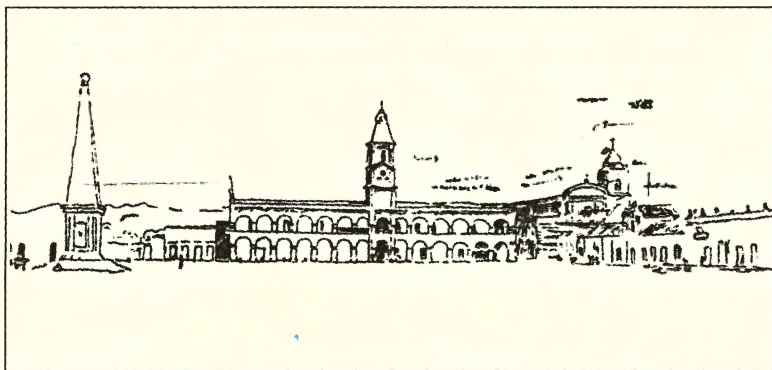
funcionamiento del primer colegio secundario, el San Miguel, y hacia 1864, del Colegio Nacional, recientemente creado.

Fotografía 2. Iglesia Catedral de Tucumán



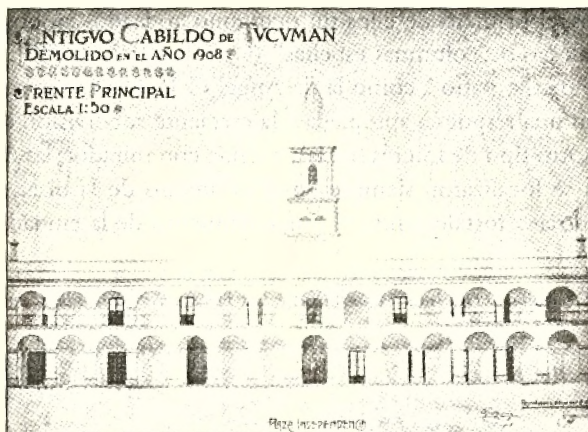
Autor: Pedro Dalgare Etcheverry. Fotografía: Alberto Nicolini

Imagen 1. Dibujo de León Pallière de la Plaza, el Cabildo y San Francisco en 1856



Fuente: Archivo Histórico de la Provincia de Tucumán

Imagen 2. Dibujo del Cabildo de A. Gattamora



Fuente: Museo Casa Histórica de la Independencia, Tucumán

Otras actividades fueron fortaleciendo la centralidad; en 1838, se construyó un teatro a la vuelta del Cabildo, demolido años después; al finalizar los años sesenta estaba en construcción uno nuevo, dos cuadras al poniente de la plaza, al que Granillo caracterizó como el “segundo Teatro de la República” después del Colón. Tampoco fue el definitivo.

En el perímetro de la plaza funcionaban el “centro social Club 9 de Julio con elegante local” (Páez de la Torre, 1987: 12)¹⁵, un hotel y tiendas de jerarquía, las que se expandían por las calles centrales, en muchos casos en “cuartos de alquiler” de las viviendas; en las tiendas se anunciaban tanto productos importados como de factura regional: lienzo inglés, lienzo americano, corbatas largas de seda negra, muñecas, ponchos azules, sombreros de vicuña y sombreros de lana, guantes de algodón, peines de marfil, casimir, botones de ágata, entre una gran variedad de productos.

Fue un período significativo para la arquitectura doméstica; a la vivienda “a patios” colonial se le sumó la de medio patio o “casa cho-

¹⁵ El autor cita al diario *Eco del Norte*, que en 1857 anunciaba la instalación del Club “Julio”, de 70 socias, en “siete piezas decentemente arregladas (...)”

rizo". Una de las más destacadas fue la de Felipe Posse con "dos grandes patios, el primero de ellos un octógono, rodeados ambos de elegantes galerías de columnas esbeltas" (Granillo, 1872 [1947]: 73). Las casas "de medio patio", como la de Ángel C. Padilla frente a la Plaza, resultaron una respuesta apropiada a la creciente subdivisión del suelo urbano. Otro tipo de interés fue la vivienda con mirador; las de mayor jerarquía se localizaron siempre en el perímetro de la plaza o en las calles centrales, fortaleciendo el funcionamiento de la ciudad misma.

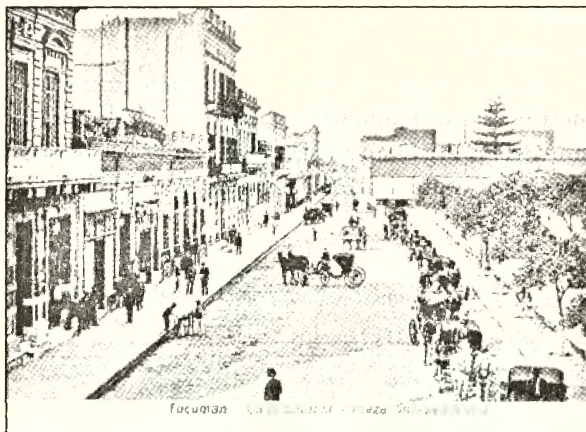
Fotografía 3. De Ángel Paganelli, calle Las Heras, frente a la Plaza, en 1870



Fuente: Granillo, 1872/1947

Hacia 1850, el diálogo entre la arquitectura y la ciudad había cambiado; las extensas fachadas con escasas aberturas del período hispánico estaban transformadas en paños con numerosas puertas y balcones que favorecieron la relación entre lo público y lo privado; desde la calle, empedrada, con aceras y alumbrado público, el zaguán y la reja cancel alentaban la captación del mundo privado; solo se conserva, de este período, la Casa de Padilla.

Imagen 3. Vista de calle Las Heras hacia el este, alrededor de 1910



Fuente. Archivo de Postales del CEDODAL (Centro de Documentación de Arquitectura y Arte Latinoamericano), Buenos Aires

La Ciudad Liberal se densificó por la subdivisión creciente de las parcelas y los tipos de edificación utilizados como la “casa para renta”. Al mismo tiempo, se afianzó definitivamente el funcionamiento radioconcéntrico, pues se ensacharon las tres áreas y se lotearon extensos terrenos de quintas y chacras, como lo había previsto Felipe Bertrés en su Plan Topográfico.

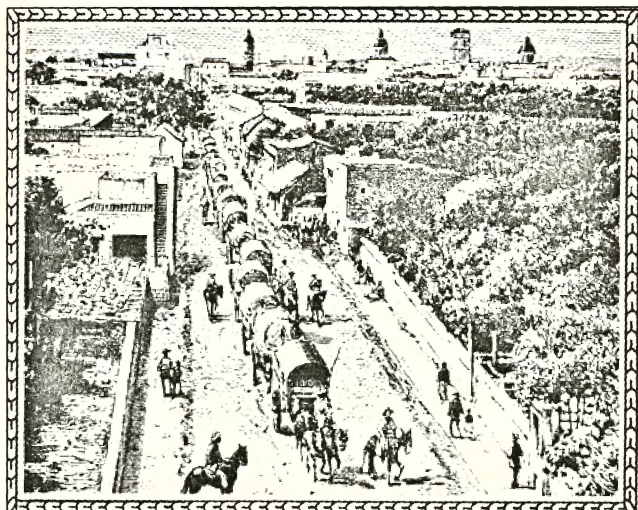
El Estado entró a regular en materia edilicia, articulando el pasado, el presente y el futuro de la ciudad con criterios que demostraron capacidad para objetivar una reflexión sobre la forma urbana. Hasta 1911, las normas resultaron compatibles con los criterios pre-existent; luego permitieron superar las alturas de edificación de los edificios singulares, lo que finalmente quedó plasmado en la Ordenanza General de Construcciones de 1930. Con ello se inició la ruptura legalizada de un tejido que hasta esa fecha se había manifestado coherente y armónico.

Curiosamente, las normas previeron una ciudad más alta hacia las zonas pericéntricas y periféricas, lo que no logró quebrar la tendencia

natural de construir “lo más denso, lo más alto, lo más jerarquizado y lo más significativo” en el entorno mismo de la plaza central, reduciendo las posibilidades hacia los bordes.

La búsqueda de eficiencia en el funcionamiento urbano tuvo su transferencia en la faz administrativa, para lo cual fueron creándose, paulatinamente, los organismos específicos, entre ellos, la oficina provincial y la oficina municipal, dedicadas a las obras públicas.

Imagen 4. Vista de calle Las Heras hacia el oeste. Se observa la irregularidad de la línea y de las construcciones, así como la escasa ocupación del tejido urbano



Fuente: Grabado de Taylor de 1882

Imagen 5. Casa de Gobierno, obra de Domingo Selva, inaugurada en 1912. Fue construida en el solar que ocupaba el antiguo Cabildo



Fuente: Instituto de Historia y Patrimonio. UNT

Fotografía 4. El Jockey Club y el Hotel Plaza, dos edificios construidos durante el desarrollo del período liberal



Fotografía: Olga Paterlini

Fotografía 5. Casa de Gobierno, obra de Domingo Selva, inaugurada en 1912. Fue construida en el solar que ocupaba el antiguo Cabildo



Fotografía: Olga Paterlini

“Centro Histórico”, “Área Central” y un “gran San Miguel de Tucumán”

Es posible detenerse en 1930 y hablar con propiedad de San Miguel de Tucumán; para esa fecha estaba definitivamente definido su rol como polo principal del territorio provincial y el comportamiento polarizado, a su vez, del Área Central. La planta urbana de esos años había superado el límite de los bulevares e integraba una serie de pequeños asentamientos de los alrededores, algunos de gestión espontánea, otros planificada. Este proceso no se detuvo y por las características que adquirió posteriormente, toda referencia urbanística debe incluir hoy al Gran San Miguel de Tucumán como resultado de la estrecha articulación entre la ciudad Capital con los asentamientos vecinos, seis municipios colindantes y diez comunas rurales¹⁶.

16 Municipalidad de San Miguel de Tucumán, “Encuentro de Intendentes del Gran San Miguel de Tucumán”, 1993, s/p. El diagnóstico realizado a fines de la década del

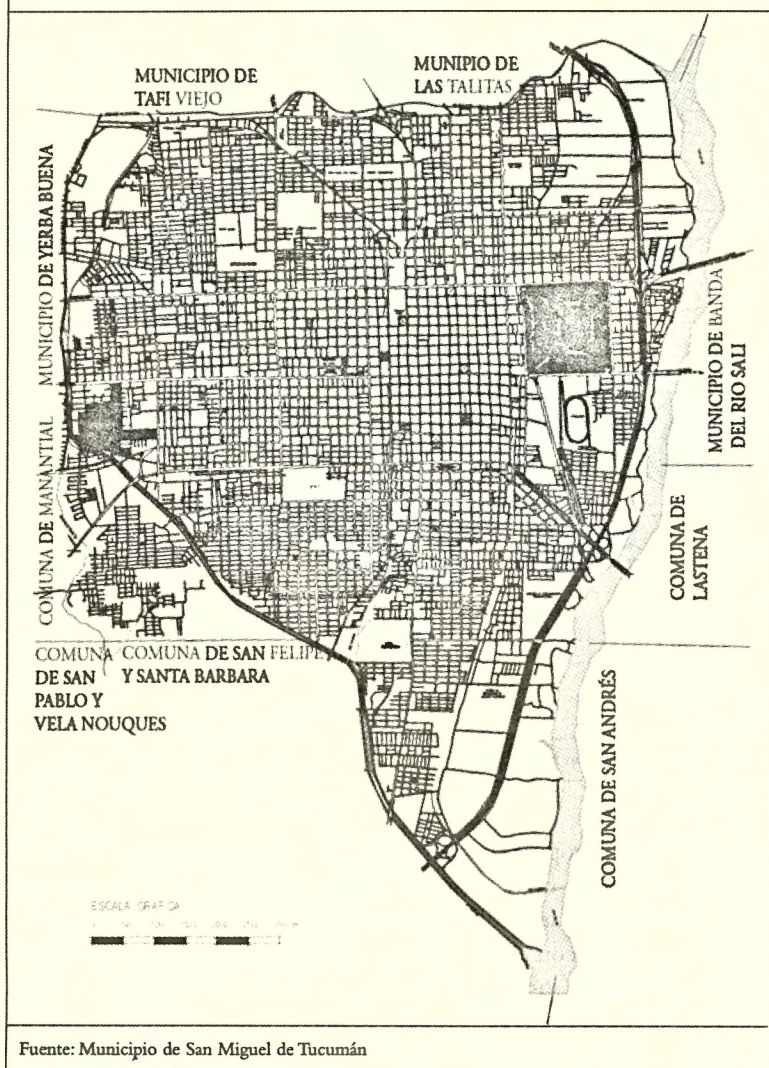
Al igual que la Capital, la región metropolitana ha sido objeto de numerosos estudios y planes a partir de 1967¹⁷, los que han sido ignorados sistemáticamente al momento de una puesta en práctica. Trabajos de gestión mixta (Universidad-Gobierno Provincial) dan cuenta del estado deficitario de un área que actualmente posee 86.700 ha y alberga una población cercana al millón de habitantes, con una tasa de crecimiento del 1,7% anual. En una superficie equivalente al 4,5% del territorio provincial, se asienta el 57% de la población total. De ese porcentaje, el 97,5% son habitantes urbanos (Di Lullo et al., 2007: 37).

No se ha desarrollado hasta el momento un sistema institucional que permita administrar la región; los intentos por considerarla una unidad han sido solo de orden técnico. Ello dificulta su funcionamiento armónico y eficiente para resolver temas que son comunes, como el transporte, el tratamiento de los problemas ambientales, la construcción del tejido urbano de los bordes, entre otros, a lo que se suma “la presencia de bolsones de pobreza y mala calidad ambiental”, con más de 200 asentamientos irregulares, situación que ubica al área en el cuarto lugar de los conglomerados más pobres de la Argentina (Ídem: 36). Cabe destacar que la Capital, al tener urbanizada la casi totalidad de sus ejidos, debe consensuar con los municipios vecinos, por ejemplo, el tema de la disposición final de los residuos.

ochenta por la Comisión del GSMT demuestra que en los últimos veinte años, San Miguel de Tucumán y los Municipios colindantes han experimentado un gran crecimiento(...) poblacional, habitacional y de actividades, dando por resultado una expansión de(...) los distintos sectores hasta conectarse física y funcionalmente unos con otros, observándose una división política como único límite que define cada área, ya que las barreras existentes no constituyen un factor relevante contra la integración.

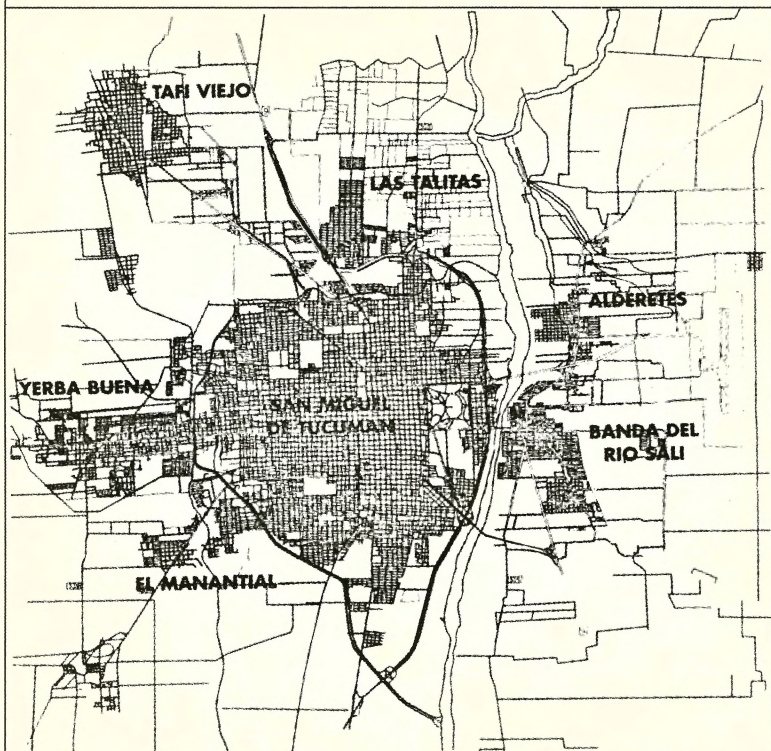
- 17 Fundación Fiat-Concord, *Propuesta de un Plan preliminar para el desarrollo de la Provincia* (1967); Municipio de San Miguel de Tucumán, *Bases para el Ordenamiento territorial del Área Metropolitana* (1974-76); Provincia de Tucumán, Decreto Acuerdo que pone en vigencia el *Esquema Directriz del Gran San Miguel de Tucumán y su Región Metropolitana* (1981); Oficina Técnica del Gran Tucumán, integrada por los Intendentes de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes y Banda del Río Salí (1988), entre otros numerosos proyectos y gestiones; GEO, *San Miguel de Tucumán, perspectivas del medio ambiente urbano* (PNUMA-FAU/ UNT- MSM), 2007.

Plano 8. Planta urbana del Municipio de San Miguel de Tucumán en el año 2000



Fuente: Municipio de San Miguel de Tucumán

Plano 9. Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán en el año 2000



Fuente: Municipio de San Miguel de Tucumán

Para ordenar su propia planta, optimizar el funcionamiento administrativo y la prestación de servicios a los vecinos, a fines de 1990 el municipio de la Capital desarrolló un proyecto de descentralización urbana, pensando reducir con ello los costos operativos de un tejido que es utilizado, no solo por sus vecinos sino, y con la misma frecuencia, por los del área metropolitana. El objetivo apuntó a reducir “los altos niveles de congestionamiento, traslados masivos y frecuentes de la población,

sobrecarga de los sistemas de transporte, desborde de la capacidad de los espacios (...) deterioro de las arterias céntricas”, situaciones que, entre otras, producen por vía directa e indirecta la “pérdida de calidad del ambiente urbano” y la inseguridad del ciudadano (Ídem: 7).

Fotografía 6. Deterioro del tejido urbano actual



Fuente: De la Muestra Fotográfica del Diario *La Gaceta*, Tucumán, 2009

El Informe Grimaldi destaca las dificultades que se producen por esta excesiva concentración en las áreas periféricas, donde la falta de control permite una construcción casi en estado de *laissez-faire*. Al mismo tiempo, estos habitantes experimentan un proceso de “discriminación y despersonalización” frente al aparato del Estado, lo que ha derivado en una “actitud de indiferencia generalizada en la ciudadanía”; como respuesta a una “escasa valoración y pérdida del sentido de pertenencia sobre la cosa pública, desinterés por mejorar su entorno inmediato (...) falta de compromiso con la problemática de la ciudad, relajamiento” en cuanto a sus obligaciones como vecino, entre otros temas transformados en problemáticas estructurales.

La propuesta de la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio, alentada por la experiencia de ciudades como Córdoba y Rosa-

rio, previó un doble anillo de centros con roles de tipo administrativo-comercial-cultural, para lo que se aprovecharían, por un lado, los edificios de los ex mercaditos de barrio ubicados en los límites del Área Central; para organizar un segundo anillo se decidió el reciclado de otros edificios y/o la construcción de nuevos centros en los límites del municipio, facilitando así la articulación de los servicios con los municipios y comunas colindantes. El proyecto solo se viabilizó con la revitalización de los centros barriales quedando sin concreciones la articulación metropolitana. Ello demuestra, una vez más, que el mayor quiebre del funcionamiento de San Miguel de Tucumán reside en la falta de políticas de gestión, antes que en planes o estrategias para resolver sus problemas.

El Área Central asiste, en sí misma, a un proceso de marcada reconversión. La aparición del edificio en altura cerrando los años treinta, significó el quiebre de un tejido que durante más de tres siglos se había gestado armónicamente con relación a la estructura heredada. El trazado constituye en esta ciudad la nota urbanística de larga duración; la arquitectura, como ya se ha explicado, solo ha tenido una duración media, puesto que no se conserva en el Centro Histórico, por ejemplo, ninguna edificación del dominio español. Igual suerte acontece en estos días con la arquitectura decimonónica. El proceso de sustitución continúa en forma ininterrumpida e incluye la tendencia hacia la unificación de las parcelas para favorecer la construcción en gran altura.

El paisaje urbano evidencia un particular conflicto visual y es resultado de decisiones erróneas irreversibles; en los años setenta se decidió transformar la estructura del casco fundacional convirtiendo las calles de 12 varas en calles de 20 varas para favorecer la circulación vehicular. Se estableció, para ello, una *nueva línea de edificación* o *retranqueo* de la existente. La medida resultó un hecho irreparable ya que, transcurridos casi 140 años desde que se inició el primer retiro por el ochavado de las esquinas, la línea de edificación solo se ha modificado en un 60% del perímetro. Menos de una docena de cuadras del casco fundacional mantienen la antigua línea, mientras el resto ha plas-

mado una variabilidad cuadra a cuadra y parcela a parcela, dando como resultado un plano discontinuo de edificaciones, entrantes y salientes, además del colapso económico del organismo municipal que debe enfrentar millonarios juicios de expropiación regular.

En la altura, el fenómeno se repite, ahora por los grandes saltos de escala de la edificación; el cableado eléctrico contribuye también al conflicto visual, junto con los carteles de publicidad comercial. A fines de los noventa el municipio realizó una serie de planes y normas para “limpiar” el espacio público, las que, afortunadamente, van siendo implementadas en esta primera década del tercer milenio. Desde lo privado, se observa la búsqueda de una nueva estética comercial que incluye la reutilización de la arquitectura antigua y la construcción de una nueva imagen comercial.

Este tipo de intervenciones fueron resultado de nuevos caminos adoptados por la administración en los años noventa; se trabajó entonces para recuperar el área histórica de la ciudad y poner en valor sus rasgos identitarios. El proyecto “Bases técnico-legales para el Centro Histórico de San Miguel de Tucumán” (Paterlini et al., 1992), elaborado por una gestión mixta universidad-municipio, apuntó a delimitar el Centro Histórico, al que se aceptó como área coincidente con el Área Central. Sin embargo, en el año 2000, debido a gestiones de orden político ante la nación, se declaró “Ciudad Histórica” solo al casco fundacional¹⁹. Ello restringió la protección a solo 81 de las 252 manzanas; finalmente, el municipio delimitó un área mínima como “Área de Valor Especial 1”, vinculada al entorno de la Plaza y al edificio donde se declaró la Independencia en 1916, la Casa Histórica que es la única en la que se ponen en práctica medidas de conservación urbana.

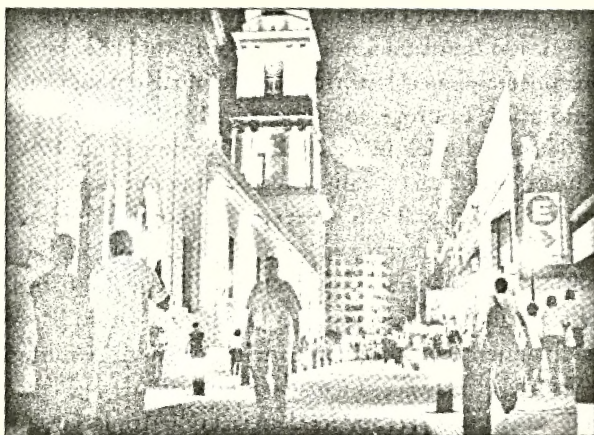
A comienzos de la primera década del tercer milenio se preparó el “Programa de Recuperación de Áreas Urbanas”, destinado especialmente a aquellos sectores identificados como de valor patrimonial o con calidad ambiental especial (Municipalidad de San Miguel de

19 Ídem.

Tucumán, 2002); se buscó rescatar la memoria y promover una dinámica económica a través del turismo. Entre los proyectos se diseñó un paseo histórico que hilvanó la arquitectura patrimonial del siglo XIX con una propuesta de recualificación del espacio público, intervención que aún no se ha materializado. Como parte del plan se decidió la puesta en valor de la Plaza Independencia y su entorno, cuya ejecución aún no se ha visualizado en forma integral. Los trabajos se focalizaron en la revalorización y jerarquización del Corredor Congreso y del entorno de la Casa Histórica, lo que ha contribuido a levantar la calidad ambiental del sector.

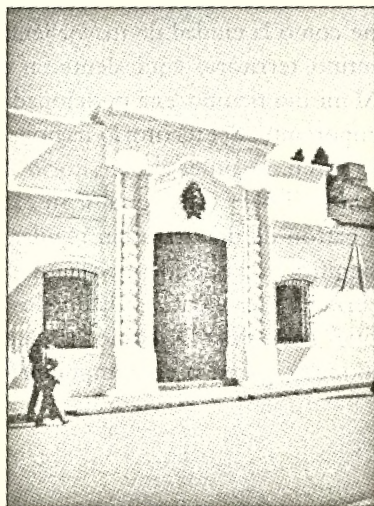
Fotografía 7.

Corredor Congreso 1era cuadra: trabajos de recualificación urbanística



Fuente: Muestra Fotográfica del Diario *La Gaceta*, Tucumán, 2009

*Fotografía 8.
Casa Histórica de la Independencia*



Fotografía: Alberto Nicolini

Como resultado de los estudios, proyectos e intervenciones referidos a la conservación del patrimonio urbano-arquitectónico, los mayores avances están vinculados a los procesos de gestión; es posible afirmar que en esta provincia el tema patrimonial ha logrado extenderse más allá de las áreas universitarias internalizándose lentamente en el sector público y en el sector privado. En los últimos cinco años la ciudadanía ha llevado adelante una defensa abierta de sus bienes a través de organizaciones civiles y académicas que han acudido a la justicia y realizado reclamos multitudinarios en esta dirección. El centro de su actividad ha sido, una vez más, la Plaza Independencia. Acciones de este tipo permitieron salvar el más destacado patrimonio arquitectónico de la picota gubernamental mientras, en paralelo, se apoyó la preparación y sanción de normas para su salvaguarda. Se trata, sin embargo, de una actividad muy vulnerable por la arbitrariedad de las autoridades en el manejo del patrimonio público.

Como reflexión final cabe destacar que San Miguel de Tucumán, nacida como un nodo de dominio territorial durante el dominio español, se mantiene como la ciudad de mayor jerarquía en la región del Noroeste Argentino, territorio equivalente en extensión al de la península ibérica. Al mismo tiempo, está posicionada como una de las seis ciudades más importantes del territorio nacional. Ubicada en una suave planicie a 400 m.s.n.m., posee un territorio de 90km² con una población que supera los 500.000 habitantes. Su extensión se ha realizado siguiendo el patrón de una traza tan regular, inicialmente una cuadrícula, que le significa un rasgo identitario en el contexto de ciudades latinoamericanas. El Área Central, a la que los habitantes se refirieron a partir de fines del siglo XIX como “la ciudad”, es la imagen que conserva esa connotación en la contemporaneidad.

Bibliografía

- Actas Capitulares de San Miguel de Tucumán (1685). *Documentos Coloniales*. Vol. I. Octubre 4. Tucumán: Instituto de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNET
- Álbum General de la Provincia de Tucumán en el Primer Centenario de la Independencia Argentina* (1916). Buenos Aires
- Archivo Histórico de Tucumán (AHT) (1818). Secciones Administrativa y Judicial. Caja 58. Expediente 15, Fs. 1/ 4/ 7/10/ 12
- Archivo Histórico de Tucumán (AHT) (1862). Secciones Administrativa y Judicial. Caja 113. Expediente 25, fol. 1, 24 de abril
- Ávila, Julio P. (1920). *La ciudad arribeña, Tucumán 1810-1816, Reconstrucción Histórica*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán
- Burmeister, Germán (1816). *Descripción de Tucumán*. Capítulos traducidos del alemán por el Sr. Cesáreo Wessel, y Prólogo del Dr. Ángel Gallardo. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tucumán
- Carrió de la Vandera, Alonso (Concolorcorvo) (1973). *El lazarillo de ciegos caminantes*. Edición, prólogo y notas de Emilio Carilla. Barcelona: Editorial Labor

- Cordeiro, Ramón y Carlos Damiro Viale (s/f). *Compilación Ordenada de Leyes, Decretos y Mensajes del período constitucional de la provincia de Tucumán, que comienza en el año 1852 (C.O.L.). Documentos seleccionados, ordenados y publicados por Tomos I al IV, Tucumán, 1915-1917 (C.O.L.) III, 1862-1867, pág. 448, Ley 285 sobre establecimiento de Municipalidades en la Provincia. Se definen sus atribuciones.*
- Correa, Antonio (1925). *Geografía General de la Provincia de Tucumán*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tucumán.
- De Lázaro, Juan Fernando (1941). *La traslación de la Ciudad de San Miguel de Tucumán, Nueva Tierra de Promisión al sitio de La Toma*. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Di Lullo, Raúl, Rafael Caminos, et al. (2007). *GEO, San Miguel de Tucumán, perspectivas del medio ambiente urbano*. Tucumán: Naciones Unidas (PNUMA)-FAU/ UNT- Municipalidad de San Miguel de Tucumán.
- Gómez-Ferrer, Álvaro (1987). "Estrategia de la colonización; líneas de penetración y desplazamiento; áreas de colonización española y portuguesa hasta 1573". En: *Historia Urbana de Iberoamérica*. Tomo I. Francisco De Solano, (Ed.) Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.
- Granillo, Arsenio (1872 [1947]). *Provincia de Tucumán*. Archivo Histórico de Tucumán, Publicaciones de la Junta Conservadora, Fuentes Tucumanas, Serie V, Vol. I. Tucumán: Provincia de Tucumán.
- Grimaldi, Jorge Luis (1998). *Antecedentes y aportes en planificación y gestión para el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán, 1915-1998*. Tucumán: Municipalidad de San Miguel de Tucumán.
- Groussac, Pablo, Juan M. Terán, Alfredo Bousquet, Javier Frías e Inocencio Liberani (1882). *Memoria Histórica y Descriptiva de la Provincia de Tucumán*. Buenos Aires: Provincia de Tucumán.
- Guía Argentina, comercial, industrial, profesional y social, Tucumán, Santiago del Estero y Salta* (1914). Tucumán: 1era edición, B. Flores & Cía, eds.

- Gutiérrez, Ramón (1982). "Un plano inédito de Tucumán a principios del siglo XIX". *La Gaceta, Página Literaria*, 20 de junio, Tucumán (Plano fechado por el autor entre 1814 y 1815).
- Hardoy, Jorge Enrique y Richard P. Schaedel (Eds.) (1969). *El Proceso de Urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días*. Buenos Aires: Editorial del Instituto Torcuato Di Tella.
- Hardoy, Jorge Enrique (1975). "La Forma de las Ciudades Coloniales en Hispanoamérica". *Revista Psycon, Rivista Internazionale di Architettura* N° 5, Año, II, octubre-diciembre. Florencia.
- Hardoy, Jorge Enrique (1987). "Urbanismo colonial en América del Sur, Siglo XVI". En *De Teotihuacán a Brasilia, Estudios de Historia Urbana, Iberoamericana y Filipina*, Gabriel Alomar (Ed.). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Jaimes Freyre, Ricardo (1914). *El Tucumán del Siglo XVI*. Buenos Aires: UNT.
- Lizondo Borda, Manuel (1965). *Breve Historia de Tucumán, del Siglo XVI al siglo XX*. Tucumán: Provincia de Tucumán.
- Lizondo Borda, Manuel (1936). *Documentos coloniales relativos a San Miguel de Tucumán y a la gobernación de Tucumán, Siglo XVI*. Tucumán: Junta Conservadora del Archivo Histórico de Tucumán
- Lizondo Borda, Manuel (1946). *Documentos coloniales, actas capitulares de San Miguel de Tucumán*. Vol. I. Tucumán: Instituto de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Lizondo Borda, Manuel (1946). *Documentos coloniales, actas capitulares relativas al traslado de la ciudad de San Miguel de Tucumán a su lugar actual, Siglo XVII*. Vol. I. Tucumán: Publicaciones de la Junta Conservadora del Archivo Histórico de Tucumán.
- Ludeña, Wiley (2002). "Lima: poder, centro y centralidad: Del centro nativo al centro neoliberal". *Revista EURE*, mayo 2002, Vol. 28, N° 83. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Maciel, Marco A. (1924-1925) *Digesto Municipal. Compilación de Ordenanzas, Resoluciones, Memorias y Decretos de la Municipalidad de Tucumán, a partir de 1868*, Vol. I al XI. Tucumán: Provincia de Tucumán.

- Meyer, Liliana (1993). "La Catedral". En *Iglesias de Tucumán, Historia, arquitectura y arte*, C. Páez de la Torre et al. Fundación Banco de Boston.
- Morales, José Ricardo (1999). *Arquitectónica, sobre la idea y el sentido de la arquitectura*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Moreno, Daniela (s/f). "La plaza Independencia a principios de siglo". Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán (inédito).
- Municipalidad de San Miguel de Tucumán (2002). *San Miguel de Tucumán, Ciudad Histórica. Programa de Preservación del Patrimonio Urbano-Arquitectónico*. Tucumán: Municipalidad de San Miguel de Tucumán.
- Municipalidad de San Miguel de Tucumán (2004). "Plan Estratégico urbano territorial". Primer Documento de Trabajo. Tucumán: Municipalidad de San Miguel de Tucumán.
- Nicolini, Alberto y Marta Silva (1978). "La ciudad cuadricular. El caso del noroeste argentino".
- Nicolini, Alberto (2001). *Perduración de rasgos y anomalías en la ciudad hispánica cuadricular del Tucumán y Cuyo*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Páez de la Torre, Carlos (1985). *Imágenes de la Plaza Independencia de Tucumán en el Siglo XI.*, Serie Testimonios gráficos. Tucumán: Museo Casa Histórica de la Independencia.
- Páez de la Torre, Carlos (1987). *Jockey Club de Tucumán, su historia*. Tucumán: Jockey Club de Tucumán.
- Páez de la Torre (1990). *Tucumán y el azúcar a través de los años*. Tucumán: Municipalidad de San Miguel de Tucumán: Museo de la Industria Azucarera.
- Parish Wooddine (1959). "Buenos Aires". En *La Argentina vista por viajeros ingleses, 1810-1860*, Juan Trifilo. Buenos Aires: Ediciones Gure.
- Paterlini de Koch, Olga (Dir.) et al. (1992). *Bases técnico-legales para el Centro Histórico de San Miguel de Tucumán*. Tucumán: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán.

- Peña de Bascary, Sara (1985). "A cuatro siglos de la llegada de los jesuitas al Tucumán". *Diario La Gaceta*, Sección 4. Tucumán.
- Sal, Florencio (1969). "Lo que era la ciudad de Tucumán ochenta años atrás". *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Tucumán: Tucumán*.
- Salcedo, Jaime (1990). "1. El modelo urbano aplicado a la América española: su génesis y desarrollo teórico práctico". En *Estudios sobre urbanismo Iberoamericano, Siglos XVI al XVIII*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Santamarina, Estela B. (1968). "Los límites de la Provincia de Tucumán, históricos, actuales y antropogeográficos". En: *El área jurisdiccional del Tucumán, su representación cartográfica y sus derroteros*. Cuadernos Humanitas N° 27. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán.
- Temple, Edmundo (1920). Córdoba, Tucumán, Salta y Jujuy en 1826. *Travels in various parts of Perú*. Buenos Aires: Imprenta y Casa editora "Coni".
- Vives Azancot, Pedro (1987). "La ciudad Iberoamericana: expresión de la expansión ultramarina". En *Historia Urbana de Iberoamérica*. Tomo I, Francisco De Solano, (Ed.). Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.

Parte 2:

Contrastes y desigualdad

Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana¹

Michael Cohen y Darío Debowixz²

Introducción: estableciendo el contexto

Este ensayo explorará los problemas de pobreza y desigualdad urbanas en Buenos Aires, examinando cómo la inversión pública al interior de la ciudad contribuye al patrón socioeconómico y a las diferencias existentes. El ensayo analizará si la localización o el “lugar” son un factor significativo en la explicación de la incidencia de la pobreza y la desigualdad. La evidencia de otros países ha mostrado que las diferencias en la localización pueden jugar importantes roles que refuerzan la incidencia de la pobreza y la desigualdad, y también pueden ofrecer importantes indicios sobre qué remedios podrían ser apropiados. Los datos disponibles a nivel nacional sobre las ciudades de Argentina y tipos adicionales de información recolectados en el Área Metropo-litana de Buenos Aires y en la Capital Federal parecen indicar que, a diferencia de la interpretación macroeconómica y laboral de los determinantes del bienestar económico, dimensiones importantes de la pobreza y la desigualdad resultan de los impactos de las políticas

- 1 Este artículo fue publicado anteriormente en *Medio Ambiente y Urbanización* N° 56: 3-20, julio 2001.
- 2 Profesor visitante, International Center for Advanced Studies, New York University; e investigador, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

públicas sobre lugares específicos dentro de las jurisdicciones. Estas conclusiones atañen también a otras áreas urbanas.

La percepción común de que el "lugar" no es muy importante, en el debate social y económico actual, puede tener que ver, también, con la historia de las instituciones locales. El poder del gobierno nacional y la ausencia de instituciones locales elegidas, aun en un país altamente urbanizado, y particularmente en una megaciudad como Buenos Aires, que tuvo su primer jefe de gobierno electo en 1996, ha significado que la resolución local de los problemas, a nivel de barrio, no haya sido una característica central de la historia política e institucional. La arena para resolver problemas ha sido *la nación*, y no *el barrio*.

Una encuesta local realizada en 1998 coloca al gobierno local en un tercer lugar, después de los gobiernos nacional y provincial, de las instituciones que han sido efectivas para aliviar la pobreza³. En una reflexión aguda sobre la historia del país parecería, con base en la experiencia de otros países, que Argentina ha menospreciado tanto el potencial de mejora del bienestar de individuos y familias mediante la acción local, como la importancia del lugar como arena de identificación colectiva y acción efectiva⁴. Este es, en parte, un legado del período dictatorial, en el que el activismo comunitario era severamente reprimido.

A pesar de esta reciente historia, la observación sobre el rol del lugar en Argentina es, sin embargo, un poco sorprendente. Históricamente, el desarrollo del país ha sido "bimodal", con una riqueza extraordinaria extraída de la tierra a través de la agricultura, creando, al mismo tiempo, un enorme valor en la industria y en el comercio de y en sus ciudades, particularmente en Buenos Aires. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina muestra que el comercio y la industria generaron, en conjunto, US\$ 2,1 millones por hora en Buenos Aires en 1998 (CEPAL, 2000).

3 Encuesta a 1.200 hogares (World Bank, "Evaluación social de la autopercepción de los pobres en Argentina", enero de 1999).

4 Existe una vasta literatura sobre la importancia del lugar en la vida urbana. Ver, por ejemplo, Dolores Hayden (1995) o José Luis Lezama (1993).

Estos dos motores económicos complementarios han impulsado al país hacia niveles de ingreso cercanos a los de los países desarrollados. La elección de la localización de la inversión en las áreas rurales ha sido crítica en la determinación de la productividad y del bienestar. Algunas provincias son mucho más ricas que otras, lo que refleja no solo diferencias en los recursos naturales, sino también juicios sobre las oportunidades de inversión, durante dos siglos, por parte de inversores, tanto nacionales como extranjeros.

De acuerdo al *World Development Report* (1999-2000), 89% de la población nacional vive en áreas urbanas. Argentina tiene una de las poblaciones más urbanizadas de América Latina, como resultado, en gran medida, del crecimiento urbano del pasado. Más del 59 % de la población urbana vive en una de las 25 áreas urbanas más grandes y, de esa población de 19 millones de personas, que da cuenta del 50% de la población nacional, casi 11,5 millones viven en la Buenos Aires metropolitana. El ingreso per cápita en 1998 es de US\$ 8.970, para una población de 36 millones de personas.

El Cuadro 1 muestra la importancia del producto económico urbano generado en la economía nacional. Ya en el año 1985, 80% del Producto Bruto Doméstico (PBD) era generado en las cuatro provincias más urbanizadas, más la Capital Federal. Aun cuando la Capital Federal da cuenta de una gran porción de la pérdida de producto durante los períodos de crisis, la segunda serie de ciudades, Córdoba, Mendoza y Santa Fé, junto con la provincia de Buenos Aires, mantuvieron un crecimiento positivo, cuando el tamaño de la economía nacional se achicaba. De hecho, la proporción urbana de la economía no declinó cuando lo hizo el Producto Bruto. La economía argentina, como su población, es urbana. Mientras que la importancia económica de la ciudad de Buenos Aires recibe la mayor parte de la atención popular —en 1995, ella sola daba cuenta del 25% del Producto Bruto—, el rol de “la otra Argentina urbana” es considerable en la producción industrial, en los servicios a la agricultura y en otras actividades industriales extractivas.

Cuadro 1. La localización urbana del Producto Bruto Doméstico, Producto Provincial Bruto por grupo de provincias y provincia, 1970-1985 (Millones de US\$, julio de 1988)

Ciudad o grupo	Producto Bruto		
	1970	1980	1985
Capital Federal	13.222	15.705	13.589
Buenos Aires	15.750	19.022	20.037
Córdoba	3.025	4.317	4.466
Mendoza	2.280	2.261	2.633
Santa Fé	4.114	5.650	5.729
Total Grupo Urbano	38.391	46.955	46.454
Total	46.522	59.719	59.239
Fuente: Datos provistos por el CFI			

La importancia económica de Buenos Aires resulta de la localización de la inversión, la construcción y el comercio en una ciudad con más de 11 millones de habitantes. Buenos Aires fue identificada, en febrero de 2000, por Naciones Unidas, como “la décima área metropolitana más grande”, con 12,4 millones de personas⁵. Indicadores de calidad de vida, comunicaciones, calidad del aire, ruido, crimen, así como indicadores económicos la posicionan en el rango de ciudades europeas como Barcelona, Madrid y Milán (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000). Como aquellas fantásticas ciudades, Buenos Aires es, sobre todo, “una ciudad de lugares”, con muchos, distintos y especiales, con sus propias identidades, historias, funciones y aspiraciones (Gutman y Hardoy, 1992). Las diferencias en la calidad de vida o en la salud pública entre, por ejemplo, el norte y el sur de la ciudad han existido por más de 100 años (Pérez, 1994). Es sorprendente, por lo tanto, que el “lugar” no parezca haber sido públicamente reconocido como demasiado importante en la lucha por el bienestar

económico y social. El ensayo intentará identificar cómo podrían ser fortalecidos los programas y las políticas actuales para tratar estos problemas gemelos de pobreza y desigualdad, empezando, no desde la macroeconomía, sino desde abajo.

La Capital Federal: las cinco ciudades de Buenos Aires

Como sugiere el título de este ensayo, las diferencias en los niveles de bienestar y calidad de vida al interior de la Capital Federal, con sus 3,5 millones de habitantes, son tan grandes que es posible distinguir cinco gruesos niveles de bienestar o “cinco diferentes ciudades”. Antes de examinar estas diferencias, es importante apreciar el significado económico de la Capital Federal al interior de la economía Argentina, dando cuenta del 25% del PBI en 1994. Cabe resaltar, sin embargo, que la composición de esta actividad ha cambiado considerablemente desde 1970.

El Cuadro 2 muestra que ha habido una reducción importante de cerca del 30% en la producción industrial y manufacturera, desde 1970 hasta 1994, con una correspondiente triplicación en los servicios financieros y en otros servicios. *Alrededor del 54 % del producto de la ciudad ha cambiado de sector durante este período.* El estudio de CEPAL 2000 ECLA muestra que estos patrones de cambio han continuado, con incrementos del orden del 7% del PBI de la ciudad en servicios reales del Estado, el transporte, los servicios legales y las finanzas, mientras la participación de la industria y el comercio declinaba en el total (CEPAL, 2000).

Dentro de este patrón, el proceso de reestructuración económica también ha contribuido a un incremento substancial del desempleo (como se ilustra en el Cuadro 4), que ha ido de 2,3% en 1974 a 2,8% en 1985, a un nivel, en 1996, de 12,8%, aproximadamente, en el rango de fines de 1998. Economistas de la ciudad estimaron que este crecimiento del desempleo puede atribuirse, en un 4,3%, a la hiperinflación hacia 1990, incrementándose hasta 8,7%, como resultado de la

reestructuración económica y apertura de la economía, y más tarde, hasta 12,8%, debido al “efecto tequila” y a cambios en la política económica. Estas cifras se incrementaron considerablemente después de la crisis económica en Brasil, en 1998-1999, cuando las exportaciones de Argentina cayeron dramáticamente. Como resultado, la tasa de desempleo nacional trepó al 18%, y para mediados del 2000, rondaba el 16%.

No es sorprendente, entonces, que la mitad de la fuerza de trabajo activa actualmente esté buscando trabajo (*Clarín*, noviembre 20, 1999). El patrón actual de lo que ahora parece casi desempleo estructural puede ser adjudicado a muchos factores, incluyendo:

- El cierre de unos 4.600 comercios en los últimos cinco años, 2,5 cada día (*Clarín*, mayo 15, 2000a).
- Muy altos niveles de desempleo en las franjas de 15 a 19, y de 20 a 24 años para el 20% más bajo de la distribución del ingreso, alcanzando 42% y 34,1%, respectivamente. Estos niveles duplican los del grupo formado por el 20% de la población con los ingresos más altos (*Clarín*, mayo 15, 2000b).
- Bajos ingresos de los inmigrantes extranjeros en Argentina, quienes ganan menos que sus contrapartes nacionales, con más de la mitad de ellos trabajando en el sector informal. 47% de este grupo, de unas 900 mil personas, vive en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una alta proporción de estas personas son mujeres (*Clarín*, febrero 22, 1999).
- Una pérdida global de trabajos, al rededor de 3.600 por mes, desde noviembre de 1999 (*Clarín*, mayo 19, 2000).

La inversión pública como un factor de desigualdad

Así como los cambios en la estructura y disponibilidad de empleo han contribuido significativamente en la incidencia de la pobreza urbana y la desigualdad en Buenos Aires, otra dimensión importante de este

proceso ha sido la inversión pública en infraestructura y otros servicios. Esta sección presenta datos sobre esta inversión por sectores individuales, identifica patrones espaciales, y correlaciona tipos de datos, sugiriendo la existencia de patrones de desigualdad acumulativa en la Capital Federal. Esta observación ha sido expresada también por el propio gobierno de la ciudad, en un documento reciente, donde se resalta que la distribución de servicios de salud no corresponde con las necesidades de salud de la población (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000).

Infraestructura

Estudios realizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1997-1998 incluyen datos sobre inversión en infraestructura desagregados en 21 distritos escolares de la ciudad. Datos sobre inversión en infraestructura pública, como calles, caminos, edificios públicos, parques y semáforos, en el período 1991-1997, muestran que “algunos distritos reciben más de 130 veces el nivel de inversión per cápita que otros”⁶. Cuando se relaciona con la población, es evidente que una minoría recibió un porcentaje desproporcionado de la inversión. “Por ejemplo, en 1991, 3,1% de la población recibió un 45,1% de la inversión. En el período 1991-1997, dos distritos, con el 6,2% de la población, recibieron 30,5% de la inversión total”.

6 Basado en el censo de 1991, provisto por el SIEMPRO y en “El destino de la obra pública en la ciudad de Buenos Aires”, Programa del Plan Estratégico DT N1, abril de 1998, documento que describe y clasifica los flujos de inversión pública y distribución geográfica basados en la lista de presupuestos ejecutados por la Dirección de Presupuesto y Contaduría General, que incluye el 76% de la inversión total en infraestructura.

Cuadro 2. Estructura económica de la ciudad de Buenos Aires por sector, 1970-1995

Sector	% 1970	% 1995
Industria manufacturera	28,8	17,5
Electricidad, gas y agua	2,5	1,6
Construcción	6,2	1,3
Comercio, restaurantes y hoteles	31,6	21,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	7,5
Servicios financieros	10,9	32,9
Servicios comunales, sociales y personales	13,2	17,16
Total	100,0	100,0

Fuente: Ciudad de Buenos Aires, Programa del Plan Estratégico DT N2, abril de 1998

Educación pública

Datos sobre inversión en educación pública por distritos escolares en la Capital Federal, en 1997, muestran que “en una base per cápita, algunos distritos reciben más que cinco veces lo que reciben otros”⁷. Amplias diferencias en el gasto público en educación son acompañadas por amplias diferencias en los porcentajes de la población en edad escolar que finaliza la escuela primaria y secundaria. Datos sobre tasas de terminación para los 21 distritos muestran que, mientras la mayoría de — aunque no todos— distritos tienen altas tasas de terminación de la escuela primaria, “en 14 de 21 distritos, más de la mitad de los estudiantes no completa la educación secundaria”⁸. Mientras que una relación estadística estricta entre gastos en educación y desempeño de los estu-

7 Basado en el censo de 1991 y en “El destino de la obra pública en la ciudad de Buenos Aires”, Programa del Plan Estratégico DT N1, abril de 1998. Las erogaciones incluyen preescolar, primaria y secundaria.

8 Basado en “Anuario estadístico de la ciudad de Buenos Aires, 1997”, Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

diantes es difícil de probar —y la correlación lineal en este caso no excede 0,35⁹—, “hay una correlación entre los distritos por encima y por debajo de los promedios de la ciudad, tanto para gastos como para tasas de terminación”. Esta correlación es capturada, también, en datos recientes sobre el número de estudiantes con sobre edad o de aquellos que han repetido al menos un grado en sus ciclos primario o secundario¹⁰.

Cuidado de la salud

Aunque las diferencias en la cobertura de salud son menores que en la inversión en infraestructura o en educación, es interesante aun observar que, en promedio, 17% de la población de la Capital carece de seguro de salud, y que los porcentajes de no-asegurados varían de 11,6% a 25,2% de la población entre distritos escolares¹¹.

Necesidades básicas insatisfechas

Las diferencias en la inversión en infraestructura y en educación se ven reflejadas también en la porción de la población con necesidades básicas insatisfechas. Datos por distritos escolares muestran que mientras 13 de los distritos tienen menos que 7,6% de sus poblaciones respectivas sin servicios básicos en 1991, ocho distritos tenían más de 7,6% y cuatro distritos tenían más de dos o tres veces ese nivel¹². De hecho, dos distritos en el sur de la ciudad tenían 20,3% y 26,3% de sus res-

9 Este coeficiente fue calculado con base en datos sobre gasto en educación y sobre tasas de terminación en los ciclos primario y secundario, sobre 21 distritos escolares de Buenos Aires.

10 Basado en “Anuario estadístico de la ciudad de Buenos Aires, 1997”, Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

11 Basado en datos de la Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

12 Datos provistos por el SIEMPRO con base en el Censo de Población y Vivienda del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

Cuadro 3. Cambio en el valor agregado sectorial en Buenos Aires, en el Interior y en Argentina, 1993-1997

	Cambio BA	Cambio Interior	Cambio Argentina
Agricultura, ganado, caza y silvicultura	36%	25%	25%
Pesca y servicios relacionados	24%	63%	62%
Explotación de minas y canteras	39%	63%	60%
Manufactura	12%	26%	24%
Electricidad, gas y agua	-11%	26%	20%
Construcción	-6%	15%	13%
Comercio	16%	25%	22%
Servicios de hoteles y restaurantes	-27%	94%	41%
Transporte, almacenamiento y servicios comunitarios	55%	36%	42%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	31%	-26%	9%
Servicios reales del Estado	39%	27%	31%
Administración pública, defensa y pensiones	20%	6%	9%
Educación	22%	16%	17%
Servicios sociales y de salud	17%	19%	18%
Servicios comunitarios y sociales	15%	21%	20%
Servicios domésticos	6%	-17%	-9%
	22%	24%	23%
Fuente: CEPAL, 2000			

pectivas poblaciones con necesidades básicas insatisfechas. Los índices de NBI (necesidades básicas insatisfechas) incluyen: tipo de vivienda, existencia de retrete, hacinamiento y presencia de un niño de entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela. Otros dos índices de NBI complementan la información: NBI 1 incluye detalles sobre la calidad de la vivienda, y NBI 3 se centra en el hacinamiento. Estos tres índices de NBI muestran variaciones a lo largo de los 21 distritos de la ciudad.

Patrones de desigualdad acumulativa

Tomados en conjunto, estos datos sobre la distribución de la inversión pública en infraestructura y educación, cobertura de salud e índices de necesidades básicas insatisfechas, amalgamados con la *performance* educativa, ilustran *patrones de desigualdad acumulativa*. Si bien los tamaños muestrales de estos datos son pequeños (solo 21 distritos y 8 variables), hay algunas correlaciones altas y significativas:

- Entre las NBI y la tasa de terminación de la escuela primaria (-0,90).
- Entre la inversión en infraestructura per cápita y la inversión en educación per cápita (0,73).
- Entre la inversión en infraestructura per cápita y la distribución de la inversión en infraestructura (0,92).
- Entre las NBI y la cobertura de salud (0,76).
- Entre las NBI 3 y la terminación de la escuela secundaria (-0,59).

Los distritos con necesidades básicas insatisfechas tienen también bajos niveles de asistencia a la escuela y baja cobertura de salud. Los distritos que reciben baja inversión pública en infraestructura reciben también bajos niveles de inversión pública en educación.

Las cinco ciudades de Buenos Aires

Más convincentes, sin embargo, son los resultados cuantitativos que surgen de agrupar a los distritos de acuerdo a si sus cifras están por encima o por debajo de los promedios para indicadores específicos. El Cuadro 5 presenta *las cinco ciudades de Buenos Aires* o cinco conjuntos de distritos agrupados por sus respectivas cifras sobre estos indicadores.

Cuadro 4. Desempleo en la Capital Federal, 1974-1999

Año	Tasa de desempleo (%)
1974	2,3
1980	2,3
1981	3,9
1982	2,6
1985	2,8
1986	2,5
1987	3,2
1988	4,0
1989	4,1
1990	4,3
1991	4,4
1992	4,8
1993	7,5
1994	8,7
1995	13,3
1996	12,8
1997	11,1
1998	8,6
1999	10,3

Fuente: Ciudad de Buenos Aires, "Estructura económica y posición de la ciudad frente al mundo", Documento técnico N° 2 del Programa del Plan Estratégico basado en la onda de octubre de la Encuesta Permanente

El distrito Recoleta-Retiro en el centro de Buenos Aires

Este es el distrito más rico de la ciudad, con 3% de la población en 1991, altos ingresos en los hogares y alta cantidad y calidad de la inversión pública. Sus cifras se ven reducidas en alguna medida por la existencia de una villa miseria de cerca de 10.000 personas.

El corredor Noreste

Este grupo de tres distritos, con 8% de la población en 1991, incluye Palermo, Belgrano, Núñez y parte de Almagro, con una concentración de barrios residenciales de clase media y alta y excelentes facilidades públicas, incluyendo escuelas, parques, centros comunitarios y facilidades deportivas.

El área Centro-Noroeste

Este grupo de cuatro distritos, con 21% de la población en 1991, incluye a los de clase media de Caballito, la parte noreste de Flores, La Paternal, Villa Crespo y Villa Pueyrredón, y combina áreas comerciales y residenciales con algo de industria relativamente liviana.

El Far West, con Parque Chacabuco

Este grupo de cinco distritos y con 32% de la población en 1991 está localizado, mayormente, a lo largo del borde noroeste de la Capital Federal, centrado alrededor de Vélez Sarsfield, con otros barrios tales como Villa Real y Villa Urquiza, y con Parque Chacabuco, al sur.

El cinturón Sudoeste

Este grupo de ocho distritos, con 36% de la población en 1991, se extiende desde La Boca, en el sudeste, hacia el oeste, a través de Barracas, Nueva Pompeya, Villa Soldati y Parque Avellaneda, y Mataderos y Liniers en el oeste.

El Cuadro 5 muestra las importantes diferencias entre los indicadores de inversión pública, niveles de pobreza (NBI) y *performance* educativa. Estos datos evidencian que si un individuo vive en Recoleta o en el corredor Noreste disfrutará, probablemente, de una calidad de vida mucho mayor, en términos de inversiones en el barrio y educativas, ||||

tendrá más posibilidad de terminar la educación primaria y secundaria, y, no sorprendentemente, la probabilidad de que sus necesidades básicas no sean satisfechas será considerablemente más baja que en otros distritos de la ciudad. *Este "dorado" 11,5% de la población recibió el 68% de la inversión pública en infraestructura y el 26,1% de la inversión pública en educación en 1991.* Solo 19.800 personas de una población de 342.000 o 6% no tenían sus necesidades básicas satisfechas.

Por el contrario, el 67% de abajo de la población en el Far West y en el cinturón Sudoeste recibió el 25,3% de la inversión pública en infraestructura y el 56% en educación. Unas 223.000 personas no tuvieron sus necesidades básicas satisfechas, de una población de cerca de 2 millones de personas, es decir, cerca del 10%.

Los barrios "medios" del centro y noroeste de la ciudad están habitados por hogares de larga data, que han experimentado una nueva forma de empobrecimiento; primero, cuando los precios cambiaron durante el período de alta inflación, y luego, durante el cambio de la estructura económica. *La clase media, por lo tanto, parece estar achicándose.*

Estos datos, en conjunto, demuestran con énfasis los impactos acumulativos de la inversión pública. Otros indicadores, aunque menos directos, son el crimen y la seguridad pública. Si bien los datos sobre crimen no son recogidos con base en distritos escolares, sino sobre tres regiones de la ciudad —centro, norte y sur—, estas últimas han sido trazadas en el mapa en 21 distritos escolares y *las cinco ciudades de Buenos Aires*. Los datos sobre crimen se presentan en el Cuadro 6 y demuestran que, tanto para la violencia contra las personas como para los delitos contra la propiedad, *las incidencias más altas están en el cinturón Sudoeste más pobre y, segundo, en Recoleta y el corredor Noreste.* Estos hallazgos son similares a los de muchas ciudades a lo largo del mundo: el delito más alto es entre los pobres, contra ellos mismos, y luego entre los grupos más ricos, por parte de los excluidos. Un estudio reciente que conecta la inequidad en Buenos Aires con datos sobre delitos demuestra que por cada punto de incremento en la brecha entre el más alto y el más bajo, 10% de la distribución del ingreso, la tasa de delito se incrementó dos puntos por cada 1.000 personas durante la década de los noventa (Pompei, 1999).

Cuadro 5. Indicadores de las cinco ciudades de Buenos Aires¹³

	Recoleta	Corredor Noreste	Centro-Noroeste	Far West	Cinturón Sudoeste	Capital Federal
NBI 1991 (%)	7,1	5,3	3,4	4,9	16,7	
NBI 1 1991 (%)	3,7	2,3	1,8	2,6	14,2	
NBI 3 1991 (%)	1,8	1,5	1	1,3	4,4	
Cobertura de salud (%)	19,5	15,0	14,7	16,1	21,0	
Deserción de escuela primaria (%)	0,0	1,0	0,8	1,3	16,6	
Deserción de escuela secundaria (%)	57,4	34,2	38,8	46,5	67,7	
Gasto en educación 1997 (US\$)	45.748	111.616	110.071	146.135	191.256	604.826
Gasto en educación (%)	7,60%	18,50%	18,20%	24,20%	31,60%	100,00%
Inversión pública en infr. 1991-1997 (US\$)	199.129	215.245	77.219	221.186	294.069	1.006.848
Inversión en infr. pública 1991 (US\$)	87.699	44.571	12.380	22.680	26.450	193.780
Promedio per cápita de inversión pública en infra-estructura 1991-97 (US\$)	306	123	18	33	40	49
Inversión pública en infr. per cápita 1991 (US\$)	943	179	20	24	25	65
Inversión pública en infr. 1991-1997 (%)	19,80%	21,40%	7,70%	22,00%	29,20%	100,00%
Inversión en infr. 1991 (%)	45,30%	23,00%	6,40%	11,70%	13,60%	100,00%
Población 1991 (000)	93	249	619	945	1.058	2.964
Población 1991 (%)	3,10%	8,40%	20,90%	31,90%	35,70%	100,00%
Número de reclamos debido a iluminación pública insuficiente	13	45	99	111	584	852

Fuentes: Dirección General de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, "Programa del Plan Estratégico DT N1 de la Ciudad de Buenos Aires", abril de 1998; y datos provistos por el SIEMPRO con base en el Censo 1991 de Población y Vivienda del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Estos distritos se muestran en el Mapa 1

13 Estos son promedios ponderados con pesos dados por la población.

Conclusiones

Donde usted vive determina quién será: la importancia del lugar

Este análisis manifiesta patrones significativos de diferencias en la inversión pública, la calidad de vida y los niveles de bienestar en los barrios. Con base en estos datos, no resulta irracional afirmar que, en Buenos Aires, *donde usted vive determina quién será*; esta afirmación necesita muchas advertencias, tales como, al menos que usted se mude de un barrio a otro, o vaya a una escuela privada, o dependiendo de la trayectoria económica de sus padres. En otras palabras, la geografía ¡es destino!

Esta caracterización de las diferencias no es nueva. Jorge Luis Borges escribió, hace muchos años, que la ciudad estaba dividida por la Avenida Rivadavia: aquellos que vivían al norte estaban bien, mientras que los que vivían al sur eran más pobres. Este análisis de cinco aglomeraciones de diferencias ha sido tomado también por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en un informe de 1999 sobre la descentralización. Si bien estos datos no son exactamente los mismos, son similares y sugieren una apreciación creciente de la comprensión de las diferencias espaciales.

Los datos sugieren diferencias profundas en las circunstancias de vida entre barrios. Identificar cinco aglomeraciones de características —cinco ciudades— para Buenos Aires puede ser sobre-simplificar la realidad y, tal vez, subestimar la heterogeneidad inherente a la vida urbana.

La combinación de estos datos sugiere, también, otras direcciones:

- Primero, los datos muestran que el bienestar y la calidad de vida no dependen solamente del crecimiento macroeconómico y de la demanda de trabajo, sino también de la provisión de las necesidades físicas para la vida, tales como agua, vivienda e higiene. Importantes diferencias en las condiciones físicas de la vida en los barrios de las ciudades a lo largo del país se correlacionan con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

- Segundo, una definición útil de pobreza debe ser multidimensional, dado que tener casa y agua pero no educación en Buenos Aires significa que un individuo es pobre. Los componentes de los índices de NBI e indicadores individuales tales como cobertura de salud o niveles de inversión pública en los barrios ayudan para una mayor comprensión del significado de bienestar en la ciudad.
- Tercero, la responsabilidad de estos indicadores son bastante diferentes: los padres pueden ser responsables de que los chicos asistan a la escuela, cambios macroeconómicos pueden determinar la disponibilidad de empleos, pero la localización y los niveles de inversión pública son responsabilidad del gobierno local.
- Cuarto, las diferencias del pasado se convierten en diferencias en el futuro. Los ciclos de vida de las inversiones urbanas, así como los períodos de gestación para que la gente se beneficie de inversiones en capital humano son largos y perdurables, con consecuencias a lo largo de generaciones. Esta observación es particularmente importante en relación a la alta tasa de deserción en la escuela secundaria. Aun cuando la tasa promedio de terminación de la escuela mejoró entre 1960 y 1991, solo el 30% de la próxima generación había terminado la escuela secundaria en 1991. Es evidente que, con esta baja tasa de graduación en la escuela secundaria, el país no tendrá las habilidades necesarias para competir en los mercados regionales y locales. De hecho, la imagen misma de Argentina como un país con aspiraciones nacionales, regionales y globales importantes en relación al ingreso, a la competitividad y a la calidad de vida se verá en riesgo. Un estudio reciente producido en Suiza ya ha indicado que entre 1998 y 1999 Argentina ha caído de la posición 33 a la 41 en una lista de 47 países, basada en la competitividad, por debajo de Brasil, Chile y Venezuela (*La Nación*, abril 19, 2000).
- Quinto, las manifestaciones físicas de estas políticas cambiantes y de las estrategias de inversión no varían rápidamente. Estas constituyen un legado físico que genera un panorama que tiene una influencia importante en los niveles actuales de bienestar, en la cali-

dad de vida y en la movilidad futura. Un historiador de la salud pública de Buenos Aires, en los setentas, observó que el sur de la ciudad estaba siendo negado, lo que constituía “una amenaza a la seguridad pública”. Hoy, 120 años más tarde, con la marea creciente de la parte sur del río Riachuelo, esto es más verdad que nunca.

Cuadro 6. Percepción de la violencia y el delito en las cinco ciudades de Buenos Aires

Ciudad	% de la población que percibe el distrito propio como el más violento	% de la población que percibe el distrito propio como el de mayor número de delitos
Recoleta	14,5	11,9
Corredor Noreste	14,5	11,9
Centro y Noroeste	7,2	7,9
Far West	7,2	7,9
Cinturón Sudoeste	16,2	17,4
Capital Federal	11,6	11,4

Fuente: Análisis basado en Sofres-Ibope, “Percepciones y actitudes acerca de la violencia y el delito en la ciudad de Buenos Aires”, 1997

Calidad de vida y desigualdad del ingreso

Las conclusiones mencionadas generan importantes cuestiones sobre cómo son entendidas la calidad de vida y la desigualdad del ingreso. Los datos muestran que la distribución del acceso a servicios e indicadores específicos relacionados con el consumo del hogar, los servicios de infraestructura tales como provisión de agua, baños, educación o cobertura de salud están “altamente correlacionados y tienden a concentrarse en localidades específicas”. Tomados en conjunto, los niveles de acceso determinan el nivel de bienestar y calidad de vida que los hogares disfrutan. Estos componentes de la calidad de vida

tienden a ser acumulativos y también interdependientes. Barrios con un bajo nivel de infraestructura pública tienden a tener una proporción más alta de viviendas de baja calidad; de modo similar, es probable que una vivienda pobre tenga un bajo nivel de infraestructura interior, lo que tendrá un impacto sobre la salud del hogar. Personas no saludables tienden a ser menos energéticas y menos productivas en el mercado de trabajo, sus ingresos son consecuentemente más bajos, todo lo cual crea patrones que se auto-refuerzan, manteniendo pobre a la gente.

Estos patrones de factores que se refuerzan y de causalidad acumulativa ayudan, también, a explicar las conclusiones de un estudio de Samuel Morley, de United Nations Economic Commission for Latin America, en 1998, donde encuentra que las crisis macroeconómicas en Latinoamérica tienden a sentirse por largos períodos y en un grado mayor entre los pobres urbanos que en la economía como un todo (Morley, 1998). Esa relación direccional que produce este efecto es, en parte, un resultado de estos factores acumulativos. Un conjunto de multiplicadores urbanos opera a nivel barrial, estableciendo nuevas restricciones y barreras para los hogares. Esta conclusión ha sido descrita recientemente en Estados Unidos por George Galster (1998).

Si estos multiplicadores urbanos ayudan a explicar las condiciones *al interior* de los barrios, también sugieren que si diferentes procesos de causalidad múltiple operan en diferentes barrios, hay una gran probabilidad de que *estos barrios se vuelvan crecientemente diferentes*. Esto ha ocurrido, de hecho, en áreas metropolitanas a lo largo del mundo, donde la combinación de diferencias económicas, sociales, físicas e institucionales entre barrios o jurisdicciones ha significado que las áreas metropolitanas se conviertan en “un mundo de diferencias”. Términos como polarización, “guetización” y aislamiento han sido usados para describir estos procesos en grandes ciudades, tan diversas como Chicago o París.

Visitas a La Matanza, en la periferia de Buenos Aires, o a algunas de las villas miseria, tanto en la Capital Federal como en las áreas municipales vecinas, muestran que estos procesos también tienen una

presencia fuerte en Buenos Aires. Es muy poco probable que habitantes de Belgrano, dentro de la Capital Federal, visiten La Matanza y viceversa. En realidad, su presencia en estos otros barrios sería muy evidente —en sus vestimentas y en su apariencia física— y sugeriría que están “fuera de lugar” o son trabajadores domésticos. Esencialmente, este es un proceso de diferenciación del ingreso real y de las oportunidades para la movilidad social y de refuerzo de la desigualdad.

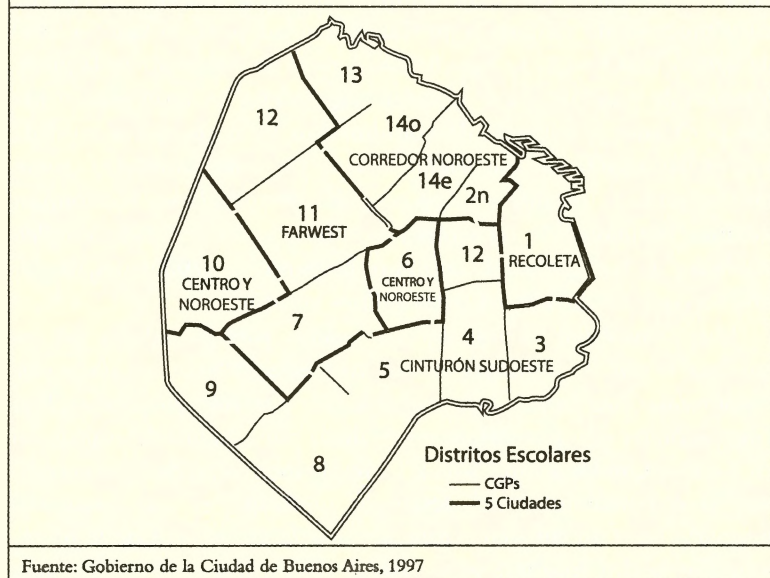
Consecuencias para la política urbana y los programas

- Una perspectiva nacional

Si bien las discusiones sobre política urbana en la mayoría de las ciudades se centran en la oferta y demanda de servicios urbanos (vivienda, infraestructura y servicios sociales) en un contexto de población urbana creciente, ellas raramente tratan el problema de las diferencias crecientes entre poblaciones urbanas y sus consecuencias de largo plazo sobre la *sostenibilidad* de las áreas urbanas.

La noción de sostenibilidad refiere aquí a la productividad continua de las actividades económicas de base urbana, a niveles continuos de cohesión social, y a un grado de gerenciamiento de los recursos naturales que no socave la sostenibilidad física, por ejemplo, mediante el sobre-consumo de los recursos de agua. Estas dimensiones de la sostenibilidad sugieren que existen múltiples factores que, en conjunto, producen estos resultados, por ejemplo, es poco probable que la inversión industrial sin servicios de infraestructura sea muy productiva, o la falta de atención a los acuíferos puede resultar en el reparto a larga distancia de agua, con un costo marginal rápidamente creciente y un reducido consumo de agua por parte de los hogares pobres, que enfrentan, entonces, riesgos de salud.

Mapa 1. Las cinco ciudades



Desde esta perspectiva, uno de los objetivos de la política urbana nacional debe ser asegurar que estos multiplicadores puedan operar en direcciones positivas, en otras palabras, que las externalidades urbanas sean acumulativamente positivas y no acumulativamente negativas. Si son positivas, la inversión en infraestructura en los barrios, por ejemplo, puede ayudar a crear empleo, mejorar la calidad del medioambiente, atraer nuevas inversiones en servicios y contribuir a incrementar el valor de la propiedad y la inversión residencial. Procesos opuestos de declinación de barrios han sido documentados en ciudades a lo largo del mundo, con infraestructuras declinantes que exacerban problemas en el medioambiente y la calidad del stock de viviendas, lo que, a su vez, se refleja en problemas sociales y delitos.

El desafío es cómo entender la interacción de estas intervenciones sectoriales y sus impactos sobre lugares y barrios específicos, así como

sobre varios grupos de ingresos. Estudios sobre la Argentina urbana durante las últimas dos generaciones han documentado algunos de estos procesos de cambios a nivel de la ciudad, pero no tanto a nivel de barrio. Esta brecha se ha reflejado a nivel de gobierno en la proliferación de programas que intentan responder a los problemas urbanos pero, ante la ausencia de coordinación local efectiva a nivel de barrio, han significado *que muchos de estos programas hayan sido oportunidades perdidas*. La nueva estructura de oportunidades económicas urbanas, resultante de la reforma económica, del reducido empleo público y de la demanda de un nuevo conjunto de habilidades, ha significado que las diferencias entre grupos crezcan.

Una conclusión central de este análisis para la política urbana nacional es que *los programas "basados en el lugar" deberían ser usados para complementar otras formas de programas sociales y medidas antipobreza*. Esta conclusión ha sido recientemente resaltada por estudios de evaluación en Estados Unidos y otros países. La intención oficial de "descentralizar" la responsabilidad del desarrollo municipal es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la efectividad de la inversión. De hecho, localizar estas inversiones en lugares que necesitan ayuda, en vez de proveer más a los grupos que ya disfrutaban de servicios, es una dimensión crítica de la política social. La falla en el uso del "lugar" en el diseño de políticas y programas se parece mucho a fallar en el uso de la política fiscal o la política monetaria, y confiar solo en una para manejar la economía. Un ejemplo concreto de esta política sería usar el presupuesto de mantenimiento en una ciudad como un instrumento de redistribución.

- Buenos Aires

El caso de Buenos Aires ha sido el foco de este ensayo porque ilustra los problemas en la política social urbana. La acción del gobierno local, en conjunto con la política nacional a lo largo de generaciones, ha creado un patrón de inequidades acumulativas que no es más "noticia" en Buenos Aires. Borradores de este trabajo han sido presen-

tados a funcionarios líderes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al Gobierno de Argentina, a la Universidad de Buenos Aires, con el pedido de que comenten la calidad de los datos, la metodología y las conclusiones. En cada una de estas dimensiones, el trabajo fue aceptado. De hecho, el término *las cinco ciudades de Buenos Aires* fue generalmente aceptado y visto como una manera útil de hablar sobre la ciudad.

La Subsecretaría de Descentralización y Estrategia del Gobierno de la Ciudad publicó, posteriormente, un informe en el que este marco fue aceptado en su generalidad, aun cuando las cinco áreas geográficas no son idénticas a las usadas en este estudio.

Sin embargo, esta aceptación es difícilmente una razón para estar complacido. Los costos de esta desigualdad pueden ser considerables en términos de sus efectos sobre la productividad futura y el bienestar del Área Metropolitana. Las diferencias se reflejan frecuentemente en más altas tasas de delito, baja productividad de ciertos grupos al interior de la ciudad, y en los costos fiscales que resultan de compensar los bajos ingresos y la ausencia de un mínimo bienestar. Más aún, estos problemas se convierten, rápidamente, en parte de la “imagen” de la ciudad y de su atractivo general para la inversión externa y el turismo, que ayudan a generar empleo. Como se mencionó al comienzo de este ensayo, la productividad económica de Buenos Aires es una cuestión de *importancia económica nacional*.

Con propósitos de ilustración, vale la pena mencionar que cuando el índice de desigualdad de Atkinson se aplica a estos datos, el resultado es de 0,36¹⁴. Este resultado sugiere que, si el gobierno hubiera invertido montos similares en infraestructura pública en los diferentes distritos, 64% del monto invertido podría haber sido ahorrado, sin reducir el bienestar de la población de la Capital Federal.

14 Este resultado deriva de aplicar el índice de Atkinson con su parámetro “e” igual a 2. Este parámetro refleja el peso atribuido al bienestar de la población que recibe los niveles más bajos de inversión pública en infraestructura per cápita.

- Gerenciando el Área Metropolitana

Este estudio ha resaltado también las considerables diferencias entre la Capital Federal y los alrededores en el Área Metropolitana. Estas diferencias no son consecuencia de las poderosas fuerzas de la globalización económica, sino el reflejo de muchas decisiones locales del pasado, en relación a la inversión en infraestructura y servicios sociales.

El conjunto de datos de 1991 muestra grandes diferencias entre municipios, así como entre los distritos y barrios en su interior. Uno de los desafíos más importantes para Buenos Aires es cómo gerenciar el Área Metropolitana para minimizar las externalidades negativas de la congestión del tráfico¹⁵ o de la polución del aire, beneficiándose, a la vez, de una mayor coordinación e inversión en servicios de infraestructura, servicios sociales, gerenciamiento del medioambiente y desarrollo económico. Este es un tema de debate continuo en Buenos Aires.

- Análisis espacial y gerenciamiento económico nacional

Finalmente, el nuevo gobierno del presidente Fernando de la Rúa está en discusiones con las instituciones internacionales, tanto públicas como privadas, sobre cómo Argentina puede reducir su déficit fiscal y, por consiguiente, reducir el costo de endeudarse para repagar su enorme deuda externa.

Muchos economistas, incluyendo al *deputy managing director* del FMI, Stanley Fischer, han argumentado que Argentina necesita reducir los gastos de sus gobiernos provinciales para cumplir este objetivo. Al mismo tiempo, algunas instituciones, tales como el Banco Mundial, señalan que 38% de la población de Argentina está debajo de la línea

15 El grado de congestión del tráfico en Buenos Aires es tal que la gente está volcándose al subte en una tasa creciente. Datos sobre el número de viajes en subte indican que estos han crecido a una tasa de 11,3 millones de nuevos viajes por año durante los últimos cinco años, o 31.000 nuevos viajes por día. El consecuente hacinamiento en los subtes en las horas pico es evidente.

de pobreza. ¿Cómo puede, entonces, el Gobierno desarrollar una política activa de reducción de la pobreza, mientras se le incita a recortar su gasto provincial?

Los datos resumidos en este ensayo demuestran que debería ser posible considerar como objetivo, para los gastos sociales, a los hogares más necesitados, tomando en cuenta, entonces, las preocupaciones sobre la pobreza y la inequidad. Esto mejoraría drásticamente la eficiencia del gasto público y probablemente ayudaría a reducir el déficit, mientras se integra también a los pobres. La herramienta es el análisis espacial; el mensaje, que el lugar importa.

Bibliografía

- CEPAL-Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). "Producto bruto geográfico de la Ciudad de Buenos Aires 1993/1998", Proyecto GCBA/CEPAL.
- Galster, George (1998). *An Econometric Model of the Urban Opportunity Structure: Cumulative Causation among City Markets, Social Problems, and Underserved Areas*. Washington: Fannie Mae Foundation.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998). "Programa del Plan Estratégico", abril.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1998). "El Destino de la Obra Pública en la Ciudad de Buenos Aires", abril.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000). "Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Borrador", agosto.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997). "Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 1997".
- Gutman, Margarita y Jorge Enrique Hardoy (1992). *Buenos Aires: Historia Urbana del Área Metropolitana*. Madrid: Ediciones Mapfre.
- Hayden, Dolores (1995). *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History*. Cambridge: MIT Press.
- Lezama, José Luis (1993). *Teoría Social: Espacio y Ciudad*. México D.F.: El Colegio de México.

- Morley, Samuel (1998). *The Impact of the Macroeconomic Environment on Urban Poverty*. CEPAL.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Pompei, Eduardo (1999). "Las consecuencias sociales de la distribución". *Revista Enoikos* N° 14.

Documentos

- Clarín (1999). "Más de la mitad de la gente está buscando trabajo", noviembre 20.
- Clarín (1999). "Los empleados inmigrantes ganan menos y la mitad está en negro", febrero 22.
- Clarín (2000). "Por quinto mes bajó el empleo en las empresas", mayo 19.
- Clarín (2000a). "Capital Federal: en 5 años se cerraron 4.600 comercios", mayo 15.
- Clarín (2000b). "Los jóvenes son los más afectados", mayo 15.
- La Nación (2000). "Fuerte descenso de la competitividad Argentina", abril 19.

El conglomerado metropolitano de Buenos Aires y la política del enclave¹

Fernando Diez²

Durante el siglo XX Buenos Aires ha sido signada por un proceso de crecimiento acelerado, que solo ha podido ser guiado en forma muy limitada por las previsiones del urbanismo público. Este ha actuado, más bien, como un paliativo de hechos cuya velocidad y contundencia rebasaban la capacidad de acción, las jurisdicciones y los instrumentos legales de planificación y control. Absorbiendo pueblos y ciudades, ocupando vastas extensiones sin infraestructuras y generando una mancha sin estructura alrededor de los viejos pueblos y a lo largo de nuevos ejes, el conglomerado metropolitano de Buenos Aires llegó a alcanzar dimensiones gigantescas. Sin embargo, la ciudad central ha conservado la identidad y vitalidad de su centro que, aunque dañado, ha sobrevivido a las presiones y tensiones de sucesivos movimientos de expansión urbana y a la emergencia de nuevas centralidades en dirección al eje de crecimiento norte.

1 Una versión anterior de este artículo fue publicada en inglés en "Buenos Aires: Involuntary incentives to Metropolitan Dispersal", *Built Environment*, Vol.33, N° 2, Alexxandrine Press, Oxon, UK, 2007.

2 Nació en Buenos Aires en 1953. Es arquitecto (Universidad de Belgrano, 1979) y doctor en arquitectura (UFRGS, Brasil, 2005), es profesor e investigador en la Universidad de Palermo en Buenos Aires, y consultor en temas de desarrollo urbano y medio ambiente. Director editorial de Summa + desde 1994, es autor de numerosos artículos y libros, entre ellos *Buenos Aires, constantes urbanas* (Editorial de Belgrano, 1996) y *Crisis de autenticidad* (Summa+Libros, 2008) colabora en la columna de Opinión del diario *La Nación* de Buenos Aires.

El desarrollo histórico de los centros urbanos ha demostrado estar en íntima relación con el desarrollo de sus periferias. Esto ha podido ser observado en la posguerra, en el vaciamiento de muchas de las grandes ciudades norteamericanas, donde la emigración a los barrios parque de los suburbios ricos, produjo una invasión diaria de automóviles, que no solo deterioraron ambientalmente los centros urbanos, justificando y acelerando la huida hacia los suburbios, sino que también presionaron de tal modo por lugar para estacionamiento, que alentaron la demolición de muchos edificios centrales para hacer lugar. A este proceso siguió la competencia de los grandes centros de compra suburbanos, que quebraron la economía de los comercios minoristas del centro. Pronto, otros epifenómenos de la emigración hacia los suburbios se sumaron a estos, hasta que los centros urbanos se convirtieron en lacónicos centros de trabajo, con torres de oficinas rodeadas de interminables hectáreas de estacionamientos. Este proceso derrotó a muchas de las grandes ciudades estadounidenses, y si las más grandes pudieron resistirlo, como Chicago o Nueva York, otras son hoy el vivo retrato de la destrucción de la ciudad tal como había sido conocida hasta mediados del siglo XX, como Detroit o Houston³.

Estos antecedentes muestran el extremo de fenómenos que en Buenos Aires han sido menos radicales, pero cuyos efectos no han dejado de afectar a la ciudad. En este sentido pueden observarse tres movimientos que se suceden, tres tendencias que actúan en períodos sucesivos como los principios motorizadores de la inversión y el crecimiento urbano. Al movimiento de concentración que da origen a la ciudad, cuya consolidación ocurre hacia el fin del siglo XIX tras la organización política definitiva nacional, con la federalización de Buenos Aires como capital de la nación, le sigue un movimiento de extensión urbana organizado por la traza de los tranvías y los ferrocarriles urbanos. Este proceso produce un patrón expansivo con subcentros ubicados en torno a las estaciones de tren suburbanas, y domina

3 El fenómeno sigue el modelo de suburbanización que sufrieron la mayoría de las ciudades norteamericanas en la posguerra (Diez, 1994: 64).

toda la primera mitad del siglo XX. El siguiente proceso es complementario de este, y en buena medida es alentado por el prolongado subsidio al transporte suburbano, que empujó a las familias de menos recursos a los terrenos más baratos, más alejados y precarios; en la mayoría de los casos, sin infraestructuras sanitarias básicas, ni pavimentos ni desagües, expandiendo el área servida por las cabeceras ferroviarias mediante un transporte automotor precario, de pequeñas empresas privadas. A este proceso sigue, en la década de 1960 y 1970, con el crecimiento de la industria automotriz, una expansión de todavía menor densidad y mayor extensión, que se acelera tras la reestructuración de los grandes accesos de autopistas a la ciudad. La acumulación de estos movimientos expansivos no solo produce un estrés cada vez mayor sobre un centro metropolitano, que es invadido diariamente por una masa insoportable de automóviles, también produce un conurbano inseguro, sin equipamientos sanitarios adecuados, sin conexiones transversales, con infraestructuras escasas, que en muchas áreas no cubren el 50% de los hogares. El deterioro del espacio público en el área central es la contraparte de una precarización de lo público, desde el transporte, a la educación y la seguridad.

Lo que he llamado "la política del enclave", no puede interpretarse sino como la respuesta desesperada al fracaso del urbanismo público de fin del siglo XX; a la incapacidad de canalizar estos procesos, ejercer el control catastral y urbanístico, y asegurar un nivel de seguridad y servicios adecuados; a la pérdida de la capacidad del urbanismo público de coordinar las acciones privadas. La política del enclave consiste en salvar esas deficiencias en enclaves cerrados, donde su relativo aislamiento y autonomía del resto de la ciudad, tanto en las áreas centrales como los suburbios, permite retomar un horizonte de previsibilidad y asegurar el cumplimiento de unas condiciones ciertas de servicio y funcionamiento para nuevas áreas urbanas.

Durante la década de 1990 esto se manifiesta en un proceso de concentración y autonomía de los nuevos emprendimientos inmobiliarios. Una concentración de la inversión en áreas más definidas y diferenciadas del resto de la ciudad, a la vez que un aumento en los

volúmenes de esas inversiones, que se reflejan en las mayores superficies de los emprendimientos. Un sistema de crecimiento basado en emprendimientos de gran escala y capital intensivo. Esto se verifica tanto para el centro de la ciudad como para los suburbios, con la expansión de las autopistas y la extensión general de la diáspora residencial para conformar un sistema suburbano cuyo crecimiento acompaña una declinación del espacio público tradicional.

Estos emprendimientos obedecen a una lógica de concentración que toma la forma de un enclave, donde desarrolladores privados pueden asumir simultáneamente el control de las variables arquitectónicas y urbanísticas dentro de un área generalmente de gran escala (Corona Martínez, 2000: 136). Por su gran extensión —en los suburbios— o alta concentración —en la ciudad central— los enclaves son capaces de definir, por sí mismos, condiciones internas tanto como una gravitación externa.

Desde el punto de vista inmobiliario, esta estrategia permite fijar un valor de localización con relativa independencia de las condiciones urbanísticas y los valores inmobiliarios circundantes, con la única necesidad de una conexión directa al sistema de tránsito rápido de la metrópoli. Esto también significa que permite prescindir en buena medida del auxilio del urbanismo público. De hecho, la estrategia de desarrollo del enclave es una manera de evitar la lentitud e imprevisibilidad del urbanismo público. Para la década de 1990, el urbanismo público encuentra su credibilidad minada de desconfianza, sujeto a constantes cambios de normativas y a los efectos de la simultánea pérdida de la capacidad pública de inversión y la capacidad de hacer cumplir las normas. Esto último es la manifestación de una pérdida del poder policial, impotente ante las ocupaciones de las zonas inundables por movimientos informales, tanto por la incapacidad de controlar violaciones a las normas como a resistir la presión de *lobbies* económicos, intereses inmobiliarios o gestores políticos.

El urbanismo privado del enclave llega a gozar, al final del siglo XX, de mayor crédito que el urbanismo público, y la sociedad parece confiar —si se considera que eso reflejan los valores inmobiliarios— en

la promesa de un contrato privado más que en la ley pública (Diez, 2003: 2). La concreción de numerosas experiencias cumpliendo las premisas urbanísticas anunciadas en su lanzamiento, confirma esa confiabilidad ante la opinión pública, y es capaz de generar un valor urbano no solo en términos de homogeneidad y coherencia de los resultados, sino también del valor inmobiliario resultante. Tales procesos de desarrollo inmobiliario posibilitan caracterizar con mucha más intensidad las ofertas de consumo que suponen cada uno de estos enclaves, por lo que se define una posibilidad temática que simultáneamente estandariza los emprendimientos en productos claramente identificables⁴. Esto lleva también a una mayor injerencia del *marketing* en el diseño, en tanto la caracterización de centros comerciales y de entretenimiento, núcleos residenciales, barrios, clubes de campo, parques de oficinas, cementerios privados, campus universitarios pasa a estar comandada por proyectos de negocio claramente dirigidos a segmentos sociales específicos, cuyas preferencias se relevan por distintas técnicas estadísticas o se orientan según las experiencias exitosas de antecedentes en otros países, principalmente Estados Unidos, de donde provienen los expertos en desarrollo suburbano que se asocian a los estudios locales. Tal es el caso de Ed Stone (EDSA), que participa junto a Mario Roberto Alvarez y Asoc. definiendo el diseño de los nuevos barrios suburbanos Ayres de Pilar y Estancia Abril (Stone et al., 2000: 140-145; Güiraldes, 1996: 74-79); o el caso de The Jerde Partnership, que trabaja junto a Lier y Tonconogy en el centro comercial Paseo Alcorta⁵.

4 Asumiendo un paralelismo con el fenómeno en el hemisferio norte, dice Ritzer (2000: 195): "Puede que el diseño de los centros comerciales difiera (o no) de una ciudad a otra, pero inevitablemente existe una gran semejanza en los puntos de venta de una determinada cadena en la misma ciudad, así como en los bienes y servicios que se ofrecen. El resultado es una creciente homogeneización de los medios de consumo, especialmente en Norteamérica, y de los productos que se pueden adquirir en ellos. Eso no significa que no exista una gran profusión y diversidad de mercancías (...) sino básicamente la misma profusión se encuentra disponible, cada vez más, en todas partes. Así el consumo norteamericano se caracteriza, a la vez, por la diversidad y la homogeneidad, o por la 'diversidad homogénea'".

5 Realizado en el residencial barrio de Palermo en 1987 con una superficie de 100.000 m² (Glusberg, 1995).

Las torres residenciales

Un nuevo tipo de desarrollo residencial está dado por enclaves residenciales compuestos por una concentración intensiva de vivienda, generalmente en la forma de edificios exentos de altura llamados torres, pero no exclusivamente. Se busca una situación de integración a la red rápida de las vías de transporte o a barrios con condiciones especiales, parques, servicios, entornos urbanos prestigiosos o pintorescos. El emprendimiento residencial arquetípico resulta un par de torres, que encuentra en el enclave en un área central de Alto Palermo un ejemplo representativo, porque su definición formal e iluminación nocturna sacan partido de esta dualidad, convirtiéndolas en un acontecimiento de escala urbana. “La posibilidad de componer dos edificios casi iguales nos permite pensar que estas torres tomarán la condición de hito urbano (...) su expresividad formal asume el compromiso de símbolo (...)”, dice Justo Solsona (1994: 12).

Es que para lograr la masa crítica del enclave, con sus jardines, un centro de deportes y salud, pileta de natación y alguna cancha de tenis, *squash* o *paddle-tenis* es necesaria una racionalización de los servicios de seguridad y mantenimiento y es necesaria una superficie de ocupación de una buena parte (idealmente toda) de la manzana típica. Además, es preciso garantizar, por la altura y el distanciamiento de los bordes del predio, el aislamiento, que es la principal promesa del enclave. Como explica Alfredo Garay (1994: 83) respecto de otro emprendimiento anterior en la misma zona:

Las cuatro torres construidas en el predio de la cervecería Palermo (Canning, Seguí, Ugarteche, Cerviño) son un claro ejemplo de esta propuesta urbana. Las nociones de frente y fondo ya no importan para un nuevo complejo que busca en la altura las vistas largas sobre los parques y el río, que trabaja la planta como si fuera un club y que se separa de las miradas indiscretas de la calle con un muro perimetral.

Esta autonomía es complementada por una nueva conectividad electrónica y de comunicaciones permitida por la renovación de las redes telefónicas, la aparición de la TV por cable y la Internet, y con una amplia disponibilidad de estacionamientos (hasta tres cocheras por departamento), que permiten salir y entrar del enclave sin transitar las veredas del barrio. La *torre country*⁶, como se la ha llegado a denominar, es la réplica en vertical de las condiciones de autonomía del *country club*. Condiciones que se refuerzan con el correlativo desarrollo en los noventa de una serie de servicios a domicilio, principalmente la entrega de comidas, tintorería, y otros servicios locales por los llamados sistemas de *delivery*, tanto como las compras por Internet, que al culminar la década se han extendido de los productos de uso suntuario a los productos de consumo diario que envía el supermercado.

Desde el punto de vista urbanístico, la modalidad de desarrollo del enclave está definitivamente independizada de la parcela y sus restricciones de espacio a merced de una concentración de suelo que permite saltar a una consideración especial por parte de los reguladores, el Consejo de Planificación Urbana o el Concejo Deliberante, para el caso de Buenos Aires. Dice Daniel Silberfaden (1994: 3):

Cualquier proyecto de gran escala como los que aquí tratamos, puesto en Buenos Aires, escapa a los códigos vigentes y se condiciona a un lote de características especiales, pero básicamente, que sea superior a una cantidad determinada de metros de superficie para desvincularse de las normas habituales (...). Ocupación de centros de manzana o invasión de la línea de frente interno, alturas muchas veces superiores a las autorizadas en toda la ciudad, son parte de esta historia (...).

La estrategia del tamaño, ya señalada por Koolhaas como un signo de los tiempos (Koolhaas y Mau, 1995), rompe la ecuación de negocio de los pequeños y medianos edificios al redefinir tanto las condiciones

6 Dice Garay (1194: 86): "(...) las posibilidades del mercado llevaron a complementar la residencia con nuevos equipamientos y servicios (piscinas, canchas, gimnasio, sauna, sala de fiestas). La idea de un *country* vertical presente en el folleto de Alto Palermo parecía compensar la ausencia de un jardín (...)"

reglamentarias como las condiciones económicas. Creando un nuevo tipo de estrategia comercial e inmobiliaria y obteniendo superiores beneficios sobre la explotación del suelo, los grandes emprendimientos en enclave desplazan de un nicho de mercado a buena parte de los emprendimientos menores⁷.

En el aspecto arquitectónico, en la medida que el enclave se declaraba prescindente de su entorno inmediato, también aumentó la necesidad de definir una identidad visual que trascendiera la calle donde se emplazaba. Los diseños de las torres aceptaron esa nueva necesidad perceptiva intentando caracterizar inequívocamente sus siluetas, aspirando al establecimiento de una identidad visual a nivel metropolitano. Esto ya no podía lograrse con la repetición del lenguaje canónico de la propiedad horizontal —moderno o tardo-moderno— sino que se observó un cambio que incorporó un tratamiento más intenso y figurativo de los remates de los edificios, su iluminación artística y en general una expresividad posmoderna o *neo-decó*, que retoma la voluntad expresiva de la composición como un requerimiento del programa simbólico, pero también inmobiliario de los emprendimientos (Diez, 2001a: 50-61). Esta conciencia de marca acompaña la definición de los emprendimientos como “productos inmobiliarios”, y en toda la década se observa, desde el *marketing* inmobiliario, la incorporación del diseño de una “marca” que identifica los emprendimientos a través de nombres con estudiadas asociaciones de estatus y temas, riguroso desarrollo gráfico e intensa profesionalización de todos los elementos de comunicación.

Entre los precursores del género pueden mencionarse el edificio Panedile 1 (20.000 m², año 1969) de Mario Roberto Alvarez (Diez, 2001b: 110-111) y la serie de edificios dobles realizados por Aisenson Arquitectos a lo largo de la década de los ochenta: Conjunto Canning

7 Dice Garay (1994: 83): “Los edificios en torre recibieron otro tratamiento. Englobamiento de parcelas, perímetro libre y poca utilización de FOS (factor de ocupación del suelo), abrían un sistema de premios que en algunos casos llevaba a la duplicación del FOT (factor de ocupación total). La consecuencia fue obvia: restricción del número de emprendimientos de pequeña envergadura (...)”.

(13.287 m²), Virrey del Pino (21.000 m²), Forum Echeverría (20.864 m²), y Conjunto Zabala (13.688 m², año 1989); progresión en la intensificación de las superficies totales que en la siguiente década culmina en los conjuntos Vuelta de Obligado (33.000m², año 1991), O'Higgins Plaza (21.400 m², año 1994) y Torres de Figueroa Alcorta (54.500 m² en tres edificios, año 1995)⁸.

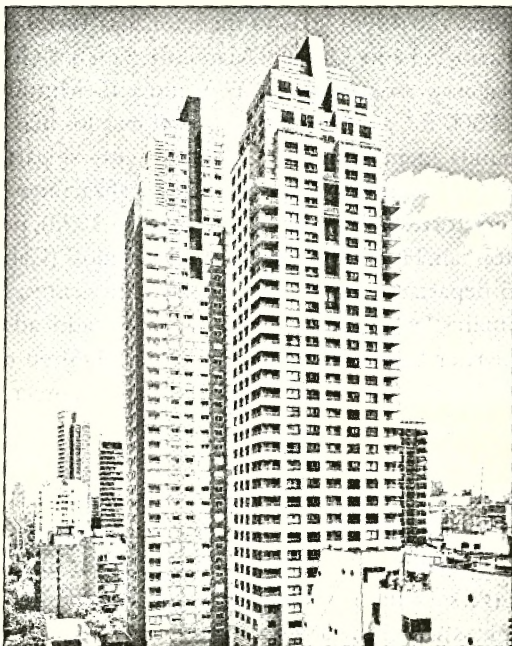
En un primer momento estos emprendimientos están caracterizados como pisos de lujo de grandes superficies para los segmentos de mayor ingreso: Torres del Libertador por Mario Roberto Alvarez y Asociados (36.727 m², año 1995), que también construye la Torre Le Parc (57.000 m², año 1996) y las ya mencionadas Torres Alto Palermo por Urgell-Fazio-Penedo-Urgell y Manteola, Sánchez Gómez, Santos, Solsona, Sallaberry, asociados con E. Cajide, E. Minond y M. Mc Cormack (62.300 m², año 1994), por mencionar los más destacados.

Una segunda generación de edificios con departamentos de menores tamaños les siguen en las mismas localizaciones preferenciales de Palermo: Torres las Plazas (70.000 m², año 1998), por el Estudio Aisenon (Hojman, Hojman, Pschepiurca Asociados) (Cabarro, 1999: 66), con 445 departamentos de dos a cuatro ambientes, 147 oficinas, 9 locales comerciales, un banco y un supermercado, además de 384 cocheras; Quartier Demaria, (50.800 m², año 1996) en dos torres de vivienda de 32 pisos, por Camps & Tiscornia Arquitectos, que también realizan Quartier de Oro, con departamentos de uno a cuatro dormitorios (23.000 m², año 1999); Torres de Bulnes (44.000 m², año 2000), por Lier y Tonconogy y MLSIGISIS, en dos torres de 150 unidades, cada una de uno a tres ambientes. Paralelamente se desarrolla una tercera generación de enclaves diseminados por toda la ciudad, en barrios de ingreso medio o medio bajo, de departamentos chicos y más económicos dirigidos a distintos segmentos de la clase media,

8 "En (...) 1973, con la venta de una fracción de poco más de una hectárea, donde había funcionado (...) una cervecería, se planteó por primera vez en nuestra ciudad la necesidad de construir un conjunto de edificios en altura utilizando una baja ocupación del suelo. Nuestro estudio desarrolló una propuesta de dos edificios de igual altura y tipología (...)" (Aisenon, 1994: 27).

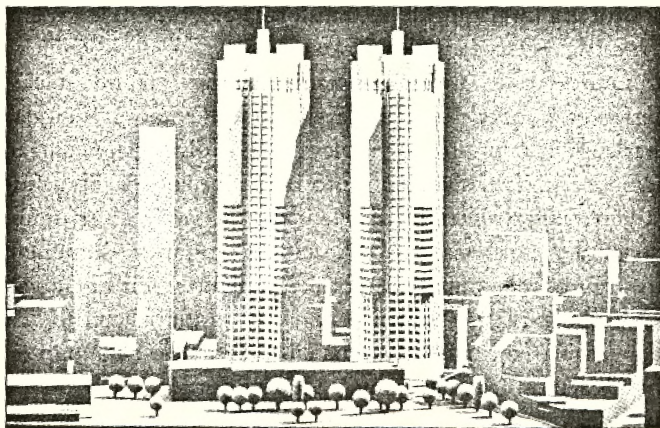
como Altos Porteños de Manteola, Sánchez Gómez, Santos, Solsona, Sallaberry, en el barrio de San Cristóbal (57.000 m², año 2000), realizado en tres torres de dos, tres y cuatro ambientes, o las Torres de Abasto (56.000 m², año 1997), realizadas por el mismo estudio, aledañas al *shopping* del mismo nombre, en tres torres de 28 pisos y un edificio de 14 pisos, con departamentos de dos, tres y cuatro ambientes (Diez, 2001a: 50-61).

Fotografía 1. Torres de Bulnes (44.000 m², año 2000), por Lier y Tonconogy y MISIGISIS



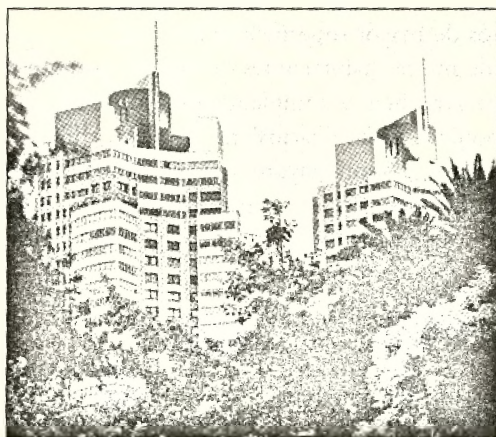
Fuente: Diez, 2001a: 50-61

Fotografía 2. Torres Alto Palermo, por Urgell-Fazio-Penedo-Urgell y Manteola, Sánchez Gómez, Santos, Solsona, Sallaberry, asociados con E. Cajide, E. Minond y M. McCormack (62.300 m², año 1994). La maqueta muestra la proporción a escala respecto de los edificios circundantes



Fuente: Diez, 2001a: 50-61

Fotografía 3. Torres Alto Palermo. Un tratamiento más intenso y figurativo de los remates de los edificios y su iluminación artística responde a una voluntad expresiva tanto como a un requerimiento de identidad visual del emprendimiento inmobiliario



Fuente: Summa+ N°27: 35, octubre-noviembre 1997. Buenos Aires

Emprendimientos similares se realizan en barrios tan alejados de los núcleos de mayor prestigio de Belgrano y Palermo, como Barracas, Núñez, Liniers o Villa Crespo. La cifra de 50.000 m², que en la década anterior era inimaginable, se transforma en el ideal de los emprendimientos de la década de los noventa.

Aunque esta sea una enumeración parcial, da una idea de la dimensión conjunta de estos enclaves y su influencia en la ciudad, con sus altas cumbres iluminadas visibles desde la distancia, remarcando la sensación de inaccesibilidad al resto de los vecinos y dibujando una nueva geografía, dirigiendo la orientación a través de grandes hitos que sobresalen por sobre las edificaciones comunes. Conjuntamente con los centros de compras, de entretenimiento y otros grandes equipamientos preexistentes, se comienza a constituir la “ciudad análoga” de la que habla Trevor Boddy⁹, una ciudad paralela en la que es posible vivir saltando –en automóvil– de una fortaleza a la otra, de los enclaves del centro urbano a los de los suburbios: clubes de campo y barrios cerrados, parques temáticos de entretenimiento, las delicias naturales del Delta del Tigre o la navegación sobre el Río de la Plata.

Tanto en los enclaves residenciales dirigidos a los segmentos de alto ingreso como a los de bajo ingreso, las unidades de vivienda obedecen a patrones altamente estandarizados, aunque en el caso de los departamentos de mayor superficie se advierte la variación propia de la aparición de nuevas habitaciones de vínculo para un programa que desarrolla una superficie y complejidad mayores. En esta estandarización en “productos inmobiliarios” de los tipos edilicios, sus componentes y superficies no son mayores que en las décadas anteriores, pero sin duda la conciencia de esa estandarización, su exteriorización en caracterizaciones de marca y en los mensajes publicitarios, alcanza un

9 Equiparable a la descripción que hace Trevor Boddy (1994: 123-153) de lo que llama la “ciudad análoga” rastreando una segregación del espacio público en un ámbito socialmente limitado, desde los corredores vasarianos, el Palais Royale y las galerías parisinas, hasta las circulaciones peatonales especializadas de la Ville Radieuse, las pasarelas elevadas de Minneapolis, el *plus fifteen* de Calgary y la ciudad subterránea en Montreal.

nuevo grado, que se refleja en una segmentación más sutil de los emprendimientos y sus destinatarios, una estandarización inmobiliaria de productos definidos por un mercado de la vivienda que establece el programa desde una autoridad indiscutible: la del desarrollador. Augusto Penedo (Converti, 1995: 38), en su comentario sobre las Torres de Alto Palermo, dice:

Reconocemos en estos tiempos trascendentes puntos de corte cultural, la arquitectura se ha mediatizado, ha perdido su categoría transformadora disciplinar para ser incluida como parte de un sistema productivo complejo, cargado de condiciones, que incluso intentan modelarla antes de ser concebida (Converti, 1995: 38).

Los arquitectos se debaten en una nueva situación donde la estrategia del negocio los somete a “la intensa fricción del mercado”, según Penedo, palabras en las que resuenan las de Zizek (1998). Más optimista, Juan M. Urgell, arquitecto y master en dirección de empresas inmobiliarias y constructoras, considera lo siguiente:

La especulación inmobiliaria ha dejado de ser un factor de disolución de los aspectos creativos. Evidentemente las condiciones de factibilidad se consiguen hoy desde un enfoque multidisciplinar, de este modo, las variables de generación del diseño no pasan por la sola inspiración del diseño, sino por contemplar de manera más amplia y desde tendencias estratégicas (...) (Converti, 1995: 33).

Urgell describe la nueva alimentación entre arquitecto y mercado como algo positivo:

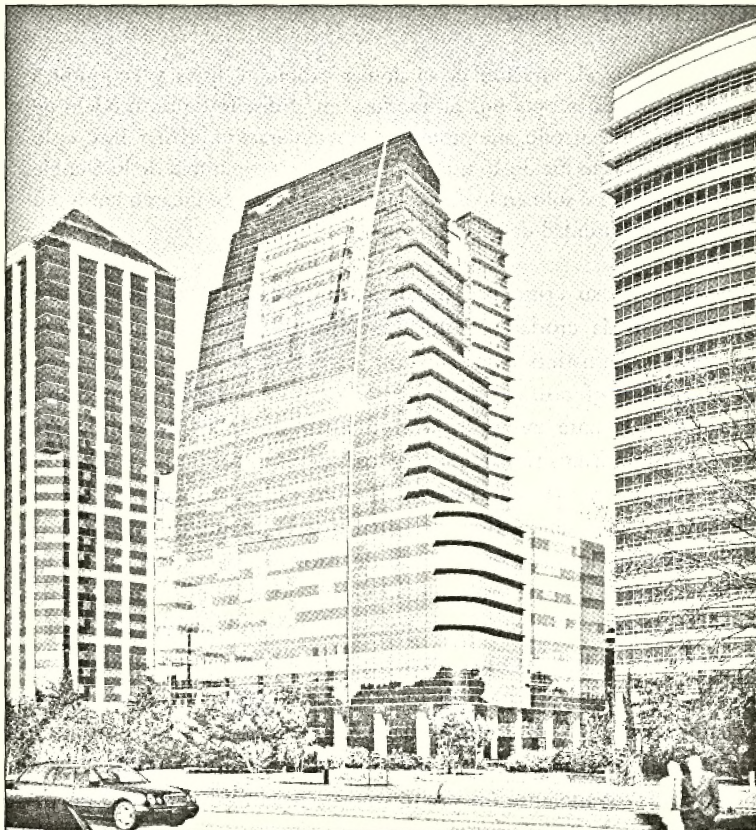
(...) dos obras recientes del Estudio recogen, a lo largo de su proceso de gestión, la innovación sugerida, me refiero al Hotel Intercontinental y al conjunto de dos torres en Juncal y Salguero (...) la capacidad se manifiesta en la organización de la conducción, que logra la eficiencia de cada paso (...) Así la gestión adquiere protagonismo decisivo (...) Los ejemplos actuales de edificios de viviendas

(...) de todas las condiciones que la gestión inmobiliaria genera como posibilidad cualitativa, a través del programa y la expectativa del mercado sobre la arquitectura (Converti, 1995: 34-35).

La actitud conciliadora de los grandes estudios no solo revelaba una comprensión de las reglas de juego de la década, sino también las nuevas prioridades del encargo. Este ya no se focaliza en el interés por las características personales de un arquitecto o estudio, sus antecedentes y capacidades específicas, sino que se dirige en una dura puja por el honorario y frecuentemente se consigue mediante asociaciones estratégicas entre dos o más grandes estudios. Estas asociaciones son eminentemente circunstanciales y están relacionadas a las vicisitudes del encargo, antes que a los intereses o afinidades proyectuales de los arquitectos. Esta despersonalización del proyecto se asimila a la práctica de lo que en el contexto internacional dio en llamarse "arquitectura corporativa", y quedó claramente caracterizada como un tipo específico de servicio profesional¹⁰; modalidad del ejercicio profesional que se acentúa durante los noventa, cuando la arquitectura corporativa se hace presente a través de oficinas internacionales como HOK, Ed Stone, Kohn-Pederson-Fox o Cesar Pelli and Associates, para ocuparse principalmente de edificios para oficinas. (Diez, 1998b: 33-43)

10 Una práctica definida por el tipo de comitencia, pero fundamentalmente por la preeminencia del trabajo en equipo y de la personalidad de la organización sobre la de los individuos (Diez, 1998a).

Fotografía 4. Alrededor de plaza Roma en Buenos Aires se levantan grandes torres emblemáticas: el Edificio República, por César Pelli & Ass., de 33.000m², 1996 (vista parcial a la derecha de la foto), la torre Bouchard, de 30.025 m², 1995 (vista parcial a la izquierda de la foto), de Peralta Ramos SEPRA / Becar Varela SEPRA, y la Torre La Nación (65.138 m², 2000), de HOK International Ltd. y Estudio Aisenso (en el centro de esta foto)



Fuente: Summa+ N° 23: 52-57, feb.-mar. 1997; Summa+ N° 16: 34-38, dic. 1995-ene. 1996; Summa+ N° 59: 82, abr.-may. 2003. Buenos Aires

Puerto Madero, el enclave público

Puerto Madero representa un caso especial de enclave. Describiendo lo que considera las razones del éxito de Puerto Madero, Emilio Rivoira (1994: 74) dice:

Previo a la elaboración de cualquier propuesta física y económica sobre el área se opta por profundizar en el diseño de un modelo de gestión y desarrollo que promueva la recuperación urbana. Esto es lo novedoso y lo lúcido, lo que pone el eje en la voluntad de lo factible y posible y no solo en lo deseable y utópico (...) Se crea un ente (...) una nueva unidad de gestión.

Precisamente su concepto de desarrollo consiste en independizarlo del resto de la ciudad, creando una jurisdicción independiente, un régimen urbanístico especial, con otra Policía (la seguridad está a cargo de la Prefectura), y una corporación de desarrollo especialmente concebida para evitar los caminos sin salida a que conducen los laberintos políticos municipales y los intereses político-partidarios. En todo aspecto, el éxito de Puerto Madero es la consecuencia del éxito de esta independencia jurisdiccional que lo mantiene separado de la morosidad de los mecanismos de decisión de la ciudad, de un urbanismo público de baja credibilidad y capacidad de concreción. En este sentido, Puerto Madero es la primera gran operación de éxito del urbanismo público en muchos años, pero a la vez, un caso de urbanismo cuasiprivado, con las características de un enclave definido por los antiguos límites y discontinuidades del puerto, tanto como por la autonomía presupuestaria del resto de las inversiones públicas, lo que permite llevar adelante un urbanismo de lujo, mientras en otras partes de la ciudad no pueden atenderse las urgencias corrientes de la infraestructura urbana.

La experiencia de Puerto Madero, y su exitoso desarrollo como jurisdicción autónoma, normativa y presupuestaria de la ciudad, sugiere ese curso de acción para otros desarrollos. El enclave, público o privado, se perfila como la posibilidad de un control integral sobre

todas las variables del desarrollo. Los proyectos de desarrollo urbano de Retiro (público)¹¹, el proyectado desarrollo de Tandanor (terrenos portuarios adquiridos por Irsa) la proyectada urbanización de los antiguos terrenos de la ex Ciudad Deportiva de Boca (privado)¹², todos definen su potencialidad por la efectividad del enclave, por la posibilidad de definir una autonomía reglamentaria y jurisdiccional.

El *shopping-center*

A mediados de los noventa, Pablo Doval (1995: 38-39) decía:

(...) el *shopping-center* es, sin duda, la novedad más importante en los hábitos urbanos de los últimos tiempos. Son los edificios más grandes y que mayor impacto han tenido en la manera de usar la ciudad. Para fin de este año habrá, en todo el país, 33 *shoppings* funcionando, que sumarán 998.000 m² construidos, que a su vez representan un área bruta locativa de 440.000 m². En total habrá en los *shoppings* más de 3.300 locales empleando a más de 30.000 personas. La facturación llegará a la impresionante suma de 3.800 millones de pesos-dólares.

Los grandes centros comerciales comienzan a desarrollarse en conjunto con la llegada definitiva de las grandes cadenas de hipermercados. La condición de actividad "ancla" de estos supermercados, tiendas de descuento o compras para el hogar permite el afianzamiento de una nueva costumbre: el paseo en el centro de compras. A los primeros

11 75 ha entre la ciudad y el Puerto, recuperando terrenos ferroviarios, proyectados por Baudizzone-Lestard-Varas, asociados con Becker-Ferrari y Machado-Silvetti. Puede verse "Un ambicioso proyecto para Retiro". *Arquis* N° 13: 22-23. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67, 1997 (sin firma, los directores editoriales de la revista son Hernán Barbero y Sergio Castiglione).

12 Proyecto realizado por un equipo conformado por Alcheh / Garay / Magariños / González; Baudizzone / Lestard / Varas; Hampton / Rivoira; y Soler / Lama, "Viviendas para revitalizar el Sur". *Arquis* N° 13: 32-33. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67, 1997 (sin firma, los directores editoriales de la revista son Hernán Barbero y Sergio Castiglione).

desarrollos suburbanos siguen otros en el centro de la ciudad: en Buenos Aires, Patio Bullrich, Galerías Pacífico, Alto Palermo, realizados por Juan Carlos López y Asociados (Glusberg, 1995); Paseo Alcorta, por Lier-Tonconogy con The Jerde Partnership y Solar de la Abadía (Bodas Miani Anger)¹³. En Córdoba, Patio Olmos (Fernandez, 1996), por Juan Carlos López y Asociados, y Córdoba Shopping, de Gramática-Guerrero-Morini-Pisani-Urtubey¹⁴, a los que se sumarán otros en las más importantes ciudades del país: Bahía Blanca, Mendoza y Salta, por mencionar algunas. Estos programas plantean un nuevo interés en la espacialidad interior, impulsado por el reclamo de espectacularidad de los programas comerciales.

Una primera andanada de *shoppings* surge del reciclaje de grandes estructuras en localizaciones centrales con ciertos valores históricos, como las Galerías Pacífico, el Patio Bullrich, el Solar de la Abadía, o el Patio Olmos, cuya recuperación patrimonial se entiende como una estrategia de valor para el emprendimiento comercial y asegura una urbanidad a estos enclaves cuya accesibilidad más importante sigue siendo peatonal.

Mientras los primeros proyectos de Juan Carlos López apelaban a la madera laminada para dar a arcos y otros elementos estructurales un carácter decorativo, como en el Shopping Soleil en Bancalari o en los techos de Patio Olmos en Córdoba, en los sucesivos proyectos los elementos decorativos se hacen cada vez más independientes de las estructuras y cerramientos. Los recursos que habilita el discurso posmoderno de la cita histórica y la doble envolvente se hacen presentes en diseños más desprejuiciados, dando lugar a la proliferación de aplicaciones, la magnificación de luminarias o maceteros, y la transformación de los cielorrasos en una sucesión de capas cromáticas y resaltes iluminados. Afirma Corona Martínez (1995):

13 "Memoria e imaginación", *Arquís* N° 4: 46-51. Buenos Aires: Universidad de Palermo/CP67 (artículo sin firmar, el director editorial de la revista es Roberto Conveti).

14 Gramática-Guerrero-Morini-Pisani-Urtubey, Duarte Quirós 1400, ciudad de Córdoba, 1990, superficie cubierta: 26.000 m² (primera etapa), 26.300m² (segunda etapa).

El exterior del *mall* es abstracto, un no-lugar en medio de un estacionamiento; el interior es pseudourbanístico, decoración palacial de un estilo a la vez conservador y revolucionario. Conservador en el gusto, revolucionario en la tecnología constructiva, si así es posible.

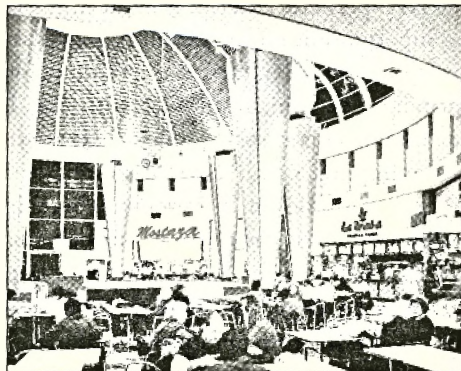
Columnas con estilizados capiteles aerodinámicos recrean un estilo de historieta, “a la Flash Gordon”, haciendo presentes en el mundo real, aunque escenográfico del *shopping*, las imágenes del *comic* y el dibujo animado. La atemporalidad del conjunto, producto de referencias a “historias imaginarias” diversas en espacios que son contiguos, remite a esa forma de intemporalidad que observa Eco en la historieta¹⁵. La independencia de las superficies exteriores e interiores, la pluralidad de motivos y estilos superpuestos en un extremo eclecticismo, la simulación desprejuiciada de materiales, formas e incluso plantas y animales, se suman a un principio de “dinamismo” de la formas. Las circulaciones están dominadas por curvas suaves, que se expresan en los techos y el perfil de los entresijos, como en el caso de Alto Palermo, que luego replican Pfeifer y Zurdo en la Estación Libertador del Tren de la Costa (Güiraldes, 1995: 50) (cada una de sus principales estaciones es una suerte de *shopping*) o en la “S” que describe la circulación del Shopping Marina Arauco en Chile (Pfeifer, 2006: 65-69). La curva suave es una sofisticación del principio proyectual más elemental de la primera generación de *malls*, que exigía que la vista siempre chocase con la vidriera de un escaparate¹⁶. En la medida que el diseño y la cere-

15 Eco (2001: 238), en referencia a la estructura narrativa del *comic*, Superman en este caso, dice: “Abundan los *imaginary tales*, es decir relatos que conciernen a acontecimientos ya narrados (...) Con este bombardeo masivo de acontecimientos no unidos por un hilo lógico, y no dominados mutuamente por ninguna necesidad, el lector, naturalmente, sin darse cuenta de ello, olvida la noción de un orden temporal” (Bompiani, 1965).

16 Esta estrategia deriva de las galerías comerciales de los años sesenta en Buenos Aires y de una técnica difundida en todo el mundo que fuerza al paseante a enfrentarse a las vidrieras, pero al mismo tiempo crea una sensación de encierro. Joel Garreau enuncia entre las “leyes” del desarrollista una que indica que en un *mall* el comprador nunca debería ver que el próximo negocio ancla está más lejos que la distancia que está dispuesto a caminar (180 metros), de modo que “debe quebrarse siempre su línea de visión” (Garreau, 1991: 464).

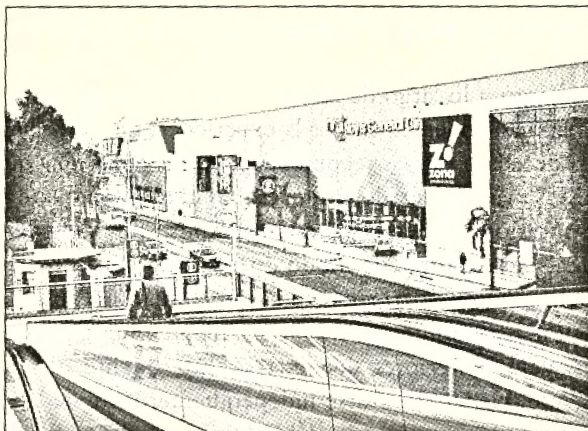
monía de la compra se sofisticó, el paseo tomó más importancia, la compra devino más en inevitable consecuencia del éxito de esa experiencia que en la respuesta a un estímulo directo. De modo que la curva suave crea una perspectiva más insinuada sobre las vidrieras e interiores de los negocios, a la vez que evita la sensación claustrofóbica de la mecánica aplicación del principio anterior. La curva suave también dinamiza las perspectivas y, por lo tanto, se considera que hace más ameno el paseo.

Fotografía 5. Pfeifer y Zurdo, Renovación Alto Palermo, Buenos Aires, 2001



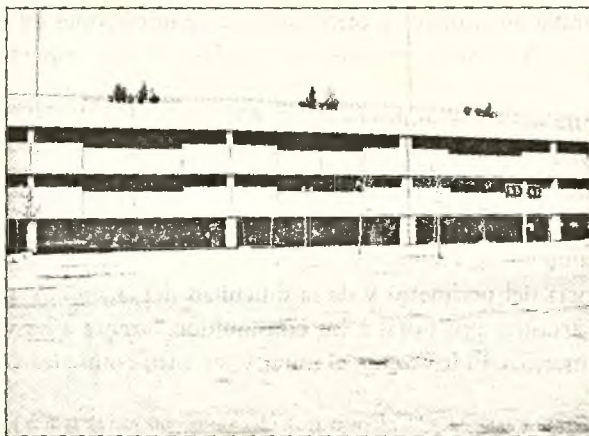
Fuente: Summa+N° 62, 2003. Buenos Aires

Fotografía 6. Pfeifer y Zurdo, Centro Comercial Coto, Temperley, Buenos Aires, 2001



Fuente: Summa+ N° 62: 64, 2003. Buenos Aires

Fotografía 7. Vista de la llegada al centro comercial Unicenter, Martínez, Buenos Aires, con el edificio de estacionamiento entre la playa descubierta y el centro comercial propiamente dicho



Fuente: foto del autor

En muchos casos se hace visible el esfuerzo por caracterizar estos espacios mediante las cubiertas, ya que las superficies de frente de los espacios interiores están completamente ocupadas por los locales comerciales.

Sin embargo, a lo largo de la década de los noventa se va haciendo cada vez más evidente, sea por la experiencia que el *retail* acumula durante la década o por las recomendaciones de *marketing* que llegan de los países “más adelantados”, que es más conveniente que el carácter de los interiores dependa poco de la arquitectura del edificio; que esta sea más bien neutral, de modo que cuando deban renovarse los interiores las estructuras permanentes del edificio no obstaculicen la redecoración. Esta arquitectura neutral permite que el carácter de los interiores, y los exteriores dependa exclusivamente de elementos adosados, que puedan renovarse independientemente de la estructura de soporte y cerramiento del edificio. Auchan en el Acceso Sudeste o Unicenter sobre el Acceso Norte ejemplifican esa condición¹⁷. “El exterior es una Marca; el interior, una Ambientación”, dice Corona Martínez (2003: 50), refiriéndose a este tratamiento independiente de interior y exterior, donde uno se corresponde con la iconografía de la marca y otro con las escenificaciones de interiores. Los grandes centros comerciales tienden así a ser espectaculares en el impacto visual de sus formas, pero también tienden a una arquitectura genérica, en la neutralidad de sus soportes constructivos y espaciales.

El otro rasgo decisivo es el efecto combinado del aire acondicionado y la escalera mecánica (Koolhaas, 1995), que permite incrementar virtualmente al infinito la superficie de uso, liberándola de la dependencia del perímetro y de la dificultad del ascenso. Y permite, también, arrastrar por horas a los consumidores frente a las vidrieras de los comercios. El ir y venir, el mirar y ser visto comienza como un

17 Dice Liernur (2000: 382): “Unicenter (...), ubicado en una escuálida área junto a una de las principales vías de acceso a la ciudad, constituyó un gesto de total indiferencia, hacia ella el centro se presenta como una enorme caja decorada con guardas de torta de cumpleaños”.

placer voyeurístico, como moderno *flâneur* de un paisaje esterilizado de sorpresas desagradables, pero al final los pies piden un descanso que se concreta en el consumo, el patio de comidas, los cafés o los cines. Este deambular sin rumbo, con la oportunidad siempre presente de la compra, esta vivamente retratado en el irónico film protagonizado por Woody Allen, *Escenas en un centro comercial*¹⁸, que relata los encuentros y desencuentros (literal y sentimentalmente) de un matrimonio a lo largo de un día comprando los regalos de aniversario dentro del *shopping*. El cuadro se completa con la primera y la última escenas del film: ambos partiendo de la misma casa hacia el *shopping*, en autos idénticos, pero por separado; y al terminar el film, resolviendo su crisis matrimonial en el gigantesco estacionamiento del centro comercial, espacio público de encuentro posmoderno, de nuevo, cada uno desde su propio auto.

En Buenos Aires (y en otras grandes ciudades argentinas) los nuevos *shoppings* comerciales surgen tanto en los suburbios como en los centros tradicionales. Los *shoppings* más urbanos, en los viejos centros residenciales, quedan integrados a la ciudad con razonable urbanidad, produciendo una interacción más o menos intensa con las áreas circundantes, así lo ve Pablo Doval (1996: 72-77) a mediados de los noventa: “como lo demuestra las Galerías Pacífico, el *shopping-center* en su encarnación porteña no es necesariamente un programa antiurbano (...)”.

En los suburbios, los centros comerciales adquieren el formato canónico norteamericano, un gran contenedor rodeado de una superficie varias veces mayor de estacionamiento. El *shopping-center* es así un enclave en un sentido todavía más intenso. Aislado de los barrios circundantes por estos mismos estacionamientos y las grandes distancias

18 *Scenes from a Mall* (1991), WGA; dirigida por Paul Mazursky; guión: Paul Mazursky y Roger L. Simon; intérpretes: Woody Allen, Bette Midler, Bill Irwin, Daren Firestone, Rebeca Nickels y Paul Mazursky. Un matrimonio maduro que acaba de mandar a sus hijos fuera para una acampada celebra su decimosexto aniversario de bodas. Pero de pronto se ve envuelto en una crisis a causa de las infidelidades mutuas de la pareja. La historia se desarrolla en un centro comercial donde la pareja iba a comprar sus respectivos regalos de aniversario.

de las localizaciones dependientes de la autopista, el *shopping* es un enclave que atrae consumidores a varios kilómetros de distancia, pero también es una enorme isla que produce una discontinuidad en el territorio. Inaccesible, salvo por sus limitados puntos de ingreso y egreso, los *shopping-centers* no pueden atravesarse ni recorrerse sino desde la ceremonia del consumo. Desde la lógica de desplazamiento de los barrios circundantes, su perímetro es una barrera amurallada que solo puede rodearse. Mientras sus grandes dimensiones los convierten en obstáculos territoriales, también les permiten irradiar su influencia a una distancia medida en minutos por los ejes de las autopistas para alcanzar la cantidad crítica de consumidores que los haga rentables¹⁹. En Buenos Aires, los primeros grandes *shoppings* suburbanos, como Soleil (Bancalari) y Unicenter (Martínez) se ubican, ambos, sobre la autopista del Acceso Norte. Aunque este fenómeno se manifiesta también en el sur y el oeste, es en el norte donde lo hace con más fuerza, constituyéndose en el arquetipo referencial de los nuevos valores inmobiliarios y urbanos, en un modelo y estilo de vida emergente (González Méndez, 2000: 126-127).

Los suburbios de los noventa

Buenos Aires alcanza, al finalizar el siglo XX, la forma de una megalópolis de más de diez millones de habitantes, que extendió su radio funcional a más de 50 kilómetros. En la morfología suburbana característica de esta vasta mancha de aceite, las casas de los nuevos suburbios se encuentran alejadas entre sí y de la calle, ocupan lotes exageradamente grandes, o se encuentran demasiado dispersas, a la espera de un desarrollo irremediamente retardado por la misma dispersión de los esfuerzos. La infraestructura siempre es deficitaria y menos de la mitad del conurbano posee la infraestructura básica completa²⁰. Esa carencia

19 43'250.000 consumidores, según las leyes de los desarrolladores norteamericanos (Garreau, 1991: 465).

se manifiesta también en la ineptitud de los sistemas de transporte, obligados a alargar sus recorridos para captar usuarios demasiado dispersos, tanto como en la incapacidad de la Policía para custodiar un territorio siempre más amplio que sus recursos. Las calles no son aptas para caminar pues carecen de veredas y del reparo de fachadas o cercos continuos. Todo destino está siempre más allá de una distancia peatonal, de manera que el automóvil será el medio obligado de transporte: una condición congénita, tanto de la diáspora, como de la propia especialización funcional de los nuevos enclaves suburbanos. El desarrollo inmobiliario de grandes enclaves, sustentados en la accesibilidad del automóvil, aparece en la década de los noventa como el remedio de esas carencias del suburbio y del creciente deterioro del centro. En primer lugar, el desarrollo del transporte automotor, con sus recorridos y paradas flexibles, y posteriormente la construcción de las grandes vías de acceso y egreso de la ciudad, se constituyeron a partir de los años sesenta, en un nuevo estímulo de una ocupación dispersa, alentada por la nueva accesibilidad de tierras rurales que serían urbanizadas sin la infraestructura apropiada.

Las autopistas de acceso a Buenos Aires se construyeron siguiendo el recorrido de las menores expropiaciones, y por lo tanto el de las zonas menos edificadas y más baratas, y este fue, por la propia lógica del proceso de urbanización anterior, equidistante de las antiguas líneas ferroviarias. De manera que el trazado de las autopistas hizo posible la urbanización de las zonas menos ocupadas, bajas, en muchos casos. Si en pocos años esas autopistas se encontraron completamente congestionadas, no fue porque se hubiera multiplicado excesivamente el tránsito que pretendían servir, aquél entre Buenos Aires y las otras ciudades importantes del país, sino porque alentaron una ocupación suburbana que depende estructuralmente de los automóviles, de modo que estos las saturan transportando a una fuerza de trabajo que debe concurrir diariamente al centro de la ciudad.

20 "En el mapa ajedrezado de Pilar (...) en los barrios populares (...) la infraestructura urbana no llega a cubrir el 10% del territorio urbanizado, y las carencias sanitarias son alarmantes", nota de Pablo Güiraldes (2000: 129).

Este proceso se acentúa y acelera en la década de los noventa con la ampliación de esas autopistas mediante concesiones viales bajo el sistema de peaje, convertidas en sistemas radiales de intercambio entre el centro urbano y los grandes suburbios²¹. Dice Jorge Liernur (2000: 368-369):

Como ocurre entre Rosario y Buenos Aires (o entre Córdoba y Villa Carlos Paz) también entre La Plata y Buenos Aires, la modernización de los accesos ha provocado el surgimiento de nuevos asentamientos urbanos, los *countries* y los "barrios cerrados" (...) solamente entre 1966 y 2000 en la región Metropolitana de Buenos Aires se concretaron 160 de estos nuevos barrios privados (...) llevando el total de tierras ocupadas por estos emprendimientos a 30.000 ha (...)

A la gran dispersión de la edificación residencial y su crónico déficit de infraestructura se contraponen las concentraciones monofuncionales que intentan resolver esas carencias de manera puntual. Estos enclaves, por su tamaño, tienen la capacidad de ejercer un control urbanístico independiente sobre la superficie que desarrollan, y aun, inducir a las autoridades municipales a la realización de infraestructuras en los alrededores que les son funcionales y complementarias.

El suburbio se va convirtiendo, por intermedio de estos enclaves, en un campo vallado por barreras infranqueables para el peatón: la autopista, sus cunetas, los cercos de los barrios cerrados, las grandes distancias sin reparos, o los interminables estacionamientos que rodean los centros comerciales. Dos viviendas pueden estar a una distancia peatonal entre sí, pero si están en distintos barrios cerrados, será necesario tomar el auto para sortear todos estos obstáculos, y tomando obligadamente el camino troncal, recorrer varios kilómetros al volante en lugar de caminar los 300 o 400 metros que las separan.

21 "Se produce así una nueva periferia, esta vez no en anillos, sino lineal, análoga a la forma que asume la ciudad (...)" (Borthagaray, 1999: 78).

Pilar y el sistema de los enclaves suburbanos

El eje norte de crecimiento suburbano de Buenos Aires conglomeraba una serie de nuevos desarrollos que se extienden hasta Pilar, por el ramal que conduce a la Ruta 8, y constituyen la mejor expresión de un nuevo modelo de ciudad articulada por enclaves. Estos se definen por su discontinuidad, autonomía, y conexión exclusivamente vehicular, lo que se ha dado en llamar el “fenómeno Pilar”, tomando el nombre de la antigua pequeña ciudad que polariza, a lo largo del Acceso Norte, un corredor de desarrollo que tiene a la propia Buenos Aires central en su otro extremo.

Un repertorio de tipos compuesto por tres generaciones de enclaves articula el nuevo suburbio, caracterizado como una agregación de islas. Una primera generación de enclaves es tributaria de la ciudad jardín y el culto a la naturaleza; son los clubes de campo constituidos alrededor de la práctica de un deporte, como el Hindú Club, el Golf Club Argentino o el Tortugas Country Club. Estos comenzaron preponderantemente como viviendas de fin de semana, pero han pasado a tener una importante residencia permanente.

La segunda generación está compuesta por los remanentes de lo que podemos llamar la ciudad funcional, unidades monofuncionales y especializadas de desarrollo, generalmente promovidas por la acción pública, subproductos de una visión de ciudad heredera de la Ville Radieuse, especialmente los grandes barrios de vivienda social, producidos durante los años setenta y ochenta. Estos se articulan como torres o bloques exentos sobre un parque con circulaciones peatonales y vehiculares diferenciadas, que conducen a un único punto de acceso de su perímetro cercado. La común prohibición de comercios o servicios en el predio genera, en los alrededores, una serie de puestos y comercios informales sobre las márgenes y los puntos de entrada de los barrios Fonavi, así conocidos por las siglas del Fondo Nacional de la Vivienda que los financiaba. A esta segunda generación pertenece también el Parque Industrial, zonas de radicación exclusiva de industrias.

Una tercera generación se compone de una nueva oleada de clubes de campo para la clase media y media alta, barrios cerrados, con equipamientos comerciales: hipermercados, centros de compras, centros de entretenimiento; y equipamientos terciarios: campus universitarios, parques de oficinas, hoteles de cinco estrellas, cementerios parque²². Estos se alternan con las nuevas sedes suburbanas de grandes corporaciones, muchas de las cuales unifican sus operaciones de fabricación y administración en los suburbios, como Bayer, Ford y Volkswagen²³.

El cementerio parque se desarrolla como una alternativa a los viejos cementerios públicos. Bajo la figura del parque se cobija la condición comercial de estos emprendimientos. Coinciden en todo con las características del enclave: grandes superficies, perímetro cercado, jurisdicción discontinua, vigilancia propia y diseño urbano autónomo de lo circundante (Cabarro, 1999: 66-73).

En la última parte de este proceso aparecen las grandes instalaciones de entretenimientos, verdaderos parques temáticos que suceden a los modestos zoológicos suburbanos de la generación anterior.

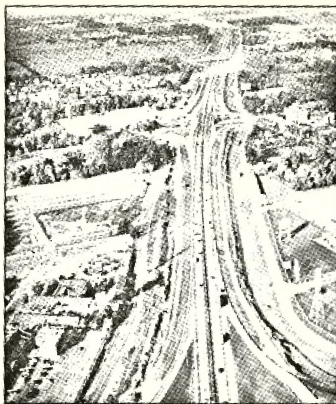
En los suburbios más próximos, los mayores centros comerciales se vinculan a hipermercados, multicines y entretenimientos, como Unicenter en la zona norte o Alto Avellaneda en la zona sur. En suburbios más alejados, como Pilar, el desarrollo de centros de compras y entretenimiento se separa de los hipermercados, solo para hacerse complementarios por la natural vinculación de la autopista y la mayor disponibilidad de estacionamientos; o bien se concentra en

22 Una enumeración de los tipos y su localización aproximada en la periferia puede verse en Tella y De la Fuente (2001).

23 "Con una serie de realizaciones en la última década, la oficina Aslan y Ezcurra ha liderado en nuestro medio la movida de grandes empresas a localizaciones suburbanas. Hoechst y Bayer, dos gigantes alemanes multinacionales de la industria química, dejan el centro para mudarse a Vicente López, a la vera del remozado Acceso Norte (...) Gillette cambia su edificio de producción (...) en Núñez, por nuevas oficinas también en Vicente López y su planta de producción en Garín. Scania se instala en General Pacheco, dejando su edificio en el centro (...) Finalmente Volkswagen (...) construye sus oficinas junto a su planta fabril, también en Pacheco" (Doval, 1997: 46-59).

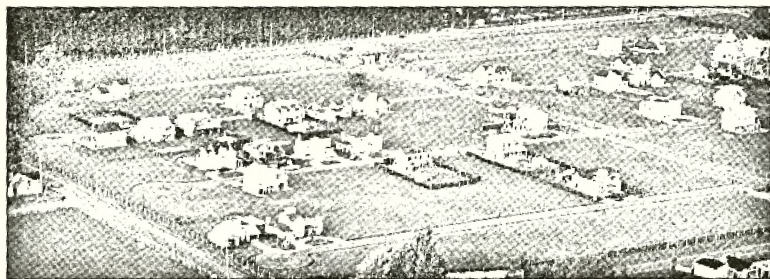
grandes conjuntos como Las Palmas de Pilar, en el km 50 de la autopista, que con una inversión de 60 millones de dólares alberga un *shopping* de 40.000 m², un hipermercado de 16.000 m², un centro de productos de construcción, Easy Homecenter, de 11.000 m², un centro de *bowling* de 1.000 m², 12 salas de cine en una superficie de 6.000 m² y más de 120.000 m² de estacionamiento (*La Nación*, 1999: 56).

Fotografía 8. Acceso Norte, Pilar, Pcia. de Buenos Aires, 2000. Un strip de alta velocidad con egresos cada kilómetro y medio. En primer plano pueden verse los grandes estacionamientos de las instalaciones de servicios



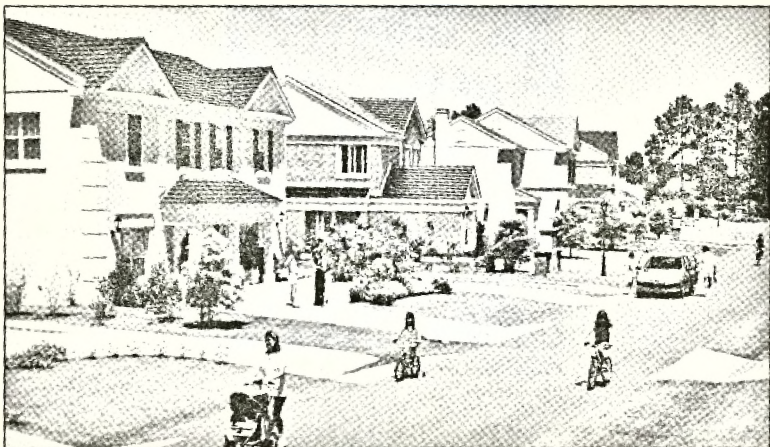
Fuente: Summa+ N° 45: 137, nov. 2000.
Buenos Aires

Fotografía 9. Barrio Cerrado en formación. Pilar, Pcia. de Buenos Aires, 2000



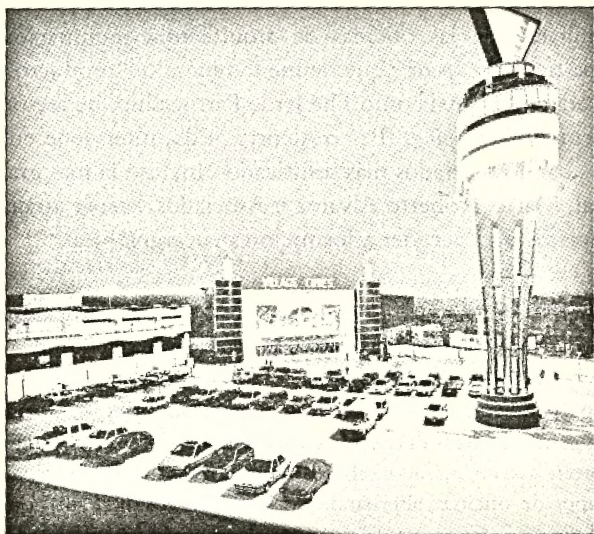
Fuente: Summa+ N° 45: 126, nov. 2000. Buenos Aires

Fotografía 10. Viviendas producidas mediante el sistema llamado "housing", donde un desarrollador provee terreno, proyecto, vivienda y financiación.



Fuente: catálogo Pulte para el barrio La Lomada, en Pilar, 2000

Fotografía 11. Bodas, Miani, Anger Arquitectos, Pilar Cinema Village, Buenos Aires, 1999



Fuente: Summa+ N° 38: 138, ago. 1999. Buenos Aires

La autopista Panamericana fue convertida en un *strip*²⁴ de alta velocidad por la presencia de estas instalaciones, cuyo tamaño es tan grande que desde la elevación de la autopista son visibles a kilómetros. Por su enorme superficie, solo caben unos pocos enclaves entre los puentes de las sucesivas “bajadas” de la autopista, distanciadas solo un kilómetro en la proximidad de Pilar. A 130 kilómetros por hora, los residentes suburbanos alternan entre el supermercado, el multicine, el club de campo, el banco *drive-in*, la escuela, el McDonald's y, lógicamente, la estación de servicio.

24 Aquí la palabra *strip* identifica las funciones de avistamiento lejano, uso y acceso automovilístico descritas por Venturi, Scott-Brown e Izenour (1978).

Nuevos programas y patrones de consumo

El desembarco de las oficinas de arquitectura multinacionales en Argentina trae un *expertise* que define también los “productos” inmobiliarios adecuados. Así como The Jerde Partnership fue asesor en uno de los primeros *shoppings* (Paseo Alcorta), Edsa interviene en el diseño de los barrios cerrados más sofisticados. Incluso la más grande oficina local, Mario Roberto Alvarez y Asociados, acepta asociarse con estas empresas para acceder a los mejores encargos.

La oficina de EDSA está en Fort Lauderdale, Florida, una ciudad que se *podría* considerar un prototipo del “nuevo” desarrollo urbano: su mapa muestra una red de autopistas y avenidas que se cruzan en sentido perpendicular y siguiendo los puntos cardinales, conformando una gigantesca cuadrícula en la cual, como en un tablero de ajedrez, se ubican barrios cerrados, clubes de golf, *malls*, barrios tradicionales y grupos de oficinas, alternando con aeropuertos, con sus hoteles y alquileres de autos anexos, algunas instalaciones industriales o depósitos de mercaderías, y, por supuesto, la playa y el mar (...).

Así describe Pablo Güiraldes (1997: 108) el ambiente de trabajo de Edsa, el modelo último de la civilización del *sprawl* y el automóvil. Edsa produjo, junto a Mario Roberto Alvarez y Asociados, el diseño para Abril, en Hudson, en la periferia sur de Buenos Aires; un desarrollo de 300 ha en una propiedad con un parque añoso y un casco histórico donde se desarrollan 18 “barrios cerrados”. La misma asociación produjo el diseño (junto a Fernández Wood) de Ayres de Pilar en la periferia norte, 200 ha con 900 casas agrupadas en distintas pequeñas “comunidades” (Stone et al., 2000: 140-145).

Nuevos patrones se harán dominantes incluso en las áreas centrales de la ciudad. La accesibilidad en automóvil hasta el corazón de los grandes enclaves se convierte en un prerequisite de su éxito inmobiliario o comercial. La casa de comidas rápidas, el multicine, el banco *drive-in*, el supermercado o el *shopping mall* con estacionamiento a dis-

creción surgen como programas y formas arquitectónicas que irrumpen también en las áreas centrales de Buenos Aires y las mayores ciudades del país. El acceso a estas instalaciones de servicios en automóvil, que en el suburbio es impuesto por la necesidad de la distancia, se revela en el centro como un medio de eludir el espacio público. El automóvil es tanto un medio de transporte como —crecientemente— un medio de aislamiento respecto de la calle tradicional y del antiguo espacio público, que ahora es percibido como incómodo, peligroso, desagradable. El auto puede salir del espacio comunitario-privado del barrio cerrado o la torre residencial, y llegar al estacionamiento del *shopping*, el multicine, la torre de oficinas. La clave es el aislamiento, la atmósfera controlada, el dominio sobre un espacio que tiene la obvia continuidad del aire acondicionado, pero cuya condición más esencial es la de una privacidad resguardada de la ciudad pública. Una continuidad de una atmósfera artificialmente controlada, que a la vez garantiza el aislamiento del espacio público tradicional. Una descripción que se hace coincidente con la que ensaya Sebreli (1998: 50-51) para Buenos Aires:

Las clases altas ya no van al centro, se aíslan en lugares privados, viajan de un lugar a otro en coches con vidrios oscuros (...). Las clases medias y las clases populares han abandonado también el callejeo por los recintos cerrados que son los *shoppings* (...). Las calles de la ciudad han dejado de ser lugares de paseo para convertirse en rutas de circulación de automóviles (...). El automóvil ha hecho cambiar la mentalidad del habitante de la ciudad. De la clase media para arriba, se baja en ascensor desde el departamento hasta la cochera del sótano, y de ahí se va hasta otro lugar cerrado. La calle no existe para los automovilistas, solo la ven de reojo en raudo vuelo.

Como se ve, el principio del enclave abarca tanto la extensión de los nuevos suburbios como la transformación de la ciudad central durante los noventa.

Una serie de nuevos patrones arquitectónicos aparecen al compás de esa condición, el *strip* comercial suburbano es la avenida de cuatro

manos que engarza servicios diseñados para el automóvil. Sus instalaciones de servicios cuentan con grandes anuncios para ser vistos a distancia, la playa asfaltada entre el edificio y la avenida invita al automovilista con un lugar de estacionamiento disponible e iluminación nocturna colorida para llamar la atención, replicando el patrón que detalladamente había estudiado primero Robert Venturi en Estados Unidos. El *cul de sac* y la vivienda unifamiliar con su *lawn* de césped bien cortado, su pileta de natación y su garaje para dos autos es la unidad de una intimidad conectada al mundo por la autopista elevada, por el televisor (Gandelsonas, 1999), y ahora también por las redes electrónicas, que llevan la cultura urbana hasta el hogar suburbano. La web permite informarse y comunicarse, pero también permite sistematizar la adquisición de bienes y servicios a distancia. La autonomía que posibilita el *freezer*, combinada con cada vez más abundantes y eficientes servicios de envío a domicilio o *delivery*, permite disminuir al mínimo la peregrinación hacia los centros de abastecimiento. Este patrón suburbano favorece la concentración de los servicios y el trabajo en unidades más grandes y distantes.

El centro de oficinas se estructura como una instalación concentrada de torres en el viejo *downtown*, crecientemente vaciado de vivienda y servicios por la exigencia de más y más superficie de estacionamiento para los automóviles que llegan diariamente de los distantes suburbios, por el empeoramiento del espacio público que ese tránsito produce. Los centros comerciales se ubican a la vera de las grandes autopistas, concentrando una superficie de programa hasta entonces inédita, rodeados de enormes playas de estacionamiento que los asemejan a un aeropuerto (Brunati, 1966).

Los nuevos barrios suburbanos se plantean como “comunidades”, con características sociales definidas con precisión por un *target* inmobiliario y resguardados por una cerca perimetral:

La base social para este estilo de vida y modelo de urbanización es excluyente y auto-segregativo, debido al valor de los terrenos, viviendas y todos los costos asociados a él (seguridad, colegios privados, salud privada, necesidad de doble automóvil, etc.). En esta modalidad

de producción espacial la vivienda deja de ser un bien de uso y pasa a ser un bien de consumo o *commodity*, y como tal, sujeto a las estrategias de *marketing* (Mignaqui, 1999: 41).

Esta segregación se efectiviza por la misma distancia que impone el tamaño de los enclaves, pero sobre todo, por una estructura del trazado en forma de árbol, que conduce a un único punto de conexión con la autopista²⁵.

Aunque los primeros antecedentes se remontaban a 1930, los primeros *country clubs* que constituyeron un fenómeno inmobiliario relativamente abierto habían nacido en la década de los setenta²⁶. Pero recién en la década de los noventa se transforman en un fenómeno urbano a nivel metropolitano y en un sofisticado producto inmobiliario, cuando dejan de ser exclusivamente residencia de fin de semana para transformarse en residencia permanente, permitiendo a Carlos Verdecchia (1995: 26-28) hacer notar que entre 1992 y 1995 se habían triplicado los residentes permanentes. En ese período, los “productos” se especializan y surgen una serie de desarrollos residenciales diferenciados: el *country club*, caracterizado por una diversidad de servicios sociales y deportivos (generalmente con uno dominante); el *barrio residencial*, donde el entorno es el aspecto dominante, como Abril o Ayres del Pilar; el *barrio cerrado*, de mayor densidad edificada; las *chacras*, clubes con terrenos de más de una hectárea y actividades rurales de tipo recreativo; y los *countries náuticos*. Con estas denominaciones se organiza el Mapa La Nación, de la sección inmobiliaria del mismo diario, que registra 239 barrios cerrados, 136 *country clubs*, 29 barrios de chacras y 13 *countries náuticos*; ubicados en un radio entre 20 y 70 kilómetros del centro de la ciudad (*La Nación*, 2003).

Por sus características, los de terrenos de mayores superficies, como las chacras, se encuentran más alejados de la ciudad central y de las vías

25 Cabe recordar el sonado ensayo de Christopher Alexander (1971), “La ciudad no es un árbol”.

26 Los Lagartos (1979), Náutico Escobar (1972), La Martona (1975), Mapuche (1979), Mayling (1980), Newman (1980).

troncales —la autopista— así como los barrios cerrados se encuentran en estrecha relación con suburbios más viejos y consolidados (como San Isidro, San Fernando, Tigre), o con las autopistas y las áreas de servicio (Pilar, por ejemplo). La consolidación de la residencia permanente es acompañada por la incorporación de escuelas (como San Jorge, en San Jorge Village, llevada adelante por el desarrollador inmobiliario Alto Palermo), vinculándolas al barrio como componentes estratégicos de los desarrollos comerciales.

A fines de los noventa se desarrolla Nordelta, una “ciudad-pueblo” según los anuncios comerciales²⁷, un desarrollo de más de 1.000 ha, con varios barrios, más una serie de equipamientos comunitarios. Siete barrios residenciales ya habilitados, más otros tantos a desarrollarse, tres escuelas, dos universidades, servicios de salud, comerciales y de entretenimiento. El proyecto se basa en el dragado de las zonas bajas creando grandes lagunas; el material extraído se utiliza para rellenar los terrenos urbanizados y crear un pólder que protege al complejo de las crecidas repentinas de los ríos que la atraviesan o delimitan (Luján, Canal Aliviador y arroyos). Esto produce 200 hectáreas de espejos de agua, que sumadas a las 300 hectáreas de “espacios verdes” (eufemismo que categoriza las superficies no edificadas, cualquiera sea su destino) configuran lo que se anuncia como los principales atractivos del complejo, ubicado “a solo 30 km de la Capital Federal”, argumento que denota la dependencia de la ciudad central. La enorme escala del desarrollo permitió modificar las trazas de los caminos de acceso y crear una conexión directa con la autopista del Acceso Norte, lugar psicológico de la “civilización”.

Los barrios de densidad media y alta, construidos como vivienda social en los mismos suburbios durante los años setenta y ochenta, igualmente hostiles al sistema de calle tradicional de la grilla continua²⁸, se suman al sistema de enclaves construidos durante la década

27 www.nordelta.com

28 “La modernidad racionalista (...) al prescindir directamente de los tejidos tradicionales y proponer otra manera de separar los espacios privados y público (es) otro filón de la actitud anticalle típica de una modernidad ambiciosa pero utópica (...) su no-lugar, en

de los noventa con la misma lógica de los barrios cerrados: perímetros cercados, predominio del contrato de copropiedad sobre la organización municipal y sustitución del espacio público por un espacio común, pero de uso exclusivo de los residentes.

Mientras en el centro, el edificio de oficinas arquetípico es la torre exenta, objetos aislados que no forman parte del tejido urbano (Gandelsonas, 1999), en los suburbios surgen los “parques de oficinas”, constituidos por edificios rodeados de terrenos parquizados y vinculados a la autopista suburbana.

Se trata de la construcción de una ciudad crecientemente especializada, donde las funciones son segregadas en áreas homogéneas, pero también los grupos sociales son segregados por su ingreso e incluso por sus condiciones de edad, origen u ocupación, como ya ocurre, en un grado más sofisticado, en el modelo de referencia que es el crecimiento suburbano norteamericano.

La extrema especialización de la ciudad proviene, en parte, de la proposición ideológica de un funcionalismo moderno, pero se acentúa con los medios de producción a fines del siglo XX, en cuanto las unidades de desarrollo económicas preferidas por los empresarios inmobiliarios son áreas sobre las que puedan ejercer un control lo más intenso posible y lo más independiente de las regulaciones urbanas generales. La ciudad de enclaves aparece así impulsada por dos corrientes, una idealista, que proviene del Movimiento Moderno, y otra pragmática, que proviene del interés y la conveniencia de los negocios inmobiliarios, tanto como de la gestión burocrática de los funcionarios del Estado, que han perdido el dominio de las herramientas de control urbanístico, y ven los enclaves exitosos como una forma de recuperar la previsibilidad del desarrollo urbano. Además, los grandes proyectos concentrados atraen votos porque son una forma más visible del progreso de esos distritos. Por esos dos caminos, los alrededores de Buenos Aires se desarrollaron, a lo largo de las tres últimas

rigo, supone la negación de la calle. De allí se desprende toda una gama de ejercicios tardomodernos (...) llegando a nuestras realidades anticalles de Lugano I y II, y el actual Fuerte Apache” (Fernández, 2001: 72).

décadas del siglo XX, con el nuevo patrón del enclave funcionalmente especializado, patrón que se consolida en los noventa. Así los “conjuntos de vivienda” desarrollados en proyectos de miles de viviendas mediante planes de fomento del Estado²⁹ se convirtieron en verdaderos guetos sociales, no menos aislados de la ciudad y de lo público, que los barrios cerrados y clubes de campo suburbanos, donde las clases media y alta se encerraban voluntariamente.

En todos los casos, la condición de estos desarrollos es la del enclave. Núcleo autónomo, discontinuo con la ciudad circundante, con un alto control interno ejercido desde una autoridad independiente de los gobiernos comunales, perímetro cercado o inaccesible, pocos puntos de entrada y salida bien vigilados. La cerca del barrio o comunidad cerrada puede reemplazarse por extensiones de reservas naturales, o por las enormes dimensiones de los estacionamientos, que en combinación con caminos perimetrales, zanjas y espejos de agua, cumplen el mismo rol que una cerca. El enclave está, así, definido por su homogeneidad y coherencia interna tanto como por su discontinuidad y autonomía respecto de lo que lo rodea. Su diseño obedece a causas internas, ignorando la ciudad contigua. El gran tamaño físico del enclave es la precondition que establece la masa crítica de su viabilidad, al mismo tiempo que crea grandes discontinuidades en el territorio:

- 29 El Fondo Nacional de la Vivienda fue constituido en 1972 por la Ley 19.929, primero recabando fondos como un impuesto al salario, y luego como un impuesto a los combustibles. Los recursos oscilaron a lo largo del tiempo entre 600 y 1.000 millones de dólares anuales. El insatisfactorio balance de su *performance* no se debe solo a los malos resultados urbanos y sociales de los conjuntos, sino también a una deficiente gestión burocrática centralizada, a “distorsiones en los estándares y costo de las viviendas, que no se ajustaban a la finalidad social para la que se creó el recurso”, “conjuntos habitacionales exageradamente grandes que provocaron desintegración social”, un deficiente sistema de adjudicación, y bajos índices de recuperación con la consiguiente licuación de activos (43,7 % en promedio, en todo el país, pero en algunos casos, como en la Pcia. de Corrientes, fue de tan solo 14,5 %): “El rendimiento del Sistema ha sido bajo respecto de los recursos manejados (...) la cantidad de viviendas construidas desde su origen es baja con relación a lo efectivamente invertido. Fueron alrededor de 826.000 viviendas en 25 años” (Melconian y Santángelo, 2003).

Pilar está desconectado internamente a lo largo y a lo ancho, por la misma Panamericana y por la profundidad de algunos de los barrios cerrados y clubes de campo —hasta 3 kilómetros sin calles públicas que los atraviesen— los viajes entre localidades a ambos lados de la Panamericana son agotadores y eternos.

Así lo afirma Pablo Güiraldes (2000: 128-134), organizador de un seminario de diseño urbano en el Municipio de Pilar en el año 2000.

La discontinuidad física se corresponde con una discontinuidad jurisdiccional. Así, cada enclave responde a una organización administrativa y legal distinta, y posee una vigilancia interna autónoma, diferencias que valen tanto para los contratos formales de copropiedad de clubes de campo, parques industriales o cementerios privados, como para los contratos consuetudinarios y de hecho que rigen los asentamientos sin títulos. Como irónicamente describe Rafael Iglesia, el aislamiento y el tiempo ocioso son el signo compartido por los extremos de esta tendencia: *country clubs* y villas miseria³⁰.

La política del enclave no hizo desaparecer a la Buenos Aires anterior, pero la transformó radicalmente; en su funcionamiento, en su paisaje, en las costumbres urbanas y en los modos sociales de compartir lo público. La política del enclave impuso una especialización del territorio más compleja y sutil que la mera especialización funcional que había formulado el modernismo. Una especialización más profunda que toma el carácter de una tematización, a veces voluntaria, y otras, involuntaria. Se trata de una especialización social que amenaza con convertirse en segregación, signando la declinación del espacio público como ámbito compartido, como expresión concreta de la comunidad.

30 "Si se quiere, la villa miseria es también un barrio privado, sobre todo, privado de lo esencial para el desarrollo de un individuo, y ambas estructuras son sorprendentemente semejantes. Aunque virtuales, estos asentamientos tienen límites más fuertes que los condominios y ambos presentan una definida homogeneidad social y económica. Un punto en común entre el *country* y la villa miseria es que en ambos hay muchos desocupados (aunque el tiempo desocupado sea para algunos hambre y para otros *dolce fare niente*). Otro, es que en ambos casos sus moradores lucen tostados: los sin techo y los amantes de Febo se confunden" (Iglesia, 2003).

La agregación de estos reinos autónomos termina por producir una feudalización del territorio, sin una jurisdicción capaz de establecer un ámbito público en algún sentido que supere la mera función circulatoria. El efecto final sobre el resto del territorio es una suerte de abandono; por lo tanto, solo es relevante para dar paso a los canales de vínculo rápido, las avenidas y autopistas elevadas que conectan enclaves especializados. Este territorio intersticial queda definido como lo que no es, y visto desde la lógica del enclave, es un territorio hostil y ajeno, que ya ha sido retratado por las versiones más irónicas de la filmografía de Hollywood, como *Un día de furia*³¹ o *La hoguera de las vanidades*³², la misma que había provisto las imágenes de referencia para la vida idealizada de los suburbios felices, anticipando una interacción entre centro y suburbio que se presenta a la vez como sueño y pesadilla para la ciudad latinoamericana. El centro y el suburbio son sustituidos por el enclave como nuevo modelo de centralidad, revelando que el urbanismo público ha capitulado, al menos, momentáneamente.

Bibliografía

- (Sin firma, los directores editoriales de la revista son Hernán Barbero y Sergio Castiglione) s/a (1997). "Viviendas para revitalizar el Sur". *Arquis* N° 13. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- (Sin firma, los directores editoriales de la revista son Hernán Barbero y Sergio Castiglione) s/f. "Un ambicioso proyecto para Retiro". *Arquis* N° 13. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Aisenson, Roberto (1994). "El poder de diseñar y definir". *Arquis* N° 3: 27. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Alexander, Christopher (1971). "La ciudad no es un árbol". En *La estructura del medio ambiente*. Barcelona: Tusquets.

31 *Falling Down*, Joel Schumacher, 1993.

32 *The Bonfire of vanities*.

- Boddy, Trevor ((1994) [1992]). "Underground and Overhead: building the analogous city". En *Variations on a theme park*, Michael Sorkin (Ed.). New York: Hill and Wang.
- Borthagaray, Juan Manuel (1999). "Sobre la periferia". *Revista SCA* N° 194. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.
- Brunati, M. (1996). "Un nuovo modello tipologico: los shopping center". *Casabella* N° 311.
- Cabarrou, Ana María (1999). "Rascacielos diferentes". *Summa+* N° 37: 66. Buenos Aires.
- Cabarrou, Nanette (1999). "Cementerios Parque: un espacio para la ilusión". *Revista SCA* N° 194. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.
- Converti, Roberto (1995). "*Urgell-Fazio-Penedo-Urgell, arquitectos*". Buenos Aires: Editorial IPU
- Corona Martínez, Alfonso (1995). "La ciudad sin espacio". *Summa+* N° 12. Buenos Aires.
- Corona Martínez, Alfonso (2000). "Queda en Pilar". *Summa+* N° 45: 136, Buenos Aires.
- Corona Martínez, Alfonso (2003). "Entre la Marca y la Ambientación". *Summa+* N° 62. Buenos Aires.
- Diez, Fernando (1994). "Huyendo hacia el suburbio". *Summa+* N° 10: 64. Buenos Aires.
- Diez, Fernando (1998a). "Arquitectura corporativa". *Summa+* N° 31. Buenos Aires.
- Diez, Fernando (1998b) "Argentina Report". *World Architecture* N° 66. Londres.
- Diez, Fernando (2001a). "Cumbres Iluminadas". *Summa+* N° 48: 50 abril-mayo 2001. Buenos Aires.
- Diez, Fernando (2001b). "Arq. Mario Roberto Alvarez y Asociados, Obras 1937-1993". *Summa+* N° 48: 110, abril-mayo. Buenos Aires.
- Diez, Fernando (2003). "Crisis disciplinar: los cuatro urbanismos". *Pe-riódico Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo*: 2.

- Doval, Pablo (1995). "De la ciudad neutral al shopping center, breve análisis del devenir del espacio público". *Arquis* N° 6. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Doval, Pablo (1996). "El retorno de las galerías". *Summa+* N° 18. Buenos Aires.
- Doval, Pablo (1997). "Campus Corporativo". *Summa+* N° 25. Buenos Aires.
- Eco, Umberto (2001). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona: Editorial Lumen, Tusquets Editores.
- Edward Stone, Mario Roberto Alvarez y Asoc., Fernández Wood (urbanización), Lacroze-Miguens-Prati (Club House) (2000). "Nuevos Ayres". *Summa+* N° 45: 140-145, octubre-noviembre.
- Fernández, Roberto (1996). "Realidad y virtualidad". *Summa+* N° 17. Buenos Aires.
- Fernández, Roberto (2001). "Hacer la calle, experiencia y construcción del espacio político". *Revista SCA* N° 202. Buenos Aires.
- Gandelsonas, Mario (1999). *X Urbanism*. New York: Princeton Architectural Press.
- Garay, Alfredo (1994). "Repensando las torres, una aproximación desde el urbanismo". *Arquis* N° 3: 83. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Garreau, Joel (1991). *Edge City*. New York: Doubleday.
- Glusberg, Jorge (1995). "Ética y Estética del entorno urbano: arquitectura argentina contemporánea". *Casa de América en Madrid*, mayo-junio.
- González Méndez, María (2000). "Pilar y las dos miradas". *Summa+* N° 45. Buenos Aires.
- Güiraldes, Pablo (1995). "Estaciones en la costa". *Summa+* N° 14. Buenos Aires.
- Güiraldes, Pablo (1996). "Fronteras urbanas". *Summa+* N° 21: 74-79, octubre-noviembre.
- Güiraldes, Pablo (1997). "El proyecto como servicio". *Summa+* N° 25. Buenos Aires.

- Güiraldes, Pablo (2000). "Pilar, o la crisis del urbanismo de frontera". *Summa+* N° 45. Buenos Aires.
- Iglesia, Rafael (2003). "El Carmel está que arde". *Diario La Capital*, junio 3. Rosario.
- Koolhaas, Rem (1995). *El espacio basura. De la modernización y sus secuelas*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Koolhaas, Rem y Bruce Mau (1995). *S,M,L,XL*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Liernur, Jorge Francisco (2000). *Arquitectura en la Argentina del Siglo XX, La construcción de la modernidad*. Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.
- Melconian, Rodolfo y Carlos Santángelo (2003). *Cámara Argentina de la Construcción: un instrumento a la salida de la crisis. Plan Posible*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Construcción.
- Mignaqui, Iliana (1999). "De falansterios, garden-cities y ciudades privadas". *Revista SCA* N° 194. Buenos Aires.
- Pfeifer, Juan (2003). "Arquitectura para el comercio". *Summa+* N° 62. Buenos Aires.
- Ritzer, George (2000). *El encanto de un mundo desencantado*. Barcelona: Ariel.
- Rivoira, Emilio (1994). "Puerto Madero, antes que nada, gestión urbana". *Arquis* N° 1: 74. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Sebreli, Juan José (1998). "Crisis de las ciudades". *Notas desde el Sur* N° 5. Córdoba: Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.
- Silberfaden, Daniel H. (1994). "Excepción/Excepcional". *Arquis* N° 3: 3. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Solsona, Justo (1994). "Conversación sobre torres". *Arquis* N° 3: 12. Buenos Aires: Universidad de Palermo/Editorial CP67.
- Tella, Guillermo, Fabián de la Fuente, Patricia Dietrich y Mónica Blanco (2001). *Del suburbio a la post-periferia*. Buenos Aires: Instituto Superior de Urbanismo, FADU, Universidad de Buenos Aires.

- Verdecchia, Carlos Alberto (1995). "Residencias, los clubes de campo". *Arquis* N° 5. Buenos Aires: Universidad de Palermo/ Editorial CP67.
- Venturi, Robert, Steven Izenour y Denise Scott Brown (1978). *Aprendiendo de la Vegas, El simbolismo olvidado de la forma arquitectónica*. Barcelona: G.Gili
- Zizek, S. (1998). "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Documentos

- La Nación (1999). "Emprendimiento Las Palmas de Pilar, para el nuevo milenio". *Desde los Countries y barrios cerrados* N° 32: 56, enero 2. Buenos Aires.
- La Nación (2003). "Mapa Inmobiliario", diciembre 20.

Feria La Salada: una centralidad periférica intermitente en el Gran Buenos Aires¹

Julián d'Angiolillo², Marcelo Dimentstein³,
Martín Di Peco⁴, Ana Isabel Guérin⁵, Adriana Laura
Massidda⁶, María Constanza Molíns⁷, Natalia Muñoa⁸,
Juan Pablo Scarfi⁹, Pío Torroja¹⁰.

Introducción

La Salada es un complejo ferial-comercial en el conurbano sur de Buenos Aires, a la vera del Riachuelo, en el partido de Lomas de Zamora, cercano al puente de La Noria. Se desarrolla dos veces por semana, generalmente de madrugada, y ya lleva más de quince años de actividad. Más allá de su función comercial, La Salada despliega

- 1 Este artículo está basado en las experiencias realizadas sobre la Feria de La Salada por los colectivos RallyConurbano y Tu Parte Salada, entre 2005 y 2008. Agradecemos a la coordinadora de este volumen, Margarita Gutman, por los comentarios que realizó a una primera versión de este trabajo, los cuales contribuyeron a enriquecerlo notablemente.
- 2 Nació en Buenos Aires en 1976. Licenciado en Artes Visuales (IUNA) y Dramaturgia (EAD). Publicó la pieza *Cabinas* y el ensayo *La desplaza / Biogeografía del Parque Rivadavia*. En 2010 finalizó el largometraje documental *Hacerme feriante*. Recibió una residencia de video en la Cité des Arts de Paris y el premio Elena Poggi de la Asociación Argentina de Críticos de Arte.
- 3 Nació en Buenos Aires en 1977. Es profesor de Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires y doctorante en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. En 2006 obtuvo una beca doctoral del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y en 2008 una beca del DAAD (Servicio Alemán de Intercambio Académico) para realizar una estadía de investigación en el Center for Metropolitan Studies de la Technische Universität Berlin.
- 4 Nació en Buenos Aires en 1978. Estudió Arquitectura en la FADU-Universidad de Buenos Aires y se recibió en 2003. Organizó el grupo Rallyconurbano. Actualmente vive en Amsterdam, donde cursa el Master "International Performance Research", coordinado por la Universidad de Warwick (Reino Unido).

todos los fenómenos de urbanidad que un centro metropolitano implica: eventos religiosos, reuniones sociales, mecanismos políticos, asistencia de salud, entre otros. Además de constituirse, en parte, por fuera del sistema “legal” del Estado, negocia constantemente con sus distintas agencias. Aunque inicialmente se gestó con escasísimos recursos, opera en sincronía con centros mundiales de comercio no-hegemónico.

- 5 Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA), está finalizando la maestría en Historia y Crítica de la Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA). Auxiliar docente de Legislación Comparada (Fsoc-UBA). Integra el Grupo de Investigación “El Paradigma del Espacio Público de la ciudad latinoamericana contemporánea. Presentaciones y representaciones” (UNLPam). Es asesora de la Presidencia de Radio y Televisión Argentina S.E. y realiza tareas de comunicación institucional e investigación para Canal Siete y Radio Nacional. Ha sido expositora en Congresos y Jornadas, nacionales e internacionales, y escribió artículos publicados en diversos soportes.
- 6 Nació en Buenos Aires en 1981. Se recibió de arquitecta en la FADU-Universidad de Buenos Aires en el año 2006 y cursó materias de Licenciatura en Letras en la FFyL-UBA. Fue docente de Arquitectura y de Estructuras, tanto en la UBA como en la Universidad de Flores. Luego de algunos años de práctica profesional en Buenos Aires, reside y trabaja, actualmente, en Cambridge (Reino Unido). Ha sido admitida en la Maestría en Arquitectura (MPhil in Architecture) de la Universidad de Cambridge, que comenzará en Octubre 2010.
- 7 Licenciada en Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA); está finalizando la carrera de especialización en Psicología Clínica con Orientación Psicoanalítica en la Facultad de Psicología (UBA). Concurrente de tercer año del programa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Hospital General de Agudos Dr. Cosme Argerich.
- 8 Nació en Buenos Aires en 1977. Arquitecta egresada de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como docente en la UBA y actualmente en el ámbito de la UTDT. Formó parte de los grupos Desayunando Lecturas, Rally Conurbano y Tu Parte Salada. Actualmente prepara su tesis de la Maestría en Historia y Cultura de la Arquitectura y la Ciudad en la Universidad Torcuato Di Tella.
- 9 Nació en Buenos Aires en 1979. Es licenciado en Ciencias Políticas y magister en Historia por la Universidad Torcuato Di Tella, donde fue también profesor ayudante de Teoría Política Moderna. Dictó cursos de Pensamiento Político Moderno y Contemporáneo, y sobre Globalización e Imperio en el Centro Cultural Rojas de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente reside en Cambridge (Reino Unido) y es doctorando en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge.
- 10 Nació en Buenos Aires en 1967. Desde el arte, la arquitectura y el urbanismo trabajó en la configuración de asambleas de expertos y no expertos. Integró, y en algunos casos todavía integra, los colectivos M777, Tu Parte Salada, m7redes, ensamble y Gris Público Americano.

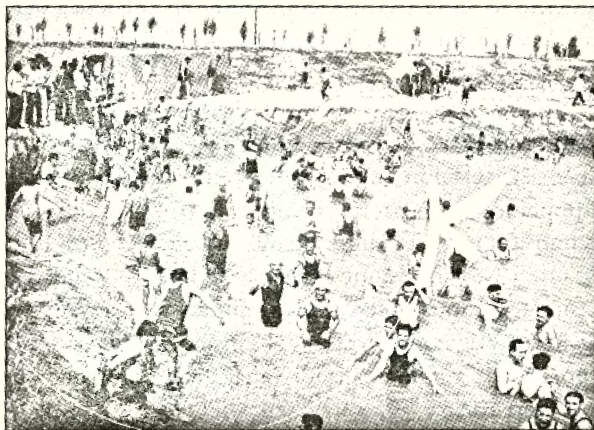
La historia de La Salada se remonta a principios del siglo pasado, cuando el Riachuelo no contaminado ofrecía baños curativos a vacacionantes ocasionales, justo antes de que el primer peronismo, con sus políticas de promoción de centros vacacionales y de ocio popular, lo transformara en un balneario recreativo. Mucho tiempo después el establecimiento de industrias contaminantes en la cuenca del Matanza despoblaría la zona nuevamente, preparando el terreno para su actual ocupación.

¿Cuál es la evolución geopolítica de este centro (sub) urbano? ¿Cómo han variado su carácter y función centrales a lo largo de los años? ¿Cuál es la relación entre sus momentos de desocupación, ocupación espontánea y ocupación planificada? En este ensayo nos proponemos transitar por estos interrogantes y responderlos. Entendemos que la feria de La Salada asume la forma de una centralidad periférica e invita, así, a reflexionar acerca de las nuevas formas autogestionadas y autoorganizadas de construcción del espacio público suburbano, que escapan, por cierto, a la lógica tradicional de la construcción estatal y regulada del territorio.

La Salada

La Salada y el conurbano

Fotografía 1. Laguna La Salada, 1936

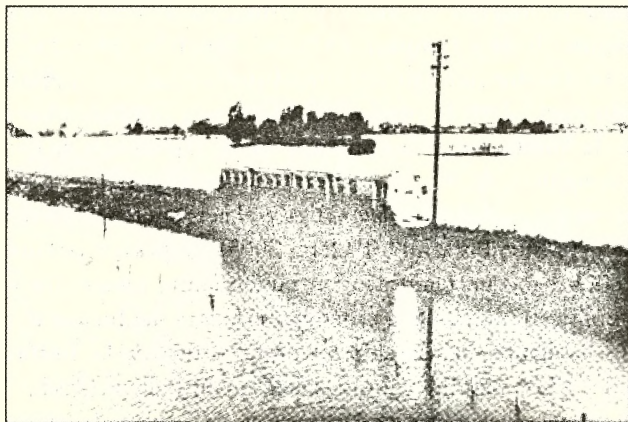


Fuente: Archivo AGN

Aun antes de su reconocimiento oficial en el Censo Nacional de 1947, la existencia de un territorio extrarradio de la capital había sido detectada por un conjunto de técnicos y profesionales que pusieron su saber al servicio de la expansión metropolitana (Caride, 1999). Terreno vasto (calculado de, dependiendo del caso, entre 669 y 1.190 km²), desordenado y que establecía confusos límites entre la ciudad y la pampa, el Gran Buenos Aires fue tempranamente percibido como un territorio que tenía tanto de *continuum* urbano como de extramuros, liminar y satelitario de una capital que se debatía entre fijar sus límites definitivos y llevar adelante políticas urbanas que dieran solución a la aglomeración acelerada de su centro tradicional y su primera periferia. “Del centro a los barrios”, una expresión acuñada por James Scobie para describir la conquista progresiva del suburbio protagonizada por el tranvía eléctrico y los loteos a crédito, daba cuenta

de un modelo de expansión que nació en el centro mismo del poder y se irradiaba interminablemente hasta el más allá pampeano (Scobie, 1977). Este modelo no ha tomado en cuenta, como lo cuestionó Gorelik, la acción activa de los poderes estatales (diseño de una cuadrícula urbana, proyección de espacios verdes, provisión de infraestructura) en la consolidación del espacio urbano metropolitano, que no es menor ni anecdótica: la apuesta por un espacio público que asegurase ciudadanía vino a confirmar, nuevamente, la poca autonomía de la cual gozó la sociedad civil con respecto del Estado-nación en nuestro país en los momentos formativos de este último (Gorelik, 2004 [1998]). De todos modos, lo que interesa subrayar aquí, como marco general de la realidad histórica de La Salada, es que tanto su nacimiento como balneario popular como su devenir en “megaferia de lo trucho”¹¹ marcarán el pulso de esa inquietante presencia pendular y espasmódica (de intervención y retirada) de una maraña de poderes provinciales, municipales y nacionales.

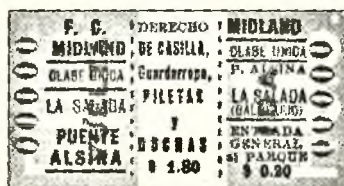
Fotografía 2. Ferrocarril Midland efectúa un viaje de pruebas en las inmediaciones de la laguna La Salada, durante las inundaciones de octubre de 1937



Fuente: Archivo AGN, Revista *Todo Tienes* 40, abril de 2006

11 Al respecto ver, por ejemplo: “El dueño de la Argentina ilegal”. *Revista* 23: 54-58 jueves 5 de julio 2007. Buenos Aires.

Fotografía 3. Boleto tipo Edmodson Ferrocarril
Midland con promoción balnearia, circa 1945



Fuente: Archivo Agrupación Boleto Tipo
Edmodson (ABTE)

En efecto, fue el peronismo de Perón, el de los “años dorados”, el que llevó adelante la primera gran intervención, sobre todo en el área del sudoeste del conurbano —y con ello La Salada—. Vale señalar que, para ese entonces, la cantidad de habitantes que poblaban Buenos Aires y su cinturón más próximo (Vicente López, San Martín, Morón, La Matanza, Avellaneda y Lanús) ascendía a 4'600.000, y que durante el período que va de 1945 hasta 1960, alrededor de 70.000 personas ingresaron y permanecieron en dicha región, al año, acentuando la tendencia de la migración interna que inició con la sustitución de importaciones de los años treinta (Torre y Pastoriza, 2002: 265-266; Tella, 2005: 29-74).

Todo el sector sudoeste del conurbano sería el más mimado por el régimen justicialista: la cuenca del Matanza y sus alrededores fueron objeto de forestación, y de construcción de nuevas vías de comunicación, conjuntos de vivienda, instalaciones deportivas, asistenciales, educativas y de salud y, *last but not least*, el aeropuerto internacional de Ezeiza “Ministro Pistarini” (Ballent, 2005). El primer peronismo vio en el conurbano un territorio tan virgen como merecedor principal de su política redistributiva y democratizadora del bienestar, en tanto que sus habitantes habían sido los protagonistas de las históricas jornadas del 17 de octubre. Como señala Anahí Ballent (2005): “las gestiones urbanas del peronismo partieron de la base de que el poder político tenía una ‘deuda’ con el Gran Buenos Aires: esa deuda se originaba en la movilización política del 17 de octubre y se ‘pagaría’ mediante las políticas sociales aplicadas a la ciudad”.

La Salada se convirtió en uno de los tantos espacios de ocio popular que el peronismo reformuló en aras de su expansiva política favorecedora del turismo de masas, en la que Mar del Plata, sin dudas, ocupó un lugar de privilegio (Torre y Pastoriza, 1999).

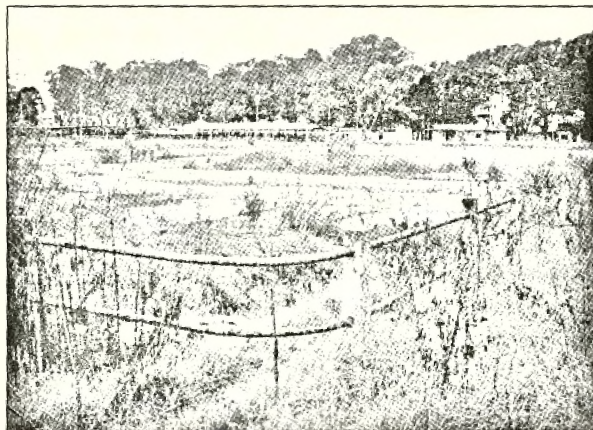
Los porteños que no pueden salir de la ciudad, empiezan a practicar un nuevo hábito: el mini turismo de fin de semana en los alrededores de Ezeiza. Allí, en terrenos lindantes con la Capital Federal, se han forestado las zonas bajas y se construyen seis colosales piscinas, dos colonias de vacaciones y tres hoteles infantiles, muy cerca todo del aeropuerto internacional que lleva el nombre de su propulsor, el ministro Pistarini (Aringoli, 2006).

El éxito original de las piletas se basaba en las propiedades curativas de sus aguas termales, ya que se creía que, por su alto porcentaje de salinidad, eran curadoras de reuma, artritis y dolores musculares. Sin embargo, en 1961 los balnearios fueron clausurados por orden del Ministerio de Salud, porque las aguas de las piletas y los grifos poseían alta contaminación microbiana. Posteriormente, se culpó del hecho a las serias inundaciones sufridas en la zona y a la presencia de numerosos criaderos de cerdos.

Los terrenos quedaron, entonces, abandonados por varias décadas, antes de que la comunidad boliviana fundara la primera feria de ropa y comidas típicas “Urkupíña” (primero cooperativa y luego sociedad anónima), allá por el año 1991. Los nombres actuales de las ferias: “Punta Mogote”, “de la Ribera” y “Ocean” son herencia de aquel uso como balnearios. En estos terrenos, hoy día se encuentran las construcciones sobrevivientes de los antiguos balnearios de agua salada que le dieron nombre al lugar. Piletones, canchas de *paddle*, vestuarios, restaurantes, kioscos y hasta un mini zoológico se dejan invadir por el pasto pampeano en la margen izquierda del riachuelo, y por los galpones, puestos y micros de larga distancia que llegan dos veces por semana, en la margen derecha¹².

12 La feria se desarrolla del lado de Lomas de Zamora. El Riachuelo la separa de La

Fotografía 4. Balneario en ruinas. Orilla La Matanza, 2007



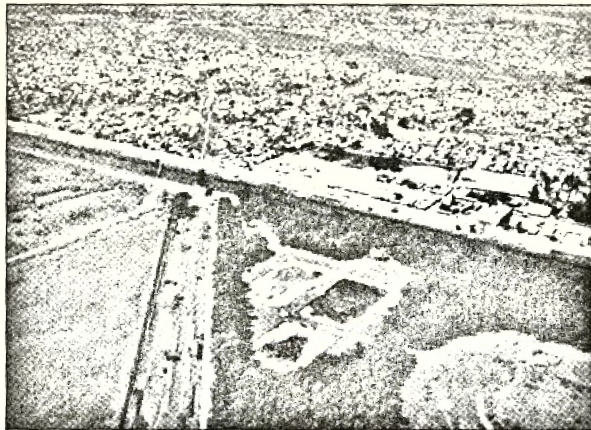
Autor: Martín Di Peco

Actualmente, La Salada se encuentra enclavada en un suburbio que desde hace varias décadas presenta desfasajes en su sincronía institucional, esto es, entre la presencia de las instituciones en las diversas obras emprendidas (o no) en el área. La ausencia de agua potable en la mayoría de los barrios que la rodean contrasta con el despliegue de obras de infraestructura antiguas y presentes de gran escala: desde la construcción de los balnearios masivos, obra pública peronista, al relleno del meandro del Riachuelo, obra privada (denunciada por antirreglamentaria) encarada por empresarios de la feria para aprovechar la ribera y extender la feria. Obras no identificadas como privadas o municipales se superponen con la actual nivelación del terreno de un gran predio, de alrededor de 20 hectáreas, que actualmente es utilizado como estacionamiento, contiguo a La Salada, cruzando el Riachuelo. Allí se planea construir un nuevo edificio para albergar otra feria, pero estos terrenos pertenecen al partido de La

Matanza, donde aún no se han demolido los antiguos piletones, si bien hay muchos proyectos para extender allí la feria.

Matanza (y ya no a Lomas de Zamora: la rectificación del arroyo Riachuelo-Matanza es línea divisoria entre ambos partidos), y están regidos por un municipio que viene retrasando la consumación de dicho edificio.

Fotografía 5. Fotografía aérea. Nótese los balnearios abandonados



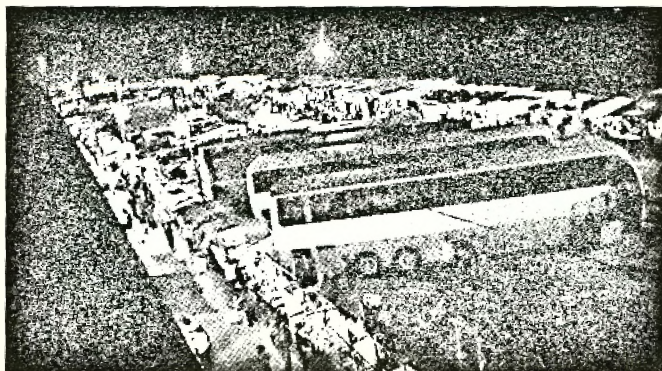
Fuente: Archivo CEDIAP (Centro de Documentación e Investigación de la Arquitectura Pública)

Ubicación geopolítica: habitar la frontera

La metáfora de la frontera y el contrabando tiene en La Salada un correlato territorial. Su ubicación tan próxima al puente de La Noria (límite con la capital) y sobre la costa del Riachuelo (hito geográfico que involucra tres jurisdicciones: municipal, provincial y nacional) le dan un carácter de territorio de borde, de área de negociación obligada interjurisdiccional. Esta cualidad es sostenida también por la mayoría de inmigrantes que trabajan en la feria y por la procedencia de los productos que se venden: mayoritariamente textiles producidos en talleres vecinos, pero también electrodomésticos “made in china” y joyas y relojes de “oro” africano.

Hoy en día, inmigrantes bolivianos, paraguayos, peruanos y hasta senegaleses trabajan en la feria. Más de 20.000 personas, por cada día de apertura, concurren a comprar. Da trabajo, directa o indirectamente, a más de 6.000 familias y cada puesto obtiene aproximadamente 160 dólares de ganancia, por día. A través de ómnibus de larga distancia de doble piso, esta recibe y abastece a más de 200 ferias del interior del país y también de países limítrofes, desplegando un circuito transnacional de migración de bienes y personas.

Fotografía 6. Feria La Salada a la madrugada, 2007



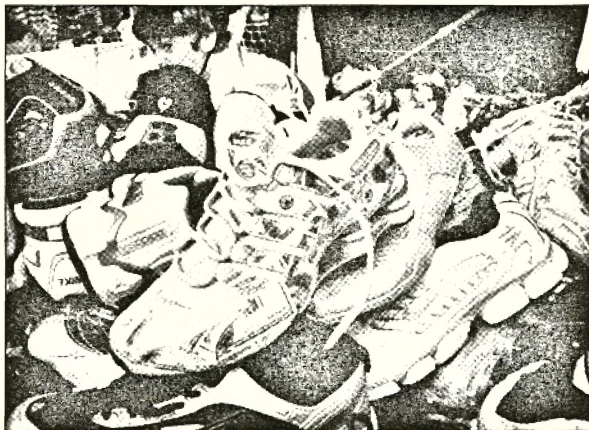
Fuente: Toma de video de Julián d'Angiolillo

La receptividad de la feria en cuanto a captación de flujos de inmigrantes podría explicarse a través de la versión particular de capitalismo que despliega:

No importa la nacionalidad ni la autenticidad de los productos que se venden en él, (...) Los inmigrantes indocumentados y los nativos son bienvenidos en tanto tengan el dinero necesario para una transacción. Esa multitud, individualizada por el comercio, personalizada por las marcas, vuelta anónima, a su vez, por el dinero, se encuentra lejos de constituir, por cierto, un foco de resistencia anticapitalista, si bien desafía el concepto de propiedad, como los dueños de las grandes

marcas falsificadas en talleres ilegales, y sus representantes políticos internacionales, no dejan de denunciar (Fernández Vega, 2008).

Fotografía 7. Mercadería en puesto de la feria de la Ribera



Autor: Max Zolkwer

La Salada ha sabido construir un *branding* de lo *trucho*¹³ y por eso ha sido denunciada por la Unión Europea como un ejemplo del comercio ilegal en Latinoamérica: por no respetar la ley de marcas y por facturar la gran parte de los 125 millones de dólares que mueve al año fuera de la reglamentación impositiva vigente. Muchos de los productores/vendedores provienen del sector formal, son ex empleados de grandes marcas que conocen a la perfección el modo de producción de esos productos; como método de subsistencia, siguieron produciendo, a micro escala, los mismos productos con los que trabajaban, en relación de dependencia, antes de quedar desempleados en el contexto de las políticas económicas neoliberales de ajuste de los años noventa, aplicadas en general en América Latina y en particular en Argentina (Gerchunoff y Torre, 1996; Torre, 1998).

13 "Por nada del mundo se pierda este tour, no se deje engañar por shopingsitos con aire

Si bien la feria se dedica principalmente al rubro textil, producido por los mismos puesteros en sus casas del barrio, también se encuentran electrodomésticos y chucherías provenientes del sudoeste asiático. La Salada forma parte de una red mundial de comercio llamado “informal”. Como explica el antropólogo brasileiro Lins Ribeiro (2008):

Existe una globalización económica no-hegemónica formada por mercados populares y flujos de comercio que son animados, en gran medida, por gente del pueblo y no por representantes de las elites. Estas redes de comercio forman parte del sistema mundial no-hegemónico y, en general, sus actividades son consideradas como ilegales, como “contrabando”. Una gran cantidad de las mercancías que venden son llamadas productos piratas por los poderes establecidos. Estas redes comerciales son ilegítimas desde el punto de vista de los poderosos que las combaten en nombre de la legalidad. Así, es imposible entrar en esa arena sin tocar antes la discusión acerca de lo que es legal/ilegal y lícito/ilícito.

En el cruce entre lo lícito y lo legal se encuentra el espacio donde lo (i)lícito significa actividades consideradas ilegales por el Estado y lícitas por la sociedad (o al menos una parte de ella). La Salada entra en la dicotomía legal/ilegal y lícito/ilícito, que da cuenta de un problema histórico de distribución desigual de poder en un mundo globalizado y, ante todo, híbrido, en el que las fronteras entre estas dicotomías clásicas se hacen cada vez más difusas. Lins Ribeiro (2008) señala luego:

No por casualidad, la piratería es, hoy, una expresión comúnmente usada por los poderosos para referirse a la actividad de reproducción y venta de copias no autorizadas de mercancías valorizadas por los consumidores contemporáneos, especialmente las superlogos, esto es,

acondicionado y sin nada de adrenalina, con precios desorbitantes. Venga a La Salada !!!!!!!!!!!!!” (disponible en <http://ferialasalada.com.ar>).

copias de grandes marcas mundiales (Chang, 2004). La piratería es una actividad muy antigua e históricamente ha significado una alternativa a los modos predominantes de vida, trabajo y comercio.

Revirtiendo la posición paradigmática de la capital como centro económico hegemónico, y más allá de estar ubicada en una zona históricamente de bajos recursos, el Producto Bruto Interno (PBI) por metro cuadrado de la feria supera ampliamente al de la Capital Federal. Si bien es muy difícil determinar el real movimiento de capital de La Salada, se pueden tomar datos estimativos para esbozar una comparación con la capital: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires produce, actualmente, un PBI anual de aproximadamente 60.000 millones de pesos, y cuenta con 20.000 hectáreas; mientras que se calcula que La Salada mueve 375 millones de pesos por año y ocupa aproximadamente 20 hectáreas. La división entre ambos factores da un coeficiente de 3 millones de pesos por hectárea en el caso de Buenos Aires, y, por otro lado, el rendimiento de La Salada sería de alrededor de 18 millones de pesos por hectárea¹⁴.

De esta manera, La Salada pone en crisis el modelo de centro y periferia, que establecía una relación de dependencia entre estos dos ámbitos. Nuevos estudios sobre globalización e imperio han resaltado recientemente el desvanecimiento del modelo clásico de centro y periferia y la teoría de la dependencia que dominó los análisis acerca de la relación de América Latina y los países subdesarrollados con las grandes potencias económicas mundiales entre los años sesenta y ochenta¹⁵. Dichos estudios plantean que la posmodernidad y la globalización han redefinido el lugar de América Latina como periferia estructural en el mundo y que esta región ya no ocupa una posición geográficamente estable. En los marcos domésticos también se han producido estos cambios: en un mundo globalizado, las periferias urba-

14 Fuentes: www.buenosaires.gov.ar y *Revista* 23: 54-58, jueves 5 de julio 2007.

15 Véase, en este sentido, las críticas a las teorías clásicas de la dependencia que formulan, desde perspectivas muy distintas, por un lado, Gilbert M Joseph (2005) y por otro lado, Antonio Negri y Giuseppe Cocco (2006).

nas han dejado de depender de manera estructural de los grandes centros urbanos. La capital tiene nichos conurbanos en su interior, y el conurbano despliega nuevas centralidades al ofrecer “productos urbanos”¹⁶ que la capital no puede desarrollar. De esta manera, La Salada se presenta como un espacio privilegiado para comprender estas reconfiguraciones, ya que reformula la experiencia de lo urbano y la estructura real del área metropolitana. Sus nuevos actores sociales transnacionales, no reconocidos por la legislación oficial y la economía formal, son capaces de establecer “otra ciudad”, con atractivos suficientes para convocar *ciudadanos* que no encuentran en su ciudad formal lo que La Salada ofrece.

Esta constituye, así, una nueva geografía de centralidad, al establecer nuevas redes, por vínculos comerciales directos (los mismos dueños de puestos en La Salada también tienen puestos en Once y en la Av. Avellaneda, en el barrio de Flores¹⁷) o por multiplicación e imitación de su *modus operandi* en las saladitas de Constitución, Once y Liniers. La Salada se ha establecido como centralidad respecto de ferias residentes en la Capital Federal, e invierte, con esta reconfiguración, la dicotomía centro-periferia tradicional de nuestro territorio. En este sentido, entendemos que La Salada se presenta como un caso paradójico de “centralidad periférica”, esto es, una suerte de oxímoron suburbano.

En efecto, existen, en torno a La Salada, multitud de ferias de diversa escala, periféricas respecto a ella, que le compran mercadería al por mayor para luego redistribuirla al por menor en puntos más accesibles o de paso para los compradores. Por ejemplo, la feria de Constitución, autodenominada La Saladita; las saladitas de las estaciones de transbordo Retiro, Liniers, Once; los centros de actuación local o regional como las ferias de San Francisco Solano en Quilmes, la de San Juan Bautista en Florencio Varela, y las de Villa Dominico, San

16 Sobre *branding* y productos urbanos ver *Revista mapeo* 1, noviembre 2006. Taller danza, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

17 Fuente: www.feriasalada.com.ar

Miguel, José C. Paz, Moreno, San Martín y Morón; megacentros de abastecimiento nacional; y las ferias de países vecinos. La Salada, a su vez, está en sincronía con enormes ferias informales mundiales como “Los Altos” en La Paz, Bolivia, u “Oshodi” y “Alaba” en Lagos, Nigeria, o con la provincia china de Guangdong, la mayor zona de producción de mercaderías del sistema mundial no hegemónico. La Salada se configura, entonces, como centro de una red de ferias regionales y es nodo, al mismo tiempo, de una red global de comercio informal.

Lo que excede lo comercial: lifestyle salado

Los mercados pueden ser tanto puntos de articulación de estas redes comerciales como *locus* de unión de diversas actividades. La parte comercial de la feria es solo una capa más del conglomerado. Se la llama “feria” como sinécdoque de un todo, por economía del lenguaje o de la comprensión del fenómeno, que excede completamente el funcionamiento de la *feria*. Y esto es lo que la diferencia de muchas otras ferias y constituye su centralidad: su densidad diversa, a la vez que especializada, además de la profusión de situaciones que generan estos fenómenos espontáneos de urbanidad. Lleva implicado o entrelazado, en muchos casos, un modo de vida y un canal para recordar y celebrar la propia identidad. Está todo mezclado, los ritos religiosos y las transacciones comerciales son inseparables y se realizan en simultáneo. El desfile religioso de la comunidad boliviana pasa *con naturalidad* por delante de los puestos de la ribera durante la realización de la feria, haciendo imposible aislar el baile de las morenadas de las transacciones económicas para reducirlas a una curiosidad “exótica”. Como señala Mauricio Corbalán (2003):

Actividades como la hospitalidad, el trueque o un montón de instituciones más que están fuera del sistema económico, son vistas como un problema etnográfico, como un problema de diversidad cultural. Todo

lo que no puede ser reducido al sistema económico que prevalece entre nosotros, a los instrumentos analíticos de intercambio y producción de bienes y mercancías, que se ha vuelto hegemónico es tratado como diversidad cultural que constituye solo una curiosidad antropológica.

¿Podría decirse que ciertas actividades comerciales desencadenan procesos que pueden ser analizados a través de la antropología o la etnografía? Las prácticas, rituales e intercambios culturales que se movilizan en las festividades tienen como escenario geográfico uno distinto al originario. Al respecto, Néstor García Canclini afirma:

ya no es posible entender estas paradojas con una antropología para la cual el objeto de estudio sean las culturas locales, tradicionales y estables (...) depende de que reasumamos esa otra parte de la disciplina que nos ha entrenado para examinar la alteridad y la interculturalidad, las tensiones entre lo local y lo global (García Canclini, 1999).

Este proceso, en términos de Roland Robertson, es denominado “glocalización”, en tanto que lo global no puede desprenderse de lo local, al tiempo que lo local resignifica constantemente los lineamientos globales (Beck, 1998: 79). Si bien la globalización tiende a ser considerada meramente como una transnacionalización de mercancías, puede entenderse también, en términos de García Canclini, como intercambio de relatos. Anteriormente, la comunidad boliviana, alrededor de 200 feriantes, viajaba todos los 15 de agosto hasta la ciudad de Cochabamba, en Bolivia. Dicha comunidad, al no poder viajar más hacia su país de origen después de la crisis económica, decidió reproducir esta festividad en Argentina, tomando como escenario de representación a la feria de Urkupiña. De esta forma, el horizonte de su cultura se extiende, y se re-escentifican y construyen rituales compartidos que ablandan las fronteras.

Como ya hemos mencionado, en La Salada conviven distintas comunidades extranjeras, siendo las más arraigadas y de mayor peso la comunidad boliviana y luego la peruana, además de los argentinos.

Tanto la feria de Urkupiña como la de Punta Mogotes tienen sus propias festividades o rituales¹⁸: la fiesta de la Virgen de Urkupiña y la fiesta de San Miguel Arcángel¹⁹, por un lado, y el Día del Feriante, por el otro. En todos ellos se utiliza el escenario de la feria para reforzar el lazo social identitario entre feriantes, familiares y visitantes, y para construir un marco de reconocimiento ante la sociedad. En palabras del administrador de la feria de Urkupiña, Enrique Antequera: “[en la festividad] participan todos, todos los feriantes, de todas las comunidades. Y gente de la comunidad que no es feriante y los argentinos también, todos participamos acá. (...) en esta fiesta se inserta todo el mundo” (Antequera, entrevista, 2008).

18 Por ritual se entienden aquellas “representaciones simbólicas que unen a los miembros de una categoría de gente en una búsqueda compartida que crea o confirma un mundo de significados compartidos por todos ellos del mismo modo”. Esta definición, sin embargo, no es del todo aplicable en la sociedad actual ya que, como afirma Gerd Bauman (1992), no considera la participación de los “otros” en los rituales. Al respecto, dicho autor propone que, en vez de suponer que estos sean realizados únicamente por comunidades rituales, también pueden ser realizados por participantes-miembros de diversos orígenes; la participación también incluye a miembros que no sean de la comunidad del ritual.

19 La fiesta de San Miguel Arcángel comenzó a realizarse en Buenos Aires hace ocho años, pero los escenarios de festejo fueron primero casas familiares y luego locales alquilados. Algunos feriantes de la comunidad peruana, viendo que cada año se sumaba más gente al festejo, solicitaron al administrador de Urkupiña la utilización del espacio de la feria para el desarrollo del ritual. Así comenzó a festejarse masivamente en La Salada.

Fotografía 8. Quique, administrador de la feria de Urkupiña durante la celebración de la Virgen de Urkupiña y homenaje a Gonzalo Rojas, fundador de la feria asesinado en la cárcel, agosto de 2007



Autor: Martín Di Peco

En el día de la virgen de Urkupiña se realiza una celebración ambulante que toma las calles perimetrales de la feria; se monta, además, una capilla en la parte posterior, se tocan canciones típicas bolivianas, se recuperan los trajes típicos y se decoran los autos con ponchos, muñecos de peluche, dólares falsos y otros²⁰.

Si bien es cierto que ni la feria de Urkupiña se compone exclusivamente de bolivianos ni la de Punta Mogote de argentinos, los festejos están compuestos por múltiples elementos identitarios nacionales,

²⁰ Para mayor información puede consultarse: <http://tupartesalada.multiply.com/journal/item/1/1>

donde el “nosotros” es (casi) exclusivamente boliviano y argentino, respectiva y excluyentemente. En el caso del Día del Feriante, que se lleva a cabo en la feria de Punta Mogote, el componente aglutinador no es religioso sino gremial; predomina una exaltación de la condición de feriante, que conlleva la afirmación de la identidad nacional. Esto queda plasmado en los componentes de la fiesta, que son típicamente autóctonos, como las carreras de caballos, los gauchos payadores, los bailes folclóricos, la parrillada tradicional, la carrera de sortijas y los desfiles de carruajes.

Además, el desarrollo de la celebración tiene una vinculación directa con la política tradicional, lo que trae al peronismo nuevamente a escena, mucho tiempo después de los planes de balneario popular del gobierno de Perón. Es así que, para el Día del Feriante del año 2007, la festividad contó con la presencia del entonces candidato oficialista a gobernador de la provincia de Buenos Aires por el partido justicialista, Daniel Scioli (finalmente electo). La fiesta fue declarada de interés municipal, de manera que la celebración quedará incluida dentro de un marco institucional y desplegando mecanismos de negociación política.

Estas festividades no son ingenuas, no son actos espontáneos, sino que, por el contrario, dan cuenta de estrategias de integración que las ferias mencionadas realizan para con sus feriantes y visitantes; y, a nivel general, demuestran el peso que La Salada va adquiriendo con el correr de los años y el impacto que obtiene de parte de las diferentes comunidades. Es un espacio donde se ponen en juego intercambios simbólicos en el más amplio sentido del término: bienes y servicios por dinero; pero también bailes y desfiles por reconocimiento social, presencia mediática por reconocimiento institucional, y ofrendas a la madre tierra a cambio de prosperidad futura.

El poder estatal y el lugar de La Salada en las cartografías

El punto geográfico donde hoy día se ubica la feria La Salada ha transitado significativas variaciones en las últimas seis décadas, de las cua-

les la evolución cartográfica de uso público²¹ (destinada al público común como un servicio con fines comerciales) registra solo las inscritas en el lenguaje del poder estatal o municipal. Analizaremos aquí tres registros de este espacio en distintos momentos históricos.

En un plano de los alrededores de Buenos Aires editado por Peuser, circa 1955, aparecen en la ubicación actual de la feria La Salada un letrero y un dibujo: “Lag. La Salada”, dejando este punto establecido como un comienzo (o fin) para la rectificación del arroyo Riachuelo-Matanza y remarcándolo así como un nodo relevante a nivel geográfico-natural. Este plano tiñe levemente de ocre los sectores que considera poblados, quedando esta laguna fuera de ellos.

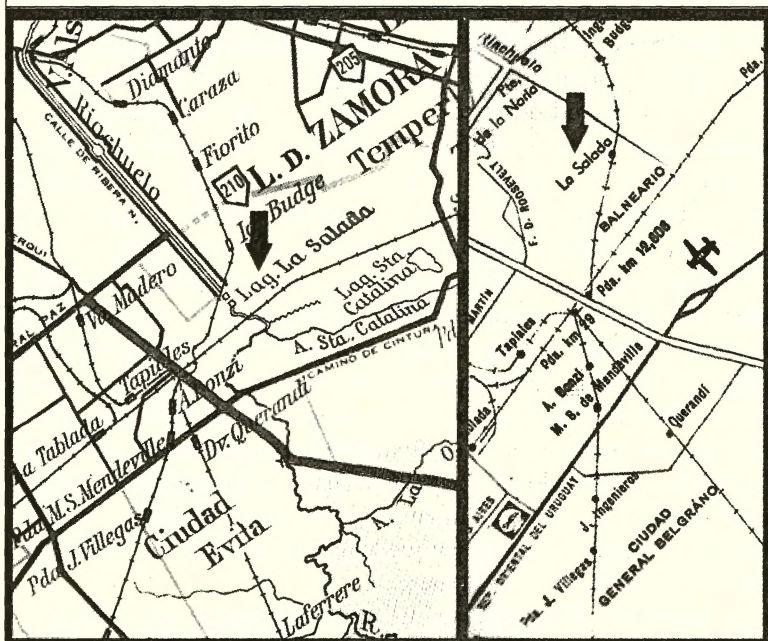
En 1969, la misma editorial registra el punto como “La Salada” (estación de tren), acompañado por el cartel “BALNEARIO”, levemente desplazado. Allí comienza/termina la rectificación, pero mucho menos remarcada. La mancha ocre ha avanzado hasta la estación; no así hasta el cartel “BALNEARIO”.

En las planimetrías actuales del sector, con pocas diferencias²² entre ellas, se registra el lugar como balneario. Tomemos por ejemplo una guía de 2002 de la Editorial Lumi. En la ribera norte de la rectificación de Riachuelo-Matanza, insertas en espacio verde, figuran las siluetas de la ex laguna y una silueta que engloba todas las de los pile-

21 Con esto, nos referimos a las representaciones planimétricas destinadas al uso cotidiano-pragmático del público en general (planos Peuser, guías Lumi, Filcar, T), elaboradas por una empresa, cuya finalidad es comercializarlas. Distinto puede ser el caso de las planimetrías técnicas realizadas por cartógrafos municipales, estatales, militares, o bien por urbanistas y académicos, con finalidades de investigación, proyecto y/o monitoreo, que podrían tener alguna diferencia cualitativa con las anteriores.

22 Para el registro del sector sur de la ribera aparecen algunas diferencias de mayor relevancia entre editoriales: la silueta curva que engloba el predio de la feria y algunas manzanas adyacentes figura como agua (en celeste, que es el modo como la convención de representación del mapa codifica el agua) en las guías Filcar, y como calle (en blanco) en las guías Lumi. Hay puentes cruzándolo para la guía de Ed. Filcar, pero para la de Lumi no. Aparecen más diferencias entre planos de diferente editorial, editados el mismo año, que en las sucesiones de planos de diferentes años de una misma editorial. De todos modos, en la ribera norte el registro de “BALNEARIO” es homogéneo, y sobre esto nos interesa trabajar.

Plano 1. Cartografía comparada. Mapa de alrededores de Buenos Aires de Ed. Peuser, circa 1950-55. Plano de la ciudad de Buenos Aires (nótese la relación Ciudad Evita/Ciudad General Belgrano).



Fuente: Edición Peuser, 1969. Archivo familiar

tones con “BALNEARIO” (“PARQUE BALNEARIO DE LA SALADA”, para la Guía Filcar 2008) como letrero. Al cruzar la rectificación, en la ribera sur, se presenta un gran espacio verde (exactamente donde actualmente están asentados los galpones de la feria) y se interponen algunas siluetas de manzanas entre él y la ribera. Estas manzanas, que en el plano parecieran ser tejido urbano, son, en realidad, tierra carente de construcción estable que sirve de soporte a la construcción efímera de los puestos de la feria de la ribera.

Estos diferentes registros históricos de La Salada en las cartografías cristalizan la condición periférica que ha tenido el sitio a nivel político y social. Como sostiene Fernando Diez (1996), la cartografía, "(...) el plano, en distintas proporciones según su origen, contiene simultáneamente información de lo que la ciudad es, de lo que la ciudad significa y de lo que se espera o desea que sea". La cartografía y los planos de la ciudad tienen, a su vez, una fuerte impronta política, porque muestran qué lugar tiene determinado espacio en el proyecto de una nación. Así, siendo La Salada una feria que, entre otras, se mueve al margen de la aplicación rigurosa de las leyes de marcas y de la legislación laboral, y por lo tanto opera en un límite conflictivo con la ilegalidad, no se contempla a esta parte en el registro cartográfico público de la década del noventa. Ningún fenómeno marginal respecto de las políticas estatales es registrado: los barrios de emergencia figuran como extensos parques, como parte del río o como áreas vacantes. Son fenómenos que se generan más allá de la lógica del sistema estatal y son, a su vez, excluidos de la imagen oficial de la ciudad, del modelo. Yendo aún más allá: lo inscripto en el lugar de la feria no es el vacío, ni algún hecho civil corriente, sino el último uso oficial que el sitio tuvo como parque balneario, aunque no tenga relación funcional alguna con el presente.

A diferencia de otras ferias del país, e incluso de los comportamientos más característicos de las mismas y de los mercados en general, La Salada no se inscribe en un punto neurálgico de rutas de transporte. Típicamente, aparecen ferias en puntos de trasbordo intermodal, en cruces de caminos, en estaciones terminales de tren, etc. La ubicación actual de la feria es un punto que, sin encontrarse del todo aislado de redes de tránsito y de sistemas de transporte, no tiene la relevancia de Retiro, Constitución, Liniers ni de ningún otro nodo de este estilo. Si bien se encuentra ubicada en los albores de una estación de tren, la relación entre esta última y la feria parece dar lugar, más bien, a que la actividad de la feria produzca una mayor y más fluida utilización de la estación, en lugar de que sea ésta la que haya dado pie para la aparición de la feria. En relación al movimien-

to de un transporte urbano, la feria tiene un movimiento independiente y autónomo respecto de los sistemas de transporte y los movimientos estandarizados de una ciudad. Por más que esté fija en un lugar, ésta es un artefacto en permanente movimiento, se arma y se desarma. El transporte, en cambio, expresa un comportamiento coordinado, esperable y rastreable, tanto en el marco de una ciudad o un espacio urbano como en un mapa o una guía; pero la feria está y no está: tiene un movimiento propio respecto del movimiento que los mapas codifican. La feria es un movimiento no visible dentro del espacio de control que el mapa traza. Es como un punto ciego: funciona en la invisibilidad.

El filósofo francés Gilles Deleuze entiende que las sociedades contemporáneas no se articulan más sobre la base de contradicciones binarias y bipolares, sino que requieren ser entendidas por aquello que huye y escapa a ellas, es decir, por sus líneas de fuga. “En líneas generales nosotros decimos más bien que en una sociedad todo huye, y que una sociedad se define por esas líneas de fuga que afectan a masas de cualquier naturaleza²³” (Deleuze y Parnet, 2004). En las sociedades contemporáneas, los medios de control y vigilancia son cada vez más difusos y sutiles, y por ello dentro de los Estados nacionales se producen grandes grietas.

23 Según Deleuze, los individuos y los grupos humanos estamos hechos de tres tipos de líneas. Una primera línea conforma una “segmentariedad dura” que está constituida por polos binarios del tipo la familia-la profesión, o el trabajo-las vacaciones, es decir, segmentos duros y bien determinados. Una segunda línea flexible está constituida por segmentos sutiles y flexibles, y moleculares, que no son de corte, sino de fisura; no se trata, como antes, de una pareja de opuestos binarios, sino de la figura del doble. Por último, estamos constituidos por una tercera línea que no buscábamos, que es interpestiva, inesperada e indeterminada: es una línea de fuga o de ruptura que nos produce placer y nos incomoda. Para el filósofo francés, el Estado funciona primordialmente en la lógica binaria de la segmentariedad dura. Este concepto de “líneas de fuga” ha sido desarrollado por Deleuze también en otros escritos como *Mil Mesetas* y en algunas de sus clases —que son, por cierto, bastante más accesibles y llanas que algunos de sus escritos— compiladas en *Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia*. Una excelente compilación y síntesis conceptual de sus escritos, y en particular sobre el concepto de “líneas de fuga”, puede encontrarse en *The Deleuze Reader*.

Más acá del Estado aparecen enormes fisuras siguiendo las líneas de pendiente o de fuga que afectan principalmente a: 1) el control del territorio; 2) los mecanismos de sometimiento económico; 3) los encuadramientos reglamentarios de base (crisis de la escuela, de los sindicatos, del ejército, de las mujeres...); 4) la naturaleza de las reivindicaciones, que ya no son sólo cuantitativas, sino cualitativas ("calidad de vida" más que "nivel de vida"); todo esto constituye lo que podríamos llamar un *derecho al deseo* (Deleuze y Parnet, 2004: 165-166).

En otras palabras, las sociedades contemporáneas, organizadas sobre sistemas de vigilancia más sutiles, se encuentran cada vez más plagadas de líneas de fuga y movimientos indeterminados que escapan a la lógica estatal. Nosotros entendemos que la feria de La Salada funciona como un ejemplo paradigmático de estas configuraciones espaciales contemporáneas que describe Deleuze, en la medida en que desafía y afecta directamente, en mayor o menor medida, las cuatro dimensiones que analiza el filósofo francés: el control del territorio, por estar excluida de los registros cartográficos estatales y municipales; los mecanismos tradicionales de sometimiento económico, por escapar a la lógica de las grandes marcas con propiedad intelectual y de la gran producción fabril industrial organizada y estandarizada; los encuadramientos organizativos tradicionales como los sindicatos, los cuales no aúnan a los productores y trabajadores que venden en el marco de la feria; el reemplazo de las viejas preocupaciones cuantitativas por nuevas reivindicaciones cualitativas sobre la calidad de vida, las cuales expresan, en el caso de La Salada, el derecho a producir de manera autónoma e independiente, en lugar del reclamo tradicional de mayores salarios.

Cabe preguntarse qué hace que determinados procesos de autogestión civil y espontánea escapen al registro oficial y estatal de los mapas. Una codificación de conocimientos hecha tangible en un mapa es un mecanismo de poder: un saber sobre una población y un territorio. Los movimientos de las multitudes que trabajan y consumen en la feria de La Salada, así como también las villas miseria y las

multitudes de migrantes que se trasladan a otros territorios que ofrecen mejores posibilidades de trabajo y circulan más allá las fronteras estatales²⁴, funcionan con una velocidad y un dinamismo autónomos que escapan al control estatal y municipal. En su famoso artículo titulado “Postdata sobre las sociedades de control”, Deleuze pronosticaba un futuro para las sociedades de control y el tipo de resistencias que en esta clase de sociedades podrían producirse: “Es cierto que el capitalismo ha guardado como constante la extrema miseria de tres cuartas partes de la comunidad: demasiado pobres para la deuda, demasiado numerosos para el encierro; el control no solo tendrá que enfrentarse con la disipación de las fronteras, sino también con las explosiones de villas miserias y guetos” (Deleuze, 2005a: 119-120).

La feria es un producto de las sociedades de control que escapa, a la vez, a la lógica de poder característica de las mismas. Las “líneas de fuga” que son características de la feria trazan un movimiento imprevisible sobre un mapa estático entendido como un estado de cosas: una especie de foto que deviene siempre inactual. Curiosamente, solo aquellos lugares donde hay población son registrados en los mapas, ya que el hecho de que lleguen a reconocerse allí grupos humanos hace que ese espacio deba ser codificado y sea un objeto de control. Por ello, los espacios no poblados son más indefinidos en los mapas. Sin embargo, en la feria de La Salada la población circula, abriendo y cerrando puestos, pero los mapas no registran ese espacio poblacional y móvil. Al no codificar determinado fenómeno territorial como la feria de La Salada, el saber cartográfico está colocándolo implícitamente en el plano de la ilegalidad. En este sentido, esta feria o las villas miseria, que comparten la condición de invisibilidad y de funcionar como movimientos de fuga respecto de los mapas, pueden ser, por ello, objeto de formas de control laterales, invisibles y brutales.

24 Pueden verse interesantes análisis de la modalidad que adopta el fenómeno de las migraciones en las sociedades contemporáneas en el sugestivo trabajo de Sandro Mezzadra, *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, y en el de Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio* (en particular el capítulo 11: 215-230).

¿Pensar sin Estado?

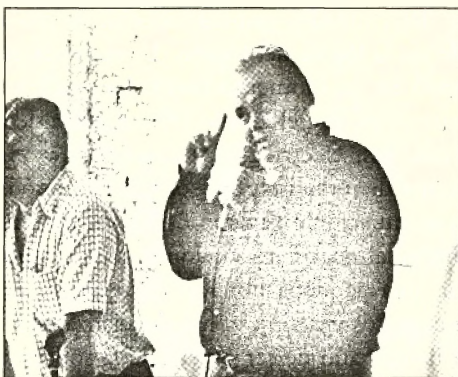
Los políticos oficiales pueden entrar en (y salir de) sintonía, casi instantáneamente, con el escenario político de la feria, en tanto La Salada opera bajo un sistema que es, en parte, deudor de la larga tradición caudillista argentina. Pero al mismo tiempo, y a pesar de establecer este tipo de relaciones, las decisiones sobre el funcionamiento de las ferias son tomadas a través de mecanismos democráticos, heredados tal vez de las experiencias de las asambleas barriales de 2001-2002. Frente a problemas concretos, como los horarios de apertura de la feria, se convoca a una asamblea general de feriantes, que se desarrolla dentro de las instalaciones de la feria, cuando no está funcionando. Es dirigida por el jefe-caudillo, quien propone los temas de discusión e intenta persuadir a los asambleístas-puesteros de su punto de vista. Luego, la palabra es cedida para expresar otras opiniones y, finalmente, el veredicto se toma por el “aplausómetro”, de acuerdo al nivel de aplausos afirmativos o abucheos negativos que recibe la propuesta. La convocatoria se realiza a través del diario o la radio de la feria, y tiene carácter no obligatorio y no representativo. Es decir que nadie está obligado a participar pero todos deben atenerse a las resoluciones: cada puestero expresa su propia voluntad, cual sistema de democracia directa.

Fotografía 9. Asamblea de feriantes en Centro de Abaratamiento Punta Mogote



Fuente: Toma de video de Julián d'Angiolillo

Fotografía 10. Jorge Castillo en la Asamblea de feriantes



Fuente: Toma de video de Julián d'Angiolillo

Pero las actividades de los administradores y cooperativas no se limitan a la regulación del comercio. Pavimentan las calles con recursos propios, sostienen un comedor infantil, entregan medicamentos, garantizan la seguridad en la zona, editan un semanario con una tirada de 4.000 ejemplares, e incluso financian la radio AM Ribera Sur. A través de la ACCIP (Asociación Civil de Comerciantes Industriales y Profesionales del Conurbano Sur) se realizan innumerables acciones, donaciones y aportes a instituciones²⁵, a través de la contribución de los mismos feriantes.

Todos estos procesos que La Salada genera van más rápido que la velocidad institucional. Podría decirse que sus actividades son anteriores a la ley, o a las reglamentaciones e intervenciones municipales. Se configura, entonces, como una suerte de para-Estado, es decir, como un organismo que, en una dinámica paralela a la del Estado oficial,

25 Algunas de estas instituciones son el centro cultural "2 de noviembre" de Villa Centenario, la asociación civil "Dame tu mano" de Villa Benquez, el jardín de infantes "Michifuz" de Villa Albertina e Ing. Budge, la asociación "El reinado de los niños" de Villa Lamadrid, la asociación del discapacitado "10 de Junio" de Ing. Budge, el Congreso de los pobres de Facundo Quiroga, el comedor infantil "Eva Perón" de Temperley y la Comisaría 10° de Ing. Budge.

reproduce lógicas de dominio y control características de este, tocándose poco y en determinados puntos específicos con él, o quizás, incluso, pensando sin la lógica del Estado (Lewkowicz, 2004).

La feria se gestó en un momento particular —a comienzos de la década del noventa—, en que el Estado comenzaba a desprenderse de sus empresas (agua, gas, electricidad, transportes) y emprendía un camino de reducción de servicios públicos que culminó en la crisis de 2001–2002. En una situación en que el Estado ha perdido su función de conector primordial de las instituciones, cada grupo o colectivo social cuenta con una pequeña porción de recursos, con capacidad para producir encuentros y definir zonas de alianzas. En este sentido, los espacios que han dejado de ser objeto de la soberanía estatal son cada vez mayores. Por ello, el Estado ha dejado de regular la habitabilidad de diversos lugares y no controla, como lo hacía antes, las condiciones en las que esto ocurre²⁶.

Desbordado por todos los procesos socioeconómicos que genera la feria, el Estado corre detrás de esta realidad, jugando con las modalidades propias de la feria, donde la excepción es la regla. Para ello, parece haber tomado el rol de la guerra de guerrillas y una forma múltiple y cambiante. Su modo de accionar sobre la feria va desde los ataques sorpresivos hasta los repliegues, en general bajo la forma de distintas instituciones. En un momento puede ser la AFIP (dirección impositiva) reclamando impuestos sobre las edificaciones; en otro momento puede ser el poder judicial, con los juzgados locales investigando violaciones a las leyes de marcas; también puede tomar la forma del Ministerio de Salud, exigiendo desagües cloacales que no contaminen el riachuelo; o incluso puede transgredir sus propias leyes para poder hacerlas ingresar a su campo: la municipalidad de Lomas de Zamora inventó una nueva denominación para inscribirlas, porque ninguna categoría comercial las contemplaba, y una ordenanza las

26 Si bien no es objeto de este texto analizar la evolución política del Estado argentino en las últimas décadas, es necesario señalar que desde 2003 la estabilidad institucional parece emprender un lento camino de re-consolidación.

registró como “ferias internadas” para poder cobrarles impuestos municipales. De todos modos, en cualquiera de los casos, ninguna intervención será definitoria, sino que tendrá el objetivo de exigir a los actuantes de la feria que sigan negociando con el actor Estado, que acepta crear excepciones a su propia legislación para seguir en juego.

La Salada establece sus propias leyes y la “legalidad” de la feria está definida por su mismo desarrollo, convirtiéndola en una institución de hecho y no en una organización constituyente. También podría decirse que “la Constitución” de la feria requiere constantes confirmaciones y actualizaciones, pues esta se establece de manera espontánea y autogestionada, y mediante acuerdos temporales, con negociaciones “en tiempo real”. Este organismo autoconvocado y autoorganizado está integrado por partes diversas que operan en conjunto y en distintos planos. Es una autoorganización que para pensarse y decidirse a sí misma, no solo no necesita el marco de las garantías y recursos del Estado, sino que, como hemos señalado, escapa a la planificación y el control estatal. En este sentido, rehúye las formas tradicionales de planificación urbana.

El urbanismo de la logística: experimentos, no proyectos

Esta dificultad de darle una forma legal-social-comercial a la feria coincide, no casualmente, con su intermitente presencia territorial. Y es que la actual forma urbana de la feria no tiene mucho que ver con la planificación urbana tradicional, como sí lo pudo haber tenido allá por los años cincuenta, durante las fuertes intervenciones territoriales estatales. La feria se engloba en una lógica de conceptos y reglas que tienen que ver con movimientos transnacionales. Si la logística se define como: “todo movimiento y almacenamiento que facilite el flujo de productos desde el punto de compra de los materiales hasta el punto de consumo, así como los flujos de información que ponen el movimiento en marcha” (Ballou, 1999), entonces definitivamente La Salada

será sinónimo de movimiento, flujo, punto de compras, punto de consumo, flujos de información, marcha. Y todos estos conceptos tienen, al mismo tiempo, un origen de campo de batalla: la logística actual, centrada en el comercio y determinante de sus procesos de producción, deriva de la logística militar, que se define como: “el arte práctica de mover los ejércitos, los pormenores materiales de las marchas y formaciones y el establecimiento de los campamentos y acantonamientos sin atrincherar” (Jomini, 1838).

Sin atrincherar, es decir, no fijos. Flujos y no puntos. Siguiendo con el pasaje desde la logística militar a la comercial, se podría relacionar *atrincherar* con *depositar*. No hay, en los puestos de La Salada, mercadería expuesta y mercadería en depósito: todo lo que se ve está a la venta, y todo lo que está a la venta es lo que se ha producido para el día. Se llega, se monta, se vende y se desmonta. Todo sucede en una noche. El material quieto, en depósito, es peligroso; es un blanco fijo, identificable, visible en el Google Earth de Santiago Montoya, director de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires²⁷. También en lo temporal la feria se mueve en total dinamismo. Su durabilidad es doble: si bien su actividad como feria es efímera (abre dos veces por semana, principalmente de madrugada) se desarrolla hace más de 15 años. Todos estos datos obligan a pensar la escala de la feria no solo como una comparación de tamaños, sino también como una interrelación entre temporalidades, flujos de capitales, cruce de jurisdicciones y territorialidades. La escala de la feria refiere tanto al tamaño como a la cantidad coordinada de “capas”, operaciones y sistemas.

¿Cómo administrar flujos y no puntos?, ¿cómo dar vida a líneas provisionales, flexibles o cambiantes, más que a lugares o plazas? Ni provisional ni permanente, la logística de la feria describe un estado particular de la organización de las cosas. Podríamos decir que es planificable pero no responde a un conjunto fijo de situaciones, que es calculable pero

27 En distintas apariciones mediáticas, Santiago Montoya declaró que a través del programa de mapeo satelital Google Earth se informaba de todo tipo de edificaciones no declaradas y procedía a la aplicación de multas, confiscaciones y/o clausuras.

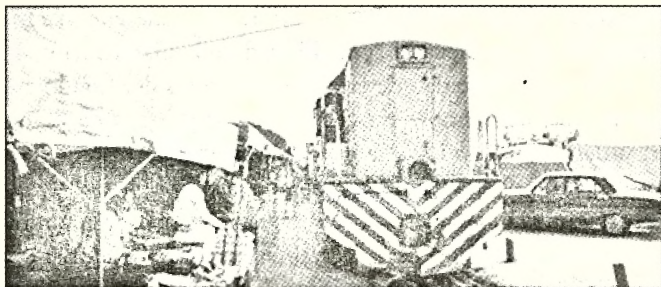
no permanente, que determina lugares de interacción pero solo de manera circunstancial; es la organización de líneas de energía, materia e información; se distancia de la estabilidad de la planificación a largo plazo y de la homogeneidad de las infraestructuras del Estado-nación. Esta refiere a organizaciones móviles y flexibles, como en la logística militar; y desnacionalizadas y atravesando múltiples marcos legales y políticos, como en la lógica de la globalización.

La Salada puede explicarse, entonces, como resultante de múltiples acciones concatenadas con desenlace abierto. Estas situaciones colectivas que no tienen un final certero, como la terminación de un proyecto, ponen en evidencia la imprevisibilidad de los hechos cuando muchos factores están en juego, cuando hay muchos agentes actuando. Bruno Latour (2007: 15-17), un pensador de la ciencia, habla de experimentos colectivos: "Que todos nosotros nos encontramos inmersos en una serie de experimentos colectivos que han desbordado los confines de los laboratorios no necesita de más prueba que la lectura de los periódicos o la visión de los noticieros televisivos."

Esta disolución entre experimentos científicos y situación política puede verse, según Latour, a través de los ejemplos de la enfermedad de la vaca loca, el agujero en la capa de ozono, la construcción del acelerador de partículas, entre muchos otros. Pero también podemos pensar en el *boom* de la soja (transgénica), cualquier campaña de vacunación, o el proyecto de recuperación (o transformación) del Riachuelo.

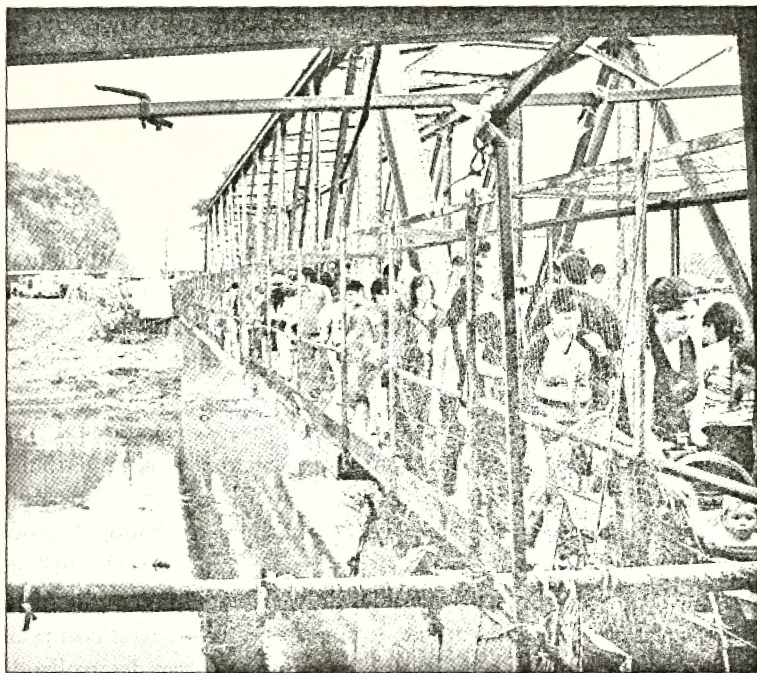
Así, desenrollando el ovillo de La Salada, podemos remontarnos a la contaminación de los antiguos baños termales, la implementación de distintas leyes de convertibilidad económica, o los movimientos migratorios tanto rural-urbanos como trans-nacionales. Estos fenómenos son parte de un sistema o cadena de variables que nos permite pensar en La Salada como uno de los múltiples resultados de estos experimentos colectivos. A su vez, la feria se comporta, ella misma, bajo estas reglas: los horarios variables de apertura, el precio fluctuante del alquiler y disponibilidad de los puestos, y las alianzas con políticos locales son ensayos a escala uno en uno que se van desarrollando en tiempo real.

Fotografía 11. Feria La Salada. Ferrocarril Midland durante 2007



Autor: Ariel Jacobovich

Fotografía 12. Puente sobre el Riachuelo, 2007



Autor: Martín Di Peco. Autor: Martín Di Peco

Así podemos entrever otras formas de lo público; como comenta Latour en referencia al filósofo estadounidense John Dewey (1927):

Lo público comienza con aquello que no podemos predecir, con las consecuencias imprevistas, indeseadas o invisibles de nuestras acciones colectivas. Dewey identifica lo público, no con el conocimiento superior de la autoridad, sino con la ceguera. Lo público surge cuando nos encontramos enredados sin saber cómo y por qué; cuando la Soberanía es ciega. En lugar de confiar en el destino de la república a la benevolente supervisión de los expertos que se encargan a sí mismos todas las tareas relacionadas con la voluntad general, Dewey traza un edificio de lo público donde no hay ningún experto capaz de determinar las consecuencias de la acción colectiva (Latour, 2001).

Participamos involuntariamente de experimentos cada vez más colectivos y en tiempo real, a escala global. Experimentos no proyectos, en los que hay ciertos conocimientos sobre un momento dado pero no sobre su consecución y resultados, y que no responden a un tiempo y espacio homogéneos. La producción de homogeneidad espacial y temporal puede encontrarse donde los riesgos y su administración estén (idealmente) reducidos por expertos. Pero estos experimentos colectivos tienen resultados imprevisibles: pensemos, sino, en el experimento económico-político, con sus sub-experimentos, que fue la crisis de 2001. La Salada es parte de estos experimentos a gran escala, donde laboratorio y calle coinciden.

Conclusiones

Desde la década de 1930, la cuenca media del Riachuelo se constituyó como una alternativa popular a las vacaciones y la industria del ocio que consolidaron las grandes ciudades turísticas de la costa atlántica. Esta ocupación territorial fue oficializada con la construcción de una serie de balnearios durante el primer período peronista de mediados de los cuarenta y cincuenta. Sometidas al paulatino abandono, la con-

taminación y a una contradictoria e inconsistente planificación urbana para el sector sur del área metropolitana en las décadas subsiguientes, las zonas aledañas a los antiguos balnearios del Riachuelo devinieron, desde los ochenta, en un territorio de borde propicio para las ocupaciones y asentamientos precarios, destinados a viviendas y comercio de productos que juegan con el límite de la ilegalidad. Esta situación vendría a consolidarse después de los noventa con la instalación de “La Salada” como centro comercial “ilegal”/“contra-hegemónico”

Lo que en un momento llega a ser una ocupación territorial temporal pero consistente, como los bañistas que espontáneamente acampaban sobre el riachuelo para tomar sus baños curativos, luego se vuelve cosa pública, y es tomado por agencias más estables, como el Estado, que integra para sí, incorpora a su sistema, neutraliza la potencialidad independiente del fenómeno autogenerado. Con esto se transforma en obra pública, en sistema recreativo masivo, con sus piletones e instalaciones deportivas pero también con los medios de transporte y logística necesarios para su desarrollo; todos ellos regulados por agencias estatales, a través de infraestructuras “formales” públicas y privadas. Un paso más en este ciclo nos muestra al Riachuelo poblándose de industrias, fenómeno que, junto a las inundaciones sucesivas que sufre la zona, favorecerá el abandono y deterioro de estos enclaves, perdiendo el control de una agencia única o centralizada (como el Estado), y empezando a mezclarse con temporalidades y grupos, una vez más, sin planificación. En este oscilar entre intervención, abandono y apropiación espontánea han vuelto a ser casi paisajes “resilvestrizados” que son habitados o usufrutuados en condiciones parciales y precarias. Los feriantes “pioneros” de los noventa encuentran el territorio en condición de ruinas naturales, con los piletones dispuestos a ser rellenados para su nuevo uso.

Es un ciclo de uso “salvaje” de un territorio que luego se formaliza y politiza, se re-territorializa. Luego pierde consistencia o inercia y vuelve a desterritorializarse, una vez más. Lo público se territorializa y desterritorializa espasmódicamente, y la región cobra velocidad

propia, como una línea de fuga²⁸ en permanente movimiento y revitalización, generando así un fenómeno que rehúye a la lógica del poder. El carácter público de La Salada, entonces, puede ser descrito como una especie de lucha de control y abandono, de formalización y deformación.

Como hemos destacado en este ensayo, La Salada se gesta como un espacio que asume la forma de una centralidad periférica suburbana y rompe con la tradicional dicotomía urbana y económica moderna propuesta por la teoría de la dependencia, que resaltaba la subordinación estructural que tienen las periferias —sean estos países o bien zonas específicas de un territorio doméstico— respecto de los grandes centros económicos y urbanos. La Salada es una periferia que cobra la forma de una centralidad que concentra la venta al por mayor y es la condición de posibilidad del desarrollo de otras ferias de menor envergadura. Al mismo tiempo, es un escenario privilegiado para analizar las reconfiguraciones que se producen en el espacio suburbano en un mundo globalizado, donde la construcción de espacios públicos desde la lógica tradicional del control y la gestión de la soberanía estatal ha dejado de ser predominante. La Salada es un espacio público autogestionado y reconfigurado desde el marco de una lógica espontánea y autoorganizada que invita a revisar los presupuestos tradicionales acerca de la construcción del espacio público desde la lógica estatal y municipal. Por otra parte, La Salada desafía los presupuestos tradicionales acerca de lo lícito y lo ilícito, la legalidad y la ilegalidad, inaugurando una línea difusa e híbrida entre estas dos fronteras dicotómicas. Se trata, así, de un espacio público autoorganizado espontáneamente, desde la sociedad civil, que, por una parte, se ubica en un límite difuso e indefinido entre la legalidad y la ilegalidad y, por otra parte, tiene gran dimensión e impacto en la vida pública.

28 Sobre el concepto de “línea de fuga” remitimos nuevamente al lector a los textos de Deleuze anteriormente mencionados.

Bibliografía

- Ballent, Anahí (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo 3010.
- Ballou, Ronald H. (1999). *Business Logistics Management*. Nueva Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Baumann, Gerd (1992). "El ritual implica 'otros': releer a Durkheim en una sociedad plural". En *Understanding Rituals*, Daniel de Coppet, (Ed.) Londres: Routledge. Traducción de Romina Resnich.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Boundas, Constantin V. (Ed.) (1993). *The Deleuze Reader*. New York: Columbia University Press.
- Caride, Horacio E. (1999). *La idea de Conurbano bonaerense, 1925-1947*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, abril.
- Corbalán, Mauricio (2003). "Lectura de Economías étnicas de Michel de Certeau (1986)". En *Desayunando Lecturas*, Álvarez, Di Peco, Muñoa y Zuccon (Eds.): 35-44. Buenos Aires.
- Deleuze, Gilles y Felix Guattari (1988). *Mil mesetas*. Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Deleuze, Gilles y Claire Parnet (2004). *Diálogos*. Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Deleuze, Gilles (2005a). "Postdata sobre las sociedades de control". En *El lenguaje libertario*. Christian Ferrer (Ed.) La Plata: Derramar.
- Deleuze, Gilles (2005b). *Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia*. Buenos Aires: Cactus.
- Dewey, John (1927). *The public and its problems*. Athens: Ohio University Press.
- Diez, Fernando (1996). *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.

- Fernández Vega, José (2008). "Estado, individuo, espacio". En *Ramona*. Disponible en <http://ramona.org.ar/node/22668>.
- García Canclini, Nestor (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996). "La política de liberalización económica en la administración de Menem". *Desarrollo Económico* vol. 36, N° 143, octubre-diciembre.
- Gorelik, Adrián (2004) [1998]. *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Jomini, Le Baron de (1838). *Précis de l'Art de la Guerre: Des Principales Combinaisons de la Stratégie, de la Grande Tactique et de la Politique Militaire*. Brussels: Meline, Cans et Copagnie.
- Joseph, Gilbert M. (2005). "Encuentros cercanos. Hacia una nueva historia cultural de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina". En *Culturas imperiales: Experiencia y representación en América, Asia y África*, Ricardo D. Salvatore (Comp.): 89-120. Rosario: Beatriz Viterbo Editora.
- Latour, Bruno (2001). "¿Qué protocolo requieren los nuevos experimentos colectivos?". Conferencia presentada, marzo 30 de 2001, en Darmsdadt, Alemania.
- Latour, Bruno (2007). *Nunca Fuimos Modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Lewkowicz, Ignacio (2004). *Pensar Sin Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Lins Ribeiro, Gustavo (2008). "El Sistema Mundial No-Hegemónico y la Globalización Popular": 1. En *Alambre. Comunicación, información, cultura* N° 1, marzo de 2008. Disponible en <http://www.revistaalambre.com/Articulos/ArticuloMuestra.asp?Id=7>.
- Mezzadra, Sandro (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Tinta Limón Ediciones/Traficantes de sueños.
- Negri, Antonio y Giuseppe Cocco (2006). *Global. Biopoder y luchas en una América Latina globalizada*. Buenos Aires: Paidós.

- Scobie, James (1977). *Buenos Aires del centro a los barrios. 1870-1910*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Tella, Guillermo (2005). "Rupturas y continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires". En *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Max Welch Guerra (Ed.): 29-74. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002). "La democratización del bienestar". En *Nueva Historia Argentina*, tomo 8, *Los años peronistas (1943-1955)* Juan Carlos Torre (Dir.): 265-266. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (1999). "Mar del Plata, un sueño de los argentinos". En *Historia de la vida privada en Argentina* vol. 3, F Devoto y M. Madero. Buenos Aires: Taurus.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Entrevistas

- Entrevista a Enrique Antequera, realizada el 18 de octubre de 2008, durante la realización de la feria, por Ana Guerin Huber y Constanza Molíns.

Parte 3: Experiencias

Centralidades urbanas, históricas y sociales. La experiencia Rosario

Horacio Ghirardi¹ y Mirta Levin²

Introducción

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, una de las más importantes de Argentina, siendo a su vez la principal ciudad de la provincia y una de las más importantes del país.

Con casi un millón de habitantes, afincados sobre una superficie de 180 km², salvo incipientes conformaciones, la ciudad se estructura en torno a una trama urbana central, profundizando, en consecuencia, su originario desarrollo, concentrado en las cercanías del puerto. Su proceso de urbanización se caracterizó por un ritmo acelerado y en algunos períodos explosivo, organizándose en torno a las actividades que fueron predominando en las distintas etapas de su actividad económica. El núcleo urbano más antiguo, en el centro y sus inmediaciones, se encuentra alrededor del puerto y su expansión

- 1 Licenciado en Ciencia Política. En la Municipalidad de Rosario ha ocupado diversos cargos de gestión vinculados con la modernización y reforma del Estado local y con el desarrollo e instrumentación de políticas de participación ciudadana. Entre otras funciones, se desempeñó como Director del Programa de Descentralización y Modernización Municipal (1996-2002) y como Secretario de Gobierno (2007-2009).
- 2 Arquitecta, docente de Urbanismo en la Universidad Nacional de Rosario. En la Municipalidad de Rosario se ha desempeñado en el Programa de Descentralización y Modernización Municipal, y desde 2003 es secretaria de Planeamiento.

se estructuró a través de las vías del ferrocarril que transportaban los granos hacia allí.

La época de su esplendor coincidió con la afluencia inmigratoria europea desde fines del siglo XIX y hasta aproximadamente la década de 1930, con un ordenamiento urbanístico coercitivo y rígido (trazado tradicional de cuadrícula urbana). En la década de 1940 se produjo un rápido crecimiento industrial caracterizado por el asentamiento de una gran cantidad de población inmigrante llegada desde el interior de la provincia de Santa Fe y provincias vecinas, proceso que se extendió hasta la década de 1960. En los años setenta será la construcción la que atraerá mano de obra, principalmente del norte del país. Luego de esta etapa, y como consecuencia del deterioro de las economías regionales, Rosario comenzó a recibir, como producto de la inmigración interna, constantes y cada vez más numerosos contingentes de pobladores empobrecidos en busca de nuevas expectativas de vida, fenómeno que ha provocado el desarrollo de un verdadero cordón de asentamientos precarios que bordea el trazado urbano de la ciudad.

Limitada por el río Paraná, hacia el este, y por localidades vecinas, hacia el norte y el sur, la ciudad creció en forma vertiginosa y desordenada hacia el oeste, incrementándose año tras año el número de rosarinos que se hallaban alejados de los servicios y comodidades del área central.

Se fue conformando, así, una ciudad fragmentada, con niveles de desarrollo y potencialidad de inclusión desigual, y en ciertos casos segregada social, cultural y territorialmente.

La confluencia de una serie de factores —procesos de democratización y descentralización, crisis fiscales del Estado nacional y derivación hacia los municipios de la crisis, y globalización, que modificaron sustancialmente el tradicional rol de los municipios—, con la asunción de un nuevo equipo de Gobierno hacia mediados de la década de los años noventa, permitió generar nuevas oportunidades de transformación para la ciudad y su población.

Las ciudades son procesos y productos humanos complejos. Los social, lo económico, lo cultural, lo psicológico, etc. son fenómenos

que inciden en su estructuración y en los usos y apropiaciones que la comunidad hace de ella. Por lo tanto, transformar la ciudad supone un proceso de construcción política, de la comunidad y su Gobierno, que también es complejo, tornadizo, pero posible.

Hacia 1996 comenzó a gestarse, en Rosario, la idea de desarrollar un Plan Estratégico que permitiera a la ciudad desarrollarse y crecer, acopiar y potenciar sus capacidades endógenas, a fin de construir mejores oportunidades y calidad de vida para sus pobladores. El Plan Estratégico Rosario (PER) es la herramienta que permitió articular restricciones y potencialidades de la ciudad, y poner en vinculación a actores diversos, con sus intereses y aspiraciones, para pensar “soluciones” y proponer lineamientos para la intervención pública.

Entre las “soluciones” pensadas en el marco del PER, se inscriben dos grandes políticas o líneas estratégicas de transformación de la ciudad, que se han convertido en emblemas de una nueva forma de pensar, vivir y gestionar la ciudad. Nos referimos a la política de descentralización y a la revisión integral del Plan Urbano, herramientas de gestión urbana que intentan dar cuenta de las nuevas dinámicas, procesos e intenciones de la ciudad, los ciudadanos y el Gobierno local.

En las páginas que siguen, se comentará brevemente ambas intervenciones públicas. Ellas tienen en común el carácter participativo y estratégico de su formulación y gestión. Asimismo, ambas parten del reconocimiento de la necesidad de revisar los tradicionales parámetros de gestión pública y las formas en que se venía construyendo ciudad y ciudadanía. La complejidad, variabilidad y diversidad de los problemas públicos demandan necesariamente intervenciones diferenciadas. Frente a las respuestas homogéneas, en los tiempos actuales se impone la diversidad. Ese es un rasgo determinante de la democracia del siglo XXI.

Así como las intervenciones públicas se caracterizan crecientemente por su carácter situacional, las formas de vivir, transitar y pensar las ciudades se complejizan y se diversifican. La ciudad empieza a reconocer nuevas tramas, nuevas referencias, nuevas centralidades. La con-

fluencia del ejercicio ciudadano y la gestión pública local de Rosario dan testimonio de este proceso de democratización y diversificación del espacio público.

Descentralización municipal y nuevas centralidades urbanas

Fundamentos y objetivos

Hacia el año 1995, la ciudad de Rosario inició un proceso de descentralización de su estructura de gestión, que involucró aspectos administrativos, funcionales y territoriales, entre otras cuestiones. La política se fundamentó e inspiró en el objetivo de generar un Gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, capaz de generar intervenciones públicas más relevantes a las necesidades concretas de los territorios y sus comunidades, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad.

El concepto de descentralización supone transferencia de poder hacia unidades territoriales menores, a las que se le asignan recursos y facultades para gestionar y tomar decisiones que involucran a los territorios y poblaciones sobre los cuales poseen competencia.

El diagnóstico inicial visualizaba a la ciudad tensionada en sus potencialidades y evidenciando los efectos de una política de desarrollo que había sido gestada para otra realidad económica y social.

Tradicionalmente, el grueso de la actividad comercial, empresarial, administrativa, cultural y social de Rosario se había desarrollado en una superficie muy concentrada que no abarca más de 5 de sus 180 km² de superficie. El centro histórico de la ciudad se constituía en el punto nodal de la vida económica, administrativa y ciudadana.

Por otra parte, esta tendencia concentradora producía efectos devastadores en el área central, la cual recibía en los horarios pico de actividad comercial y laboral el ingreso masivo de las unidades del transporte urbano de pasajeros, de taxis y vehículos particulares, que

agudizaban aceleradamente el deterioro de las condiciones ambientales del microcentro de la ciudad.

Como fruto de esta dinámica, la infraestructura edilicia y de servicios del área central estaba siendo desbordada y, al mismo tiempo, el resto de las zonas de la ciudad padecían las consecuencias de su lejanía de los ámbitos de decisión, situación que se manifestaba en el desconocimiento de problemáticas del lugar por parte de dependencias y funcionarios públicos, o en las inadecuadas respuestas que se brindaban a las mismas. La centralización política y administrativa que caracterizaba a Estado y Gobierno local se manifestaba en políticas, en gran medida, homogéneas, indiferenciadas y muchas veces indiferentes de las diversidades y especificidades existentes en la ciudad; tendiendo a interpretar la realidad en términos de la visión que se tenía desde el centro.

El proceso de descentralización supuso toda una intencionalidad de torcer esta tradición de actuación, en pos de contribuir a la reversión de las fuertes desigualdades territoriales que habían caracterizado a las intervenciones públicas locales. Así, uno de los motores que han impulsado y orientado el proceso de descentralización ha sido la intención de lograr una ciudad más equilibrada territorialmente y más equitativa socialmente. En este sentido, el territorio asume un renovado protagonismo. Como se verá más adelante, con ese objetivo de transformación profunda y como primer hito del proceso, la ciudad pasa a organizarse a los fines de la gestión en seis distritos o territorios que constituyen el soporte físico de buena parte de las políticas públicas y las acciones municipales. A partir de la descentralización, las diversas, múltiples y heterogéneas intervenciones locales —desde las prestaciones y política sanitarias y de promoción social hasta el mantenimiento de los espacios públicos, la construcción y mantenimiento de obra pública, etc.— se coordinan articulada y sinérgicamente desde la lógica del territorio, sus especificidades, particularidad y potencialidades diferenciales.

Pensar la gestión de esta manera suponía una inversión (en la acepción de “sustituir por su contrario”, “dar vuelta”) de la lógica de fun-

cionamiento de la administración pública. Un nuevo *know how* que había que desarrollar, que requería la sustitución del ensimismamiento y centralismo de la administración pública por un renovado protagonismo de los ciudadanos.

Mientras el contexto en que se hallaba inserta esa estructura administrativa no se modificó sustancialmente, se siguió ofreciendo un mecánico menú de respuestas a las renovadas demandas, necesidades y expectativas de la comunidad. Pero las importantes transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas que han caracterizado a las últimas décadas, sumadas a una más exigente y compleja ciudadanía, colocó a la anquilosada estructura municipal en el centro de las críticas de los vecinos.

No escaparon a estas percepciones ciudadanas el resto de las estructuras estatales, pero, en un entorno en el que se estaban provocando y profundizando cambios significativos, fue el nivel municipal el que probablemente estuvo rindiendo un examen más exhaustivo y profundo.

Según pudo observarse en estudios exploratorios inicialmente realizados, la ciudadanía juzgaba a la mayoría de las dependencias municipales y a sus funcionarios y trabajadores con una mezcla de indignación y escepticismo, considerando a estas estructuras sobredimensionadas, costosas y muy poco eficaces en sus producciones. Se hacía evidente que la estructura municipal no había producido las modificaciones estructurales necesarias para adaptarse a nuevos tiempos en los que, lejos de estructuras rígidas, dominaban el cambio y la incertidumbre. Y lo más importante, más que la centralidad de las capacidades, expectativas y deseos de las estructuras administrativas, la gestión municipal pretendía situar en el centro a los ciudadanos, a los territorios y sus comunidades.

Esos nuevos tiempos y esta intencionalidad de naturaleza política exigían un nuevo tipo de respuesta. Con la descentralización se pretendió gestar las pautas del cambio necesario y avanzar en el camino de reformar el Estado. Acercar las oficinas municipales a los vecinos, abrir instancias de participación concretas en la priorización de problemáticas a resolver, de evaluación y control de las políticas públicas

municipales, donde se prioriza la especificidad del territorio, constituyeron y constituyen acciones mediante las cuales se ha podido plasmar un concepto de transformación sustentado en la participación ciudadana, la transparencia y la agilidad de la administración pública municipal.

Con esta dinámica y estos fundamentos, el proceso de descentralización se conformó, entonces, en una formidable “excusa” para el impulso de la transformación de las estructuras administrativas municipales, articulada a una estrategia de desarrollo urbano, social y económico integral para la ciudad.

Delimitación de los distritos, soportes físicos de la descentralización

Uno de los primeros pasos de la política de descentralización consistió en la delimitación de los seis distritos en que, finalmente, se organizó la ciudad de Rosario: Norte, Centro, Sur, Sudoeste, Oeste y Noroeste. Dicho producto fue el resultado de un intenso trabajo, realizado conjuntamente con la Universidad Nacional de Rosario, en el que se analizaron más de cien variables de ciudad.

El diagnóstico inicial mostraba que la ciudad se hallaba fragmentada por un eje norte-sur que separaba áreas de desarrollo marcadamente desigual. Las zonas situadas en el litoral costero, hacia el este (distritos Norte, Centro y Sur), tenían claramente un nivel de desarrollo y consolidación mucho mayor al de las áreas localizadas sobre el cordón periférico (distritos Noroeste, Oeste y Sudoeste). Cabe aclarar que, aunque esta realidad tiene aún vigencia, el proceso descentralizador permitió generar deliberadamente, a partir de este reconocimiento, intervenciones públicas orientadas a la generación del buscado equilibrio territorial, a fin de lograr disminuir la brecha existente entre las zonas más desarrolladas y las más postergadas de la ciudad.

La delimitación de los distritos se realizó, entonces, combinando una serie de criterios. Por una parte, el reconocimiento de las características físico-formativas, morfológicas, socio-institucionales, históricas y econó-

mico-productivas. Por otro lado, se incorporaron variables vinculadas a las potencialidades de crecimiento (no solo en lo económico, sino también en lo relativo a los aspectos sociales, demográficos, etc.).

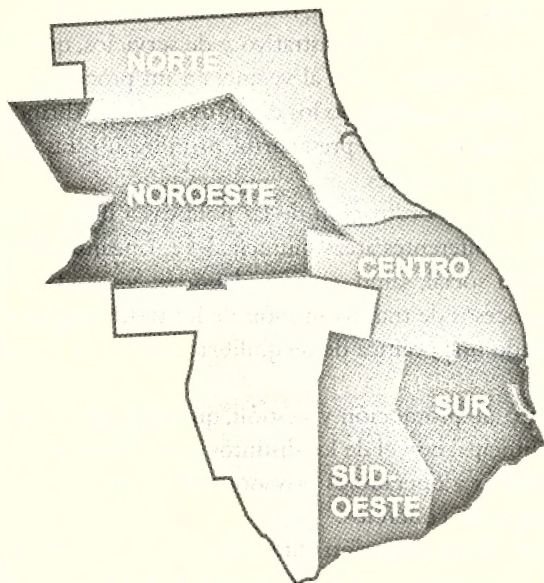
Antes de esta definición, la Municipalidad basaba su funcionamiento en doce delimitaciones territoriales distintas, con clasificaciones particulares para cada área. Así, por ejemplo, cuando un funcionario de Salud Pública y uno de Política Ambiental se reunían para tratar de abordar la problemática del saneamiento en la zona oeste de la ciudad, ellos no estaban necesaria y claramente hablando del mismo territorio. En este sentido, la descentralización aportó homogeneidad y un criterio referencial común, facilitador a la hora de diseñar políticas públicas. El acuerdo respecto de cuál es el espacio sobre el que se quiere actuar en forma conjunta y coordinada constituye el punto inicial de una acción de Gobierno que aspire a ser racional y eficaz. La nueva organización territorial se constituyó entonces en el soporte físico sobre el cual iniciar un prolongado, pero continuo y sistemático, proceso que se iría consolidando en etapas sucesivas; revisando, ajustando y redefiniendo en un movimiento y trabajo constantes.

La gestión municipal cuenta ahora con una base común para reordenar las políticas urbanas y sustentar un nuevo modelo de administración y gestión para el Municipio.

Así, el Distrito conforma el área de influencia de cada nuevo Centro Municipal y un territorio más acotado para precisar las siguientes cuestiones:

- La organización de las tareas vinculadas a la desconcentración funcional y operativa de servicio.
- La coordinación de las actividades a desarrollar por las distintas áreas (salud, promoción social, cultura, planeamiento, servicios públicos, entre otras).
- La organización de las estructuras comunitarias, encuadradas en el nuevo modelo de gestión.
- La redefinición y coordinación de las políticas públicas.

Plano 1: Los seis distritos de la ciudad, soportes físicos de la descentralización



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Localización de los Centros Municipales de Distrito, construcción de nuevas centralidades

Cada distrito cuenta con un Centro Municipal de Distrito (CMD), los que constituyen uno de los principales referentes del Estado municipal en el territorio. Actualmente, se hallan en funcionamiento cinco de los seis CMD previstos. Durante el año próximo se prevé inaugurar la

última de estas obras, el CMD Sudoeste (cuyo proyecto pertenece al Arq. César Pelli).

Los CMD son centros de carácter comunitario que dan cabida a una multiplicidad de programas y actividades: administrativas, de servicio, de desarrollo social, cultural, recreativo y productivo.

El CMD es un centro administrativo y de servicios, que tiene por objeto acercar la administración al vecino, en un proceso de modernización de la gestión, agilizando los distintos trámites y brindando los servicios otorgados por entes prestatarios privados u otras reparticiones nacionales o provinciales.

Es un centro de coordinación de las políticas a llevar adelante en el distrito por las diferentes áreas municipales (planeamiento, producción, promoción social, salud, cultura, deportes, vivienda, etc.), para impulsar los procesos de transformación de los distintos sectores de la ciudad, alentando una política de reequilibrio territorial coordinada y sinérgica.

Es un centro de promoción y gestión, que tiene el rol de integrar el accionar municipal con el de los distintos organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos.

Es un centro de participación ciudadana, un lugar de encuentro de las distintas organizaciones o entidades barriales, para canalizar las múltiples inquietudes de todos los ciudadanos preocupados por el desarrollo de este sector de la ciudad.

Un CMD incluye, en términos generales, las siguientes áreas:

- *Dirección General*, con un director general que es un delegado del intendente municipal en el distrito, encargado de la coordinación general del resto de las áreas y responsable de todas las funciones y actividades que desarrolle el centro.
- *Servicios Administrativos y Complementarios* (entes prestatarios privados y otros organismos oficiales), compuesto por dos sectores de características diferenciadas:
 - a) Sector de servicios administrativos municipales.

b) Sector de servicios complementarios: Banco Municipal, Registro Civil, empresas de telefonía fija, Correo Argentino, Litoral Gas, servicios de aguas (Aguas Provinciales de Santa Fe) y Empresa Provincial de la Energía.

- *Área de Desarrollo Urbano*: tiene por finalidad la coordinación de los programas a implementar a nivel de distrito, por parte de la Municipalidad —y en su relación con otros organismos oficiales o entes prestatarios privados—, para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de planeamiento, obras públicas y servicios públicos. Esta área desarrolla dos funciones diferenciadas: una de coordinación de los distintos programas y otra de promoción y gestión de los emprendimientos concretos. Por otra parte, cumple la función de informar y asesorar a los vecinos en cuestiones técnicas vinculadas a las áreas involucradas.
- *Área de Desarrollo Social y Cultural*: tiene la finalidad de coordinar los programas a implementar a nivel de distrito por parte de la Municipalidad, para promover el desarrollo del sector, abarcando las áreas de promoción social, producción, salud, cultura y deportes. Por otra parte cumple la función de informar a los vecinos sobre aspectos particulares abarcados por las mencionadas áreas.

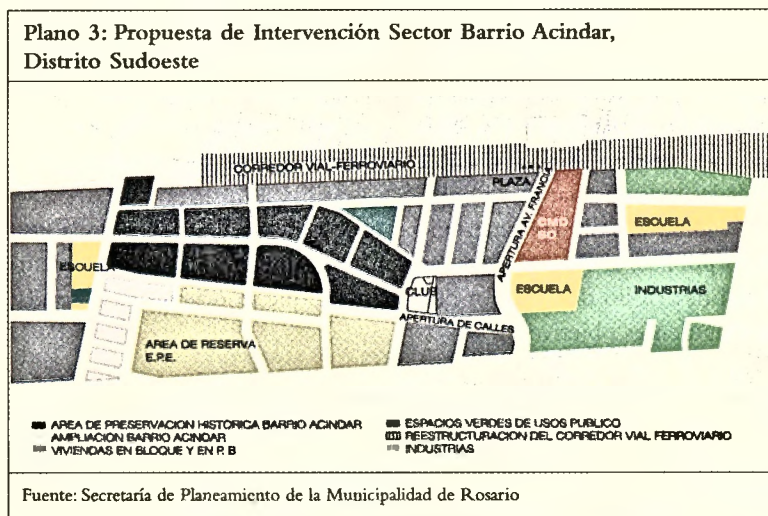
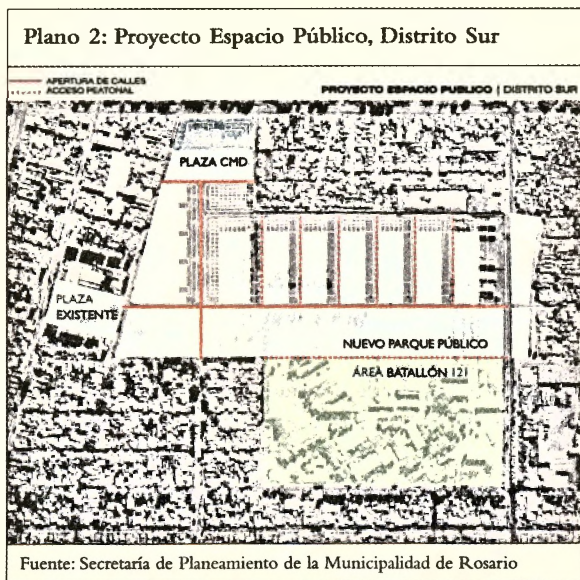
La gestión municipal, a partir de estos nuevos enclaves y símbolos de una nueva forma de gestionar que son los CMD, pretendió profundizar y coordinar las múltiples intervenciones que desde el inicio del proceso de descentralización se comenzaban a gestar en el territorio. Cabe aclarar que las diversas áreas de la Municipalidad han ido desarrollando acciones descentralizadas. Constituyen casos emblemáticos, por ejemplo, el sistema de Atención Primaria de la Salud y los Centros Crecer, de promoción y fortalecimiento social de niños y su núcleo familiar, que se localizan en ámbitos barriales, con áreas de influencia y acción territorial. La descentralización, además de dar un impulso formidable a estas políticas, que implicaron mayor accesibilidad a bienes sociales básicos de calidad para la población, han supuesto también una mayor articulación de las intervenciones públicas locales y una

oportunidad para abordajes más integrales y eficaces. Esta articulación planteó, y aún lo hace, un gran desafío que comporta un aprendizaje organizacional permanente, pues supone revertir una cultura y formas de actuación que con frecuencia se habían comportado autónomamente.

Esta organización y perspectiva de gestión de los CMD se vincula con el carácter que se pretende que ellos adquieran, incluyendo equipamientos comunitarios complementarios a los centros administrativos, con el objeto de producir intervenciones de alto impacto, con una repercusión significativa en términos de transformación urbana.

La implantación de los CMD ha respondido a criterios diversos y específicos de cada zona. Con la construcción y localización de los mismos, se identifican dos tipos de experiencias. Por un lado, en algunos distritos (los de mayor grado de consolidación, como Norte, Centro y, en menor medida, Sur), la implantación del edificio rescata la centralidad preexistente, proveniente de una trama institucional, social y urbana en funcionamiento desde largo tiempo y con alto grado de consolidación y apropiación ciudadana existente en el área de influencia de los mismos.

En otros casos (distritos Oeste, Sudoeste y Noroeste), se apostó a la construcción de ciudadanía con una red institucional que le permita a un sector de la ciudad regenerarse y crecer; implantar el edificio en zonas degradadas o conflictivas para construir nuevas centralidades que impliquen construcción de nuevos espacios públicos para el encuentro y la construcción de ciudadanía. De esta manera, la obra de arquitectura se convierte en el motor de la renovación urbana del área en cuestión y en una formidable oportunidad para la construcción de capital social.



La descentralización municipal, a partir de sus principales emblemas (los CMD), ha ido consolidando nuevas centralidades urbanas y nuevas referencias sociales y simbólicas que han ido modificando no solo la relación de los ciudadanos con el Estado, sino también la interacción de los ciudadanos entre sí y con sus propios territorios e identidades locales.

*Descentralización y participación ciudadana,
dos caras de una misma moneda*

En Rosario, el proceso de descentralización ha discurrido en paralelo con el desarrollo de herramientas e instancias de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas locales. Se concibe teórica y prácticamente que los distritos son el espacio a partir del cual se generan instancias específicas y sistemáticas de participación de los vecinos.

Entre una pluralidad de acciones e intervenciones desarrolladas, como las Jornadas de Planificación Anual, las Convocatorias del Distrito y los Talleres de Microplanificación, la política más emblemática que desde 2002 se ha integrado al proceso de descentralización es el Presupuesto Participativo. Este es una herramienta que abre la participación ciudadana a una de las áreas más sensibles y controversiales de toda gestión pública, como es la definición de las partidas y prioridades presupuestarias.

Profundizando las experiencias previas de participación en la gestión pública, el Presupuesto Participativo supuso un avance en cuanto al desarrollo de modelos de cogestión, que se orienta a consolidar los siguientes objetivos:

- Compartir la toma de decisiones en una materia muy concreta y sensible como es la administración de los recursos públicos municipales.
- Profundizar la transparencia y los mecanismos de *accountability*.

- Mejorar la calidad de las decisiones públicas, al dotarlas de mayor relevancia y legitimidad social.
- Aportar al desarrollo territorial (urbano, social, cultural, etc.), a partir de las decisiones y prioridades de acción de los propios ciudadanos.

En el proceso de puesta en marcha, e incluso en el diseño de esta herramienta, la descentralización constituyó el escenario privilegiado, pues cada uno de los distritos pasó a ser el soporte físico que contenía los procesos participativos y el punto referencial a partir del cual las vecinas y los vecinos discuten problemas y soluciones.

En todo caso, el Presupuesto Participativo se montó sobre la descentralización al tiempo que contribuyó a su profundización. Poniendo en juego la problematización y discusión ciudadana a nivel distrital, la política pública ha venido promoviendo una mayor apropiación por parte de los ciudadanos. Y este es, precisamente, uno de los objetivos más sensibles del programa, convertir a los CMD en centros comunitarios donde las ciudadanas y ciudadanos formen parte, en un proceso colectivo e intersubjetivo, de la construcción de su propia ciudad, de su propio entorno de vida.

Este año, casi 8.000 vecinos y vecinas han elegido sus prioridades presupuestarias para 2009 en cada distrito. Obras de infraestructura y saneamiento, actividades culturales, construcción de nuevos emblemas como centros culturales en distintos barrios de la ciudad o recuperación de las historias barriales, cursos de capacitación en oficios y mejoramiento de las condiciones de empleo, educación sexual, integración de los adultos mayores, entre tantas otras acciones, forman parte del elenco de cuestiones por las cuales la comunidad construye la ciudad, generando nuevos desarrollo en los propios territorios donde se habita, donde se vive.

La descentralización ha permitido construir nuevos sentidos de ciudad, con nuevos espacios de referencia, encuentro y construcción de ciudadanía. Nuevos espacios que suponen centralidades alternativas al centro de la ciudad, tradicional espacio de referencia ciudadana. En su

lugar, la multicentralidad que ha ido adquiriendo la trama social y urbana ha permitido recuperar y consolidar el sentido de lo diverso, lo múltiple, propio de todo proyecto democrático.

El plan urbano

Hacia un nuevo proyecto de ciudad

En junio de 2004 la Municipalidad de Rosario inició un proceso de concertación a los efectos de desarrollar un Nuevo Plan Urbano, que con el consenso ciudadano pueda consolidarse como Proyecto de Ciudad. La necesidad de contar con herramientas que permitan abordar de modo eficiente y participativo la transformación de la ciudad, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, impulsó esta iniciativa del Gobierno Municipal que, de este modo, continuó su línea de gestión participativa y abierta.

La urgente reformulación del Plan Regulador del año '67 y su actualización son evidentes en función del tiempo transcurrido y los cambios producidos en la estructura física de la ciudad, en el primer caso, y de las profundas transformaciones registradas en la última década a partir de la descentralización del Estado y la integración regional.

Con el desarrollo del proceso de descentralización municipal y la planificación urbanística de los últimos diez años, se ha impulsado una profunda transformación de la estructura urbana de la Ciudad de Rosario, que hoy ya es muy visible.

Entre otras cuestiones, la transformaciones de la ciudad han dado lugar a la construcción de nuevas centralidades urbanas, que a la vez constituyen nuevas centralidades para el ejercicio ciudadano, la inclusión social y cultural de los ciudadanos.

Desde lo urbano, se ha extendido la centralidad a lo largo de la costa, con la importante apertura de una nueva fachada sobre el río y se han iniciado diversos procesos de transformación en distintos pun-

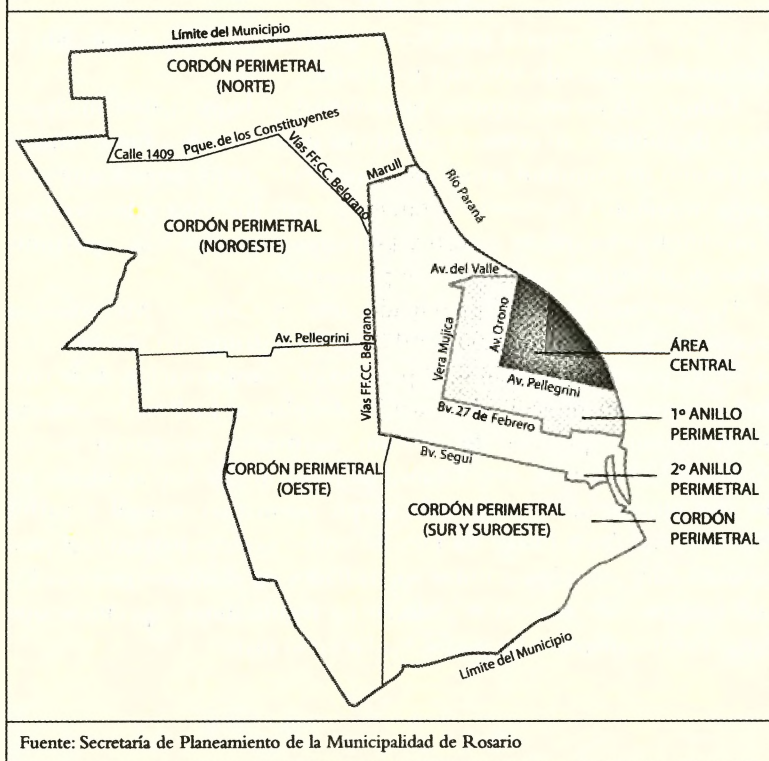
tos del territorio, entre los cuales se destacan espacios ya emblemáticos de la ciudad, como Puerto Norte, el Parque Hipólito Yrigoyen y los sitios de localización de los CMD.

Si bien resta mucho para hacer, el proceso se ha planificado y encauzado alcanzando notorios resultados.

Enmarcado en este proceso incremental, se logró definir un “proyecto de ciudad”, no como resultante de predicciones sobre el futuro, sino como un conjunto articulado e integrado de propuestas que preparen momento a momento el territorio, para incorporar los cambios y modificaciones que se desean y permanecer atentos a las oportunidades de desarrollo urbano que se presenten.

Recientemente se ha presentado ante el Concejo Municipal la propuesta “Plan Urbano 2007-2017”, es el instrumento que orientará, en los próximos diez años, el proceso de transformación de la ciudad. Conjuntamente con el desarrollo del plan, se ha llevado adelante un importante proceso de revisión normativa recopilado en las “Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario”. Se han aprobado, en los dos últimos años, parte del cuerpo normativo general y varios Planes Especiales y Planes de Detalle, como normas particulares para áreas de valor estratégico, todos encuadrados en el mismo proceso. En este conjunto de normas se definen las regulaciones específicas que darán cumplimiento a las pautas fijadas en el plan.

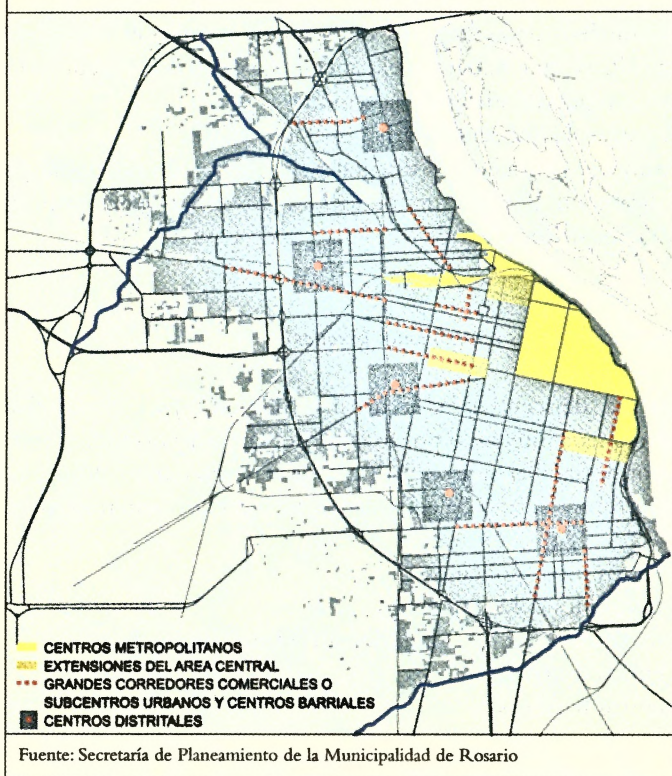
Plano 4: Normas urbanísticas de la Ciudad de Rosario. Instrumentos particulares



La conformación del sistema de centralidades urbanas definida en el Plan Urbano

El plan identifica —dentro del tejido urbano— sectores de la ciudad que se caracterizan por la concentración de actividades urbanas de soporte y complementarias a la de la vivienda, tales como el comercio, los servicios y los equipamientos. Estos sectores, denominados genérica-

Plano 5: Clasificación de las centralidades urbanas



mente centralidades, configuran espacios —áreas y corredores— representativos y reconocibles por la ciudadanía y constituyen elementos estructurales de la ciudad y/o de los distritos. Por tal motivo, cumplen un rol significativo en la definición del ordenamiento urbanístico de la ciudad y sus distritos. En función de este reconocimiento se establecen, en el mismo plan, objetivos generales para el ordenamiento urbanístico de la ciudad, referidos a ese sistema de centralidades urbanas:

- Rehabilitar y revitalizar el área central tradicional de la ciudad.
- Ampliar la centralidad tradicional mediante la promoción de nuevos núcleos de centralidad de jerarquía metropolitana, con roles específicos, que refuercen el papel de Rosario como centro de servicios especializados para la región.
- Reforzar los subcentros urbanos tradicionales.
- Promover centralidades distritales que refuercen funcional y simbólicamente la estructura de los distritos urbanos en torno de los edificios de los Centros Municipales de Distrito.

La clasificación de las centralidades urbanas

El sistema de centralidades urbanas definido para la Ciudad de Rosario queda integrado por los sectores (áreas y corredores) existentes o por desarrollar, que se clasifican de acuerdo con su alcance o área de cobertura y el tipo de actividades que en ellos tienen lugar:

- Centros metropolitanos.
- Extensiones del área central.
- Subcentros urbanos o grandes corredores comerciales.
- Centros distritales.
- Centros barriales.

Los *centros metropolitanos* son aquellos sectores de la ciudad que se caracterizan por una gran concentración de establecimientos comerciales, de servicios y equipamientos que, por su cantidad, diversidad y magnitud, configuran sitios de atracción de la ciudad y de las localidades de la región. Se consideran, en este sentido, centros metropolitanos los siguientes:

- Área y Costa Central.
- Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz (Fase I y II).
- Ciudad Universitaria y Parque Científico Tecnológico.

Las *extensiones del área central* son aquellos sectores ubicados en proximidad al Área Central, definidos como lugares estratégicos de ingreso a la misma desde los distintos puntos cardinales, que presentan situaciones potenciales –por disponibilidad de tierra pública o por traslado de instalaciones ya obsoletas– para su desarrollo como centros complementarios. Se identifican como sectores de extensión del Área Central de la ciudad las tres áreas que se detallan a continuación:

- Pichincha.
- Pellegrini Parque.
- Parque Hipólito Yrigoyen.

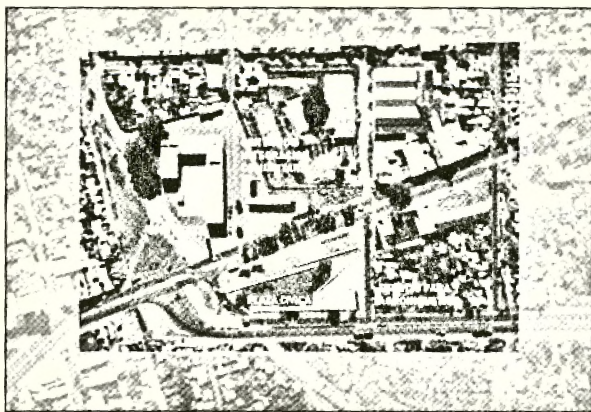
Los *grandes corredores comerciales* o *subcentros urbanos* y los *centros barriales* son aquellos que se extienden a lo largo de avenidas o calles en distintos barrios y distritos. Se identifican de este modo:

- Avenida Pellegrini (tramo este).
- Avenida San Martín.
- Echesortu (calle Mendoza).
- Avenida Alberdi.
- Estación de Ómnibus (sector calle Cafferata y Patio de La Madera).
- Ayacucho (tramo sur).
- Necochea (barrio La Tablada).
- Avenida Uriburu.
- Fisherton (tramo oeste de Avenida Eva Perón).
- Empalme Graneros (calle Juan José Paso).
- Calle Baigorria.
- Avenida Presidente Perón.

Los *centros distritales* corresponden a los sitios de emplazamiento de los edificios de los Centros Municipales de Distritos (CMD), donde se ha promovido el establecimiento de actividades que refuercen funcional y simbólicamente la presencia de estas instalaciones de la administración municipal.

Estos procesos, que se iniciaron con el desarrollo del proceso de descentralización y modernización municipal, se encuentran en un notorio estado de avance en su concreción. Un caso emblemático en este sentido, lo constituye el CMD Oeste, en cuyo entorno se ha concretado la construcción de un Centro Integral Comunitario y una plaza, a lo que se suman importantes intervenciones en el sistema vial, como la apertura de la Av. 27 de Febrero.

Imagen 1: Esquema de completamiento del Sector. Proyecto Urbano Villa Banana, Distrito Oeste



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

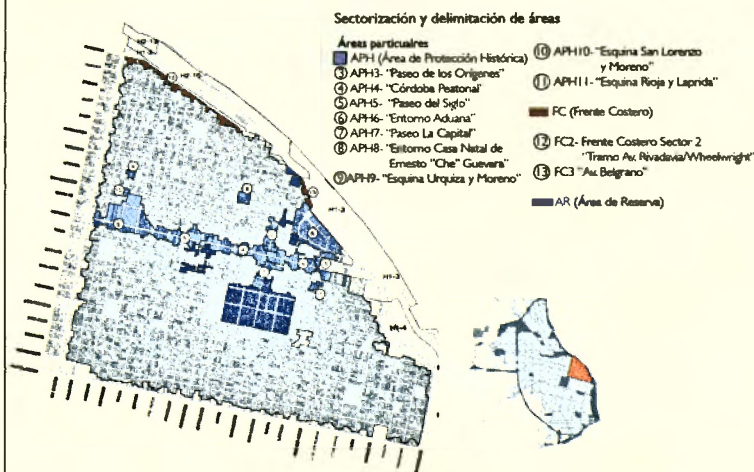
El ordenamiento urbanístico de los centros metropolitanos

Para propulsar un ordenamiento urbanístico de los centros metropolitanos, el plan remite a otros instrumentos la definición de regulaciones más específicas: las Normas Urbanísticas generales de la Ciudad de Rosario y particulares (Planes Especiales y Planes de Detalle).

No obstante, establece en términos generales, como objetivos del ordenamiento urbanístico para el área central los siguientes:

- Garantizar la permanencia del uso residencial en el área central.
- Promover la radicación de actividades que garanticen un uso continuo del área en distintos momentos del día.
- Proteger el patrimonio arquitectónico urbanístico que se encuentra en su interior.
- Mejorar las condiciones que presenta el espacio público, particularmente en los sitios de mayor concentración de la actividad comercial y, especialmente, en sus calles peatonales.
- Proteger y mejorar la calidad ambiental mediante la intervención en los espacios públicos y la regulación de la edificación.

Plano 6: Reordenamiento Urbanístico para el Área Central.
Sectorización y delimitación de áreas



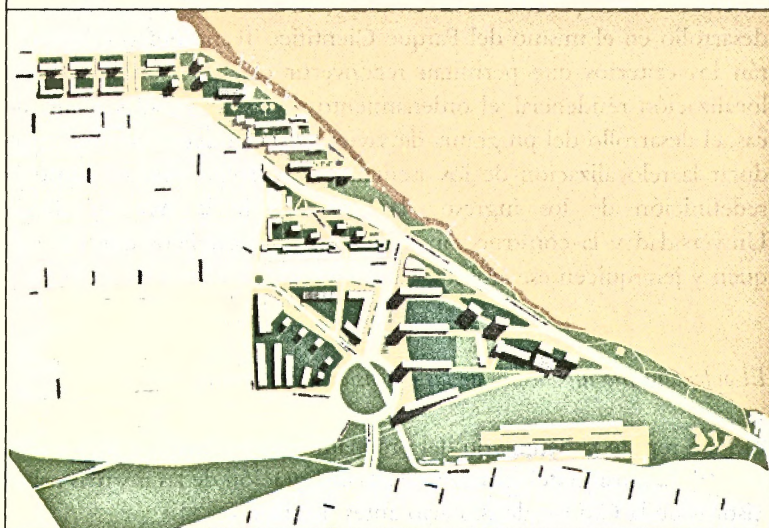
Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Los indicadores urbanísticos para el área central quedaron explicitados en el “Reordenamiento Urbanístico para el Área Central”, norma recientemente aprobada, que identificó, dentro del área general del tejido, tramos de preservación de las condiciones edilicias existentes, tramos de completamiento teniendo en cuenta las alturas de la construcción y áreas que se remitirán a otras figuras de la planificación de escala intermedia (Áreas de Protección Histórica y Áreas de Reserva para Plan Especial y/o Plan de Detalle).

En el “Plan Especial de Desarrollo Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz Segunda Fase”, que se encuentra en un estado importante de implementación, se establecieron los lineamientos generales del ordenamiento urbanístico del Parque Scalabrini Ortiz y de Puerto Norte, referidos a:

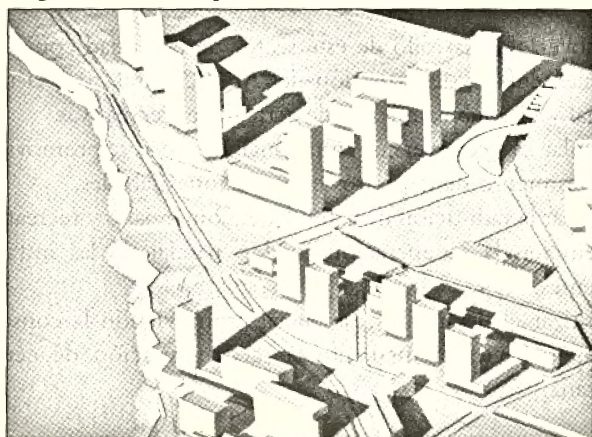
- Los edificios de valor patrimonial a proteger.
- Las superficies destinadas a espacio público.
- La disposición y dimensiones de los volúmenes edificados.
- La organización de los usos del suelo y del sistema vial.

Plano 7: Plano general del sector Puerto Norte



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Imagen 2: Foto de la maqueta de Puerto Norte



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

El Plan Especial de Desarrollo del área destinada al Centro Universitario Rosario (Ciudad Universitaria), su entorno inmediato y el desarrollo en el mismo del Parque Científico Tecnológico establecerán los criterios que permitan reconvertir el área promoviendo la localización residencial, el ordenamiento de las actividades académicas, el desarrollo del programa de vivienda social necesario para producir la relocalización de los asentamientos irregulares, así como la redefinición de los ingresos, la creación de la Avenida de la Universidad y la construcción de los espacios públicos que enmarquen y jerarquicen ese ámbito.

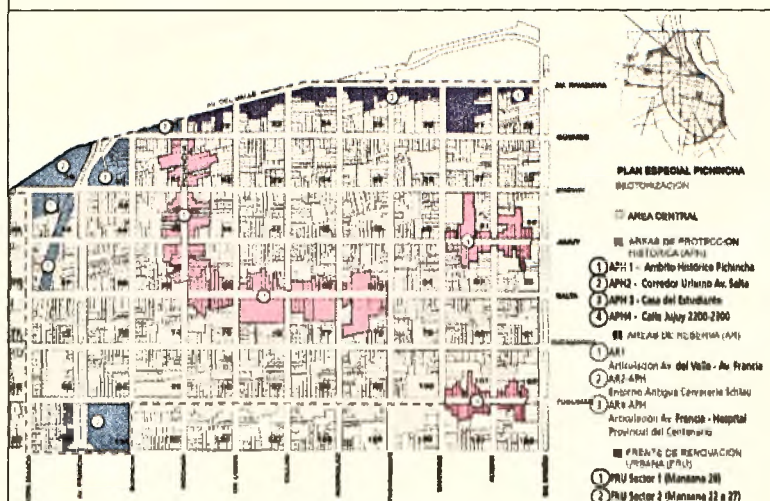
El ordenamiento urbanístico de las extensiones del área central

El Plan remite la definición del ordenamiento urbanístico de los sectores de extensión del área central a la elaboración de las normas urbanísticas de la Ciudad de Rosario antes detalladas.

Los objetivos generales para el ordenamiento urbanístico del sector Pichincha, según el “Plan Especial Barrio Pichincha” (aprobado por Ordenanza 8.125/06), han sido:

- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el uso residencial y el establecimiento de actividades recreativas.
- Estimular la reconversión funcional del sector, promoviendo el desplazamiento de depósitos e instalaciones fabriles.
- Estimular la radicación de actividades comerciales y recreativas que contemplen la recuperación total o parcial de las instalaciones existentes.
- Garantizar el desarrollo residencial promoviendo la construcción de nueva vivienda mediante la reestructuración de centros de manzana.

Plano 8: Plan Especial Barrio Pichincha. Sectorización



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

Los objetivos generales que se han fijado en el plan, para el ordenamiento urbanístico del sector Pellegrini Parque, ubicado a lo largo de Avenida Pellegrini, entre las calles Iriondo y Ovidio Lagos, son los siguientes:

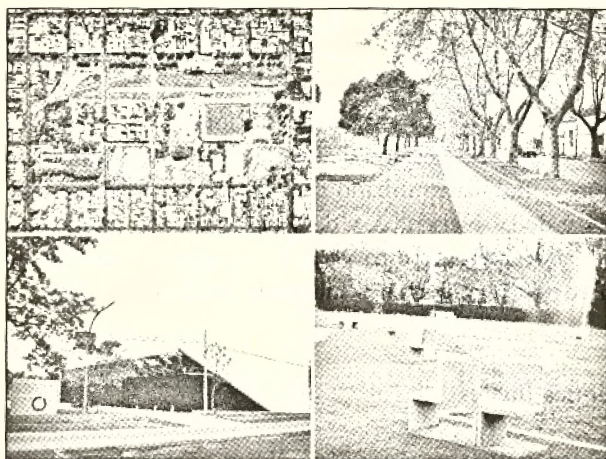
- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el uso residencial y el establecimiento de actividades recreativas, deportivas y comerciales.
- Estimular la reconversión funcional del sector con mayor disponibilidad de tierra pública (municipal y provincial), mediante la refuncionalización del edificio y el traslado de la Cárcel de Encausados y el aprovechamiento de los predios de propiedad municipal.

- Promover la construcción de vivienda.
- Promover la ocupación efectiva del sector comprendido en la antigua traza ferroviaria paralela a calle Vera Mujica.
- Mejorar las condiciones del espacio público a lo largo de la Avenida Pellegrini.
- Desarrollar zona de parque en el borde norte del Cementerio El Salvador y organizar el Mercado de Flores.

Los objetivos generales que se fijaron para el ordenamiento urbanístico del sector Parque Hipólito Yrigoyen, que comprende al parque del mismo nombre y al sector urbano que se extiende entre el parque, al oeste, Bulevar 27 de Febrero, el Parque Italia, y calle Gálvez, al sur, fueron los siguientes:

- Promover el desarrollo de este sector de la ciudad como un área complementaria de extensión del Área Central, para el desarrollo residencial y el establecimiento de actividades comerciales.
- Estimular su reconversión funcional mediante el desplazamiento de los depósitos existentes.
- Promover la construcción de nuevos proyectos de vivienda.
- Mejorar las condiciones del espacio público, que actúa como conexión con el Parque Italia, al este, y completar las obras del Parque Hipólito Yrigoyen (con la rehabilitación de la Estación Central Córdoba), al oeste.
- Promover la rehabilitación del tejido residencial perimetral al parque.
- Rehabilitar el Complejo del Buen Pastor.

Imagen 3: Imagen aérea del sector y fotos del Parque Hipólito Irigoyen



Fuente: Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

El ordenamiento de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales

Las precisiones para el ordenamiento urbanístico de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales se definen en cada uno de los sectores que abarcan las Normas Urbanísticas de la Ciudad de Rosario, Planes de Detalle y Proyectos Urbanos.

Sin embargo, desde el mismo plan han quedado explicitados los objetivos generales para lograr la transformación de los grandes corredores comerciales o subcentros urbanos y de los centros barriales:

- Caracterizar los corredores comerciales de acuerdo con las distintas situaciones morfológicas y de ubicación que presentan en relación con el resto de la planta urbana.
- Garantizar e incrementar la vitalidad de los corredores de centralidad mediante la promoción del establecimiento de actividades que

permitan su uso en distintas horas del día.

De acuerdo con estos objetivos, para su ordenamiento urbanístico, se van estableciendo, en cada una de las ordenanzas que se aprueban paulatinamente:

- a) El control de los usos y de la edificación.
- b) Criterios para la selección de los elementos de señalización, iluminación y mobiliario urbano que, junto con el tratamiento de las aceras y de las bicisendas, y de acuerdo con las condiciones particulares que presente cada caso, le otorgue un carácter unitario a cada corredor comercial o subcentro urbano.

Reflexiones finales

En la ciudad de Rosario, la acción pública, conjuntamente con la ciudadanía, han venido construyendo un nuevo modelo de ciudad, que se manifiesta en las múltiples dimensiones que configuran la vida en comunidad: lo urbanístico, lo social, lo cultural y lo político.

El desarrollo y consolidación del proceso de descentralización y modernización municipal y la planificación urbanística de la última década han dado un renovado impulso a la dinámica de la ciudad, provocando transformaciones profundas en la estructura urbana de Rosario, y en la forma en que las vecinas y vecinos se relacionan con ella.

Se han ido consolidando nuevas centralidades. Se ha extendido la centralidad a lo largo de la costa, con la importante apertura de una nueva fachada sobre el río, y se han iniciado diversos procesos de transformación en distintos puntos del territorio, entre los cuales se destacan Puerto Norte, Parque Hipólito Irigoyen y los sitios de localización de los CMD.

Si bien aún resta mucho para hacer, el proceso se ha planificado, consensuado socialmente y encauzado, lo que ha redundado en resultados positivos.

Bibliografía

- Arroyo, Daniel (2001). "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina". En *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, David Burín y Ana Inés Heras (Comp.). Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- Bifarello, Mónica (2005). "Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente". En *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*, PNUD (Comp.): 63-108. Rosario: PNUD-MR.
- Boisier, Sergio (1998). "Conocimiento y gestión territorial en la globalización". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, octubre 14-17, en Madrid, España.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, Jordi (1997). "La gestión territorial y metropolitana del Gobierno local". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Descentralización y Modernización del Gobierno Local. Hacia un modelo de Estado para un desarrollo sustentable", julio 13-14, en Buenos Aires, Argentina.
- Borja, Jordi (1996) "Descentralización y participación en la gestión local". Conferencia brindada en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Rosario, abril, en Rosario, Argentina.
- Crozier, Michel (1998). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, noviembre, en Madrid, España.
- García Delgado, Daniel (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires -FLACSO- Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba.
- Ghirardi, Horacio (1997). "La experiencia descentralizadora de los municipios". Ponencia presentada en el Seminario Internacional

- “La descentralización y Modernización del Gobierno Local. Hacia un modelo de Estado para un desarrollo sustentable”, julio 13-14, en Buenos Aires, Argentina.
- Goma, Richard y Quim Brugué (1992). *Pluralisme i flexibilitat en la presentació de serveis municipals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques de Barcelona.
- Goma, Richard y Quim Brugué (1998). “Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública”, s/l.
- Hernández, Antonio (1997). *Derecho municipal*. Buenos Aires: De Palma.
- Levin, Mirta (2007). “Ciudad de Rosario, política referida a los espacios públicos”. Presentación realizada en el marco del Proyecto Rosario Suma del Programa Urb-AL, octubre 18-19, en Lleida, España.
- Municipalidad de Rosario (1997). “La ciudad de Rosario. Los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de Distritos”, *Colección Rosario, parte por parte. Cuaderno 1*, Programa de Descentralización y Modernización (Secretaría General). Rosario: Editorial Municipal de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (1999). *Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y Formulación*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (2008). *Plan Urbano Rosario 2007-2017. Anteproyecto de Ordenanza presentado al Concejo Municipal*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Perez Yruela, Manuel y Clemente Navarro Yáñez (1996). “Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo”. *Revista de Serveis Personals Locals* N° 2: 14-24.
- Ozslak, Oscar (1992). “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, noviembre, en Mendoza, Argentina.
- Scheinheim, Guillermo (1998). “Innovación en administración, gestión y políticas públicas ¿es idéntico a modernización?”. *Revista de Investigaciones del INAP* N° 0. Buenos Aires: INAP.

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 Groisman, 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.

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.

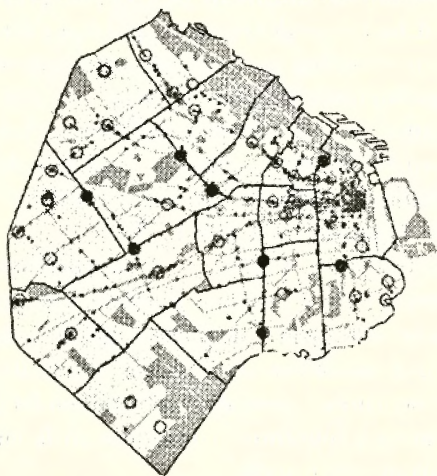
El citado Proyecto de Ley de Comunas, en sus fundamentos, se refería a cuestiones territoriales, en las que proponía trabajar con el concepto de centralidades reconocidas, de manera que en cada comuna hubiera al menos una; establecer allí las sedes comunales (en lo posible en las más representativas), 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

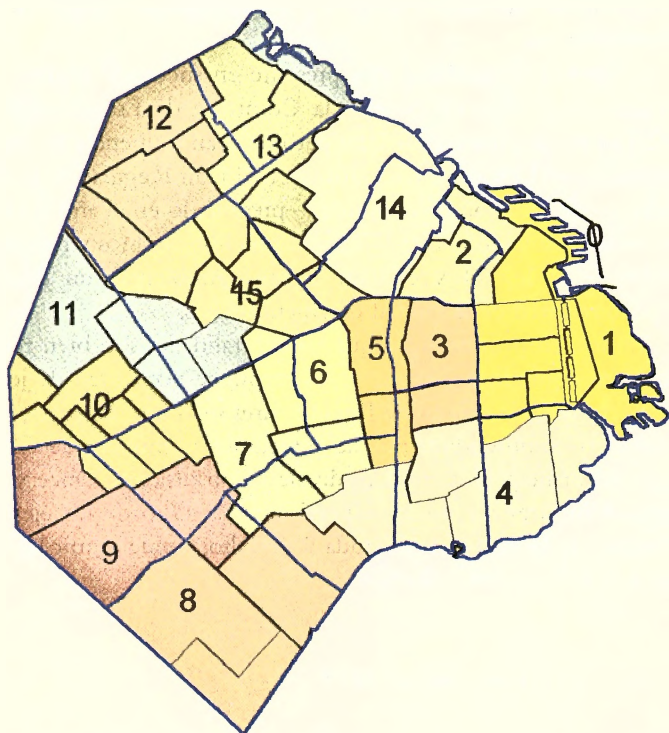
Por imperio de las normas vigentes en la ciudad, la base fueron los recursos de los anteriores consejos vecinales, con otra idea de funcionamiento. El área de intervención de los Centros de Gestión y Participación (CGP) correspondía a la de los anteriores consejos vecinales, con excepción de los números 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.

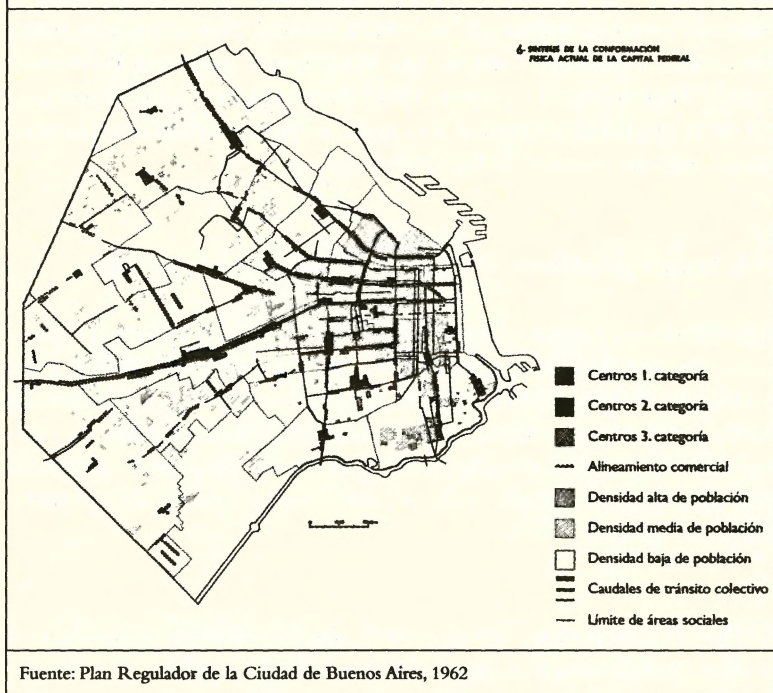
Plan Director para Buenos Aires, 1937-1938 (Le Corbusier y otros)

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.

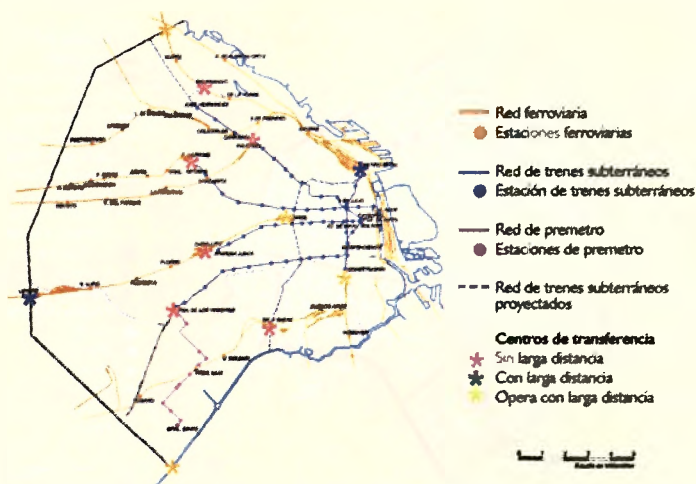
En particular, los puntos 2 y 5 manifiestan “la necesidad de fortalecer los centros secundarios y barriales existentes e impulsar la conformación de nuevas áreas de centralidad (...)”. “Refuerzo de la identidad barrial, afirmación y desarrollo de las distintas particularidades de cada barrio, como modo 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



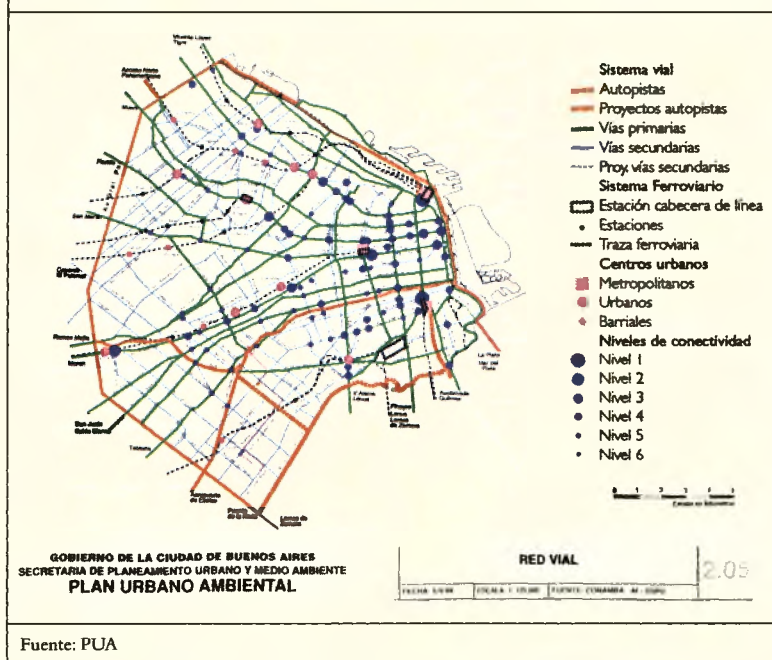
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
 SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIO AMBIENTE
PLAN URBANO AMBIENTAL

PRINCIPALES CENTROS DE TRANSBORDO

5.0

Fuente: PUA

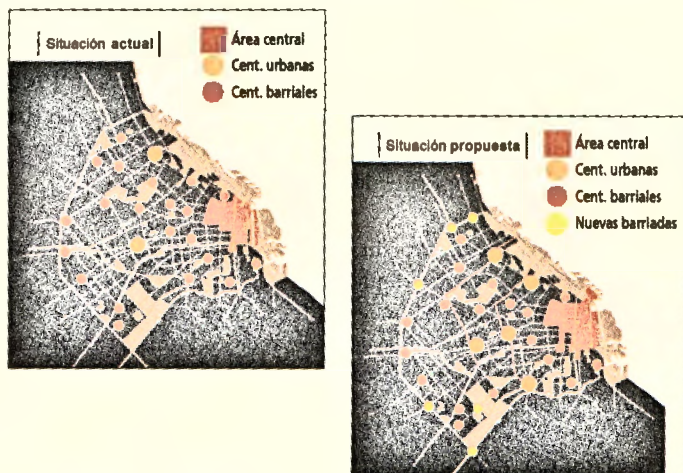
Plano 6. Red vial, centros y niveles de conectividad



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.

Modificaciones al Código de Planeamiento Urbano, 1989

En 1989, ante un cambio de gobierno, se sancionaron algunas ordenanzas. Por ejemplo, la Ordenanza N° 44.095 introdujo parciales e importantes modificaciones al Código de Planeamiento vigente, modificando el factor de ocupación total (FOT) y de tejido para algunos de los distritos de zonificación. Otras normativas que resultan de interés son las de Áreas de Protección Histórica (APH) y la Ordenanza N° 44.094, que incorpora la Sección 9: "Procedimiento para modificaciones al Código de Planeamiento Urbano". Los distritos centrales no son modificados en su concepción original de distrito cerrado.

Plano 9. Código de Planeamiento Urbano, 1989



Fuente: Elaboración propia

Las categorías del Código de Planeamiento Urbano de 2000

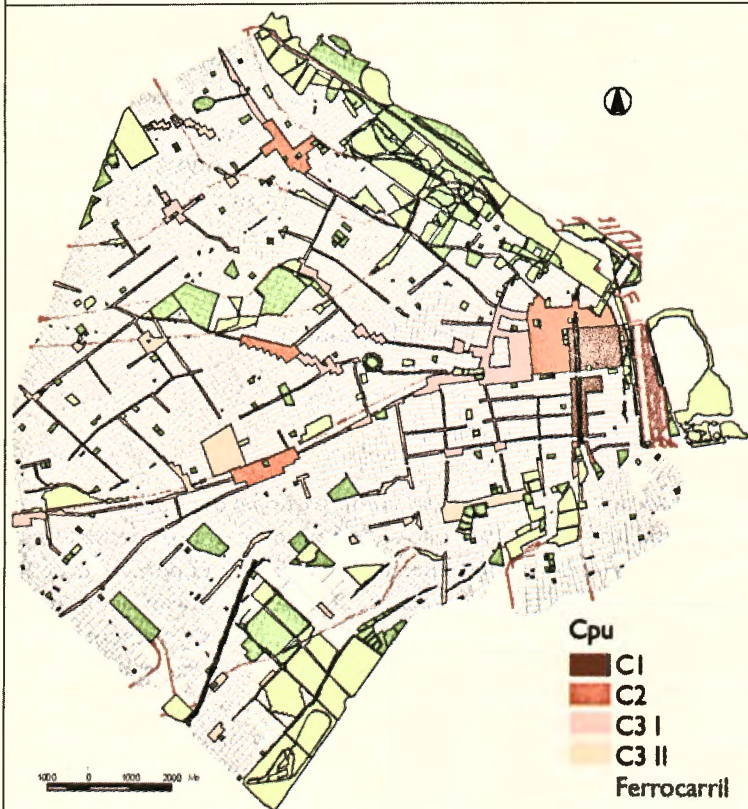
El código de 2000 define los distritos centrales como:

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.

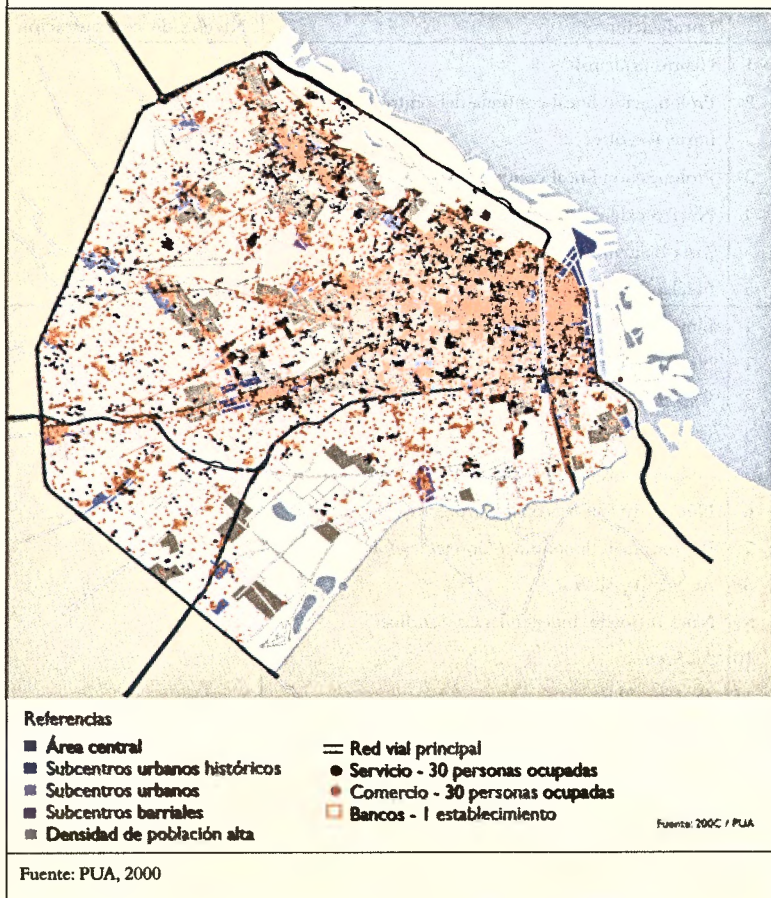
14 Esta categoría guarda relación con la de “servicios a las empresas”, considerada por trabajos recientes como indicador privilegiado de centralidad, tanto a nivel de ciudades como en el interior de la estructura urbana.

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



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.



Se destacan experiencias del Plan de Ordenamiento del Territorio para las ciudades de Montevideo, en Uruguay, y Rosario y Córdoba, en Argentina.

- Montevideo

Teniendo en cuenta lo que se plantea en la ciudad de Montevideo se destaca:

(...) sistema de equipamientos y centralidades: Se entiende por *centralidad* una cualidad de un espacio complejo de la ciudad, con cierta continuidad física, que en el caso del centro principal no aparece dominado, en principio, por ningún uso o grupo social, mientras que

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 cívico. 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 supersede 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 encararlas, 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.

La corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa

Ilana Mignaqui¹

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

Tango *Sur*.

Letra de Homero Manzi y
música de Anibal Troilo.

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructuración urbana del área sur

Evolución histórica de los barrios del sur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

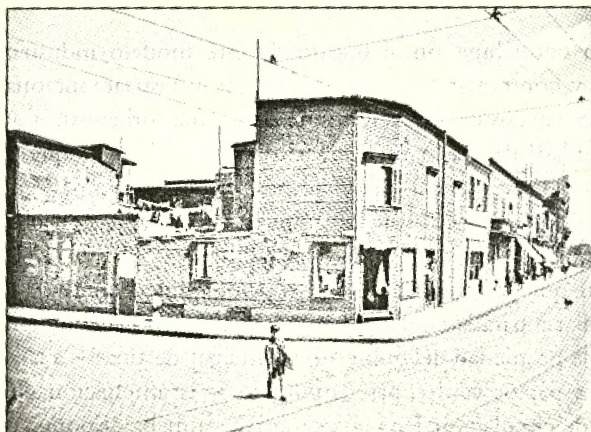
10 En 1922, en esta empresa trabajaban 3.200 empelados. En la actualidad, el edificio industrial, ubicado en las calles Lanin y Feijoo, ha sido reciclado para uso residencial y sus unidades se comercializan como *lofts*.

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

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

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

Fotografía 1. Barrio La Boca a principios del siglo XX



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

Fotografía 2. Barrio La Boca hoy



Fuente: Iliana Mignaqui, Archivo personal 2008

Los planes urbanos para Buenos Aires

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

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

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

13 Elaborado durante la intendencia del Dr. Carlos Noel.

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

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

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

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

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

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

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

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

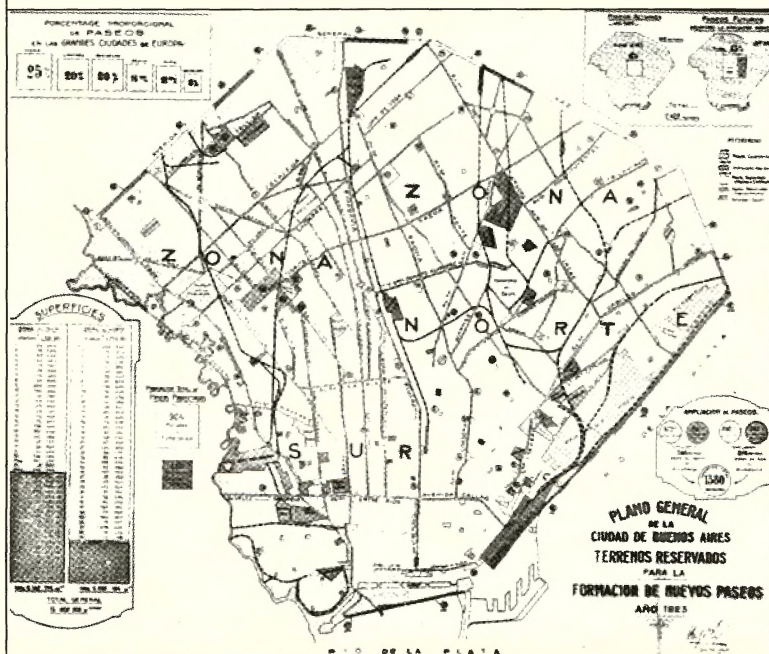
En cuanto a la tierra vacante remanente del inconcluso plan piloto para Parque Alte. Brown, en sucesivas gestiones municipales, muchos de estos predios fueron asignados discrecionalmente a clubes, escuelas y otras instituciones para la construcción de campos deportivos, sedes sociales y otros para la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

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

19 Durante la intendencia del brigadier Cacciatore.

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

Plano 1. Plan Dirección de Paseos Públicos

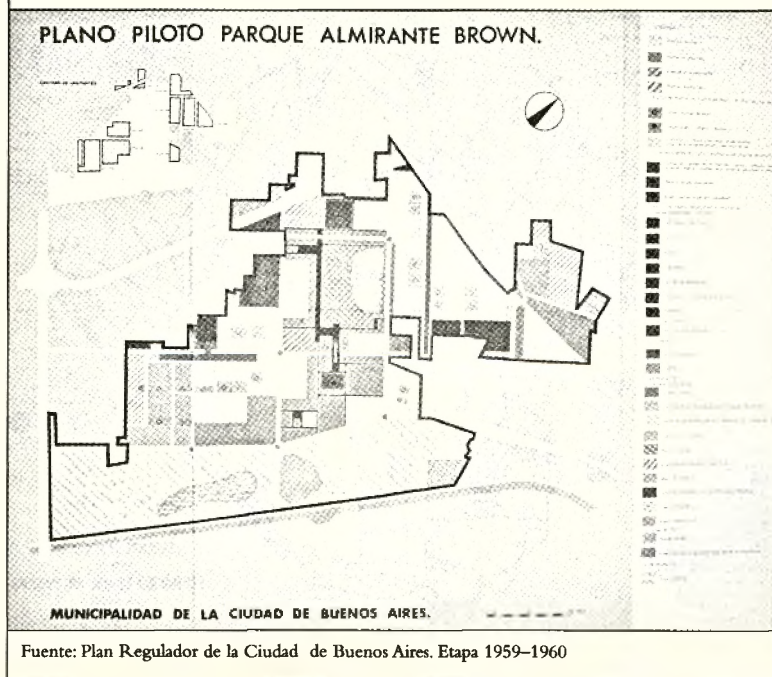


Fuente: Proyecto orgánico para la urbanización del Municipio.

Comisión de Estética Edilicia, 1923 - 1925.

Biblioteca Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires

Plano 2. Plano piloto Parque Alte. Brown, 1962



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

Contexto político y económico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la creación de este organismo público el GCBA buscó:

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

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

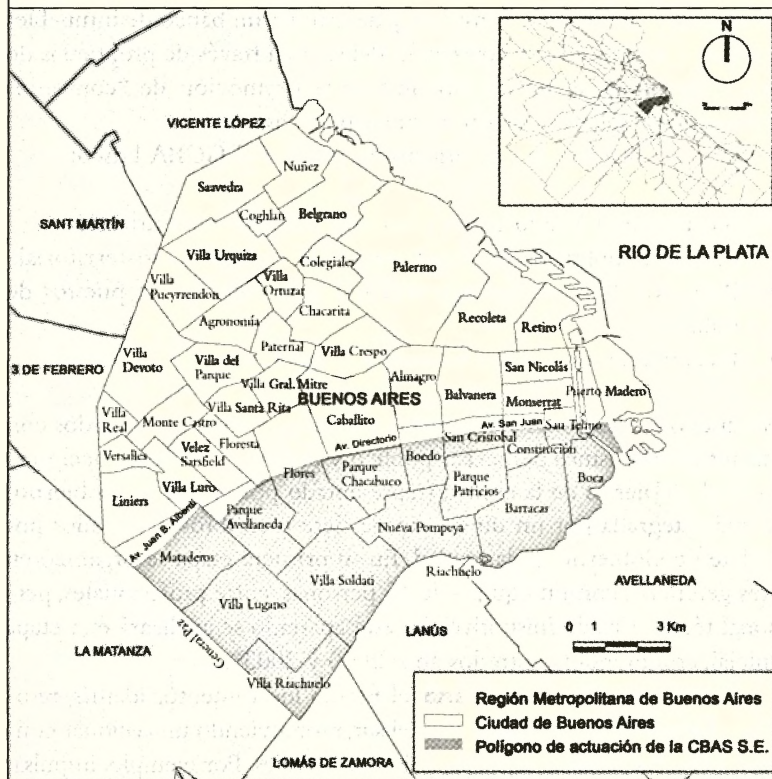
Con la creación de la CBAS, el Estado local intentó, además, retomar el proyecto industrialista para el sur, promoviendo un accionar conjunto con las distintas agencias gubernamentales. Por ejemplo, impulsar

26 Art. 3° de la Ley 470.

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

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

Plano 3. Área de actuación de la CBAS S.E.



Fuente: PUC-SI-FADU-UBA, 2008

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

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

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

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

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

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

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

Debilidades y fortalezas del polígono de actuación

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

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

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

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

- La dinámica inmobiliaria residencial

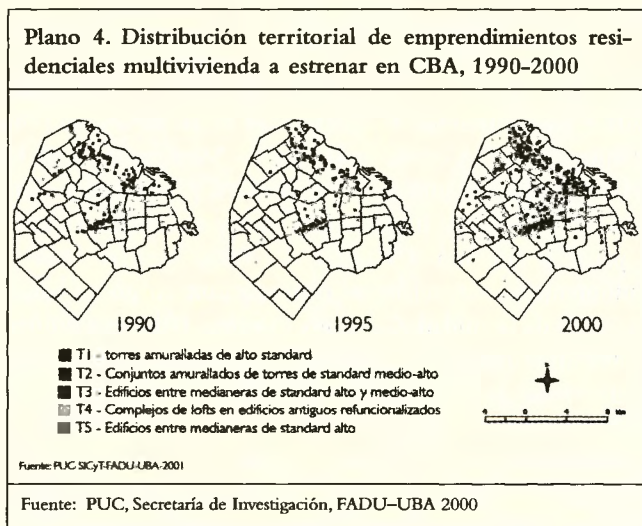
La distribución territorial de los emprendimientos residenciales multivivienda privados muestra la selectividad de las inversiones inmobiliarias, tanto en la CBA como en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En los años noventa, la oferta privada de viviendas se orientó a la población de ingresos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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

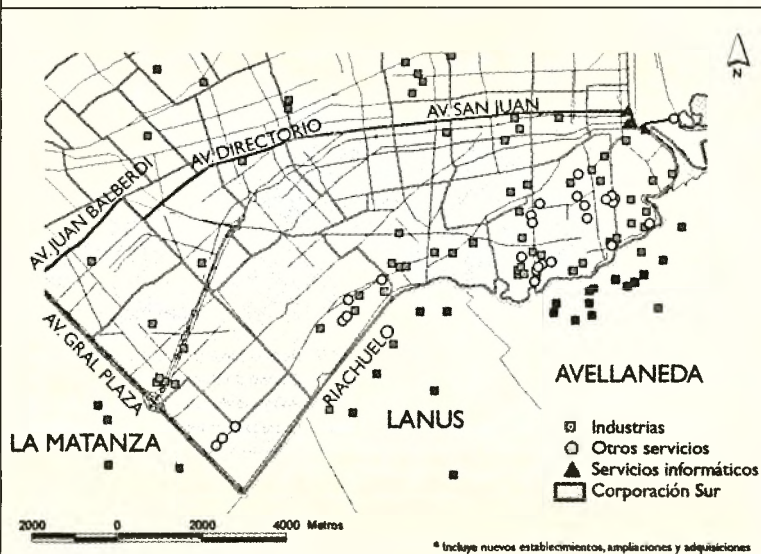
tral y buena conectividad con la región metropolitana, la competitividad de la industria existente y la que se localizó en la última década³⁸, la identidad cultural, el importante patrimonio arquitectónico, la localiza-

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

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

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

Plano 6: Localización de nuevas industrias y servicios a la producción, 1990-2000



Fuente: PROREMB, Instituto de Geografía, FFyL-UBA, 2000

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

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

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

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

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

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

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

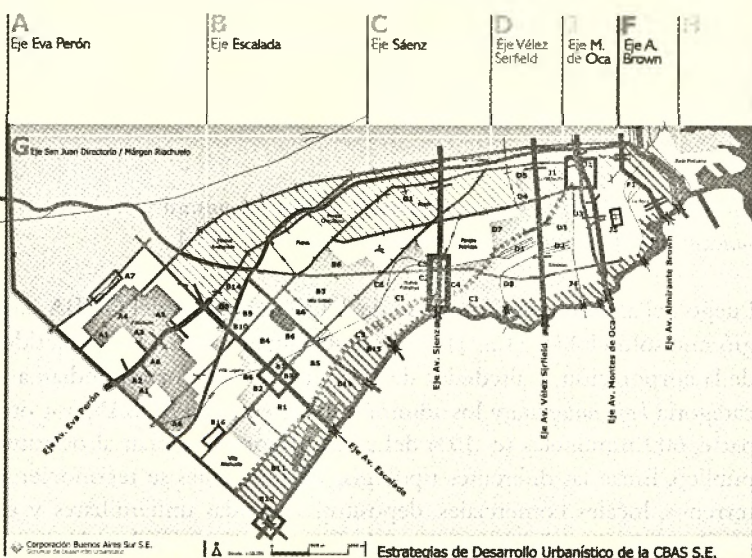
Según la naturaleza de la propiedad del suelo se identificaron tres grupos de inmuebles, sobre los cuales se definieron áreas de intervención y ejes de desarrollo económico-territorial:

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

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

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

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



Estrategias de Desarrollo Urbanístico de la CBAS S.E.

Referencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1. Tipología y cantidad de inmuebles

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

Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003

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

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

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

310 | 44 Esta información es suministrada por la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad a través de una providencia, en el año 2002.

Cuadro 3. Proyectos prioritarios CBAS S.E.

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

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

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

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

Cuadro 4. Inmuebles vendidos/en venta, 2003

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

* Vendido año 2003 a la Asociación de Médicos Municipales. Uso equipamientos deportivos y sociales.

** En venta: distritos urbanísticos industriales (I) y de equipamientos (E).

*** Según Informe Escribanía Gral. GCBA, diciembre 2001 (vigencia de la "convertibilidad" 1\$=US\$1).

Fuente: Gerencia de Desarrollo Urbanístico-CBAS S.E., 2003

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

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

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

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

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

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

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

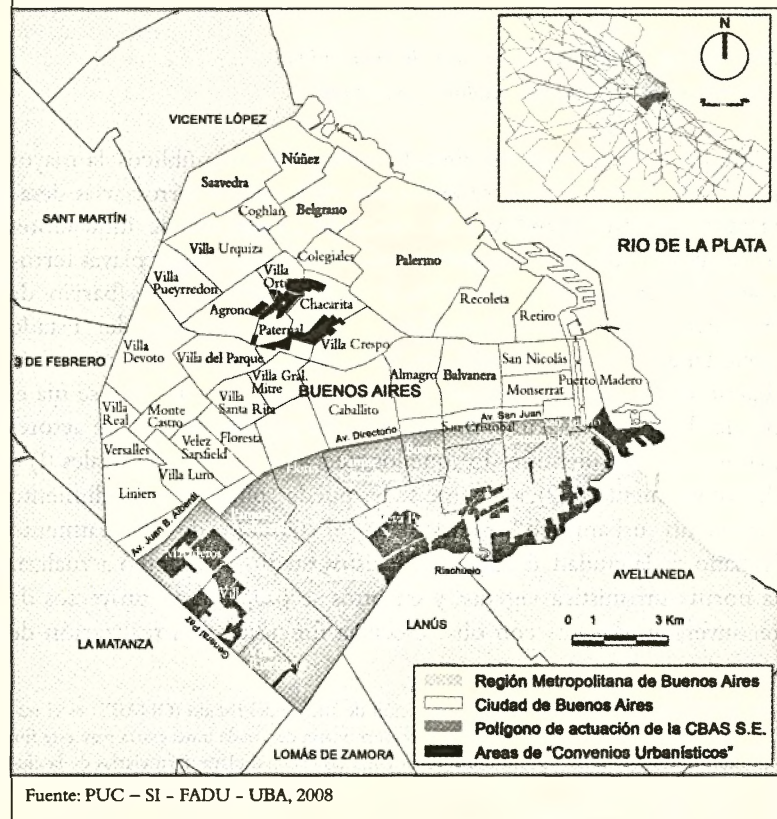
Entre los inmuebles de propiedad de otros actores públicos, la mayor reserva de tierras vacante se encuentra en las playas ferroviarias desahectadas de estos usos⁴⁸ y a la espera de asignación de indicadores urbanísticos y de edificabilidad, como son los casos de las playas ferroviarias de la Estación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

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

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

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

Plano 8: Áreas de oportunidad urbanística



Proyectos de rehabilitación integral

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

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

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

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

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

- Proyecto de rehabilitación integral de Constitución

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

Los objetivos particulares propuestos fueron:

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

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

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

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

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

- Proyecto de reconversión y redesarrollo de Mataderos

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

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

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

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

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

Los obstáculos para la implementación del programa de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 58 No solo el de otras empresas públicas de la ciudad, como AUSA, responsable de la concesión de las autopistas urbanas y concesionario de todos los terrenos bajo autopistas de la ciudad, la empresa Subterráneos de Buenos Aires S.E. (SBASE), que estaba elaborando la traza de la nueva línea H de subterráneos, sino también el ONABE, a cargo de la administración de los bienes ferroviarios.
- 59 En el año 1993 se creó el Comité Ejecutivo para el saneamiento de la cuenca, en el cual participaban tres jurisdicciones: el gobierno nacional, el provincial y el de la ciudad. Este organismo fue cambiando de nombre y en la actualidad es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), dependiente de la Secretaría de Ambiente de la Nación y que lleva adelante el Plan de Saneamiento Integral, con la participación de las tres jurisdicciones.
- 60 Primero renunció el ministro de Economía, luego el vicepresidente y, con la llegada del nuevo ministro, el Dr. Cavallo, se modificó el Plan de Convertibilidad, implementado por él mismo años antes. Se rompió la paridad 1\$ igual a 1 dólar y se implementaron restricciones para el retiro de dinero de los bancos (se impuso el denominado "Corralito bancario", que dejó atrapados los fondos de millones de pequeños y medianos ahorristas). En diciembre de 2001, el presidente abandonó el gobierno, y se sucedieron varios cambios presidenciales hasta la convocatoria a elecciones en mayo de 2003.

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

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

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

63 Si bien ya se eligieron los proyectos

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

Parte 4:
Otras miradas

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

Adriana Clemente¹

Las denominadas nuevas políticas sociales acompañaron la reforma del Estado, actuaron bajo una lógica compensatoria y se asociaron a una o más políticas sectoriales. El modelo de política social implementado en las últimas dos décadas *familiariza* (Esping-Andersen, 2000) el riesgo a pesar de que las familias pobres no tienen cómo contrarrestarlo². Este modelo se justifica en el principio de subsidiariedad del Estado, que actúa por fallas del mercado, de las familias o los individuos y por el imperativo de evitar lo que en políticas sociales se llama “daño inaceptable” (Castel, 1998). Esto también explica la capacidad de las políticas de actuar mejorando los niveles de indigencia, pero no en la reducción de la pobreza estructural. Al mismo tiempo, el componente participativo y territorial de estas políticas generó, especialmente a nivel local, múltiples articulaciones entre gobierno, organizaciones sociales y familias pobres, lo que supone nuevos vínculos entre el Estado y un sector de la sociedad al que se le propone una forma de integración estratificada, no

- 1 Licenciada en Trabajo Social. Docente e investigadora de Universidad de Buenos Aires (FCSs). Investigadora principal del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo -AL-. Co-directora de la *Revista Medio Ambiente y Urbanización* (IIED-AL/Argentina).
- 2 Esping-Andersen expresa que la política social es gestión pública de riesgos sociales. En este sentido, el modo en que se definen los recursos y en qué medida se comparten los riesgos en una sociedad dan cuenta de su modelo distributivo.

solo por efecto de su inserción en el mercado de trabajo, sino también por el tipo de asistencia que recibe por parte del Estado.

Los programas de alivio a la pobreza son el marco de un conjunto de prácticas asistenciales desarrolladas en el territorio con el objetivo de lograr una mejor focalización de la pobreza. El término *asistencia* comprende un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas que se inscriben en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carentes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas (Castel, 1998). Lo que diferencia las prácticas asistenciales de las organizaciones populares es que estas no se tratan de una acción direccionada desde un afuera, sino que engloban a “un conjunto de arreglos grupales o comunitarios que posibilitan el acceso directo de sus miembros y/o de su población cercana a recursos básicos” (Arias, 2006).

Actualmente, por efecto de la persistencia de la pobreza estructural y la evidencia de la incapacidad de las familias pobres para resolver dentro de su red (de parentesco y comunitaria) la complejidad de sus necesidades, se comienzan a impulsar cambios en el modelo, reposicionando al Estado como responsable principal de las prestaciones sociales. Este proceso de nueva centralización de la ejecución de programas sociales encuentra resistencias cuando llega al territorio donde está vigente la trama de relaciones de cooperación en torno a las prestaciones entre el gobierno local y las organizaciones sociales. Esta trama se sustentó en el modelo neoliberal y familiarista que actuó como *mallá de contención* y gobernabilidad en casos críticos, como el que experimentó Argentina a principios del 2000 y aún se mantiene vigente.

Tanto los gobiernos municipales como las organizaciones sociales son las principales receptoras de la demanda social por falta de ingresos. Ante la falta de correspondencia entre recursos y necesidades se crean redes de contención que operan a nivel local, sustituyendo (de manera precaria y deficiente) el abastecimiento de necesidades básicas como la alimentación y el cuidado infantil. La introducción de cambios en estas políticas asistenciales pone en crisis el sistema de con-

tención y gobernabilidad que, si bien se constituye en torno a necesidades urgentes, tiende a reproducirse y consolidarse en el tiempo.

En tal sentido, este artículo indaga en el efecto que tienen las políticas territoriales en la generación de nuevos *nodos de poder* de tipo territorial cuya lógica de reproducción depende de la persistencia de los problemas que atienden las redes sociales y que pueden obstaculizar cambios orientados a devolver responsabilidad social al Estado. Se trata de reconocer la nueva centralidad que generan las redes de asistencia en los vínculos entre las familias, el municipio y las organizaciones sociales, a fin de establecer consecuencias derivadas del tipo de institucionalidad que generan las políticas sociales descentralizadas y su impacto en el modelo de integración social de los sectores que, por su condición de pobreza e indigencia, dependen de ellas para su subsistencia.

El trabajo trata sobre las interacciones sociales que generan ciertas políticas, especialmente cuando atienden necesidades básicas. Para esto se tomó el caso de los programas de complementación alimentaria (PCA), por ser una estrategia sustentada en la conformación y reproducción de redes de cooperación y ayuda mutua. Estos programas engloban un conjunto diverso de iniciativas cuyo objetivo es la provisión de alimentos a sectores de menores recursos, a través de organizaciones sociales, el gobierno municipal y otros grupos (como es el caso de los confesionales) que también actúan en red.

El artículo se compone de tres partes. La primera introduce la categoría de centralidad asociada al territorio y la acción del gobierno municipal cuando ejecuta políticas sociales con el apoyo de las organizaciones sociales. En una segunda parte se aborda el caso concreto de los programas de asistencia alimentaria (PCA) en Argentina, ejemplo que permite reconocer la configuración y reproducción de redes en torno a las necesidades sociales. Finalmente se conceptualizan algunas regularidades observadas sobre el fenómeno de centralidad en el caso de las redes de atención a la pobreza.

Territorialización de la pobreza y desterritorialización de la riqueza

La disociación entre desarrollo y crecimiento económico es un rasgo del pensamiento neoliberal que de algún modo se reproduce en las acciones de gobierno cuando se divorcia el tratamiento de la pobreza del desarrollo de la ciudad. Esta lógica, a pesar de su debilidad conceptual, aún es dominante en la agenda pública y es en el territorio donde se materializan sus consecuencias, principalmente en cuanto a la pérdida de canales de integración social por efecto de servicios públicos segmentados y de la concentración y aislamiento espacial que generalmente tienen los enclaves de pobreza dentro de la ciudad.

Curiosamente, mientras el discurso dominante sobre la eficacia de las políticas sociales remite al territorio sobre la base de los beneficios que da la “proximidad” y la cooperación en “red” contra el flagelo de la pobreza, en materia económica se globalizan los procesos y se diluye la responsabilidad sobre las consecuencias negativas del proceso (mal llamadas externalidades del modelo) que se expresan en la persistencia de los indicadores de pobreza y desigualdad.

Según un estudio comparado de políticas sociales descentralizadas en países de la región, los cambios (mejoras) en materia de salud y/o educación que muestran algunos indicadores en países como México y Brasil no se explican tanto por la descentralización y focalización de que fueron objeto estos sectores, sino por efecto del aumento del Gasto Público Social (GPS), con impacto en la cobertura y calidad de la oferta. La descentralización como política de Estado puede optimizar el gasto, pero no reemplazarlo (Clemente, 2008).

Al mismo tiempo, en los países con menos desarrollo en sus sistemas de protección social, las reformas descentralizadoras impulsaron la generalización de algunas prestaciones (principalmente de salud y educación básica) como un derecho de sectores hasta el momento no considerados por su deficiente oferta. Lamentablemente, las nuevas políticas sociales tienen una idea restringida de la integración social; el subsidio actúa en el umbral de sobrevivencia y con ofertas diferen-

ciadas en calidad, lo que no contribuye a elevar la plataforma de los derechos sociales de manera igualitaria.

En relación a las observaciones precedentes, en este punto nos preguntamos por el rol de los gobiernos municipales en la producción de nuevas centralidades urbanas con énfasis en las necesidades sociales más urgentes.

Linton Freeman (2000) reconstruye la evolución de la noción de centralidad según sus diferentes acepciones. Según este autor los primeros estudios, dirigidos por Leavit (1949) y Smith (1950) concluían en que la centralidad estaba relacionada con la eficiencia del grupo a la hora de resolver problemas. Por su parte, Cohon y Marior (1958) usaron la idea de centralidad para explicar la integración política en un contexto de diversidad como es la sociedad de la India, concluyendo que los aspectos sociales de la vida ahí estaban entrelazados a través de centros en la red de relaciones, centros que vinculan y entretejen hasta formar una estructura coordinada. Pitts (1965) examinó las consecuencias para el desarrollo urbano de la centralidad en las vías de comunicación. Para problematizar la cuestión urbana, Rogers (1974) ha estudiado el emerger de la centralidad en las relaciones interorganizativas y propone que ciertas organizaciones tienden sistemáticamente a ser más centrales que otras, en parte por sus características y también por las propiedades de la red en la que está inmersa. Freeman también señala que la noción de centralidad se asocia a la corriente descentralizadora que atravesó el enfoque de desarrollo local en las últimas dos décadas. El autor concluye que todos están de un modo u otro de acuerdo en que la *centralidad* es un importante atributo estructural del las redes sociales. Este trabajo se inscribe en esta apreciación con foco en la cuestión social y más particularmente en su capítulo referido a la pobreza y atención en el ámbito local.

Se parte de la afirmación que la agenda municipal está condicionada por la baja autonomía financiera. Los problemas que el gobierno municipal incluye en su plan de gobierno son, por lo general, el desprendimiento de la agenda nacional y provincial, de la que depende el acceso a recursos adicionales. Sin embargo, los municipios medianos y

grandes han demostrado capacidad para reorientar los programas sociales según sus necesidades, ya sea al actuar en la brechas, o al complementar los programas con recursos propios, de modo que no profundizan la fragmentación que deviene de la focalización. La alternativa de agregar valor a un programa descentralizado estaría en la capacidad de gestión y en la capacidad financiera del municipio para resignificar el recurso. Esto también conlleva una profundización de las desigualdades entre los municipios de una misma región y deja al beneficiario sujeto a resultados azarosos según su localización geográfica (además de su posición social). En definitiva se *municipalizaron* los programas sociales y este desplazamiento en los municipios más pobres también contribuye a territorializar la pobreza³.

La ejecución de programas con base en el trabajo de voluntarios y la consecuente desprofesionalización en el tratamiento de las necesidades sociales es el resultado de una estrategia, muchas veces obligada, de los gobiernos municipales para poder implementar los programas con los pocos recursos que se le asignan. En consecuencia, se socializan los riesgos de la pobreza entre grupos afectados, en lugar de hacerlo con el conjunto de la sociedad y así superarlos.

Por otra parte, hay evidencia de que en el territorio se expresan las desigualdades sociales y que la acción de los gobiernos municipales puede intervenir positiva o negativamente en estos procesos de segmentación territorial, según contribuyan o no a la prosecución de canales para la integración de la sociedad local. Esto se hace visible en la acción de gobierno, cuando se toman decisiones respecto a la obra pública, el equipamiento en salud, la regularización de tierras, las políticas de recuperación y conservación del espacio público, entre otros.

En los barrios pobres se concentra la miseria y se depositan todos los problemas urbanos. El debilitamiento de los lazos comunitarios

3 Aceves González propone la categoría de *territorialidad* como la percepción que los sujetos tienen de su entorno en relación a diversos aspectos de la vida: lo bionatural que comprende el hábitat, el medio ambiente natural y artificial, lo geopolítico, que comprende la acción social (en el sentido de prácticas de los sujetos sociales), y los procesos comunicativos. De ahí que territorio es sinónimo de *espacio y dominio* a la vez.

resulta un argumento funcional para reforzar el aislamiento y la estigmatización. Es de considerar que en estos ámbitos actúa el Estado (salud, vivienda) pero con un concepto que se denomina “malla de seguridad” o “últimas redes” en referencia a la provisión de subsidios básicos (Moreno, 2007). En el caso de los países pobres la “malla de seguridad” tiene la lógica de la contraprestación que se compone con su propio aporte, lo que potencia el rasgo reproductivo que tienen las políticas sociales, en especial las de atención a la pobreza.

La inclinación a divorciar el abordaje de la pobreza del desarrollo (a pesar de que en el discurso estén vinculados) expresa, además de problemas de enfoque, las limitaciones que puede tener la gestión municipal para producir sus propias políticas. En este punto la forma en que se captan los recursos y las normas asociadas a su obtención configuran el modo en que estos recursos pueden favorecer la integración social o, por el contrario, profundizar desigualdades y/o reproducir diferencias. Por ejemplo, la posibilidad de exhibir altos índices de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) puede ser una forma de captar recursos adicionales.

Somos ciudadanos del mundo (vía globalización) pero en lo cotidiano seguimos perteneciendo a una realidad concreta, segmentada según la sociedad en la que se cumple el ciclo de vida. En ese sentido, Aceves González (1997) problematiza sobre cómo el espacio está siendo nuevamente territorializado. Este proceso supone, entre otras cosas, la posible disolución de las desigualdades (que cada vez son mayores) dentro de un mismo territorio; se igualan otros indicadores que cuando no se localizan nada dicen de cómo vive la gente según variables de ingreso, clase, género y raza consignadas territorialmente. De ahí que una persona se identifique más por su posición social que por su lugar de nacimiento.

Curiosamente mientras se produce esta suerte de desterritorialización del consumo, en el campo del desarrollo, las reformas del Estado han ponderado la territorialización de las estrategias de política social, con el supuesto de que la descentralización territorial optimiza el gasto a la vez que mejora la accesibilidad a los recursos, especialmente

para los sectores (grupos y familias) que por su “posición” necesitan de la asistencia del Estado.

El municipio como productor de nuevas centralidades

Con el objeto de introducir la relación entre participación y políticas sociales —y sus derivaciones en la consolidación de nuevos nodos de integración entre redes formales e informales que se generan en torno a la pobreza de las ciudades— nos preguntamos por las competencias de los gobiernos municipales para atender con éxito los problemas derivados de la pobreza.

En cuanto a los sectores/áreas de incidencia, es posible clasificarlos en tres tipos: *tradicionales*, *descentralizados* y *emergentes*. En los *tradicionales* (por ejemplo: mantenimiento, regulación de servicios y obra pública) es posible observar su vigencia y la centralidad que ocupan en la vida de la institución. Las competencias son históricas y hay algún tipo de correspondencia entre recaudación y tareas por desarrollar. Las áreas *descentralizadas* en el caso argentino, a excepción de salud, responden más a una lógica de desconcentración, lo que supone la *proci*clicidad de los recursos⁴ y falta de formalidad en la asignación de las competencias (que pueden ser interrumpidas). La heterogeneidad que presenta el universo municipal en cuanto tamaño, localización y competencias en países federados y de gran extensión como Argentina es particularmente compleja y no admite generalizaciones, ni análisis reduccionistas sobre las políticas y sus efectos. Así, hablamos de municipios *ejecutores* y que, además, pueden ser *productores* de políticas públicas, ya que pueden asumir la iniciativa y la innovación en materia de respuestas (políticas y programas) a las necesidades sociales que se presentan en su territorio. El rol del municipio como productor de polí-

4 La *proci*clicidad se refiere a los ciclos consecutivos de ampliación y retracción económica. Es un término usado por La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), muy común en la jerga económica del gasto público.

tica social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo. De ahí que las variables de contexto (social y económico) se combinan, entre otras cosas, con las particularidades de la ciudad, su población y la capacidad de gestión de su gobierno local.

Finalmente, los que denominamos *sectores emergentes* se refieren al campo que se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan de forma coyuntural, pero de manera suficientemente grave como para requerir intervención del gobierno municipal y que terminan por instalarse como parte de sus competencias. El caso de los programas alimentarios con antecedentes en la hiperinflación de fines de la década de 1980 y la intervención en torno a la generación de ingresos en el marco de la crisis del 2001 son los ejemplos más demostrativos de cómo opera la coyuntura en la instalación de nuevas funciones y de cómo un área emergente pasa a ser parte de las políticas descentralizadas. Como ya se expresó, este grupo de programas tiene la particularidad de estructurarse sobre la base de redes sociales (generalmente) a partir de argumentos referidos a las necesidades de ampliar su cobertura (extensión territorial y/o densidad) y focalizar sus beneficiarios dentro de los grupos definidos como vulnerables (doble focalización).

En el marco de la descentralización/desconcentración de la que fueron objeto las políticas públicas, el rubro de gasto con incrementos más significativos para los municipios fue el de *promoción y asistencia social*. Este aumento estuvo directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para población con NBI y grupos vulnerables dirigidos a atender necesidades de tipo *emergentes*⁵. Esto significó que por más de diez años los municipios debieron ejecutar proyectos destinados a paliar los efectos del cambio de modelo con una alta concentración de nuevas funciones y un volumen de recursos que, aunque inestables, procíclicos y residuales dentro del gasto total, ampliaron la agenda municipal de manera significativa.

5 La función de promoción y asistencia social dentro del gasto público social comprende los programas destinados a población pobre y vulnerable, incluyendo el apoyo a sus organismos sociales y comunitarios. También incluye deporte y recreación con fines promocionales.

Las modalidades de transferencia por parte del Estado han variado de una predominancia de transferencias indirectas (aumento de capital social) a un tipo de transferencia directa (aumento de ingresos). Dentro de este último grupo son los programas de transferencia condicionada con carga en salud (control de niños sanos y vacunación, entre otros), alimentación y educación básica (ingreso y permanencia) los que se han extendido sin precedentes dentro de los denominados programas focalizados.

Las políticas sociales actúan generalmente en tono a las “omisio-nes” y consecuentes “exclusiones” que genera el mercado como parte de su propia lógica de reproducción. Tanto el crecimiento de la pobreza, como la segmentación de los servicios según la capacidad de retribución del consumidor hacen que el rol subsidiario de la política social tenga un diferente impacto, según sea el grado de desarrollo del sistema de bienestar previo a las reformas descentralizadoras.

Los programas sociales, como parte de una política social, admiten por lo menos tres dimensiones para su evaluación: grado de cobertura, calidad y condiciones de accesibilidad. Estos factores se combinan de determinada manera, ya sea que se trate de un enfoque residual o de incremento de la política social. Se expresan en torno a indicadores tangibles como son: el gasto social (fluctuaciones y composición) y los programas sociales (enfoque, tipo y modalidad de transferencias monetarias y no monetarias). En tal sentido, cuando el Estado interviene por un tiempo sostenido contribuye a favorecer un tipo particular de centralidad que en el caso de la política social se expresa, entre otras cuestiones, en el tipo de recurso que asigna (gasto), en el tipo de transferencia que realiza (calidad y cobertura), así como en la forma en que asegura su impacto (accesibilidad).

A modo de hipótesis es posible pensar que en la manera particular en que se articulan territorialmente los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del Estado, se generan centralidades donde las redes de atención a la pobreza convergen con mayor o menor distancia del Estado; que si bien es el principal proveedor, actúa a través de diferentes mediaciones. En este

punto las redes sociales toman mayor realce (social y/o político), especialmente si actúan en su nombre.

A continuación se indaga el caso de la política de seguridad alimentaria en Argentina, cuyo sistema se apoya en la red de municipios, para los que representa la principal política descentralizada desde el punto de vista de ejecución presupuestaria y puesta en escena de múltiples articulaciones territoriales⁶.

El caso de las políticas alimentarias y la centralidad de pobreza *más urgente*⁷

La elección del caso de las políticas alimentarias para indagar sobre el fenómeno de centralidad en las redes sociales urbanas se justifica en que se trata de un tipo de política que actúa en torno a lo que denominamos *problemas emergentes* y que tienen una alta conflictividad social. Es decir, que las decisiones de política (presupuesto, focalización y modalidades) no son necesariamente el resultado de diagnósticos del sector sino el resultado de procesos de conflictividad política y social. En tal sentido el armado público/privado de estas políticas genera un

- 6 "Un hogar goza de seguridad alimentaria si tiene acceso a los alimentos necesarios para una vida sana de todos sus miembros (alimentos adecuados desde el punto de vista de calidad, cantidad e inocuidad y culturalmente aceptables), y si no está expuesto a riesgos excesivos de pérdida de tal acceso". Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996). Esta definición motiva que las iniciativas enroladas en lo que denominamos PCA no califiquen como políticas de seguridad alimentaria, caracterizadas por su integralidad, estabilidad en la oferta y calidad (Altvater, 2007).
- 7 Proyecto *Políticas alimentarias, conflicto social y pobreza urbana. El rol de los gobiernos municipales y las Organizaciones sociales en la resignificación de los modelos de asistencia*. Programa de Urgencia Social de la Universidad de Buenos (UBACyT - 2006/08), ejecutado de manera conjunta con el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina, el Municipio de La Matanza y el Programa de Fortalecimiento Civil de la UBA. Dirigido por la autora del artículo. El trabajo de campo comprendió encuestas a 42 familias, consultas a 18 organizaciones, funcionarios y técnicos municipales. Los resultados fueron validados con miembros de las Secretarías de Desarrollo Social de 11 municipios de la provincia de Buenos Aires, consulta que se hizo de manera conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (MDS/PBA).

tipo de institucionalidad territorial (expresada en prácticas familiares, barriales y propias de instituciones públicas) que actúan más directamente en la creación de nuevas centralidades, que sobre la cuestión alimentaria propiamente dicha. A continuación se comparten, de manera breve, resultados de un estudio que indaga sobre procesos de reconversión de las políticas de emergencia, a partir de conocer el tipo de prácticas generadas entre las familias, el municipio y las organizaciones sociales en torno a las redes de asistencia que operan sobre necesidades urgentes, como es el caso de la alimentación de familias con NBI.

En Argentina, los programas de complementación alimentaria (PCA) son parte de los programas focalizados y están descriptos en los convenios que el Estado nacional firma con las provincias como parte de su política alimentaria. A diferencia de otros programas focalizados, solo por excepción forman parte del menú de programas que son objeto de financiamiento externo (ligados principalmente al equipamiento de comedores comunitarios)⁸. En consecuencia los PCA actúan como parte de las transferencias indirectas (con fuentes propias) que el gobierno nacional dirige a las familias pobres, con cuatro particularidades principales, según se pudo verificar en este estudio: primero, su cobertura (masiva y territorializada); segundo, cierto grado de autonomía política/administrativa dentro del sistema ministerial que se justifica en su *urgencia*; tercero, un creciente nivel de descentralización del gasto; y cuarto, múltiples actores implicados en torno a su implementación⁹. A este último aspecto se agregaría una quinta característica que es la baja especialización de los actores implicados en las prestaciones (particularmente las territoriales).

8 Es el caso del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR/Banco Mundial) que podía asignar hasta el 20% de su presupuesto a necesidades de fortalecimiento de los comedores comunitarios. En el presupuesto de 2003, este programa representó una suma equivalente al 22% del Programa Nacional de Emergencia Alimentaria.

9 Las condicionalidades de los programas de ingresos alimentaron los circuitos informales de las prestaciones alimentarias (comedores y entrega periódica de alimentos) con la participación de beneficiarios de los programas que deben efectuar contraprestaciones para conservar sus beneficios (principalmente de transferencia monetaria).

Sobre el fenómeno y su expresión

En Argentina la situación de emergencia social de 2001, con más del 50% de la población bajo la línea de pobreza, justificó la implementación de un conjunto de acciones en materia de política social, por parte del gobierno argentino, en tres planos principales de incidencia: ingresos, alimentación y salud. En el caso de ingresos, se generó un programa que llegó a más de dos millones de beneficiarios en menos de seis meses, con un subsidio de alrededor de cincuenta dólares (*Programa Jefes y jefas de hogar desocupados*).

En salud, se implementó un sistema universal de provisión gratuita de medicamentos genéricos (*Programa Remediar*), y en nutrición, se puso en marcha el *Programa de Emergencia Alimentaria* (PEA)¹⁰. Estos programas tuvieron continuidad a lo largo de estos años y si bien fueron objeto de diferentes adecuaciones, no modificaron su concepción y formato iniciales. De las tres líneas, el programa de ingresos es el que tiene mayores acciones asociadas a lo que se denomina estrategias de *salida*, mientras que en los otros dos planos, la demanda se mantuvo constante y aumentó el gasto¹¹.

En el caso de las políticas alimentarias, los aspectos atribuibles a las políticas descentralizadas, en general, y a las de *alivio a la pobreza*, en particular, adquieren centralidad (presupuestaria, técnica y política) pues se trata de dispositivos que atienden una necesidad *básica y urgente*.

10 Este programa inició una etapa de progresiva descentralización de los recursos destinados al tema. Entre 2002 y 2003 el gasto devengado por este concepto fue de 330'564.540 y la distribución respondía a una ecuación que establecía un 40% en función del porcentaje de línea de pobreza y el 60% restante con los coeficientes de coparticipación federal (Ministerio de Economía-MECOM, 2004). Según la misma fuente, es de considerar que el GPN en nutrición y alimentación (sumando el total de programas para el período) pasó de 43 millones en 2001 a 511 millones en 2003. Aspecto que indica no solo la centralidad que adquiere el tema dentro del presupuesto sino también la poca atención que había recibido el mismo en el transcurso del año en que se produjeron los estallidos sociales.

11 Se estima que alrededor de 700 mil beneficiarios fueron absorbidos por el mercado de trabajo, mientras que el resto migró a otros programas de ingresos de acuerdo a dos agrupamientos de los beneficiarios del *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*: jefatura de

te que se reproduce de manera diaria y establece un límite entre lo que una sociedad puede o no tolerar como situación deficitaria que afecta particularmente a niños y ancianos. En general, se trata de programas que alcanzan el rango de política por su expresión masiva y heterogénea, según diferencias demográficas y etario de la población (niños, embarazadas o ancianos), que debería ser atendida según parámetros sociales y nutricionales altamente institucionalizados.

Cuando se analiza la relación entre evolución de los indicadores de pobreza y gasto social, es de suponer que el gasto en alimentos sería uno de los que respondería con mayor sensibilidad a la mejora en los ingresos que representó una disminución de la pobreza de casi 30 puntos en cinco años. Sin embargo, el gasto en este sector tiene incrementos presupuestarios que no se corresponden con la mejora de los indicadores de pobreza e indigencia para el mismo período¹².

En tal sentido, el incremento del gasto en el sector, sumado a su alta descentralización explican la importancia de estas políticas para los municipios que son los principales ejecutores de este gasto, junto con las escuelas y las organizaciones barriales, de base e intermedias (Cuadro 1).

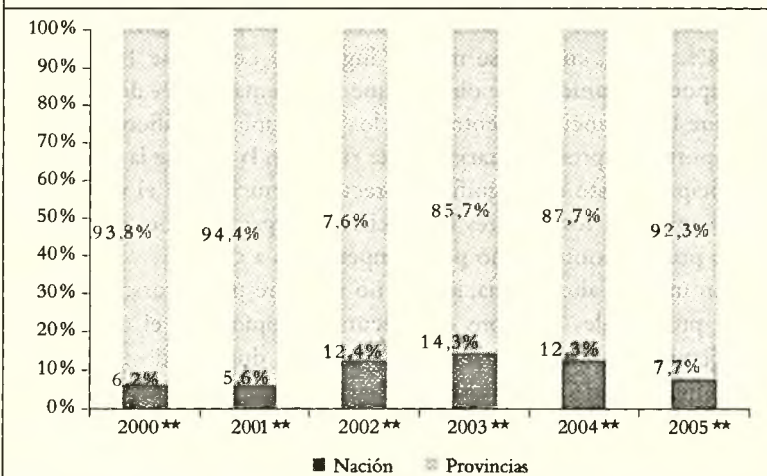
hogar femenina (Programa Familias/Ministerio de Desarrollo Social-MDS) y Seguro de Empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS).

- 12 En Argentina hay una larga tradición en materia de refuerzo y/o complementos alimentarios, las primeras experiencias se consignan en 1930 con la denominada copa de leche en las escuelas y posteriormente en salud materno-infantil. La administración de los alimentos a través de organizaciones de base e intermedias es un fenómeno más reciente, asociado a la focalización de las políticas sociales y la crisis inflacionaria de fines de 1980.

Cuadro 1. Gasto público consolidado en nutrición y alimentación, 2000-2005 (en millones de pesos y en porcentaje)

Nutrición y alimentación	2000**	2001**	2002**	2003**	2004**	2005**
En mm de \$	725	686	1.057	1.551	1.760	2.003
Como % del PIB	0,26	0,26	0,34	0,41	0,39	0,38
Como % del GPC	0,75	0,72	1,15	1,40	1,36	1,19

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica. Elaboración UBACyT s753. (**) Cifras provisionales

Gráfico 1. Gasto público consolidado en nutrición y alimentación clasificado por nivel de gobierno, 2000-2005. Estructura porcentual

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica. UBACyT s753. (**) Cifras provisionales

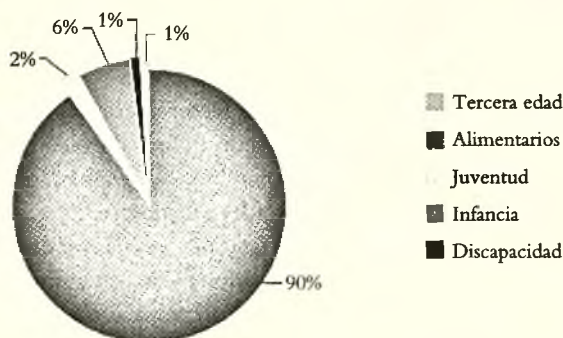
Cuando se analiza la expresión del gasto entre provincias y hacia el interior de una misma provincia también surgen observaciones de interés. En cuanto a inequidad, hay dos tipos de observaciones. Por un lado, la que se presenta entre una y otra jurisdicción, y por otro, la que se pre-

senta dentro de una misma jurisdicción. La inequidad entre provincias se expresa en que los recursos disponibles no reflejan la situación de la provincia en cuanto población NBI, la diferencia en los montos se explica por la situación de contraparte de las provincias, más que por las necesidades de subsidio externo. A su vez, dentro de una misma provincia se puede observar también una situación de inequidad cuando se asigna el mismo monto de recursos (con criterio aparentemente equiparador) cuando en realidad la situación es diferente y requiere reconocer la heterogeneidad de las situaciones de cada municipio (Gráfico 1).

Respecto al lugar que ocupa este gasto dentro del gasto social total, si se analiza el caso de la Provincia de Buenos Aires, se ve que el rubro alimentos representaba, en 2006, el 10% del gasto, mientras que salud casi el 14%, y educación (que es la principal erogación) era del 66,34%. Ahora, cuando se mira el lugar que ocupa ese 10% para el presupuesto municipal, se observa que representa el 90% de los recursos que la provincia descentraliza a los municipios (Gráfico 2). De ahí la importancia presupuestaria de este rubro en la vida de la institución municipal, puesto que significa un recurso principal en el vínculo del municipio con los sectores beneficiarios (organizaciones y familias), tanto por su monto, como por competencias a cargo.

En materia alimentaria, lo que no se cubre por recursos nacionales y provinciales se cubre con recursos propios. En el caso de los municipios se pudo constatar que operan en dos sentidos: cubriendo los déficit cuando los recursos no llegan a tiempo y reasignando partidas de temas menos urgentes, por ejemplo saneamiento. Las organizaciones actúan con la misma lógica, solo que los recursos que pueden asignar como propios son, por lo general, deficitarios. Todo indica que la agenda no se interrumpe, empero sí se empobrece la calidad de las prestaciones que actúan en reflejo de los ajustes presupuestarios que sufrió el sector por efecto principalmente del proceso inflacionario.

Gráfico 2. Gasto público del MDS descentralizado en los municipios de la PBA según áreas de políticas



Fuente: Contaduría General Provincia de Buenos Aires. Abril de 2007

Una vez verificada la importancia presupuestaria de la política alimentaria en las áreas sociales municipales, nos preguntamos por la ingeniería de esta prestación donde convergen diferentes redes (oficiales, confesionales y populares) y fuentes de recursos que coexisten en un mismo territorio. Las organizaciones sociales consultadas tienen diferente grado de formalidad y se pueden agrupar preliminarmente en dos grupos principales: uno con especificidad en la provisión de alimentos y alta dependencia de los entes de provisión de recursos y acción del voluntariado (la mayoría con adscripción política partidaria y/o confesional) como es el caso de los comedores comunitarios y otro grupo, más consolidado, que actúa sobre una base institucional previa y que brinda servicios alimentarios como parte de su estrategia institucional más amplia (recreativa, educativa, sanitaria, etc.). Ambos grupos actúan en la coestión de los programas alimentarios municipales/provinciales y nacionales, recepcionando recursos y brindando servicios diarios en la mayoría de los casos con escasos requisitos de control y calidad. En todo caso la ejecución del presupuesto municipi-

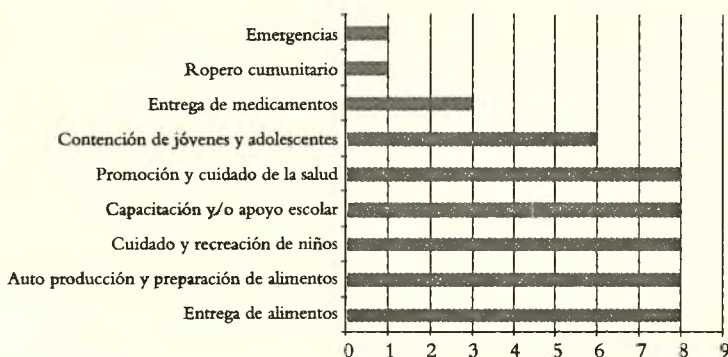
pal en materia alimentaria no se podría cumplir sin la acción de estos grupos que garantizaron en algún momento de la emergencia la cobertura territorial de la ayuda alimentaria por parte del Estado¹³.

Estas organizaciones son y no son parte del sistema según convenga. Si bien en los casos relevados hay alguna modalidad de comedor comunitario, el que sean o no reconocidos como “comedores municipales” parece relacionarse, entre otros factores, con las características del territorio (urbano o peri urbano con menos densidad) y la necesidad o no del municipio de incorporar “nodos” de abastecimiento sin contar con recursos para equiparlos adecuadamente.

Respecto al rol de las organizaciones sociales consultadas, la encuesta administrada a 18 organizaciones de diferente tamaño y localización arroja que la mayoría de las organizaciones, desde el 2001 a la fecha, introdujo nuevos servicios y articuló su trabajo con otras redes, principalmente en lo que refiere a cultura, deportes y cuidado infantil (educación inicial). Este grupo reconoce tener objetivos y reconocimiento social que no se explica solo en la función alimentaria que cumple, sino en su capacidad de adecuar y diversificar sus servicios. Al mismo tiempo se pondera la centralidad que tiene en su estrategia la función alimentaria (Gráfico 3).

13 Es necesario diferenciar la actuación de redes previas a la crisis, como es el caso de la red de manzaneras del Plan Vida, que, a su vez, es parte de una política alimentaria muy institucionalizada, que si bien se apoya en referentes barriales, está controlada por el Estado. En el caso del Municipio de La Matanza la red se compone actualmente de más de 4.000 manzaneras.

Gráfico 3. Servicios que prestan las organizaciones sociales consultadas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de 18 casos del MLM

La relación entre acceso (relativamente fácil) y calidad del beneficio (bajo en calidad y cantidad) genera una ecuación conflictiva que expone a los dirigentes, en su rol de intermediarios, y motiva demandas adicionales y compensatorias del municipio para con ellos. La falta de supervisión directa de la comida que finalmente se brinda se explica en la desvinculación que hacen los municipios al no poder asegurar todos los insumos necesarios según parámetros nutricionales. En este punto las deficiencias en la provisión (calidad, frecuencia y/o variedad) se compensan a través de un vínculo (de proximidad) que es vector de otros recursos: derivaciones, contactos, información, etc. Esta regla de reciprocidades se verifica tanto por parte de los responsables de los comedores con el municipio, como de estos con sus pares (los vecinos).

De manera preliminar se observa que el carácter urgente e indispensable de la prestación se combina con su forma de administración periódica y próxima (diaria, mensual o esporádica). Estas variables

imprimen una dinámica que tiende a persistir a pesar de que se supere la situación de emergencia. La emergencia habilita un sistema *centrado en la oferta* y esta, a su vez, se justifica en la misma demanda que genera como producto de su accesibilidad. Lo que imprime un efecto reproductor de los PCA en lo que se refiere a la promoción de las familias que dependen de esta prestación para su subsistencia. La tendencia de estas prestaciones para los municipios ha sido informatizar los programas (nutricionales) más estructurados y dejar que actúe la autofocalización en lo que respecta a comedores y entrega de bolsos. Es decir que se sabe lo que se asigna, pero es muy difícil evaluar sus efectos en materia social y menos aún nutricional.

Finalmente se debe señalar que la consolidación de los comedores comunitarios como PCA, pasada la crisis 2001/02 y la dificultad que encuentran las políticas que proponen la vuelta a la *comensalidad en el hogar*, se explica en por lo menos dos cuestiones, una de orden político y otra, económico. La política refiere a la oferta y el grado de responsabilidad que tienen los programas en el impulso de redes de contención social. Pasada la emergencia se presentan dificultades por parte de los organismos efectores por modificar el modelo de relación cara a cara y diario que plantean los comedores barriales y su consecuente sistema de reciprocidades entre vecinos/dirigentes y funcionarios del sector. Por otra parte, los indicadores socioeconómicos explican la vigencia de los comedores no solo en la oferta, sino en la demanda y su reproducción (como estrategia de sustitución de otros ingresos) es que las familias más pobres toman el recurso, quizás con menos urgencia. Esto explicaría el principio de autofocalización (excluirse cada vez que se pueda) y no demandar mas enérgicamente por la falta de calidad y cantidad en los alimentos que reciben. Al igual que las organizaciones que participan de las entregas, la comida pasa a ser una herramienta para alcanzar otros satisfactores menos urgentes como indumentaria y, en un segundo momento, mejoras en la vivienda.

El interés por sobre la necesidad. La participación social en torno a redes de asistencia

La institucionalidad que cobran las organizaciones sociales en el marco de la prestación continua de programas asistenciales supone no identificar como cuestiones autónomas a las dimensiones de la cultura política de los actores o a los formatos organizativos que promueven (Franco, 1994). Es un error suponer que estas organizaciones son solo apéndices de una estrategia, partidaria o estatal, negando la constitución de actores "colectivos". Alberto Melucci (1999) plantea que el análisis sobre la conformación de actores colectivos debe indagar acerca del espacio o nivel intermedio entre los determinantes estructurales y las preferencias individuales según el potencial de movilización que un sector tiene de su situación y que se traduce en actitudes favorables hacia un determinado movimiento o sector y las redes de reclutamiento que se constituyen en un nivel intermedio importante para el reconocimiento de la articulación de expectativas y aptitudes individuales.

De las múltiples experiencias de participación social en torno a políticas y programas sociales que se registraron en estos últimos años se identifican, por lo menos, tres tipos de motivaciones que impulsan el proceso participativo. La motivación por *representar al otro* es la más común en el campo de las políticas y los derechos sociales y tiene la capacidad de generar beneficios que se colectivizan. La participación que se sustenta en intereses de *adscripción* se refiere a la participación en torno a un sistema de ideas (partidaria, religiosa, filantrópica). Este tipo de participación se sustenta en relaciones de solidaridad orgánica puesto que los sujetos que participan, a diferencia que en el caso de representación, no necesariamente son los mismos que padecen las necesidades por las que reclaman. Finalmente, se propone una tercera categoría, que es la más extendida por efecto de la crisis, que es la participación motivada por necesidades de *reproducción familiar*, que comprende las formas más comunes de acción (solidaria y cooperativa) de los sectores afectados por el déficit estructural y la pobreza. Esta moda-

lidad, que puede o no ser asociativa, tiene por objetivo el acceso al recurso y en ese proceso desarrolla estrategias entre las que puede estar la participación. El caso de análisis sobre políticas y programas de complementación alimentaria permitió reconocer, dentro de este último grupo de interés, diferentes perfiles de organización, y en algunos casos se pudo constatar el pasaje de uno u otro plano de motivación según se alcance algún grado de satisfacción en la necesidad que da origen a la organización (Clemente y Girolami, 2006).

Respecto a cómo puede o no contribuir la provisión de alimentos a la consolidación de la organización social y sus dirigentes, no hay observaciones concluyentes, pero se identifican, por lo menos, tres variables que determinan la evolución de las organizaciones que brindan servicios alimentarios. Estas variables son: trayectoria institucional, iniciativa de los dirigentes para ampliar sus prestaciones y articulación para la gestión de recursos, entre otros aspectos a considerar. En función de cómo se combinan estos aspectos podemos hablar de organizaciones *proveedoras* y *administradoras*, categorías que pasamos a describir de manera preliminar con el fin de completar la primera clasificación que pone el énfasis en el grado de institucionalización. En este caso nos referimos a la capacidad de constituirse o no en un actor social a partir de una actividad con tanto desgaste y condiciones de precariedad como es la atención de comedores comunitarios.

Las organizaciones que definimos como *proveedoras* serían las que transforman la demanda y generan su propia oferta con capacidad para diversificar y/o especializar su desempeño en algún tema. Por su parte, las *administradoras* serían las que intermedian en relación al formato que determina su proveedor principal. Funcionan como un apéndice de la política del proveedor principal, mientras que las primeras capitalizan el recurso para generar sus propias políticas, las que, a su vez, pueden ser parte de una red más amplia, como es el caso de los movimientos sociales. La división no es taxativa y en el caso de La Matanza se observan ejemplos que dan cuenta de los cambios de perfil, especialmente en el caso de los comedores infantiles que evolucionaron hacia casas de cuidado infantil en el marco de redes más amplias.

La conformación en red de estas organizaciones no siempre es un hecho políticamente definido por sus miembros, sino que es el ejecutor de la política o programa el que le da esa entidad en correspondencia a la cobertura territorial que se logra cuando el sistema formal suma al informal y opera en su totalidad. De ahí el bajo nivel de institucionalización que se observa de estas redes a pesar de su magnitud.

Este tipo de redes tienen como particularidad el ocupar mucho de su esfuerzo en la asistencia de necesidades básicas y diarias como es la alimentación, lo que resta capacidad para actuar en torno a temas más estructurales (saneamiento, trabajo, vivienda social, etc.). Así, las diferencias en su origen, ya sea vinculado al Estado y su necesidad de cobertura o vinculado a los partidos más radicalizados y/o a un movimiento social, no influyen demasiado en sus prácticas y fuentes de recursos, que son generalmente del Estado. Esta dependencia con el recurso imprime limitaciones a las redes que articulan con los movimientos sociales, pues la red territorial, finalmente está compartida con el gobierno municipal.

Observaciones sobre centralidades y pobreza urbana

A continuación hacemos un breve repaso de las principales ideas que desarrolla este artículo, que propone la apertura de un capítulo sobre centralidades urbanas, desde la perspectiva de las políticas sociales destinadas a paliar la pobreza. Esta perspectiva puede resultar polémica para el debate sobre la temática de centralidad urbana y el alcance de esta categoría aún en construcción. Es el sustento empírico el que contribuye a la apertura de nuevas hipótesis sobre la función y centralidad de las redes que actúan en torno a la pobreza urbana y su alivio.

La evidencia a partir de evaluaciones recientes sobre el impacto de las políticas descentralizadas en la región indica que los municipios con más recursos (institucionales y financieros) son los que tienen más posibilidades de hacer buen uso de los recursos descentralizados. Esta

tendencia reproduce las desigualdades cuando no existen mecanismos de compensación entre regiones y tampoco se reconoce que las capacidades municipales difieren por tamaño, localización regional y asignación normativa de competencias. En este trabajo se sostiene que los municipios también son vistos como una red de ejecución que tiende a relacionarse radialmente con el poder central (provincial y/o nacional).

Curiosamente, mientras se produce una suerte de desterritorialización del consumo, en el campo del desarrollo, las reformas del Estado han ponderado la territorialización de las estrategias de política social, en vistas a que la descentralización territorial optimiza el gasto a la vez que mejora la accesibilidad a los recursos, especialmente para los sectores (grupos y familias) que por su "posición" necesitan de la asistencia del Estado.

Este desplazamiento de funciones, desde el Estado a las organizaciones sociales, también se explica por la expresión de los movimientos sociales que además de actuar en torno a demandas emergentes, expresan el conflicto por la disputa colectiva de intereses por fuera de los canales políticos tradicionales.

En lo que se refiere a las cuestiones de participación social parece cobrar fuerza la idea de lo territorial, ya sea por desconcentración del conflicto o por convicción de que el territorio permite reconocer in situ el problema y su mejor atención, además de un contacto próximo con los sujetos que protagonizan, padecen y/o pueden actuar sobre la base de un ejercicio de solidaridad orgánica en torno a la trama de relaciones urbanas y su preservación, reproducción o cambio. Esta tendencia positiva puede ser también reproductora y asocia de manera obligada y funcional a los movimientos sociales con los enfoques residuales que el Estado municipal asume como parte integrante del sistema público (nacional y/o provincial) de política social en torno a la atención de la pobreza.

Las prácticas descentralizadas, especialmente las que se apoyan para su gestión en la contraprestación de los beneficiarios (alimentos, abrigo, medicamentos), dan lugar a otro tipo de arreglos y a grupos de

presión derivados de los mismos proyectos. En algunos casos estos grupos constituyen una expresión emergente de la misma focalización de la que son objeto los beneficiarios de estos programas, y son gestores de nuevas centralidades urbanas cuyos enclaves territoriales se corresponden con la concentración geográfica de la pobreza, como son los barrios marginales y las periferias urbanas.

Una de las derivaciones negativas de los procesos de coestión en el campo asistencial es la dificultad de diferenciar entre las competencias de los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias. En materia de salud y nutrición, tratándose de familias con NBI, este aspecto es particularmente grave. Esta observación se puede hacer extensiva a otras temáticas en las que se utiliza la misma metodología: vivienda social, abastecimiento de agua potable, cuidados infantiles, entre otros.

La ejecución de programas con base en el trabajo de voluntarios y la consecuente desprofesionalización en el tratamiento de las necesidades sociales es resultado de una estrategia muchas veces obligada de los gobiernos municipales para poder implementar los programas con los pocos recursos. En consecuencia, como ya se expresó, se socializan los riesgos de la pobreza entre grupos afectados, en lugar de hacerlo de manera colectiva, con el conjunto de la sociedad, y así superarlos.

A modo de hipótesis es posible pensar que en la manera particular en que se articulen territorialmente los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del Estado, se generan centralidades donde las redes de atención a la pobreza convergen con mayor o menor distancia del Estado, que si bien es el principal proveedor actúa a través de diferentes mediaciones (dirigentes y organizaciones sociales). Es en este punto que las redes sociales pasan a cobrar mayor entidad (social y/o política), especialmente si actúan en su nombre.

En materia alimentaria, los aspectos señalados para las políticas descentralizadas presentan algunas particularidades propias de lo que se puede definir como una prestación potencialmente conflictiva por actuar en torno a necesidades de subsistencia con altos niveles de des-

centralización en redes autogestionadas, lo que favorece una trama de *mutua implicancia* entre gobierno y organizaciones sociales, aspecto que tiene un efecto reproductor tanto en la oferta de la política social, como en el problema que esta atiende.

La trama de organizaciones, tanto las proveedoras, como las *administradoras*, forman *redes territoriales de asistencia*, que, a su vez, se pueden definir como sistemas de relaciones entre organizaciones y personas que se articulan en torno a una o más políticas actuando como mediadores entre las necesidades y los recursos asignados para ese fin (alimentación, abrigo, salud, etc.). Estas redes constituyen sus propios nodos y disputan, en el territorio, poder sobre la base de la legitimidad que le da la atención de problemas urgentes. En ese sentido la urgencia tiende a retroalimentarse en torno a la precariedad de las mismas redes. De ahí la suerte de aislamiento de estas redes con otros entramados urbanos más vinculados al crecimiento y el desarrollo. El efecto reproductor de las redes se explica también por el bajo nivel de institucionalización que se observa de estas redes a pesar de su magnitud. El gobierno municipal es parte del dispositivo que promueve con las organizaciones y, a su vez, conforma otro subsistema, como institución de política social, junto a los otros niveles de gobierno.

Bibliografía

- Aceves González, Francisco (1997). *La territorialidad punto nodal en la intersección del espacio urbano*. Disponible en www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/30_1997/275-301.pdf, visitada en septiembre 2008.
- Altwater, Elmar (2007). "Hambre, subdesarrollo y medio ambiente". En *Geografía del Hambre Hoy. Revista Realidad Económica*: 226. Buenos Aires: IADE.
- Arias, Ana (2006). "Experiencias organizativas y conflictividad social en la Argentina contemporánea". En *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Bertolotto, M. y Clemente, A. (2008). "La planificación para el desarrollo local: un marco analítico para examinar el rol de los municipios en tanto productores de política pública". En *Trabajo Desarrollo y Diversidad*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Castel, R. (1998). *La Gestión del riesgo social*. Madrid: Anagrama.
- Centro de Estudios sobre nutrición infantil (CESNI) (2008). "Programas Alimentarios en Argentina. Tercera Sección". Disponible en www.cesni.org.ar/home.php, visitado en febrero 2008.
- Clemente, Adriana (2008) "Políticas Sociales y Acceso a la educación, salud y programas de alivio a la pobreza". En *Impacto de la descentralización en América Latina*. Washington: OEA.
- Clemente, Adriana y Mónica Girolami (2006). *Territorio, emergencia social e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Esping-Adersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Franco, Carlos (1994). "Ciudadanía Plebeya y Organizaciones sociales en el Perú". En *Democracia emergente en América del Sur*, G. de la Sierra (Comp.). México D. F.: CIICH: UNAM.
- Freeman, Linton (2000). "La centralidad de las redes sociales: clarificación conceptual". *Política y Sociedad* N° 33: 131, 148. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Economía de la Nación (MECN) (2003). *Análisis del gasto 2003. Evaluación de programas sociales 2003-2004*. (Documento de trabajo)
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (2006). *Inventario de programas de protección social 2003-04*. Disponible en www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/prog_sociales/guia_instrucciones_2003. Julio, visitado en julio 2006.
- Moreno, Luis (2007). *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad o Universalismo?*. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/setiembre>, visitado en julio 2008.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Imaginarios enfrentados: San Telmo, centro histórico de Buenos Aires

Mónica Lacarrieu¹

Hace muchos años me dirigí a Los Ángeles, Estados Unidos, con mucho interés por conocer una urbe que varios autores postulaban como el paradigma urbano de fines del siglo XX. La vía de acceso era una autopista que supuestamente desembocaría en el “corazón” de la ciudad. Pero, por el contrario, la autopista se convirtió en un recorrido sin fin que no decía nada acerca de una ciudad llamada Los Ángeles: aparentemente nunca desembocaría en una urbe.

A diferencia de Massimo Canevacci (1997) que decide perderse y sentir el placer de ser extranjero en una ciudad como São Paulo, yo me encontraba perdida, persiguiendo casi obsesivamente un cartel, una señal o una visión que sugiriera “esta es la salida correspondiente a Los Ángeles”. La ciudad estaba ausente, pero sobre todo lo estaba desde mi idea de ciudad: me faltaba el núcleo, el espacio que condensara poder político y social, y especialmente el centro histórico desde el cual flanear sobre la ciudad en su conjunto. Aún tengo en mi memoria el momento en que, desesperada por ese centro, salí de la autopista y, en una estación de servicio, decidí preguntar a alguien, con aspecto de latino, sobre el núcleo urbano de la ciudad. Todavía recuerdo la sorpresa de esa persona: *¿el centro?* Y luego de meditar: *¿el downtown?*

1 Dra. en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del CONICET. Directora del Programa de Antropología de la Cultura del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA y profesora en la misma universidad.

Ante mi respuesta afirmativa, el informante en cuestión me envió a lo que sería de ahí en más el “centro de Los Ángeles”: una centralidad sin centro, desprovista de poder político y social, apenas marcada por alguna calle apropiada por mexicanos o por algunas torres espejadas que en cualquier ciudad suelen denotar que allí hay oficinas.

Esteban Krotz (2002) ha señalado que la pregunta antropológica—incluso previa a la institucionalidad científica de la antropología—ha estado marcada por el asombro, obviamente por el asombro ante el encuentro con el otro. Y efectivamente, podría decir que fue el asombro lo que caracterizó mi mirada inocente sobre Los Ángeles². La explicación a la falta de centro en esta ciudad deviene de una conformación urbana que Sharon Zukin (1996) identificó como “la ciudad moderna reciente (construida entre 1900 y 1950)”, “paisaje urbano” contrapuesto a “la ciudad moderna antigua (construida entre 1750 y 1900)”, en tanto “no posee esa concentración espacial que ecuaciona centralidad y poder”.

El relato subjetivo y personal con que comencé este texto sirve para pensar las ciudades más allá de lo urbanístico, pero *desde* lo urbanístico. La experiencia de centralidad que he vivenciado y con la cual he socializado en Buenos Aires, llevó a que buscara en Los Ángeles *una ciudad* con su *centro*. Y no cualquier centro, sino un *centro histórico*, toda vez que, a pesar de la errática presencia del mismo en Buenos Aires, me he constituido como sujeto social en términos de un *hábitus*³ (siguiendo a Pierre Bourdieu) que me lleva a rastrear en cada ciudad un núcleo estructurante de lo urbano, condensador de historia, poder y centralidad.

2 Resulta interesante que en un reciente reportaje a Armando Silva (María Elvira Ardilla, 2008: 18), él señalara que “los imaginarios urbanos hoy [se entienden] como una teoría del asombro social (...)”. Para el autor, esa afinidad con el asombro deviene de la asimilación del imaginario con el deseo y en el caso de las ciudades, está claro que con el deseo ciudadano.

3 El *habitus* es “un sistema de disposiciones durables y transponibles a nuevas situaciones, estructuras estructuradas, predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes” (García Canclini, 1984: 27).

Dicho en términos afines a este texto, como sujeto y como parte de diversos grupos sociales urbanos, me muevo entre imaginarios que indefectiblemente permiten imaginar las ciudades con su centro histórico, siendo este espacio el que desde el sentido común procuro hallar y visitar cada vez que llego a una ciudad desconocida.

Esta breve introducción permeada por la carga vivencial subjetiva sirve para plantear los objetivos de este texto. Así, es mi interés reflexionar críticamente sobre la problemática de la centralidad urbana, particularmente sobre la vinculada a los centros históricos, al colocar la mirada en la perspectiva de los imaginarios sociales y urbanos. Considero que, como nunca, este enfoque se vuelve sumamente pertinente para incluso comprender las nuevas intervenciones culturales que en la actualidad tienen lugar en dichos espacios. Se procura atravesar en forma compleja aspectos teóricos con situaciones empíricas ligadas a la ciudad de Buenos Aires.

Revisitando la “insoportable/soportable levedad de lo urbano”⁴

En un artículo que denominé “La insoportable levedad de lo urbano” (2007) indicaba que autores como Armando Silva recientemente habían alertado sobre las *perspectivas únicas* que ponían el acento en la *pesadez* de la materialidad de lo urbano. Considero que su insistencia se asociaba, más que a un llamado de atención hacia ciertas disciplinas enfáticamente materialistas —incluyendo a las Ciencias Sociales en su tono más objetivista—, a procurar colocar en escena a los seres humanos que día a día caminan, viven, recorren, experimentan la ciudad. De cierta forma, esta alerta se liga a la sensación que muchos antropólogos hemos tenido cuando, al observar imágenes del patrimonio arquitectónico, nos preguntamos: *¿y donde está la gente?*

4 Parafraseamos aquí el título de la bellísima novela de Milan Kundera: “La insoportable levedad del ser”.

Por ello, casi irónicamente titulé ese apartado como “La insopportable *levedad* de lo urbano”. Allí decía que el reclamo por la ausencia de gente se había transformado en un reclamo por la negación de la trama simbólica que atraviesa la vida social, responsabilizando de ello a la “pesadez” de la arquitectura, los edificios, los espacios geográficos, en consecuencia a una lógica binaria en torno de la cual se constituía la mirada de lo urbano. La distinción entre la materialidad y la inmaterialidad asumía una contradicción en sí misma: la insopportable “levedad” de lo simbólico/imaginario hacía imposible revelar la importancia de la “pesadez” de los sujetos que caminan, viven, recorren y experimentan cada día la urbe.

La “ciudad sin cuerpos”—cuerpos tan pesados como los edificios o los bienes patrimoniales— nos llevó por el camino de lo inevitable: salir de la materialidad de las “cosas” solo sería posible visibilizando la levitación de los sistemas de símbolos que ordenan la vida en sociedad, pero que, sin embargo, pueden cristalizarse en objetos, edificios, discursos, imágenes e imaginarios, en cualquier práctica social, pero nuevamente sin la pesadez de los cuerpos de los sujetos que son los que, después de todo, dan vida a esa cartografía de imaginarios y representaciones simbólicas.

En consecuencia, Silva apunta a la necesidad de considerar que lo urbano, además de construirse materialmente, debe pensarse como el producto de proyecciones imaginarias fuertemente relacionadas a las vivencias y prácticas de los ciudadanos; una forma de empezar a hablar de los imaginarios y de su “corporalidad”. Sin embargo, esa manera de incluir la corporalidad de los imaginarios no alcanza mientras la ciudad pierde el cuerpo pesado de la materialidad, ya que la vida de los signos no solo empieza a densificarse, sino que puede imponerse más allá de los sujetos, y aunque parezca irónico, adherirse a los bienes sin mediar apropiación alguna por parte de los sujetos y así, levitar cual si fuera el “alma de las cosas”.

De hecho, es Silva quien dice que “los imaginarios no son una teoría de archivos mentales, ni de recolección de fantasías desprendidas de la realidad empírica. Los imaginarios se incorporan en las cosas, en los

hechos, en las personas y en sus memorias, es como si estuviesen en el aire e impregnasen a los transeúntes” (Silva, 2008: 30).

La mirada construida acerca de los imaginarios es funcional a los nuevos procesos de recualificación cultural que hoy tienen lugar sobre todo en los centros históricos de nuestras ciudades. La flamante visión que acompaña a organismos internacionales, gobiernos, técnicos, gestores, supone el “crear un ambiente/atmósfera” que junto a edificios, monumentos, objetos y artefactos en general puede derivar en la generación de un lugar cultural que, como la cultura en su sentido supraorgánico⁵, o idealista, adquiera autonomía y levite ya no solo por encima y más allá de las “cosas” materiales, sino incluso de los sujetos y grupos sociales. Desde esta óptica, la “levedad” puede resultar tan “insoportable” como la “pesadez” y solo volverse “soportable” si logramos integrar materialidad-inmaterialidad.

Procurar desnaturalizar el lugar común según el cual dar cabida en el espacio urbano a los imaginarios sociales como herramienta necesaria para la inclusión de sujetos y grupos, y en consecuencia para el encuentro de su lugar de pertenencia, no solo implica discutir con su “levedad”, sino también poner en juego el “peso” que aún poseen edificios, monumentos y otros. La densidad con la cual aún se inscriben las “cosas” en el espacio, pero sobre todo su condensación en la construcción de las imágenes urbanas y su legitimación hegemónica en el sentido común de las personas —vivan o no en centros históricos—, lleva a repensar sobre el papel de relevancia dado en la actualidad a los imaginarios en ciertos espacios como las centralidades históricas urbanas.

En otro texto referido a los centros históricos, Armando Silva se pregunta: “¿Cómo entender desde una condición imaginaria a los centros tradicionales que aparecen enclavados en nichos espaciales e históricos e incluso en ocasiones dentro de límites concretos?” (Silva, 2006: 45). En sintonía con esta inquietud, nos preguntamos hasta

5 El carácter “supraorgánico” de la cultura fue desarrollado por los antropólogos culturalistas de principios del siglo XX. Particularmente Kroeber (citado en Montero, 1991) concluía que la cultura se constituía en su sobredeterminación y en autonomía respecto de cada sujeto particular que pudiera conformar la sociedad en cuestión.

donde la relación entre centros históricos e imaginarios sociales es disfuncional e incoherente en sí misma, toda vez que la idea de centralidad histórica se constituye “naturalmente” desde la “materialización” del lugar específico y excepcional, que solo encuentra asidero en la “existencia” de patrimonio, en este caso, necesariamente arquitectónico y monumental.

En este punto me permito hacer una digresión de orden teórico para observar la aparente contradicción que se plantea. Recurramos a dos situaciones empíricas de distinto tenor y escala para dar cuenta de la problemática teórica que, a nuestro entender, hay que considerar al hablar de imaginarios y centralidad, particularmente de centralidad histórica.

Mircea Eliade ha señalado que “(...) para poder durar, para ser real, la nueva ciudad debe proyectarse, por medio del ritual de construcción, en el *Centro del Universo*” (Eliade, 1953: 320). Retomando esta idea, Campra dice que “el centro del mundo es el único lugar posible para una fundación y viceversa, el lugar en que se funda la ciudad se constituye, por el hecho mismo de su elección, en centro del mundo” (Campra, 1994: 22). Desde esta perspectiva, el acto de fundación implica la creación e instauración de un centro consagrado a partir de su ritualización, conocido y reconocido por los ciudadanos.

Como se observa, la idea de centralidad es el resultado de una operación según la cual el lugar se sacraliza como tal una vez que ha acontecido el acto material de la fundación —marcado por la colocación de una piedra, un monolito o algo similar y una vez que su fundador realiza una serie de acciones rituales que siempre comportan gestos, no solo simbólicos, sino también materiales, que son fundamentales para que en el futuro ese lugar pueda ser reconocido como centro y como lugar diferente asociado a la fundación—. La historia, en este sentido, objetiva el acto en documentos, archivos, fuentes diversas, en algún monumento o placa, todas señales a las cuales podrán agregarse rastros materiales revelados por la arqueología.

Se trata de un acto que sobre todo se plasma en imágenes, las que permiten verificar y confirmar que el fundador estuvo allí y que la

fundación fue realizada. Resulta interesante el caso de la ciudad de Buenos Aires que, aún en la actualidad, se presenta como una ciudad con origen incierto. Sus ciudadanos aún debaten acerca del lugar-ombiligo que la vio nacer. Según los datos que provienen de la historia oficial, la ciudad de Buenos Aires tuvo su primera fundación en 1536 en las proximidades del Riachuelo, se dice que en el corazón mismo del Parque Lezama, con Pedro de Mendoza como fundador—de hecho, así fue decretado en 1936 por una comisión oficial—. De su segunda fundación se cuenta que fue liderada por Juan de Garay en 1580, asentándose unos pocos kilómetros al norte de la anterior, en donde se levantó un fuerte que hoy puede verse en los sótanos del lado sur de la Casa Rosada.

Pero el centro de Buenos Aires aún sigue siendo objeto de polémica. A las versiones oficiales, los ciudadanos suelen agregar sus propios relatos delimitados por dos imágenes: la de Pedro de Mendoza y la de Garay. Así, quienes residen en las *entrañas de la zona sur* de la ciudad, en parajes más alejados de la centralidad oficial (como en el Parque de los Patricios), sugieren su propia leyenda, aquélla que refiere que la fundación de Buenos Aires se produjo en el corazón mismo de dicho parque, en donde antiguamente se ubicaron los mataderos. Otros ciudadanos, por su parte, como el entrevistado en el barrio de San Cristóbal, desvirtúan el primer mito de origen e instalan nuevamente la duda legendaria sobre el sitio fundacional de la ciudad:

Es imposible que Pedro de Mendoza haya fundado esta ciudad. Él era sífilítico y lo único que hizo fue venir y morir con los otros en alta mar. ¿Sabe cuál es el monumento a la mentira en Buenos Aires? El Obelisco, que en su base se alude a Pedro de Mendoza como fundador de la ciudad. El fundador de Buenos Aires fue Juan de Garay, ese sí que era un verdadero hombre, un verdadero conquistador, él tenía la orden de fundar ciudades, pero ¿sabe quién fundó Buenos Aires? Fueron los paraguayos, desde donde partió Garay. ¿Y sabe cuál fue el primer barrio porteño? San Cristóbal, porque luego que Garay dibujó el damero de la ciudad, comenzó a ceder territorio a su lugarteniente y lo hizo más allá del damero, en el arrabal, y éste iba hasta la

Av. San Juan y le puso San Cristóbal porque el buque en el que navegaba así se llamaba (...).

Este planteamiento pone en escena el conflicto en torno al acto fundacional. Mientras asimila la segunda fundación como la única y oficial, recoloca el sentido del ritual de consagración de una ciudad nueva, asumiendo un centro aurático en el entorno de la actual Casa Rosada, y simultáneamente en un único barrio también creado por este conquistador. La “ciudad perdida” de Pedro de Mendoza es rastreada en la actualidad por arqueólogos que intentan reconstruir lo que pasó con Buenos Aires. El misterio que ronda en torno a esta primera fundación permite eliminar esa primera ciudad de los imaginarios sociales, naturalizando de manera incuestionable esa “centralidad” de la segunda fundación.

Si el acto fundacional supone el levantamiento de los cimientos y la definición de lo que será de ahí en más la ciudad, en Buenos Aires ese acto sigue siendo objeto de disputa por parte de ciudadanos y especialistas, aunque débil ante los relatos e imágenes públicos, los que persisten en legitimar a Garay.

El ejemplo retomado permite dar cuenta de la relevancia que siempre tuvieron –como señala Zukin (1995: 15), desde hace cien años al menos– las representaciones e imágenes visuales para vender la ciudad y su centralidad; un ejemplo interesante al respecto son las tarjetas postales. La imagen urbana que se legitima valoriza un sitio, un entorno, en el caso mencionado, la centralidad fundacional, cristalizándose en su visualidad y materialidad. La imagen no solo materializa y monumentaliza, sino que también delimita el espacio al organizar una matriz de pertenencias consensuada y a la que se adhiere la mayor parte de la ciudadanía. Es a partir de la imagen consolidada desde donde los imaginarios sociales son procesados de manera cambiante e inestable. No obstante, en pocas ocasiones estos imaginarios se alejan de la imagen consolidada, en tanto son reconstrucciones imaginativas que se elaboran desde cierto punto de vista, focalizándose particularmente en el patrimonio arquitectónico e his-

tórico antes que en la “cultura expresiva” que, en general, ha quedado desenchajada de esas imágenes visuales.

Retomando en parte los dichos de Fuentes Gómez (2000: 3) la imagen urbana es una “representación mental global del medio urbano”, que se construye a partir de determinados rasgos y/o atributos seleccionados especialmente desde distintos lugares de la ciudad, a fin de sintetizar una imagen que diluya otras tantas posibles. Representación urbana que se reapropia de algunas partes de la ciudad, sobre todo de aquellas que condensan centralidad. Es desde la imagen que llevamos inscripta en nuestro conocimiento, que podemos percibir y reconocer genéricamente la centralidad histórica de cada ciudad y/o, al mismo tiempo, identificar diseños diferentes de centros históricos peculiares a la ciudad de Buenos Aires, París, Barcelona o México (Augé: 2001).

Resulta interesante evocar una situación vivida con una visitante centroamericana, residente en Estados Unidos desde hace muchos años. Ella deseó conocer Buenos Aires desde que su madre, en su ciudad natal, San Juan de Puerto Rico, la había socializado con películas argentinas y el tango. Su deseo —ya hemos dicho que los imaginarios, según Silva (2008), son parte de una teoría sobre los deseos, llegando a producir, en ese sentido, afectos y pasiones— se emparentaba con el de su madre y con las emociones que Buenos Aires, y no Asunción o Santiago de Chile, despertaba en todos aquellos que conocían la historia de la visitante. El recorrido que realizó, primero por centros comerciales asumidos como iguales a los de Estados Unidos y luego por San Telmo, fue hecho con espontaneidad y al mismo tiempo como si tuviera el “conocimiento local” (Geertz, 1994) necesario como para realizar ese itinerario y no otro.

¿Este es el casco histórico de la ciudad? fue su pregunta mientras desde un bar miraba hacia las calles que acababa de recorrer. Antes de responderle, ella misma, ansiosamente, relató:

Nosotros vinimos a la plaza (refiriéndose a la Plaza Dorrego, el centro de San Telmo) y empezamos a recorrer las callejuelas. Llegamos a la

Plaza de Mayo y yo me preguntaba: si este no es el casco histórico, ¿cuál es? Pensaba que por ahí hubo otro en el momento de la fundación y luego se repitió algo similar en este lugar. Pero algo no encajaba, porque cuando llegué a esa plaza dije: esto tiene que ser [el casco histórico] porque es como construían los españoles cuando llegaban: la plaza, la catedral; y esto me pareció tan histórico (...). Esas callejuelas, esas casas. Fijate esas esquinas. ¿Saben que? Me hizo acordar mucho a San Sebastián, a esos pueblos españoles, los que yo conozco, así, antiguos [refiriéndose a un estilo colonial].

Mientras nos íbamos del lugar, ella señaló hacia las cuatro esquinas y como para concluir nos dijo: *¿ven lo colonial? Se nota en las esquinas*. El relato permite visualizar aspectos centrales de la disquisición conceptual que aquí me interesa esclarecer. Por un lado, la visitante manifiesta que en su *habitus* se alojan las huellas de la matriz que ha prevalecido en la conformación del patrimonio histórico creado para la modernidad y la conformación de los Estados-nación. Lo que posee “cara de antiguo” (Setubal de Rezende Silva, 1996: 166) y lo asimilable a una “imagen colonial” resume la representación española que se supone se ha desparamado por las ciudades de América Latina y ha dejado rastros concretos en los denominados “centros históricos”. Desde este “parecido de familia” (retomando la expresión de Wittgenstein utilizada para referirse a los juegos de lenguaje como “una complicada red de parecidos que se superponen y entrecruzan. Parecidos a gran escala y en detalle”) (Witgenstein, 1988: 87), quien ha visto un centro histórico “colonial” con calles un poco más angostas que lo habitual, con veredas relativamente estrechas, con farolas que remedan ese pasado, con empedrados apropiados para carretas, aunque diferente, efectivamente reproduce esa imagen global que nos permite identificarlo y reconocerlo.

En el concepto que desarrolla Hiernaux (2006: 33), esta construcción de imagen responde al “imaginario patrimonialista” que “sería el conjunto de figuras/formas/imágenes a partir de las cuales la sociedad actual, o por lo menos una parte de ella, concibe la presencia de elementos materiales o culturales del pasado en nuestro tiempo y nues-

tro espacio de hoy". Para el autor, ese imaginario recreador de una imagen que puede reproducirse hasta el hartazgo es también el instrumento y referente que guía, desde el poder, planes y programas, desde los cuales se imponen a la sociedad ciertas marcas físicas y manifestaciones culturales-históricas legitimadas.

Nuestra visitante estaba impregnada de esa imagen reconocida que lleva a estandarizar y estereotipar la representación de "un" centro histórico (o sea a recurrir a una simplificación o generalización que deviene de una propuesta elaborada con anterioridad y más allá de cada historia subjetiva). Cabe destacar que las nuevas intervenciones culturales que hoy tienen lugar en la mayoría de los centros históricos latinoamericanos tienden a operar con una estética decretada desde la cual no solo identificamos una forma, una figura y una imagen (color, estilo, etc.), sino que volvemos intercambiables los diferentes espacios de este tipo: el Pelourinho es similar a Cartagena de Indias, el Viejo Panamá a La Habana, la propuesta para San Telmo en Buenos Aires tiene parecidos de familia con la del zócalo mexicano⁶, y así indefinidamente, de tal modo que un *collage* de varias imágenes ligada a estas recualificaciones urbanas ofrece una imagen indiferenciada desde la cual resulta imposible distinguir uno de otro. Se impone un modelo o una imagen matriz que sintetiza la representación actual del centro histórico: a los componentes de la vieja representación se agregan otros, sin embargo, siempre elementos materiales, visibles, necesariamente observables.

No obstante, la visitante había elaborado esa imagen a partir de diversos "trabajos de la imaginación" (Appadurai, 2001) desplegados a través de su historia y en el marco de su vida cotidiana. Aunque condicionada por la "imagen correcta" o el "deber ser del centro histórico imaginado" que impone el "cómo debemos imaginar un centro histórico" y desde allí experimentarlo, ella podía y pudo diferenciar

6 Es obvio que el centro histórico de Buenos Aires no posee la majestuosidad, ni la profundidad histórica que sí caracteriza al Zócalo de México D.F. Sin embargo, los nuevos procesos de recualificación procuran imponer una estética y estilo, desde los cuales encubrir las diferencias.

San Telmo en la Buenos Aires localizada mediante ese trabajo elaborado en el contexto de su vida diaria, práctica social definida desde la experiencia cotidiana local atravesada por las imágenes que vienen desde otros mundos, reelaboradas en el mundo propio (esto se incrementa en los últimos años con el acrecentamiento de movimientos de personas, pero también de pantallas asociadas a la televisión o el Internet difusoras de todo tipo de imagen construida para los medios)⁷. Trabajos de la imaginación esclerosados en el contexto de producción de imágenes, en consecuencia liberados en los procesos de producción de imaginarios sociales.

Desde esta perspectiva, partimos de la necesaria diferenciación entre imagen(es) e imaginarios urbanos. Las imágenes urbanas, en este sentido, son construcciones espaciales, culturales y sociales, producto de campos de lucha simbólica. Son construcciones parciales, simplificadas y distorsionadas (Fuentes Gómez, 2000). Las imágenes no son la “realidad”, sino la representación de esa “realidad” que se constituye a partir del resumen de evaluaciones, concepciones del mundo, preferencias, homogeneizando una idea de centralidad, en el caso que analizamos aquí de centralidad histórica. Así, toda imagen urbana es un cúmulo de estereotipos, de cuya sumatoria emerge una imagen estereotipada y, en ese sentido, es una “falacia: no es mentira, pero no es absolutamente cierta”⁸. Toda imagen urbana tiende a estabilizarse y, si

7 La visión de Clifford Geertz (1994: 96) sobre “el sentido común como sistema cultural” puede ser tan útil como la de la estereotipación condensada en una imagen urbana. Para el autor el poder del sentido común deriva de la fuerza que adquiere y socava el entramado cultural de una sociedad, permitiendo que una vez naturalizado uno pueda interpretar “las immediateces de la experiencia”, sin embargo, a partir de lo que uno, como parte de ese sistema, puede hacer con las cosas que conforman ese sistema. Eso lleva a la elaboración de un sentido común a todos aquellos que forman parte de la experiencia del mismo, pero que puede ser interpretado de forma deferente según el proceso de historicidad local (Geertz pone en juego, como ejemplo, la relación de Evans Pritchard con los azande y el lugar que dan a la brujería en sus interpretaciones de las cosas que les suceden y que el antropólogo no sabe interpretar desde su sentido común).

8 “Para entendernos, convertimos la realidad en estereotipos”, Entrevista de Claudio Martyniuk a Miguel Rojas Mix, *Zona, Clarín*, domingo, junio 4 2006. Buenos Aires.

bien puede mutar ligeramente, integrando nuevos componentes, quitando otros, con frecuencia son construcciones que operan casi inmutables a lo largo del tiempo, con fuerte incidencia sobre los modelos políticos urbanos, pero también sobre los imaginarios y prácticas sociales.

Las mismas acaban constituyéndose en la materia prima de discursos, valores y prácticas sociales, decidiendo incluso desde estos qué formas de apropiación de los espacios se autorizan y qué rasgos culturales deben asumirse. Como señala Renée De la Torre (1998: 46) se trata de “(...) proyectar una territorialización de la [imagen] hegemónica de lo que la ciudad debe ser y de cómo debe ser vivida; de los límites entre lo propio y lo ajeno; lo permitido y lo prohibido; lo tolerable y lo intolerable; lo nombrable y lo innombrable”. La imagen, en este caso, normalmente asociada al poder, es prescriptiva (Torres y Ribeiro, 1996) y resulta en un “arreglo espacial”, según Fraya Freshe (1997: 126).

Pero retomando el título de un artículo de Miranda Vieira (1999), “¿la imagen lo dice todo?”, es evidente que la respuesta a esta pregunta es bastante simple: la imagen no nos dice todo acerca de la ciudad o de la centralidad de la que habla. Es en este punto en que los imaginarios sociales no solo emergen sino que además complejizan el asunto.

Algunos autores hablan directamente de los imaginarios urbanos indiferenciándolos de la concepción de imagen dada (Duque Fonseca, 2005) Mientras otros, diferencian las imágenes de los imaginarios (Fuentes Gómez, 2000). Algunos prefieren pensar que los imaginarios no son otra cosa que las representaciones sociales tan bien definidas por los autores clásicos de la sociología (Durkheim en el pasado, más recientemente, Bourdieu), mientras otros, consideran que los imaginarios son la etapa previa a la construcción de las representaciones (Duque Fonseca, 2005). Sin entrar en las disquisiciones conceptuales de los autores mencionados, nos inclinamos por pensar que imágenes e imaginarios constituyen cuestiones conceptuales de diferente orden.

9 Los “arreglos espaciales”, que como veremos también pueden ser, sobre todo en la actualidad, también culturales y sociales, tienden a la comprensión en un determinado tipo de mirada de espacios, comportamientos, trazos urbanos que se quieren exhibir e iluminar, frente a otros que se procura silenciar.

En concordancia con Nieto (1998: 125, citado por Fuentes Gómez, 2000) consideramos que

el imaginario urbano constituye una dimensión, por medio de la cual los distintos habitantes de una ciudad representan, significan y dan sentido a sus distintas prácticas cotidianas en el acto de habitar, constituye una dimensión en la que se establecen distintas identidades pero, también, se reconocen diferencias.

El problema sería simplificar lo imaginario a la dimensión simbólica de la ciudad, pues en ese caso cuál podría ser la diferencia con la conformación de la imagen urbana —en cierta forma es lo que prevalece en la bibliografía sobre lo urbano y la relevancia adquirida por el componente simbólico-cultural—. En este sentido, nos inclinamos por cierta afinidad conceptual entre los imaginarios y las representaciones sociales, pensando en los imaginarios como puntos de vista diferentes, también desiguales, emergentes de la construcción simbólica de la “realidad” social, y en el caso de las ciudades, de la “realidad urbana”. Como las representaciones, los imaginarios sociales permiten estructurar y organizar el mundo social a partir de la construcción de modelos que operan simbólicamente a través de discursos y prácticas concretas.

Al distinguir imágenes de imaginarios, las imágenes son observadas como “las explicaciones públicas urbanas” que se condensan y tienden a cristalizarse simbólicamente. De hecho, Néstor García Canclini, en su obra *La Ciudad de los Viajeros* (1996: 108), nos señala la distancia y hasta desacuerdo que existe “entre los imaginarios privados y las explicaciones públicas” que, de acuerdo al autor, se magnifica en megalópolis tan difíciles de abarcar. Efectivamente, las imágenes urbanas son mayormente construcciones “oficiales y oficializadas” que operan, como hemos visto, en tanto instrumentos de poder y control impostando “políticas de lugares” (Delgado, 1998) a diferencia, según hemos observado más arriba, de los “sentidos de los lugares”¹⁰ emer-

10 “El sentido de lugar no está dado por el propio lugar sino por las representaciones que le atribuyen los pobladores a los sitios, es decir, por las imágenes y los imaginarios que

gentes del conjunto de imaginarios compartidos y/o en disenso por y para los diferentes grupos sociales. No obstante, si aceptamos la distinción que realiza García Canclini, nos quedamos polarizando las imágenes del lado del poder público, y los imaginarios del lado de la vida cotidiana, sin embargo restringidos a construcciones del ámbito privado con escasas posibilidades de ser legitimados.

Entonces, imágenes e imaginarios no son la misma cosa. En palabras de Licona Valencia (2000: 30), “la producción social de una imagen no es sinónimo de producción social de un imaginario. Sin embargo, así como (...) por sí solas, las imágenes no constituyen imaginarios (...)” éstos son atravesados por las imágenes de forma desigual en sus procesos de construcción. Esto quiere decir que la imagen-síntesis y/o las imágenes urbanas se incorporan transversal y desigualmente en los procesos de producción de los imaginarios sociales. Así es que las imágenes son mayormente el producto del orden social legitimado, no obstante, construyéndose y reconstruyéndose entre las prácticas sociales; por el reverso, los imaginarios se nutren de dichas imágenes, las que también son procesadas consensuándose o colocándose en el nivel de las disputas. En este sentido, los imaginarios sirven tanto para consensuar imagen y “paisaje”, como para disputarlos, en procura de imponer y legitimar “contra-paisajes”¹¹ derivados de nuevos sistemas de clasificación y nuevos modelos urbanos. De los imaginarios que disputan un lugar en el mundo urbano, pueden surgir imágenes transgresoras, que seguramente serán vistas por el poder como “desviadas” del modelo urbano idealizado.

Las imágenes son el resultado de un “trabajo” de producción de sí mismas, producto de intercambios e interrelaciones con los contextos socio-históricos y políticos en que se forjan. Pero, al igual que los ima-

elaboran sobre lugares con atributos y significados particulares, que siempre son históricos y determinados por la cultura” (Fuentes Gómez, 2000: 7).

- 11 Retomamos la idea de “contra-paisajes” de los debates originados con posterioridad al Grupo de Trabajo coordinado por Heitor Frúgoli y Luciana Teixeira de Andrade en la XXIV Reunión Brasileira de Antropología, organizada por la Asociación Brasileira de Antropología en Olinda (2004), del cual participamos junto con María Carman y Florencia Girola.

ginarios, son resultado de un proceso, es decir no solo es necesario reconocer el contexto socio-político e histórico sino también los procesos —en términos de continuidades y discontinuidades— en relación a los cuales se producen.

San Telmo: entre fundaciones y refundaciones emergen los imaginarios sociales

“Entre centro real y discurso sobre la centralidad, existe una multiplicidad de lecturas y enfoques. No es lo mismo referirse al centro y la centralidad desde las fronteras de la periferia, como tampoco lo es convertir en reflexión el tema del centro desde las entrañas mismas de su territorio (...)”.

Ludeña Urquiza

Efectivamente si orientamos nuestra mirada hacia el centro histórico de Buenos Aires, veremos que aunque ese espacio constituido como “extraordinario” y por ende como “real y acabado”, en cierta forma como un espacio de “todos” y al mismo tiempo de “nadie”; es el resultado de un discurso o retórica desde la cual se “inventó” un “barrio colonial” y se refundó en ese sentido. La ausencia de un “centro histórico” en Buenos Aires (hasta el año 1978 en que se reconoció por decreto, aunque desde los años sesenta comenzó su refundación), es entendible con base en la imagen que se positivó en relación a esta ciudad: una urbe moderna y vinculada al progreso debía reconstruirse sobre la base del cambio y a lo nuevo. La imagen predominante de la ciudad era adversa (y aún lo sigue siendo) a la idea de un espacio condensador de pasado, pero sobre todo a la matriz colonial que debía legitimarse. Así, la imagen de lo colonial sobreviene por efecto de su yuxtaposición con la imagen moderna de la ciudad, toda vez que lo colonial solo es retórica, mientras lo que queda en el espacio es justamente modernidad evidentemente maquillada de patrimonialización.

“¿Es posible que las imágenes se cristalicen a tal punto que permanezcan en el tiempo, trascendiendo y sobrellevando prácticas y apropiaciones conflictivas que los contestan, no obstante, sin lograr éstas imponerse en pos de su recomposición?” (Lacarrieu, 2007), nos preguntamos en otro escrito. Efectivamente, la coexistencia de dos imágenes unificadas en un rumbo “normalizador” de lo que puede admitirse en este centro histórico, ha hegemonizado una “cadena de significados” —en el sentido de Hall (1985)— que asume su patrimonialización sin embargo travestida de modernidad. Siguiendo a Cattedra y Memoli (2006: 183) la noción de centro histórico en Buenos Aires se consolida una vez que es reconocida y reapropiada material y simbólicamente por el poder, en tanto la misma se sintetiza en una serie de componentes que lo identifican, lo reconocen y lo representan en relación al “núcleo duro” de la porteñidad (Lacarrieu, 2005).

En el “proceso de centralización” que desarrolla y culmina, curiosamente, la última dictadura militar —si bien comienza con anterioridad—, San Telmo adquiere un valor condensador de *subnúcleo* en el contexto de Buenos Aires. En ese proceso intervienen los actores con poder: el Estado, el mercado y ciertos sectores vecinales, así como especialistas vinculados al patrimonialismo tradicional. Pero como hemos señalado en el acápite anterior, si nos quedamos en la imagen, concentramos nuestra atención en la cristalización de un espacio objetivado mediante los recursos patrimonialistas materiales y obviamente en la síntesis de un orden aparentemente sin fisuras —y cabe señalar que estos espacios transitados como *excepcionales* suelen constituirse como *realidades concretas* construidas en *lo ajeno* de los sujetos y de la vida cotidiana, en los hitos seleccionados del pasado—.

La imagen consolidada a través de la modernidad urbana permitió evitar y negar todo tipo de disputa devenida de la subjetividad. Y si bien esta imagen en Buenos Aires parece congelada en el tiempo y espacio, las nuevas intervenciones culturales que hoy tienen lugar en la ciudad —especialmente en San Telmo, pero también en “nuevas centralidades” constituidas en torno de una “política de lugares” hegemonizada por el poder— y que no pueden dejar de mirarse en el contexto

de crisis socio-económica y política que ha protagonizado esta ciudad y el país, permiten una reapropiación del orden patrimonialista, sin embargo, contestado desde los imaginarios sociales. Si bien estos últimos generalmente se adhieren a las “cosas”, no obstante, son ante todo subjetivos, plurales, precarios, cambiantes.

Los imaginarios se elaboran entre el consenso, procesos de negociación y/o disputa. Los sujetos y grupos “exotizados” en acuerdo con la recualificación cultural que hoy tiene lugar —por ejemplo, los tangeros que bailan o cantan en estilo gardeliano en la zona de la Plaza Dorrego— resultan funcionales al sentido materializado de las imágenes urbanas en las que la conflictividad de otros sujetos es invisibilizada. Dichos sujetos y sus expresiones son parte de la representación de esa realidad que se constituye a partir de preferencias, deseos y aspiraciones basadas generalmente en una concepción del mundo tendiente a homogeneizar una “idea de San Telmo”.

Asimismo, quienes se vuelven defensores del adoquín o empedrado en la actualidad, parecen enfrentarse al poder público local, no obstante, el proceso de cuestionamiento que despliegan no hace otra cosa que fortalecer la imagen funcional a esa “idea de San Telmo”. Así, el adoquinado no es una “cosa” más dentro del espectro “pesado” de la materialidad con que se ha construido la ciudad, sino que da cuenta del proyecto representacional dominante —al menos para algunos— acerca de que San Telmo se quiere y es posible visibilizar —en relación a qué contexto, qué período, cuáles sujetos y grupos sociales—. O sea, no es la discusión por el adoquín, sino por quiénes merecen ser parte del centro histórico, quiénes pueden ser incluidos y tolerados, en qué marco de cosmovisión del mundo queremos continuar viviendo, quiénes son buenos y quiénes malos vecinos.

Los imaginarios de consenso, sin embargo, no pueden ser analizados sino es entre los procesos de lucha que sujetos y grupos sociales relegados, no funcionales a los procesos de centralización y recualificación patrimonial, desarrollan. Es allí donde los imaginarios sociales pueden ser estrategias que subvierten o procuran subvertir el orden naturalizado. Recientemente el Bar Británico fue puesto en venta. Los

vecinos, o al menos una parte de ellos iniciaron un proceso de reclamo que fisuró la imagen patrimonialista. Ellos arengaban: “No cierren la memoria. Británico abierto, siempre. Este bar funciona porque es como es, porque siempre está igual, con sus mesas, su reservado, su olor a viejo. Tiene magia”. Finalmente, la palabra preservación fue modificada por un *no al desalojo, reservemos nuestra identidad*. Fue obvio que los imaginarios subjetivos reclamaban algo más que la conservación de un edificio, de hecho reclamaban por los deseos, sensaciones, aspiraciones, finalmente por la identidad. Ellos no podían imaginar San Telmo sin ese bar y su posible desalojo, como dice Armando Silva, el Británico “desató pasiones”.

La tensión en que los afrodescendientes han venido desarrollando sus prácticas culturales en el centro histórico de Buenos Aires, nos referimos a las llamadas de tambores, constituyen un buen ejemplo para entender estas negociaciones y/o disputas. “No podemos reclamar como afrodescendientes el candombe, porque no existimos”. Este fue el testimonio que nos brindó Angel Acosta Martínez¹² hace ya algunos años. Su afirmación se vinculada a una *realidad* genérica asociada a una comunidad más allá del espacio en que dicha práctica cultural se realiza. Es decir, en su reivindicación prevalecía el lugar de la negritud en torno del entramado social que ha promovido su negación y discriminación, en relación a su producción social problemática para la sociedad nacional. Sin embargo, el testimonio que sigue permite observar los procesos de negociación y/o disputa en la gestión de la diversidad desarrollada en el contexto de recualificación llevado adelante por el poder local en el centro histórico:

Es muy importante lo que se está haciendo en San Telmo. Como un punto, como la cuna del candombe, por decir un lugar, no es el único lugar. Yo hablo de esta época porque, que se entienda existe la gente, que no desaparecieron los descendientes de esas personas que fueron traídas

12 Angel Acosta Martínez es afrodescendiente y fue entrevistado en el año 2006. La entrevista fue realizada por María Paula Yacovino, junto a Alejandro Frigerio y Norberto Pablo Cirio.

como esclavas. Y no solamente se practica candombe, hay muchos otros ritmos y muchas otras costumbres referentes al africanismo que se practican acá. Digamos, el hecho de que haya querido organizar eso era para darle visibilidad a la gente que existe actualmente, que no se hable más de datos demográficos y de algo que pasó como si esto ya dejó de ser.

Durante el año 2002, luego de la crisis socioeconómica de fines de 2001, una de las asambleas populares de San Telmo promovió un espacio de disputa hacia los símbolos legitimados y convenientes para la recualificación. Retomando la historia relegada del “trabajo de encuadramiento” (Pollak, 1989) que ha llevado a una “historia oficial”, quienes conforman dicha asamblea iniciaron un proceso de configuración de un nuevo relato en el que los negros que vivieron en el barrio, los esclavos, pasaron a ser reivindicados como parte de esa matriz oficializada. La disputa entablada partió de la premisa de la inexistencia de lo afro en la retórica pública y en la imagen patrimonialista con efectos sobre las prácticas relegadas y hostilizadas realizadas por estos grupos —nos referimos a las llamadas y al uso de tambores en la Plaza Dorrego (centro neurálgico del centro histórico) o en el Parque Lezama—.

Asimismo, reapropiándose de un segmento del relato histórico, la asamblea y sus seguidores promovieron no solo la reivindicación afro de antaño y sus herederos de color en el presente, sino y sobre todo el reclamo relacionado a los “negritos” ocupantes de casas tomadas o de conventillos del lugar, aduciendo que los “verdaderos y auténticos habitantes del barrio” son los negros y que por ende, son los pobres, ocupantes, “cabecitas negra” sus herederos “naturales” en cuanto a su “autoctonidad”.

Segato señala que el “color es signo” (2006: 217), y en este caso el color ha sido demarcado como un signo negativo de difícil exotización, pues no solo el color entra en juego, sino también los tambores ruidosos, la práctica de templarlos con fuego visualizada como peligrosa, las llamadas de tambores con movimientos sugerentes de las mujeres y su desplazamiento por las calles del lugar —al mismo tiempo en que la feria de antigüedades y el tango son componentes reva-

lorizados—. Así, aunque la recualificación es funcional y precisa de “productores culturales recualificados”—por ejemplo los tangueros—, es en ese proceso en el que se necesita generar “procesos de otrificación” u “otros significativos”, aunque “residuales y/o periféricos” (Segato, 2006: 218 y 222) ligados a signos estigmatizados leídos a la luz de contextos históricos específicos.

En este sentido, los negros de San Telmo son leídos en clave de períodos históricos como el de la colonia, en que el negro es el esclavo depreciado, y el de fines de siglo XIX, cuando se dice que los afro fueron prohibidos en relación a sus prácticas culturales desarrolladas en el espacio público, siendo reclusos en los salones. Es este proceso histórico el que incide en su exclusión de la “historia oficial” retomada en las políticas de la cultura urbana. Desde esta perspectiva, podemos especular —en línea con Segato— que la recualificación urbana producida en torno a la cultura como instrumento que trasciende la “realidad social”, recurre a la inclusión de “otros” que solo se constituyen como “productores culturales” en la medida en que son producidos “a partir de un horizonte global de modelos *ready-made* de identidad”—ligados a modelos de equivalencia general— que sustituyen las producciones de sujetos situados localmente y por efecto del encuentro cara a cara (Segato, 2006: 224).

Desde esa perspectiva los autoreivindicados afrodescendientes negocian, en ciertas coyunturas, una imagen de sí mismos, e ingresan en el espacio recualificado. Por ejemplo, recientemente, cuando la Asociación ¡Basta de Demoler! reclamó por la demolición de la casa que se ubicaba en Defensa e Independencia y en sintonía con ello también denunció la desaparición de un mural —estéticamente bello que daba cuenta de momentos históricos del lugar poniendo en escena sujetos diversos, entre ellos los negros—, apeló a la presencia de Las Lonjas, uno de los grupos de afro más conocidos en la ciudad, para que realizaran una tocada de tambores por la Avda. Independencia. Pero es de notar que esta excepción a la regla solo fue posible porque la expresión de lo afro fue vinculada a la desaparición “patrimonialista” de la imagen de una casa histórica y a la de

un mural que encajaba certeramente en la imagen oficial y legitimada de San Telmo. Asimismo, hay que resaltar que esta “intromisión” de lo negro en una asamblea pública “patrimonialista” también fue posible gracias a la existencia de Las Lonjas, cuyos integrantes son en su mayoría blancos y no negros —más allá de que puedan tener orígenes afro—.

Retomando el primer ejemplo, la vinculación compleja y conflictiva que la asamblea popular procuró poner en disputa —negro/negrito, afro/ocupante— partió del estigma localmente situado y constituido con base en procesos históricos específicos, que promueven una visión del negro asociada a las categorías de “raza e identidad” y la del pobre ligada a la “clase social”. Vinculación inadecuada desde la perspectiva de la recualificación: los sujetos clasificados como “ocupantes ilegales” deben ser excluidos del embellecimiento asumido en la “política de lugares” para dejar paso a los sectores medios con relativa distinción social y simbólica; los afrodescendientes podrían ser colocados en la vitrina global de las identidades autorizadas, sin embargo, para que ello suceda deben formar parte de “nuestra historia civilizada” y apropiarse en el presente de una identidad exótica que permita negar el estigma del pasado —en cierta forma lo que sucedió cuando Las Lonjas fueron convocadas para el reclamo “patrimonialista” ya comentado—.

Algunas palabras para concluir

Hace ya un tiempo, cuando realizábamos las entrevistas sobre imaginarios urbanos de Buenos Aires y preguntábamos por los sitios que consideraban que identifican a la ciudad, la centralidad fue puesta en dos monumentos, uno vinculado a lo histórico y otro a lo moderno, sin embargo, ambos condensadores de significaciones potentes para la historia e imagen legitimada de la ciudad: nos referimos a la Plaza de Mayo y al Obelisco, visualizados como puntos de encuentro, aunque en un caso para la manifestación política y en otro para el festejo popular. San Telmo solo aparecía por debajo de esas dos referencias y

particularmente era visible en los imaginarios de residentes de la zona sur, donde se ubica el centro histórico. Incluso dichos imaginarios daban cuenta de la contradicción producida entre la imagen "postal" de un San Telmo unificado, pero que solo se difunde por partes, y los segmentos del lugar que los ciudadanos consideraban eran invisibilizados, sin embargo, para ellos de suma relevancia. De hecho, un vecino de San Telmo señalaba la ausencia de imágenes sobre la calle Balcarce, simultáneamente a la sobreabundancia de imágenes de la calle Defensa y la Plaza Dorrego.

Como señala Armando Silva, los imaginarios sociales se producen entre múltiples opciones. Por un lado, los ciudadanos de Buenos Aires identificaban a San Telmo como centro histórico por su ligazón con la historia porteña, sin embargo, al mismo tiempo se despegaban de esa imagen "postal" con la cual no se sentían representados. Así, había una coincidencia entre los imaginarios y el San Telmo "real", no obstante, visualizado como imagen oficial con la cual, en general, no concordaban. Por el otro, producían, con sus imaginarios, nuevas imágenes a contrapelo de esa imagen legítima, recortando calles, espacios más pequeños, considerados locales antes que turísticos. Finalmente, cuando de lo emblemático pasábamos a los olores desagradables o al desorden urbano, muchos de ellos se distanciaban de la idea de centro histórico como tal y segmentaban su imagen con base en arterias o esquinas imaginadas como peligrosas, o material y simbólicamente negativas.

Como la ciudad, los centros históricos, son producto no solo de una realidad empírica comprobable en la materialidad de edificios, nombres de calles signadas por hechos históricos, monumentos, adoquinados y faroles e incluso en los cuerpos exotizados de sujetos funcionales a esa idea. También son el resultado de construcciones imaginarias que colectivamente van conformándolo entre procesos de negociación y/o disputas. Como hemos señalado, estas construcciones son elaboraciones que provienen de "trabajos de la imaginación" (Appadurai, 2001) a través de los cuales se retoman y reapropian imágenes e imaginarios consensuados o conflictivos que en el marco de la vida cotidiana procuran procesar nuevas imágenes públicas en debate con la imagen oficial.

Para finalizar, no debiéramos dejar de considerar que la puesta en juego de imaginarios negociables y/o en disputa no solo desata emociones y pasiones, no solo da existencia a los sujetos, sino y sobre todo pone en juego capacidades de aspiración por modelos urbanos diferentes. Particularmente ponen en escena procesos de lucha por el reconocimiento, la inclusión y la visibilización de sujetos y grupos negados en sus producciones culturales y sociales. Dichos procesos son relativos a la necesidad de impostar nuevos reconocimientos culturales y sociales, pero también ponen en cuestión la “idea de centralidad normalizada” que solo garantiza la inclusión de quienes asumen y se comportan de acuerdo a esa imagen. Así, la disputa por lo afro en San Telmo permite dar cuenta también de una disputa que trasciende el color, la identidad y la raíz étnica, para ingresar en el campo de discusión sobre la centralidad histórica misma: cuestionar sus límites, no solo territoriales, sino sobre todo históricos, sociales y culturales, implica aspirar a recolocar la imagen consensuada para dar lugar a nuevas imágenes, mucho más transgresoras de aquella, resultantes de los imaginarios sociales en disputa.

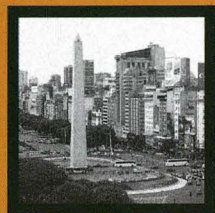
Bibliografía

- Appadurai, Arjun (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Montevideo-México: Trilce / FCE.
- Ardila, María Elvira (2008). “Al otro lado de la Globalización, entrevista a Armando Silva”. En *Desatar pasiones ciudadanas. Del Proyecto Imaginarios Urbanos de Armando Silva*, Catálogo del Dpto. de Curaduría del Museo de Arte Moderno de Bogotá.
- Augé, Marc (2001). *Ficciones de fin de siglo*. Buenos Aires: Gedisa.
- Canevacci, Massimo (1997). *A Cidade Polifônica. Ensaio sobre a Antropologia da Comunicação Urbana*. São Paulo: Studio Nobel.
- Campra, Rosalba (1994). “La ciudad en el discurso literario”. *SyC* N° 5. Buenos Aires: UDEBA.

- Cattedra, R. y M. Memoli (2006). "A reapropiacao do patrimonio simbolico do centro de Nápoles". En *De volta a cidade. Dos procesos de gentrificacao as politicas de "revitalizacao" dos centros urbanos*, Catherine Bidou-Zachariasen (Coord.). São Paulo: Annablume.
- Delgado, Manuel (1998). "Las estrategias de memoria y olvido en la construcción de la identidad urbana: el caso de Barcelona". En *Ciudad y Cultura. Memoria, Identidad y Comunicación*, D. Herrera Gómez (Coord.) Antioquia: Ediciones Universidad de Antioquia.
- Duque Fonseca, C. (2005). *Territorios e imaginarios entre lugares urbanos. Procesos de identidad y región en ciudades de los Andes Colombianos*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Frehse, F. (1995). "Entre largo e praça, matriz e catedral: a Sé dos cartoes postais paulistanos". *Cadernos de Campo* N° 5: 117-155. São Paulo: USP.
- Fuentes Gómez, José Humberto (2000). "Imágenes e imaginarios urbanos: su utilización en los estudios de las ciudades". *Revista Ciudades, Imaginarios Urbanos* N° 46. México D.F.: Red Nacional de Investigación Urbana.
- Geertz, Clifford (1994). *Conocimiento local*. Barcelona: Paidós Studio.
- Hall, Stuart (1985). "Signification, Representation, Ideology: Althusser and the Post-Structuralist Debates". *Critical Studies in Mass Communication* N° 2: 291-114. Londres: Routledge.
- Hiernaux, Daniel (2006). "Los centros históricos: ¿espacios posmodernos? (De choques de imaginarios y otros conflictos)". En *Lugares e Imaginarios en la Metrópolis*, Alicia Lindón, Miguel Ángel Aguilar y Daniel Hiernaux (Coords.). México D.F.: Anthropos, UAM.
- Krotz, Esteban (2002). *La otredad cultural, entre utopía y ciencia*. Iztapalapa: Fondo de Cultura Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lacarrieu, Mónica (2005). "Nuevas Políticas de Lugares: recorridos y fronteras entre la utopía y la crisis". En *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Max Welch Guerra (Ed.). Buenos Aires: Biblos.
- Lacarrieu, Mónica (2007). "La insoportable levedad de lo urbano. Tensiones y distensiones entre imágenes/imaginarios, prácticas

- urbanas y el patrimonio material/inmaterial". *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 33, N° 99: 47-64. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Licon Valencia, Ernesto (2000). "El dibujo, la calle y construcción imaginaria". *Revista Ciudades* N° 46. México D.F.: RNIU.
- Ludeña Urquiza, Willey (2001). "Lima: poder, centro y centralidad. Del centro nativo al centro neoliberal". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* N° 83: 45-65 [en línea]. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Miranda Vieira, Natalia (1999). "¿A Imagem Diz Tudo? O espaço urbano como objeto de consumo". *Bahia Análise & Dados* N° 2. Salvador: Fundação Joaquim Nabuco.
- Montero, Paula (1991). "Reflexiones sobre una antropología de las sociedades complejas". *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales* N° 24. México: UAM.
- Pollak, Michael (1989). "Memória, Esquecimento, Silêncio". *Estudos Históricos* N° 3. Río de Janeiro: Memoria.
- Setúbal de Rezende Silva, María B. (1996). "Preservacao na Gestao das Cidades". *Cidadania, Revista do Patrimonio Histórico e Artístico Nacional* N° 24. Río de Janeiro: IPHAN.
- Segato, Rita (2006). "Raça é signo". En *Inclusão Social. Identidade e diferença. Perspectivas pós-estruturalistas de análise social*, A. Amaral Jr. y J. A. Burity (Orgs.). São Paulo: Annablume - CNPq.
- Silva, Armando (2006). "Centros Imaginados de América Latina". En *Lugares e Imaginarios en la Metrópolis*, A. Amaral Jr. y J. A. Burity (Org.). México D.F.: Anthropolos-UAM.
- Torres Ribeiro, A. y F. Sanchez García (1996). "City Marketing: A nova face da gestao da cidade no final de século". En *Política e Cultura. Visoes do Passado e Perspectivas Contemporaneas*, Reis, Tavares de Almeida y Fry (Orgs.). São Paulo: Hucitec.
- Zukin, Sharon (1996). "Paisagens Urbanas Pós-Modernas: Mapeando cultura e poder". *Cidadania, Revista do Patrimonio Histórico e Artístico Nacional* N° 24. Río de Janeiro: IPHAN.

Este libro se terminó de
imprimir en octubre de 2010
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



Este libro colectivo contiene una amplia e innovadora diversidad de aproximaciones a la problemática actual de las centralidades urbanas en la Argentina. Analiza las persistencias, los cambios y la diversificación que se han operado en los centros históricos, la construcción de sus densos imaginarios urbanos, la emergencia de nuevas centralidades producidas por los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, la manifestación de los contrastes y las desigualdades, los enclaves de privilegio y las actividades informales, incluyendo políticas públicas sociales para paliar la pobreza y experiencias de planificación. Estos nuevos enfoques sobre la centralidad urbana han sido elaborados por licenciados en ciencias políticas y trabajo social, economistas, historiadores, arquitectos, antropólogos y planificadores urbanos, y se despliegan sobre tres aglomeraciones urbanas: Rosario, Tucumán y Buenos Aires.



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos