

---

**DEL DISTRITO GUBERNAMENTAL A LA NUEVA SEDE DE GOBIERNO.  
DISPUTAS EN TORNO AL ESPACIO URBANO  
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

---

Autora: Carolina Gonzalez Redondo



Tesis para optar por el título de  
Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales

Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

Directora: María Mercedes Di Virgilio

-Buenos Aires, abril de 2018-



## RESUMEN

Desde el año 2008, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) promueve la radicación de empresas e instituciones del mismo sector económico en áreas específicas de la ciudad, mediante la concesión de beneficios impositivos, créditos a tasa subsidiada y la creación de infraestructura, entre otras cosas. Estos distritos especializados -presentados por el ejecutivo local como una nueva propuesta para resolver el “desequilibrio territorial” y “desarrollar la zona sur”- profundizan y amplían una serie de políticas de renovación urbana llevadas a cabo en la zona sur de la ciudad desde fines de los ‘80. El distrito gubernamental o centro cívico se inscribe en esta política de distritos especializados, aunque tiene la particularidad de buscar la relocalización del sector público (en lugar del privado), en un contexto barrial donde se están impulsando otras iniciativas de revalorización del espacio urbano.

Se trata un proyecto que, desde su formulación original, en el año 2008, hasta la actualidad ha cambiado de nombre, de características y de lugar de emplazamiento. Su antecedente inmediato, denominado Parque Cívico, implicaba la creación de una centralidad administrativa y comercial en un polígono de casi 40 hectáreas, ubicado en el barrio sureño de Barracas, donde funcionan tres hospitales públicos de atención a la salud mental. En el año 2011, se conoce públicamente el proyecto -más acotado- de construcción del distrito gubernamental (como primera etapa del Parque Cívico) en una parte de aquel predio, donde actualmente funciona el Hospital Psicoasistencial Borda. Es precisamente este espacio el que se vuelve objeto de disputa entre el GCBA y un conjunto de actores que se oponen a la propuesta. A partir de entonces, se abre un proceso sinuoso de implementación de la política, que tiene su epicentro el 26 de abril de 2013, cuando la Policía Metropolitana ingresa por la fuerza al Hospital Borda y reprime a trabajadores, pacientes y legisladores. Este hecho, junto con otros factores, incidió para que el GCBA se reposicionara y mudara sus oficinas a otros edificios, ubicados también en la zona sur de la ciudad. Así, en abril de 2015 se inaugura la denominada nueva sede de gobierno en un edificio inteligente -originalmente construido para albergar al Banco Ciudad- en el barrio de Parque Patricios. El resto de las oficinas de gobierno se mudan en enero de 2016 al edificio restaurado de la ex Fábrica Canale, en el barrio de La Boca.

Esta tesis indaga, precisamente, sobre el proceso de surgimiento, formulación e implementación del distrito gubernamental (2008-2016), desde un abordaje multidimensional que combina la perspectiva analítica de las políticas públicas con herramientas provenientes de la sociología de las controversias y un dispositivo para el análisis de los discursos. Este enfoque nos lleva a centrar nuestra atención en el repertorio de estrategias y argumentos que despliegan los actores para hacer valer sus intereses y expectativas en relación a un espacio urbano que se torna objeto de disputa. Así, el análisis de los discursos que circulan y se ponen en tensión en el transcurso del conflicto tiene como finalidad reconocer sus condiciones de producción (Verón, 1988) y el contexto de emergencia de esta política, lo que nos permite inscribirla en fenómenos multiescalares e históricos. De manera complementaria, el foco en el conflicto por el procesamiento de esta política urbana nos lleva a resaltar el carácter territorializado del espacio y a discutir con las concepciones armónicas sobre el territorio y sus actores que subyacen a los paradigmas de desarrollo territorial en los que se apoya esta política. Por último, el abordaje desde esta clave analítica hace hincapié en el proceso histórico de urbanización, y en las institucionalidades y las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que dan lugar a la emergencia del distrito gubernamental en la ciudad de Buenos Aires. De esta forma, desde el concepto de neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009) apuntamos a la comprensión de las formas complejas y contradictorias que adquiere el proceso de neoliberalización en la ciudad de Buenos Aires y a las disputas por la apropiación del espacio urbano que en ella se juegan.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el resultado de mi proceso de formación como investigadora, en el que intenté conciliar, articular y poner en diálogo mis múltiples inscripciones disciplinares e institucionales. Este proceso no hubiera sido posible sin el acompañamiento de muchas/os docentes, colegas, compañeros/as, amigos/as y familiares a quienes quiero dirigir algunas palabras.

En primer lugar, agradezco especialmente a mi directora de beca y de tesis, Mercedes Di Virgilio, con quien vengo transitando mi proceso formativo desde la tesis de grado. Su generosidad y sus comentarios, reconocimientos y palabras de aliento fueron fundamentales para que hoy me encuentre escribiendo estas líneas. También quiero reconocer el apoyo institucional recibido por parte de la Universidad de Buenos Aires, a través de la beca de maestría UBACyT, que me permitió dedicarme de lleno al proceso de formación e investigación. Asimismo, quiero agradecer especialmente a cada una y cada uno de los entrevistados de esta tesis, por su disposición y por compartir conmigo sus saberes y experiencias. Espero que este trabajo esté a la altura de sus expectativas y sea un pequeño aporte, una herramienta, que contribuya para seguir luchando por la plena implementación de la ley de salud mental.

Por otro lado, quisiera agradecer también a cada una y cada uno de mis compañeros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (AEU), de la maestría, del grupo de lectura entre pares, de la cátedra de Metodología en Investigación Social y de los distintos proyectos de investigación de los que formo parte. De todos ellos y ellas aprendí y aprendo cada día. No quisiera dejar de destacar el rol de las cuatro directoras del AEU (María Carman, Mercedes Di Virgilio, Gabriela Merlinsky y Carla Rodríguez) quienes, con su trabajo diario, generan y sostienen un espacio de formación e investigación comprometido con la realidad social. Merecen, asimismo, un reconocimiento especial algunas compañeras que, con sus lecturas, comentarios y aportes, me ayudaron en el proceso de escritura de este trabajo: Natalia Cosacov, Luján Menazzi, Soledad Arqueros y Soledad Fernández Bouzo. Quiero agradecer especialmente a Cecilia Zapata quien, desde un lugar afectuoso y comprometido, leyó cada uno de los capítulos de esta tesis e hizo aportes valiosos que, sin duda, contribuyeron en su mejora.

Agradezco también a algunas colegas con las que me crucé en eventos y espacios académicos, con quienes compartí charlas e ideas que seguramente se reflejan en este trabajo: Natalia Larena, María Eugenia Goicoechea e Ivana Socoloff. Asimismo, quiero reconocer el trabajo de cada una y cada uno de los docentes de la maestría, quienes mediante sus clases me acercaron al mundo de la geografía. Especialmente agradezco a Jorge Blanco, por haber hecho valiosos comentarios al plan de trabajo de esta tesis, y a Elena Quinn, por resolver todas mis inquietudes en relación a las cuestiones organizativas y académicas de la maestría.

Durante el proceso de elaboración de este trabajo tuve la oportunidad de realizar dos estancias de investigación que sin duda marcaron mi trayecto formativo. En este sentido, quiero agradecer a los equipos de investigación que me recibieron en ambas instituciones académicas (Universidad de Pablo Olavide y Universidad Nacional Autónoma de México) y valorar especialmente el acompañamiento de Francisco Torres Gutiérrez y de Víctor Delgadillo. Asimismo, agradezco el apoyo económico de las instituciones que, con su financiamiento, hicieron posible estos intercambios: la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP) y la Red Macrouiversidades.

Por último, agradezco a mis amigas y amigos, que hicieron que este proceso sea mucho más ameno; a mi compañero Federico, por su lectura rigurosa y por hacer mis días más lindos; a Rolo, por su compañía fiel; y al flamenco, por ser el cable a tierra que me permite afrontar éste y otros desafíos.

## ÍNDICE

RESUMEN .....	3
AGRADECIMIENTOS .....	4
GLOSARIO DE SIGLAS.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
1. Planteo del problema.....	10
2. Objetivos y recorte espacio-temporal.....	14
3. Estrategia teórico-metodológica.....	15
4. Abordaje teórico y conceptual .....	17
4.1. Acerca de las políticas públicas, sus actores y dimensiones de análisis.....	17
4.2. Espacio, territorio, ciudad y políticas urbanas .....	20
4.3. Enfoque teórico-metodológico para el abordaje de la política como discurso .....	22
5. Estructura del trabajo.....	26
CAPÍTULO 1. Modelos urbanos, desarrollo y territorio. Acerca del trasfondo contextual y conceptual de la política de distritos .....	28
1. Sobre la circulación de modelos urbanos.....	28
2. La planificación estratégica urbana .....	29
3. Los debates en torno a las economías de aglomeración .....	31
3.1. Del distrito marshalliano a los debates de la geografía económica .....	33
3.2. El modelo de clusters.....	34
3.3. La ciudad creativa y el distrito cultural.....	38
4. Concepciones sobre el desarrollo y el territorio .....	39
5. Recapitulando .....	45
CAPÍTULO 2. Ampliando nuevos horizontes para la renovación. Las condiciones para la emergencia de la política de distritos porteña .....	47
1. El contexto metropolitano .....	47
2. El sur como problema público .....	49
2.1. Aspectos demográficos.....	50
2.2. Aspectos socio-económicos .....	52
2.3. Condiciones socio-habitacionales.....	54
2.4. Síntesis. Condiciones de vida en el sur de Buenos Aires en el contexto de valorización inmobiliaria .....	58
2.5. El sur en perspectiva histórica.....	60
3. El sur como foco de intervención privilegiado.....	65
4. La política de distritos: una nueva propuesta para el desarrollo del sur.....	70

5. Recapitulando .....	80
CAPÍTULO 3. De un <i>espacio vacío</i> a un <i>espacio vaciado</i> . Consideraciones sobre la definición de la cuestión.....	82
1. Aspectos metodológicos sobre la construcción del corpus.....	83
2. Un espacio vacío.....	84
2.1. La recuperación de un pasado perdido .....	84
2.2. Área de desarrollo prioritario: una oportunidad para aprovechar .....	89
3. Un espacio <i>vaciado</i> .....	95
4. Recapitulando .....	101
CAPÍTULO 4. Un <i>espacio disputado</i> . La emergencia del conflicto.....	103
1. “Una estrategia de protección” .....	105
1.1. Disputando legitimidad: la salud pública frente al “negocio inmobiliario” .....	107
1.2. Nodo de Promoción de la Salud: otra forma de territorialización .....	110
2. Del consenso a la coerción.....	116
2.1. El tratamiento de la ley N°4.443. Nuevas alianzas y reposicionamientos .....	119
2.2. Un espacio violentado .....	122
2.3 “No hay razón alguna” .....	125
3. Reposicionamiento de los actores.....	128
3.1 Un espacio invisibilizado.....	128
3.2 Un espacio defendido .....	130
4. Recapitulando .....	132
CAPÍTULO 5. La judicialización. Articulaciones entre la política, el conflicto y el litigio.....	135
1. El discurso judicial como discurso constituyente.....	136
2. Del conflicto al litigio. Las sucesivas (re)definiciones del conflicto por un <i>espacio disputado</i> .....	138
2.1. La demanda de los legisladores .....	141
2.2. La demanda de los trabajadores – suspensión del decreto N°121/12.....	142
2.3. Segunda demanda de los trabajadores – Reapertura del taller protegido 19 .....	144
2.4. Del derecho a la salud a la conservación del patrimonio .....	144
3. El rol de los operadores jurídicos durante el litigio.....	146
3.1. Las condiciones históricas y políticas del activismo judicial en CABA.....	146
3.2. El carácter indeterminado del derecho y las estrategias de los operadores jurídicos	148
4. Los efectos sociales de la judicialización.....	150
5. Recapitulando .....	153

REFLEXIONES FINALES.....	155
1. Los aportes del análisis discursivo para el abordaje de la política urbana .....	155
2. Inscribiendo la política de distritos y el centro cívico en procesos históricos y multiescalares.....	156
3. El carácter territorializado de la política urbana .....	160
4. Hacia nuevos interrogantes .....	163
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
NOTAS PERIODÍSTICAS.....	174
OTROS DOCUMENTOS .....	175
FALLOS JUDICIALES.....	175
ANEXO METODOLÓGICO DEL CAPÍTULO 2.....	177

## GLOSARIO DE SIGLAS

ABL	Tasa de Alumbrado Barrido y Limpieza
AEU	Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani
AGT	Asesoría General Tutelar
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
AMM	Asociación de Médicos Municipales
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAECE	Universidad de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios
CAI	Centro de Atención al Inversor
CAI	Centro Argentino de Ingenieros
CAyT	Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA
CBAS	Corporación Buenos Aires Sur
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
CESAC	Centros de Salud y Acción Comunitaria
CESLM	Comisión Especial de Seguimiento de la Ley Salud Mental
CEyS	Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires
CGPC	Centro de Gestión y Participación Comunal
CMD	Centro Metropolitano del Diseño
CNPHV	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda
CoPUA	Consejo del Plan Urbano Ambiental
CPAU	Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo
CPIC	Consejo Profesional de Ingeniería Civil
CPU	Código de Planeamiento Urbano
CVG	Cadenas de Valor Global
DA	Distrito de las Artes
DAu	Distrito Audiovisual
DDE	Distritos de Desarrollo Económico
DDe	Distrito del Deporte
DDi	Distrito del Diseño
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGEyC	Dirección General de Estadísticas y Censos de la ciudad de Buenos Aires
DIE	Instituto Alemán de Desarrollo / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DTTP	Distrito Tecnológico Parque Patricios
EAH	Encuesta Anual de Hogares
ETOI	Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos
FADU	Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires
FPV	Frente Para la Victoria
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
GREMI	Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs
IDS	Instituto de Estudios del Desarrollo de Sussex
IED	Inversiones Extranjeras Directas
IIBB	Impuesto a los Ingresos Brutos
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social



INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
InvertíBA	Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior
ISC	Institute for Strategy and Competitiveness
ITBA	Instituto Tecnológico Buenos Aires
MDU	Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad de Buenos Aires
MPD	Ministerio Público de la Defensa de la CABA
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEC	Nodo Educativo Cultural
NOR	Nueva Ortodoxia Regional
NPS-B	Nodo de Promoción de la Salud-Barracas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización para las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAV	Programa de Autogestión para la Vivienda
PBI	Producto Bruto Interno
PBG	Producto Bruto Geográfico
PEU	Planificación estratégica urbana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSUR	Programa de Revitalización Urbana del Sur de Buenos Aires
PRO	Propuesta Republicana
PUA	Plan Urbano Ambiental
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
SCA	Sociedad Central de Arquitectos
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SUTECBA	Sindicato Único de Trabajadores del Estado
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TTA	Terminales Terrestres Argentina
UE	Unión Europea
UET	Unidad Especial Temática
UPCN	Unión Personal Civil de la Nación
USAL	Universidad del Salvador
UTE	Unión de Trabajadores de la Educación

## INTRODUCCIÓN

### 1. Planteo del problema

Esta tesis se orienta a describir y caracterizar el proceso de surgimiento, formulación e implementación del proyecto del distrito gubernamental (2008-2016), en tanto que una política que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) impulsa desde el año 2008, en el marco de un conjunto de iniciativas orientadas a la renovación de la zona sur de la ciudad.

La centralidad que adquieren los procesos de renovación urbana en Buenos Aires no es privativa del contexto local. Por el contrario, desde fines del siglo pasado, las ciudades vienen siendo escenario de múltiples transformaciones, tanto en lo que respecta a su configuración espacial, como a los actores e institucionalidades que intervienen en la gestión de su territorio. Dejando de lado las especificidades de cada formación socio-espacial, en líneas generales, en las metrópolis latinoamericanas se reconocen procesos de mercantilización del desarrollo urbano (De Mattos, 2008), apoyados en una mayor presencia del capital inmobiliario-financiero (nacional y transnacional), que tienden a la valorización del suelo urbano (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016). En el mismo sentido, se identifican, por un lado, procesos de renovación urbana en áreas centrales –muchas veces motorizados por los Estados locales y con efectos de desplazamiento de población- y, por otro lado, procesos de suburbanización de clases medias-altas y altas en urbanizaciones cerradas, provocando la expansión de la mancha urbana a través de corredores terciarios. A esto se suman los fenómenos de desindustrialización y de crecimiento de actividades comerciales y terciarias que, al ser más rentables pero menos productivas, generan un tipo de terciarización polarizada (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008)<sup>1</sup>. Del otro lado, el aumento del desempleo, la desigualdad y la pobreza, luego de tres décadas de políticas neoliberales (con matices e interrupciones), se reconocen como factores que influyen en el crecimiento de distintas modalidades de hábitat informal y/o precario en zonas con mala calidad en los servicios e incluso en ambientes insalubres (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016). De ahí que se hable de grandes ciudades latinoamericanas fragmentadas y segregadas.

Estas transformaciones urbanas, si bien son moldeadas por las dinámicas, los actores y las características socio-territoriales del escenario local, se inscriben a su vez en fenómenos multiescalares, vinculados a la reestructuración del sistema capitalista y su expresión en los procesos de neoliberalización (Harvey, 2005; Theodore, Peck, y Brenner, 2009)<sup>2</sup>. En este sentido, desde fines de la década del '70, se reconoce una serie de cambios en los procesos productivos, en el mercado de trabajo, en los patrones de consumo y en la circulación del capital que permiten hablar de una nueva fase del sistema capitalista que combina de un modo específico elementos antiguos dentro de la lógica de acumulación del capital (Harvey, 1990)<sup>3</sup>. Más allá de las diferencias

---

<sup>1</sup> El término “terciarización polarizada” refiere a la diferencia “entre un sector terciario moderno, de magnitud restringida, con tecnología avanzada, de productividad relativamente alta, que utiliza poca mano de obra pero más o menos calificada, y un sector informal de gran magnitud, técnicamente muy atrasado, de muy baja productividad, que involucra a mucha fuerza de trabajo sin calificación laboral específica, mal remunerada y sin seguridad social” (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008: 35).

<sup>2</sup> Reconocemos que, en el campo de los estudios urbanos latinoamericanos, existe un debate en torno al peso de las fuerzas globales y locales en la explicación de las transformaciones urbanas recientes (Cuervo, 2003a; 2003b; 2004; 2006; 2017; De Mattos, 2006; Duhau; 2014; Pradilla Cobos, 2014). En relación con éste, en esta tesis nos situamos junto con aquellas que perspectivas que, sin perder de vista las articulaciones con los procesos multiescalares, se focalizan en los actores y dinámicas locales, y su incidencia en los procesos de transformación territorial.

<sup>3</sup> A partir de una relectura de la obra de Marx, este geógrafo anglosajón elabora la teoría del desarrollo geográfico desigual que sostiene que la reestructuración territorial y la producción de desigualdades geográficas son procesos inherentes al sistema capitalista que tienen lugar como respuesta a sus recurrentes crisis. Así la dinámica expansiva del capitalismo produce contradicciones internas que estallan en forma de crisis de sobreacumulación de excedente (de

terminológicas<sup>4</sup>, se reconoce que en esta nueva fase, “el capitalismo se organiza de manera más ajustada a través de la diversificación, la movilidad geográfica y la flexibilidad de los mercados de trabajo, los procesos laborales y los mercados de consumo, todo esto acompañado por fuertes dosis de innovación institucional, productiva y tecnológica” (Harvey, 1990: 182). Dichos procesos son facilitados por la primacía de un medio técnico-científico-informacional (Santos, 1996) que constituye una condición de posibilidad para este tipo de acontecimientos. Se destaca, por un lado, el rol preponderante de la información en términos de velocidad en el procesamiento de datos y del acceso al *know-how* científico y tecnológico, en un contexto de gustos y necesidades altamente cambiantes. Y, por otro lado, la reorganización del sistema financiero mundial con la conformación de grandes conglomerados y la creación de nuevos mercados e instrumentos financieros (Harvey, 1990).

Estos cambios en el sistema capitalista se expresan en los procesos de neoliberalización – por cierto, inestables, diferenciados, parciales y zigzagueantes- que tuvieron y tienen lugar en las distintas formaciones socio-espaciales, como respuesta a la crisis económica desatada, hacia mediados de los ’70, en gran parte del mundo occidental (Harvey, 2005; Theodore, Peck y Brenner, 2009)<sup>5</sup>. En América Latina, el tránsito hacia el neoliberalismo comenzó –en algunos casos como el argentino- en el marco de regímenes dictatoriales y significó –entre otras cosas- altos niveles endeudamiento externo, que luego condicionaron las reformas estructurales<sup>6</sup> llevadas a cabo durante la década del ’90 (Harvey, 2005; Pradilla Cobos, 2014). Hacia comienzos del nuevo milenio, en algunos países latinoamericanos (en el caso argentino, mediado por una fuerte crisis económica, política y social) se produjo el ascenso de gobiernos nacionales que se autodefinieron progresistas o de izquierda. Estos gobiernos aplicaron –con distintos matices- políticas macroeconómicas redistributivas y aumentaron la intervención del Estado en la economía. Se abrió un periodo de bonanza económica –favorecido por los altos precios de las *commodities*- que permitió a los gobiernos de algunos países aumentar sus ingresos y financiar con ellos la implementación de políticas sociales y la reducción de la deuda pública externa (Cuervo, 2017). Si bien se trató de un periodo de estabilidad y prosperidad económica –ahora en proceso de cierre-, no se logró revertir lo fundamental de las reformas neoliberales, ni se modificaron sustancialmente los índices de desigualdad social, así como tampoco se consiguió transformar las matrices productivas ligadas a un patrón primario exportador, ni liberar a estos países de las redes del capital financiero mundial (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016; Cuervo, 2017, Svampa, 2017).

---

trabajo y/o capital), que buscan superarse mediante desplazamientos temporales, espaciales o una combinación de ambos, a los que denomina “ajustes espacio-temporales” (Harvey, 2003).

<sup>4</sup> Si bien se acuerda en las principales características de la reestructuración capitalista, los autores latinoamericanos se refieren a este fenómeno con diferentes términos, según su posicionamiento político-teórico: fase de acumulación flexible (Harvey, 1990), patrón neoliberal de acumulación de capital (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016), nueva fase de modernización capitalista (De Mattos, 2006), globalización (Cuervo, 2006, 2017), etc.

<sup>5</sup> En esta tesis, distinguimos entre la teoría neoliberal –como un conjunto de premisas entre las que se destacan la libertad individual (y de empresa), la propiedad privada, y el libre mercado y comercio- y la neoliberalización, concebida como un proceso -complejo, variado, multiescalar y con diferentes temporalidades- de puesta en práctica del pensamiento político-económico neoliberal en las diferentes formaciones socio-económicas (Harvey, 2005; Peet, 2001; Theodore, Peck y Brenner, 2009).

<sup>6</sup> Entre ellas, se destacan la apertura económica, que se tradujo en inversión extranjera en actividades extractivas, en comercio y en los sectores inmobiliarios, bancarios y financieros; la descentralización de funciones del Estado nacional a unidades sub-estatales; la privatización de empresas públicas; la desnacionalización de empresas privadas mediante venta o asociación; y la flexibilización del mercado laboral; entre otras (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016). A su vez, la apertura económica, sumada a la creciente competitividad de los países asiáticos, colaboró en los procesos de desindustrialización. De este modo, se produjo una expansión del sector de los servicios (sobre todo la actividad financiera, bancaria y de seguros) (Cuervo, 2006) que contribuyó a una progresiva mercantilización y financiarización de la vida social (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016)

Así, en este contexto, tanto el urbanismo, como su expresión en la planificación urbana, y el rol del Estado en relación a la intervención en el territorio se modifican. Dos aspectos centrales de la nueva configuración capitalista influyen en este cambio. Por una parte, se produce una mayor movilidad y disponibilidad del capital que busca valorizarse y encuentra posibilidades en los ámbitos urbanos, específicamente en el sector inmobiliario (De Mattos, 2006, 2008). Por otro lado, los procesos de descentralización del Estado nacional en el contexto neoliberal le permitieron a las gestiones locales “disponer de mayores y mejores atribuciones para negociar directamente con los capitales privados, las condiciones requeridas por estos para aumentar sus inversiones en el respectivo ámbito local” (De Mattos, 2008: 48) y mejorar así su atractividad. De este modo, se modifica el sentido de la acción estatal en relación al espacio urbano. Se privilegian las intervenciones puntuales, como los grandes proyectos urbanos, por sobre una visión de conjunto; se pone el énfasis en la gestión y cobra importancia el criterio de competitividad para orientar el rumbo de las políticas urbanas (Jaramillo, 2014). En el marco de este urbanismo neoliberal (Jaramillo, 2014; Pradilla Cobos, 2009), circulan distintos modelos que se toman como casos exitosos a imitar y que, a su vez, suponen discursos e imágenes sobre la ciudad y sobre el modo en que ésta debe ser gestionada<sup>7</sup>.

Estos modelos y herramientas de gestión se apoyan en los nuevos paradigmas sobre el desarrollo territorial (desarrollo endógeno, desarrollo económico local y competitividad territorial) que cobran fuerza a partir de los años '80 y tienen en común una concepción del territorio como fuente de recursos que, al ser activados, permiten mejorar la competitividad de ciudades y regiones (Caravaca y Gonzalez, 2009). Asimismo, subyace a estos modelos una mirada armónica sobre el territorio, el desarrollo y las interacciones sociales (Hadjimichalis, 2006; Lovering, 1999; MacLeod, 2001), omitiendo las relaciones de poder que configuran el entramado de actores en las distintas escalas y pasando por alto que el territorio es un espacio jerarquizado (Lopez de Souza, 1995; Massey, 2009). En esta tesis indagamos especialmente sobre dos modelos de gran circulación –la planificación estratégica urbana (PEU) y el modelo de *clusters* (Porter, 1995; 1998)- por ser el trasfondo contextual y conceptual (respectivamente) de la política urbana bajo estudio: el distrito gubernamental y su inserción en la política de distritos especializados.

Es en este marco que, desde el año 2008, el GCBA promueve la radicación de empresas e instituciones del mismo sector económico en áreas específicas de la ciudad, mediante la concesión de beneficios impositivos, créditos a tasa subsidiada y la creación de infraestructura, entre otras cosas. Estos distritos especializados -presentados por el ejecutivo local como una nueva propuesta para resolver el “desequilibrio territorial” y “desarrollar la zona sur”- profundizan y amplían una serie de políticas de renovación urbana llevadas a cabo en la zona sur de la ciudad desde la década del '90. El distrito gubernamental o centro cívico se inscribe en esta política de distritos especializados, aunque tiene la particularidad de buscar la relocalización del sector público (en lugar del privado), en un contexto barrial donde se están impulsando otras iniciativas de revalorización del espacio urbano.

Se trata un proyecto que, desde su formulación original, en el año 2008, hasta la actualidad ha cambiado de nombre, de características y de lugar de emplazamiento. Su antecedente inmediato, denominado Parque Cívico, implicaba la creación de una centralidad administrativa y comercial en un polígono de casi 40 hectáreas, ubicado en el barrio sureño de Barracas, donde funcionan tres hospitales públicos de atención a la salud mental. En el año 2011, se conoce públicamente el proyecto –más acotado- de construcción del distrito gubernamental (como

---

<sup>7</sup> Anticipamos aquí que, tal como veremos en el capítulo 1, la circulación de ideas es una dinámica constitutiva del campo del urbanismo y responde a procesos complejos y multidireccionales que se apoyan en el intercambio que sostienen diferentes actores en el marco de relaciones dialécticas y asimétricas (Delgadillo, 2014; Jajamovich, 2012; Novick, 2009).

primera etapa del Parque Cívico) en una parte de aquel predio, donde actualmente funciona el Hospital Psicoasistencial Borda. Es precisamente este espacio el que se vuelve objeto de disputa entre el GCBA y un conjunto de actores que se oponen a la propuesta. A partir de entonces, se abre un proceso sinuoso de implementación de la política, que tiene su epicentro el 26 de abril de 2013, cuando la Policía Metropolitana ingresa por la fuerza al Hospital Borda y reprime a trabajadores, pacientes y legisladores. Este hecho junto con otros factores -que analizamos a lo largo de esta tesis- incidió para que el GCBA se reposicionara y mudara sus oficinas a otros edificios, ubicados también en la zona sur de la ciudad. Así, en abril de 2015 se inaugura la denominada nueva sede de gobierno en un edificio inteligente -originalmente construido para albergar al Banco Ciudad- en el barrio de Parque Patricios. El resto de las oficinas de gobierno se mudan en enero de 2016 al edificio restaurado de la ex Fábrica Canale, en el barrio de La Boca.

Existe una extensa bibliografía, en el campo de los estudios urbanos, que se aboca al análisis de las políticas de renovación urbana que tienen como foco de intervención la zona sur de la ciudad<sup>8</sup>. Asimismo, encontramos un conjunto de trabajos que -desde distintas perspectivas- han echado luz sobre diferentes aspectos de algún distrito en particular. Algunos se centran en las transformaciones socio-territoriales que estas iniciativas están propiciando, y enfatizan en la dinámica inmobiliaria y en los procesos de valorización del suelo que tienen lugar en estos barrios (Díaz, Ferme, y Raspall, 2010; Goicoechea, 2014; 2016; 2017; Lerena, 2016). Otros ponen el foco en la dimensión simbólica de estas transformaciones y en los procesos de resistencia que se generan (Thomasz, 2016; 2017); mientras que un grupo de trabajos se pregunta por las racionalidades políticas presentes en los discursos de las autoridades locales en relación a los distritos (Socoloff *et al.*, 2012; Socoloff, 2013). En un trabajo previo, asimismo, hemos caracterizado -en clave comparativa- los distritos ubicados en el sur, dando cuenta de los incentivos diferenciados y las transformaciones heterogéneas que la acción estatal promueve en cada caso (Arqueros Mejica y Gonzalez Redondo, 2017). En relación específicamente al distrito gubernamental, los estudios recabados (Crivelli y Müller, 2015; Guindi, 2014) focalizan en el episodio represivo dentro del hospital y en cómo este circuló y se presentó como noticia en los medios de comunicación.

Creemos, entonces, que el aporte original de esta tesis reside en el abordaje multidimensional del caso del distrito gubernamental, que combina la perspectiva analítica de las políticas públicas con herramientas provenientes de la sociología de las controversias y un dispositivo para el análisis de los discursos. Este enfoque nos lleva a centrar nuestra atención en el repertorio de estrategias y argumentos que despliegan los actores para hacer valer sus intereses y expectativas en relación a un espacio urbano que se torna objeto de disputa. Así, el análisis de los discursos que circulan y se ponen en tensión en el transcurso del conflicto tiene como finalidad reconocer sus condiciones de producción (Verón, 1988) y el contexto de emergencia de esta política, lo que nos permite inscribirla en fenómenos multiescalares e históricos. De manera complementaria, el foco en el conflicto por el procesamiento de esta política urbana nos lleva a resaltar el carácter territorializado del espacio y a discutir con las concepciones armónicas sobre el territorio y sus actores que subyacen a los paradigmas de desarrollo territorial en los que se apoya esta política. Por último, el abordaje desde esta clave analítica hace hincapié en el proceso histórico de urbanización, y en las institucionalidades y las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que dan lugar a la emergencia del distrito gubernamental en la ciudad de Buenos Aires. De esta forma, desde el concepto de neoliberalismo realmente existente

---

<sup>8</sup> Hacemos un recorrido por estos trabajos en el capítulo 2 de esta tesis.

(Theodore, Peck y Brenner, 2009)<sup>9</sup> apuntamos a la comprensión de las formas complejas y contradictorias que adquiere el proceso de neoliberalización en la ciudad de Buenos Aires y a las disputas por la apropiación del espacio urbano que en ella se juegan.

## 2. Objetivos y recorte espacio-temporal

A partir del problema de investigación planteado, tal como señaláramos anteriormente, esta tesis indaga sobre el proceso de surgimiento, formulación e implementación del proyecto del distrito gubernamental (2008-2016), entendido en sí mismo como una política pública urbana. Para ello, en primer lugar, describimos el proceso de surgimiento del distrito gubernamental como cuestión, sus características iniciales, su lugar de emplazamiento y su vínculo con la política de distritos especializados. Asimismo, caracterizamos el curso de acción de esta política pública, el entramado de actores involucrados y las estrategias desplegadas por cada uno de ellos. Por último, indagamos y ponemos en relación los discursos que hacen a la condición de posibilidad de esta política y que se retoman a lo largo del proceso, funcionando como legitimadores de las distintas posiciones de los actores.

Tanto el proyecto del distrito gubernamental como la política de distritos son iniciativas que están en curso y, por lo tanto, constituyen procesos dinámicos que manifiestan modificaciones constantemente. En este sentido, para su estudio fue necesario realizar un recorte espacio-temporal, establecer un punto de corte en donde situarnos para poder abordar el caso. Este corte es enero de 2016, momento en el que se terminan de mudar algunos organismos del GCBA al edificio de la ex Fábrica Canale. Así esta tesis aborda el período comprendido entre el año 2008, momento en que el GCBA -a través de la Sociedad Central de Arquitectos (SCA)- realiza el primer concurso de anteproyectos vinculado al distrito gubernamental, y enero de 2016, punto de corte al que ya nos hemos referido.

Asimismo, cabe señalar que el proyecto del distrito gubernamental y la construcción de las nuevas sedes de gobierno bien podrían considerarse como iniciativas aisladas y, por tanto, estudiarse separadamente. De hecho, esta es la presentación que el GCBA se esfuerza en realizar. Sin embargo, es precisamente este punto de vista el que nos interesa deconstruir a lo largo de nuestra tesis, es decir, cómo en el proceso mismo de implementación de una política urbana -el distrito gubernamental- se genera una transformación sustancial de la misma hasta tal punto de modificar su nombre e intentar borrar todas las huellas de su procesamiento. Unir aquellas cuestiones que a simple vista aparecen fragmentadas, reconstruir el conjunto de un proceso que el ejecutivo local -entendido como actor heterogéneo- busca desagregar, nos parece fundamental para problematizar también qué se dice (y qué no) y qué se muestra (y qué se oculta) sobre este proceso en torno a un espacio urbano disputado. Por este motivo, para esta tesis, el Parque Cívico, el distrito gubernamental y las dos nuevas sedes de gobierno son parte de una misma política pública. En relación a los distintos nombres que se le dieron a esta política, cabe aquí aclarar que

---

<sup>9</sup> En esta tesis, retomamos la noción de “neoliberalismo realmente existente” como una herramienta analítica que permite reconocer las “formas complejas –y siempre sujetas a disputa- en que las estrategias neoliberales de reestructuración interactúan con usos del espacio, configuraciones institucionales y constelaciones de poder sociopolítico preexistentes” (Theodore, Peck y Brenner, 2009: 5). Así, el neoliberalismo realmente existente constituye un proceso de destrucción creativa en el que se combinan dos momentos -“dialécticamente entrelazados, pero analíticamente diferenciables”- de destrucción parcial de estructuras institucionales heredadas, por un lado, y de creación tendencial de una nueva infraestructura de crecimiento económico orientada al mercado, por el otro (Theodore, Peck y Brenner, 2009: 6). Si bien estos procesos de destrucción creativa actúan en múltiples escalas, ocurren con particular intensidad en las grandes ciudades, que se tornaron laboratorios privilegiados para la experimentación de políticas urbanas y modelos de gestión de orientación neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

-a lo largo de esta tesis- utilizamos alternadamente las denominaciones “distrito gubernamental” o “centro cívico” como sinónimos; mientras que con “Parque Cívico” nos referimos al primer antecedente del proyecto del año 2008 y reservamos el término “nueva sede de gobierno” para aludir a las nuevas oficinas del GCBA situadas en Parque Patricios y en La Boca.

Finalmente, teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, cabe destacar que en el discurso de la gestión local, el distrito gubernamental ya no aparece tematizado como tal y, debido a ello, tampoco es presentado como parte de la política de distritos especializados. Sin embargo, nosotros lo inscribimos en ella por diversos motivos. En primer lugar, porque –siguiendo los mismos supuestos sobre las economías de aglomeración- el distrito gubernamental, al igual que los otros distritos, enuncia entre sus objetivos explícitos la “revalorización” y el “desarrollo” de la zona sur. Sólo que, para ello, en lugar de promover la radicación del sector privado, impulsa la relocalización de las funciones de gobierno, incluyendo asimismo actividades comerciales. En segundo lugar, la iniciativa surge en el mismo contexto que los primeros distritos especializados (año 2008) y su nombre original de “distrito” lo emparenta con ellos. Por último, advertimos que tanto su emplazamiento original, en el predio de Barracas, como su radicación final, en los barrios de Parque Patricios y La Boca, constituyen lugares estratégicos en directa vinculación con las áreas comprendidas por la política de distritos especializados.

### **3. Estrategia teórico-metodológica**

En esta tesis abordamos el caso del distrito gubernamental –y su inserción en la política de distritos- considerando tres dimensiones de análisis de las políticas públicas (Di Virgilio, 2010):

- *la política como curso de acción*: incluye todas las resoluciones, medidas, acontecimientos que forman parte de la política pública, es decir, el propio devenir de su procesamiento. Asimismo se aborda el contexto en el que se inserta, dando cuenta de las condiciones de posibilidad para su emergencia, incorporando al análisis su dimensión histórica.

- *la política como entramado de actores*: requiere tener en cuenta los actores que intervienen en el desarrollo, implementación y valoración de la política, describir sus tomas de posición y estrategias.

- *la política como discurso*: desde esta dimensión se indagan los argumentos desplegados por los actores para legitimar sus tomas de posición y se los pone en relación con sus condiciones de producción. De este modo, nos acercamos al análisis de los discursos que circulan, confluyen y se ponen en tensión durante el procesamiento de esta política como conflicto.

Para ello, llevamos a cabo una estrategia metodológica cualitativa, con una clara orientación empírica, descriptiva e interpretativa, que nos permitió focalizar en los detalles y particularidades del procesamiento de esta política urbana. En este sentido, esta tesis constituye un estudio de caso, entendido como un método holístico que “permite abordar explicaciones en términos de cómo suceden los hechos y por qué; y cuáles son las razones inmediatas y el contexto en el que tienen lugar” (Sautu, 2003: 80). Nos apoyamos, asimismo, en un diseño de carácter flexible y emergente, en el que los distintos componentes y momentos de la investigación se articulan en forma móvil y no lineal (Mendizabal, 2006; Navarro, 2009). Este tipo de diseño nos permitió ir reformulando y ajustando las preguntas y objetivos de investigación durante el transcurso de la investigación, ante los distintos emergentes que se produjeron durante el proceso de producción de evidencia empírica. Del mismo modo, cabe señalar que los planos teórico y empírico estuvieron permanentemente imbricados entre sí y se construyeron interactivamente

durante la investigación. Así, las categorías y la articulación conceptual se fue construyendo a lo largo del proceso de investigación –y fundamentalmente en el momento de escritura de este manuscrito- en una circularidad de recolección y construcción de evidencia empírica y conceptualización.

Para la producción de evidencia empírica, combinamos diversas fuentes y técnicas de recolección de datos. Por un lado, sistematizamos fuentes documentales tales como planes urbanísticos y documentos de diagnóstico elaborados por diversas instituciones académicas en convenio con el GCBA (o la MCBA, en algunos casos) que abordan el predio en cuestión y/o su entorno barrial. Otras fuentes documentales consideradas fueron los marcos normativos de la política bajo análisis, sus partidas presupuestarias, versiones taquigráficas de sesiones de la Legislatura porteña y de audiencias públicas, fallos judiciales, gacetillas de prensa y materiales gráficos relacionados con el distrito gubernamental, elaborados por los actores involucrados en la política. Asimismo, para la reconstrucción del contexto conceptual e histórico del caso de estudio, llevamos a cabo un relevamiento bibliográfico sobre las tradiciones teóricas focalizadas en las economías de aglomeración (capítulo 1) y sobre el proceso de urbanización de la ciudad de Buenos Aires y las políticas de renovación urbana más recientes (capítulo 2), respectivamente.

Por otro lado, realizamos entrevistas individuales semi-estructuradas a los actores involucrados en el procesamiento de la política (representantes gremiales y trabajadores del Hospital Borda; representantes de la Comuna 4; referentes de organizaciones sociales; y operadores jurídicos involucrados en el litigio). En tanto, para abordar las cuestiones vinculadas a las políticas de salud mental entrevistamos a referentes de la temática. Finalmente, esto se complementó con la asistencia a eventos y visitas guiadas por los distritos, organizadas por distintos organismos del GCBA.

En relación al análisis de los datos, llevamos a cabo uno de tipo interpretativo, en el que pusimos en relación y problematizamos la información sistematizada y el corpus construido con diversas categorías analíticas derivadas de teorías sustantivas vinculadas a los estudios urbanos, las políticas públicas y la sociología de las controversias. Asimismo, la problematización de la información recogida y posteriormente construida fue un aspecto fundamental de nuestra estrategia metodológica porque entendemos que las fuentes de las que proviene reflejan sus propias visiones e intenciones con respecto al objeto de estudio y están atravesadas por estrategias discursivas específicas. En este sentido, combinamos este análisis interpretativo con un análisis riguroso y sistemático de un corpus heterogéneo de discursos<sup>10</sup>, a partir de un dispositivo formulado *ad hoc*, al que nos referimos en el punto 4.3 de esta introducción. Esto nos permitió el abordaje de la dimensión discursiva de la política del distrito gubernamental, retomando la perspectiva de la escuela francesa de análisis de discurso y algunas herramientas que ella ofrece<sup>11</sup>.

Asimismo, cabe señalar que si bien pusimos en práctica una estrategia cualitativa, también hicimos uso de algunas herramientas cuantitativas para caracterizar las condiciones de vida en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires (capítulo 2). En este sentido, analizamos distintos indicadores demográficos, socio-económicos, educativos y habitacionales provenientes de diversas fuentes oficiales, principalmente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) del GCBA. Algunos de estos análisis se apoyaron, a su vez, en el trabajo con sistemas de información geográfica (SIG). Al permitir el

---

<sup>10</sup> En el punto 4.3 de esta introducción nos referimos al proceso de conformación del corpus de discursos analizados.

<sup>11</sup> Cabe señalar que este tipo de abordaje de las políticas urbanas ha sido escasamente visitado en las investigaciones que indagan sobre cómo la acción pública interviene en procesos de desarrollo urbano. Por este motivo, tanto el dispositivo construido como los resultados obtenidos se consideran importantes hallazgos de este estudio.



análisis de información georreferenciada, objetos espaciales y sus interrelaciones, el trabajo con SIG habilita nuevas interpretaciones. Esto es así en tanto que los SIG suponen un cambio paradigmático que incluye “un conjunto de procedimientos técnicos y metodológicos que permiten: por un lado, tratar la espacialidad de los datos, y por otro, favorecer el estudio de la realidad desde enfoques multidimensionales e integrados, como son el tiempo, el espacio y “las personas” que interactúan con el territorio en un momento determinado” (Manzano Moreno, 2012: 13). De esta forma, en esta tesis utilizamos los SIG, por un lado, para hacer una caracterización de las condiciones de vida de la población en el territorio comprendido por la política de distritos especializados. Y, por el otro, para realizar una primera aproximación al modo en que se expresa esta política en el territorio, fundamentalmente cómo se distribuyen diferencialmente, hasta el momento, las inversiones públicas y privadas en los cuatro distritos ubicados en la zona sur de la ciudad.

#### **4. Abordaje teórico y conceptual**

##### *4.1. Acerca de las políticas públicas, sus actores y dimensiones de análisis*

En este trabajo analizamos el distrito gubernamental inscripto en una política pública de desarrollo urbano en la ciudad de Buenos Aires -la creación de distritos especializados- desde una perspectiva que busca describir un proceso complejo y conflictivo en donde intervienen diversos actores con intereses contrapuestos. Lejos de la intención de realizar un análisis funcional que identifique distanciamientos entre el diseño y la implementación de la política pública, nos orientamos más bien a comprender “cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas cuestiones” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 100) y cómo las prácticas de este entramado de actores han moldeado el curso de acción de nuestro caso de estudio.

Asimismo, nos distanciamos, por un lado, de aquellos enfoques que buscan determinar factores que expliquen el porqué de la adopción de una política y, por el otro, de aquellos que apuntan a identificar los impactos de su implementación. Por ello, para el abordaje de nuestro problema de investigación, retomamos la definición de política pública desarrollada por Oszlak y O’Donnell (1981) concebida como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención de diversos actores, entre ellos el Estado, que se movilizan en torno a una cuestión, entendida esta última como un asunto socialmente problematizado.

En este apartado, reparamos en algunos de los conceptos que se desprenden de esta definición y que resultan centrales para nuestro trabajo. Los autores que aquí retomamos (Oszlak y O’Donnell, 1981; Subirats *et al*, 2008) coinciden en que es preciso identificar un primer momento en el proceso de la política que consiste en su inclusión en agenda pública, es decir la transformación de un asunto social en una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981); o el pasaje del problema social al problema público, en términos de Subirats *et al* (2008). Más allá de las diferencias terminológicas, ambas perspectivas le otorgan una gran importancia a la construcción de la cuestión o del problema público: ¿quiénes y cómo problematizan el asunto?, ¿quiénes, cómo y con qué recursos logran convertirlo en una cuestión?, ¿sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿cuál es la definición de la cuestión o del problema público? Todas éstas resultan ser preguntas fundamentales para el análisis de la política pública y ponen el foco en las relaciones desiguales de poder entre los distintos actores, en tanto que se reconoce que la conceptualización de la cuestión “dependerá siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso” (Subirats *et al*, 2008: 34). En este sentido, tal como se manifiesta en nuestros objetivos de investigación, una parte

importante de nuestro proyecto se orienta a describir el proceso de surgimiento de la cuestión y las diferentes conceptualizaciones de la misma por parte de los actores involucrados. En el proyecto del distrito gubernamental ¿existe una demanda social que motive su realización?, ¿en qué consiste esta demanda, por parte de qué actores? En definitiva, ¿cuál es el proceso de surgimiento de la cuestión?

Resulta importante advertir que la cuestión no se define de una vez y para siempre, sino que las disputas en torno a su conceptualización acompañan también su procesamiento, moldean el curso de acción de la política pública. El modo en que el Estado -y también los otros actores- se involucra en el procesamiento de las cuestiones implica sucesivas tomas de posición, que no son homogéneas, ni constantes a lo largo de todo el proceso de la política pública, desde la problematización de la cuestión hasta su resolución (Oszlak y O'Donnell, 1981). Cabe señalar, asimismo, que la resolución no implica necesariamente su solución en términos sustantivos, sino más bien retirar la cuestión de la agenda pública. Así, "la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución "sustantivos" hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución"" (Oszlak y O'Donnell, 1981: 110).

En cuanto a la categoría de actor, en este trabajo, adoptamos la definición de Oszlak, (2011), que sostiene que un actor se constituye como tal cuando toma posición para incidir en la cuestión<sup>12</sup>:

sea que los llamemos grupos de interés, grupos de presión, movimientos sociales y otras denominaciones por el estilo, considero que la mera existencia de organizaciones especializadas en este tipo de defensa o promoción, no las convierte automáticamente en actores políticos. En tanto instituciones, se hallan en una suerte de hibernación, convirtiéndose realmente en actores cuando actúan, es decir, cuando movilizan recursos de poder que les permiten intervenir en un escenario político, procurando hacer prevalecer los intereses o valores que defienden o promueven (Oszlak, 2011, 104).

Ahora bien, cabe advertir que la construcción analítica que hacemos de los distintos actores constituye una tipificación dado que, por un lado, sólo una parte del colectivo identificado como actor (por ejemplo, los trabajadores del hospital Borda, para nuestro caso) actúa efectivamente, y por el otro, aun ese subconjunto que actúa y que se construye analíticamente como actor "expresa y resume una infinidad de actitudes, percepciones y conductas de múltiples actores que, en última instancia, dan lugar a tomas de posición atribuidas genéricamente a ese colectivo" (Oszlak, 2011: 107). En este sentido, es preciso subrayar que "el comportamiento político de un actor social es (...) el resultado agregado y a menudo contradictorio de múltiples interacciones" (Oszlak, 2011: 107). Entendemos que considerar la heterogeneidad de las sucesivas tomas de posición de los actores -tal como señalamos más arriba- contribuye a salvar, en parte, esta operación analítica que se nos impone.

Siguiendo a Oszlak y a O'Donnell (1981), las tomas de posición de los actores reflejan una estrategia de acción que se apoya en su dotación relativa de recursos de poder y en las expectativas de comportamiento de otros actores. Este posicionamiento acerca de la capacidad de

---

12 Esta conceptualización se diferencia de otras perspectivas (Acuña y Chudnovsky, 2013; Subirats *et al*, 2008) que identifican como actor a todo aquel individuo o grupo social que esté implicado en el problema colectivo, aun cuando no hayan tomado posición. En este sentido, Subirats *et al* (2008) distingue entre distintos tipos de actores que constituyen un triángulo de base: "las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupo-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen los tres polos de este triángulo. Los actores privados a quienes la política pública impacta indirectamente (terceros afectados o beneficiados) se ubican en la periferia de estos tres polos" (Subirats *et al*, 2008: 63).

acción estratégica de los actores implica reconocer dos cuestiones importantes: la relativa autonomía del accionar del actor y que lo que los actores deciden y hacen importa históricamente (Acuña y Chudnovsky, 2013: 46). Ahora bien, esta autonomía relativa nos remite al concepto de racionalidad históricamente situada, es decir, una racionalidad producida y actuando dentro de relaciones sociales. En este sentido, nos apoyamos en Acuña y Chudnovsky (2013) que proponen reconocer la complejidad de la acción a partir de abandonar el cálculo maximizador individualista pero sin caer en reduccionismos estructuralistas de una historia sin actores:

este riesgo se despeja reconociendo que existen acciones motivadas por una racionalidad individualista maximizadora y otras motivadas por normas sociales internalizadas en un proceso de socialización. (...) La lógica que cruza casi permanentemente nuestro comportamiento personal y social es aquella que articula, en una misma acción, el individualismo egoísta con el cumplimiento de mandatos normativos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 47).

Si bien reconocemos el peso que tienen los diferentes actores involucrados en el proceso de la política pública, resulta importante dimensionar el papel destacado que tiene el Estado fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, por la posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias a raíz de su capacidad de ejercer diferencialmente sus recursos de poder; y, por el otro, porque los otros actores suelen dar importancia a las tomas de posición del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1981). En este trabajo, no estudiamos el Estado *per se*, desde una concepción esencialista; sino más bien sus prácticas, sus modos de hacer y de gestionar. Esta perspectiva del "Estado en acción" es la que habilita el estudio de las políticas públicas, se trata de un Estado "desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales" (Oszlak y O'Donnell, 1981: 99).

En este sentido, entendemos que el Estado no puede ser concebido como un actor homogéneo, sino que -al igual que el resto de los actores- sus prácticas no son uniformes, e incluso a veces pueden ser contradictorias. Desde una mirada materialista, la sociedad está envuelta en una contradicción irresoluble, atravesada por antagonismos irreconciliables, y aun cuando el Estado se sitúe aparentemente por fuera de ella para moderar y dirimir esos conflictos, éstos permean sus instituciones y sus prácticas (Harvey, 1970). Así el Estado es una relación de fuerzas y, por tanto, su derecho y sus instituciones están atravesadas por las contradicciones de la sociedad (O'Donnell, 1984). El Estado, "cosificado en sus instituciones, es la máscara de la sociedad, apariencia de fuerza externa movida por una racionalidad superior que se muestra (y se cree) encarnación de un orden justo al que sirve como árbitro neutral" (O'Donnell, 1984: 225). Entre las instituciones del Estado moderno, el poder judicial es quien encarna ese supuesto árbitro neutral amparado en el derecho racional-formal que surge y se expande juntamente con el sistema capitalista y, como tal, no está exento de ambigüedades.

En esta concepción del Estado como actor heterogéneo también consideramos el rol del poder ejecutivo y su encarnación en la burocracia estatal entendida "como actor social agregado y complejo expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotados de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las profundidades de la sociedad civil y las alturas del Estado, la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma" (Oszlak, 1977: 19). Esta afirmación se vincula al hecho de que la burocracia está llamada a velar por un "interés general" que no puede ser tal en tanto que se reconoce que existen actores con intereses contrapuestos. Así la burocracia estatal se ve tensionada mediante el cumplimiento de tres roles:

1) un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de los sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado (Oszlak, 1977: 25).

Sostenemos entonces que para la comprensión de una política es preciso considerar el papel del aparato estatal, que es resultado de la sedimentación histórica de distintos programas y estrategias. Las políticas generan procesos internos en el Estado, diversas unidades o procesos burocráticos intervienen en cada toma de posición del mismo (Oszlak y O'Donnell, 1981). Cada toma de posición puede crear o modificar nuevas estructuras y funciones, afectar derechos adquiridos, y generar incluso superposición de tareas, en resumen, modificar las relaciones de poder instituidas al interior del aparato estatal (Oszlak, 1980: 17). En este trabajo, abordamos el proyecto del distrito gubernamental teniendo en consideración esta complejidad en el interjuego de los poderes del Estado en tanto que cada uno de ellos y entre sí son producto de cristalizaciones de diversos conflictos.

Asimismo, proponemos aproximarnos a nuestro caso de estudio en el marco más amplio del conjunto de cuestiones en agenda, fundamentalmente teniendo presente aquellas políticas de renovación urbana que se están llevando adelante en la ciudad de Buenos Aires. Tal como señalan Oszak y O'Donnell (1981: 122), “la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte en función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (...) respecto de otras cuestiones”. En este sentido, conocer la composición de la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores de nuestro caso están involucrados facilitará la comprensión de la política estudiada.

Para finalizar este apartado, nos resta puntualizar en una dimensión de las políticas públicas que suele ser menos advertida y que, para nuestro trabajo, resulta central. Se trata del abordaje de las *políticas como discurso*. Toda política, en tanto que práctica, es significativa, por lo que cada toma de posición de los actores en ella involucrados puede ser interpretada también a partir de los sentidos que dichas prácticas encierran. Durante el proceso de la política pública, los actores sostienen argumentos, producen discurso acerca de la cuestión y su caracterización, a la vez que se apropian de discursos que legitiman sus tomas de posición. El análisis de los discursos que circulan y se producen en torno al procesamiento de la cuestión también es forma parte de este trabajo.

#### *4.2. Espacio, territorio, ciudad y políticas urbanas*

El foco de esta tesis es una política urbana que, como tal, opera y produce transformaciones en el espacio, particularmente, el urbano. Por ello, creemos necesario definir las nociones de espacio, territorio y ciudad, y las características específicas de las políticas urbanas. A eso nos dedicamos en este apartado.

Retomamos a Santos (1996: 54) para concebir al espacio como “un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones”. Mientras que el sistema de objetos constituye la totalidad de las existencias, “toda herencia de la historia natural y todo resultado de la acción humana que se objetivó”, las acciones son lo propio del hombre, su actividad, que tiene siempre una intencionalidad. Con la misma idea, pero con otros términos, podemos referirnos al espacio como forma y contenido, la forma sería el sistema de objetos, la

materialidad del espacio que es producto del pasado, es el espacio dado; pero a la vez el espacio es contenido, acontecimiento, es acción transformadora.

Podemos distinguir entre forma y acontecimiento sólo en una dimensión analítica, dado que en verdad el espacio está siempre siendo transformado. Tal como señala Massey (2009: 17, traducción propia), “el espacio está siempre haciéndose (...), es producto de nuestro mundo en marcha”. El acontecimiento actualiza la forma, pero a la vez la forma es condición para el acontecimiento (Santos, 1996). Esto equivale a decir que nuestras prácticas moldean el espacio a la vez que la materialidad del mismo da forma a nuestras prácticas (Santos, 1996; Soja, 2008). De este modo, la dimensión espacial adquiere la misma importancia que la temporal para comprender el comportamiento social. Tal como sostiene Soja (2008), el denominado giro espacial -que cobra fuerza a partir de finales del siglo pasado- equipara en un mismo nivel las dimensiones de lo social, lo histórico y lo espacial. Y esta es la perspectiva que aquí retomamos para concebir al espacio.

Ahora bien, el espacio -en tanto producto de relaciones sociales- está también atravesado por relaciones de poder, que implican posibilidades diferenciales de apropiación material y simbólica del mismo. Así el espacio está teñido de poder, a la vez que el poder tiene su espacialidad, su localización en el espacio (Massey, 2009). Utilizamos el término territorio para referirnos al espacio jerarquizado, atravesado por relaciones de poder (Lopez de Souza, 1995), al resultado y proceso de las luchas y dinámicas de las fuerzas sociales por la apropiación del espacio (Di Virgilio, 2010; Di Virgilio y Rodriguez, 2016).

La idea de un espacio jerarquizado y conflictivo también se hace presente en la noción de división territorial del trabajo. Si la división social del trabajo se refiere a los modos de organización del trabajo, la diferenciación entre etapas y tipos de trabajo; su división territorial constituye el modo en que se organiza el trabajo en el territorio. Así, la división del trabajo implica un proceso por el que se distribuyen los recursos disponibles tanto social como espacialmente. Esta distribución diferencial de recursos -que se produce en forma de acontecimientos- jerarquiza los lugares y la capacidad de agencia de los distintos actores, lo que supone la existencia de conflictos (Santos, 1996). Cada vez que cambia la división social del trabajo, se modifica -aunque no linealmente- su división territorial. Así es como a cada momento histórico le corresponde una división territorial del trabajo hegemónica, que coexiste con otros modos de organización (las formas heredadas) pero que debido a su carácter de hegemónica tiene el poder de resignificar y valorizar aquellas otras divisiones coexistentes.

Esta dimensión conflictiva del espacio -su carácter territorializado- hace de las políticas urbanas una política pública con una mayor complejidad dado que cuando se encuentra con el territorio, las particularidades de este último redefinen el curso de acción de la intervención (Rodriguez y Di Virgilio, 2011). Tal como señala Santos (1996), no se puede prever completamente el resultado de una acción debido a que ésta “siempre se realiza sobre el medio, combinación compleja y dinámica, que tiene el poder de deformar el impacto de la acción” (Santos, 1996: 79). En este sentido, concebimos a las políticas urbanas como procesos socio-políticos conflictivos en los que intervienen actores con intereses y concepciones sobre lo urbano en disputa (Di Virgilio y Rodriguez, 2016).

Pero, además, la política urbana opera sobre un territorio específico, la ciudad (y en nuestro contexto, la ciudad capitalista). Siguiendo a Topalov (1978: 10), en las sociedades capitalistas, la urbanización es ante todo “una multitud de procesos privados de apropiación del espacio” y es a la vez el marco espacial en el que se reúnen las condiciones generales de la producción capitalista, tanto de producción y circulación del capital como de reproducción de las fuerzas de trabajo (Lojkin, 1979; Topalov, 1978). Así la ciudad provee al capital las condiciones

de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo y del conjunto de medios de producción preconstituidos (energía, agua, medios de transporte) y, de esta forma, se reducen los gastos y tiempos de circulación del capital facilitando los procesos de acumulación (Harvey, 1975; Lefebvre, 1964; Lojkine, 1979; Topalov, 1978). Es el Estado, a través de la orientación de sus políticas urbanas, el que garantiza gran parte de estos bienes y servicios (infraestructuras, equipamientos sociales, etc) -permitiendo “que se excluyan de la esfera del capital los sectores no-rentables necesarios a la producción” (Topalov, 1978: 13)- y, a su vez, el que provee otros medios para la reproducción del capital, a través de marcos regulatorios especiales, subsidios, financiamiento, sistema tributario, etc (Lojkine, 1979).

Ahora bien, esta producción capitalista del espacio genera múltiples contradicciones (Lefebvre, 1973: 169-172), entre ellas la que se da entre la ganancia capitalista y la necesidad social, esto vuelve al espacio urbano, a la ciudad, escenario y objeto de múltiples conflictos. En este sentido, es posible ampliar la mirada de la ciudad no sólo como ámbito que garantiza las condiciones generales de la producción capitalista (Topalov, 1978) sino también como producto social resultado de intereses y valores en disputa (Lezama, 1993). Esto es así en la medida en que distintos actores, entre ellos el Estado, intervienen en forma asimétrica en la producción del espacio, tal como veremos en la política urbana que aquí estudiamos.

Por último, tal como lo hacemos con la noción de política pública, nos interesa resaltar la dimensión simbólica de la política urbana y del espacio urbano. Del mismo modo que las prácticas de los sujetos llenan de recorridos el espacio urbano y lo dotan de sentido, esas prácticas están a la vez marcadas por el espacio que habitan y en el que socializan (Subirats, 2011). Las concepciones sobre el espacio y su expresión en la implementación de políticas públicas pueden producir transformaciones materiales en el ordenamiento de la vida cotidiana (Harvey, 1990). Así entendidas, las políticas urbanas “son expresiones de la comprensión contemporánea de lo urbano” (Cochrane, 2007: 13), a la vez que producen el espacio urbano, sugieren modos de habitarlo, de recorrerlo, modifican las prácticas de los sujetos y producen sentido en torno a sus usos y usuarios legítimos<sup>13</sup>. Por ello, nos parece importante incorporar en el análisis la dimensión simbólica de la política pública urbana que aquí estudiamos.

#### *4.3. Enfoque teórico-metodológico para el abordaje de la política como discurso*

Tal como señalamos anteriormente, una de nuestras dimensiones de análisis es la *política como discurso*, en la medida en que buscamos analizar aquellos discursos que circulan, confluyen y entran en tensión a lo largo del procesamiento de la política del distrito gubernamental. Para ello, en el desarrollo de esta tesis nos apoyamos en el análisis del discurso como herramienta teórico-metodológica. En este apartado exponemos el enfoque teórico que elegimos para el abordaje de los discursos y el dispositivo que construimos para su análisis. Definimos aquí los conceptos principales, lo que no quita que en los distintos capítulos retomemos o puntalicemos en alguna definición específica pertinente para ese análisis concreto.

En primer lugar, quisiéramos plantear algunas consideraciones en relación a la conformación del corpus de análisis que, tal como sostienen Aguilar *et al* (2014: 52), “es el resultado de un proceso de trabajo analítico que permite articular sus elementos (...) a partir de un conjunto de interrogantes estabilizados-delimitados-orientados por una pregunta de

---

<sup>13</sup> Advertimos, sin embargo, que nuestras prácticas no están del todo determinadas por las formas construidas, sino que se producen desvíos, otras apropiaciones y significaciones sobre el espacio construido. Tal como reflexiona Delgado (2007) en el espacio urbano los actores “estructuran sus relaciones con el poder, para someterse a él, pero también para insubordinarse o para ignorarlo” (Delgado, 2007: 15).

investigación”. En este sentido, nuestro corpus es heterogéneo, reúne discursos pertenecientes a diversos tipos y géneros discursivos, producidos en diferentes contextos espacio-temporales, desde diferentes instituciones; según la pregunta que oriente el análisis en cada caso. Así, por ejemplo, en el capítulo 3 –en el que buscamos trazar pistas sobre cómo es definida la cuestión que da lugar al distrito gubernamental- nuestro corpus está constituido por documentos de diagnóstico y de planificación que tematizan el predio donde se radicaría el distrito gubernamental y su entorno inmediato. En el capítulo 4, en tanto, destinado al análisis de las tomas de posición de los distintos actores en relación a la implementación del distrito gubernamental, incluimos en nuestro corpus aquellos discursos producidos por los actores que tomaron posición durante el procesamiento de esta política pública (esto incluye entrevistas, gacetillas de prensa, documentos normativos, versiones taquigráficas de discusiones legislativas, entre otros). En el capítulo 5, en el que se problematizan las articulaciones entre la política pública, el conflicto y el litigio, el corpus lo conforman las distintas sentencias y fallos producidos en el marco de las causas judiciales derivadas de esta política. Entonces en cada uno de los capítulos se hará referencia –con mayor detalle- al recorte llevado a cabo para conformar el corpus que se analiza en cada caso.

Hecha esta aclaración, pasemos ahora a la definición de algunos conceptos centrales. Nos apoyamos en Verón (1988: 126) para definir al discurso de modo amplio como “configuración espacio-temporal de sentido”, como fragmento de la semiosis social, entendida esta última como “dimensión significativa de los fenómenos sociales en tanto procesos de producción de sentido” (Verón, 1988: 125). Su inscripción en una red semiótica implica reconocer que todo discurso tiene unas condiciones de producción, un contexto de emergencia que lo constituye. Los discursos circulan en la arena de lo social, influenciándose y produciendo nuevos sentidos, es decir, que no flotan en el vacío, son el resultado de procesos de producción y, por tanto, deben analizarse en relación con sus condiciones de producción, entre las que se encuentran otros discursos (Verón, 1988).

Ahora bien, tal como advierte Verón (1988), la distinción entre discurso y sus condiciones productivas es únicamente metodológica porque la dimensión significativa es constitutiva: “la semiosis está a ambos lados de la distinción: tanto las condiciones productivas cuanto los objetos significativos que nos proponemos analizar contienen sentido” (Verón, 1988: 128-129). Así, según este autor, es en la semiosis donde se construye lo real, desterrando la idea de que el discurso representa o refleja la realidad. En otros términos, Foucault (1969: 68) se refiere a este carácter performativo del discurso al definirlo como práctica(s) que forman sistemáticamente los objetos de que hablan”.

Otra característica del discurso, tal como lo comprendemos aquí, es que se encuentra atravesado y desbordado por voces ajenas, discursos-otros, en forma constitutiva (Montero, 2014). Siguiendo a esta autora, reconocemos que hay dos niveles de emergencia de la voz ajena en el discurso propio. Existe, por un lado, un nivel constitutivo o inconsciente, inherente a la práctica del lenguaje, que se vincula con la inevitable presencia del otro en el discurso y que no siempre es lingüísticamente aprehensible. Se trata de un nivel de análisis preponderantemente interdiscursivo y que aparece en los distintos autores relacionados con la escuela francesa de una u otra manera con términos distintos<sup>14</sup>. En otro nivel de análisis, aparece aquello que es lingüísticamente aprehensible y accesible, donde se identifican las operaciones enunciativas o argumentativas, aquí la autora se refiere a las nociones de memoria discursiva (Courtine),

---

<sup>14</sup> Las nociones de interdiscurso (Pecheux), dialogismo (Bajtin), heterogeneidad constitutiva (Authier-Revuz), polifonía (Ducrot) y más vinculado a la teoría de la argumentación, topoi y doxa (Ducrot, Amossy).

polifonía (Bajtín), heterogeneidad mostrada (Authier), pero también las de doxa y topoi (Ducrot, Amossy). Este último conjunto de nociones constituyen herramientas para abordar los modos de emergencia de la palabra ajena en la superficie del discurso, en el enunciado.

Ahora bien, Montero (2014) también sostiene que estos dos niveles remiten a dos modos diferentes de identificar la emergencia del sujeto en el discurso: uno constitutivo, en el que el sujeto es hablado por el discurso, es un sujeto del inconsciente atrapado por las formaciones discursivas e ideológicas. Y el otro, en el que el sujeto es aprehensible, identificable, consciente, es el nivel en que se sitúan las operaciones enunciativas y argumentativas, donde el sujeto-enunciador aparece incorporando de distintos modos las voces ajenas, administrando la polifonía. La autora retoma a Amossy (2005) para sostener que estos dos tipos de subjetividad son complementarios y se ponen en juego de modo simultáneo.

Esta perspectiva nos invita entonces a pensar en la dimensión conflictiva que constituye todo discurso en tanto que su sentido no es unívoco, existe una lucha por su fijación. No hay una “democracia discursiva”, no cualquier voz es legítima en cualquier momento y lugar. Tal como sostiene Angenot (1989), las tematizaciones no son aleatorias, sino que responden a tendencias hegemónicas y leyes tácitas que regulan lo posible de ser dicho en un momento dado. Este concepto de hegemonía discursiva (Angenot, 2010) –que podemos situar en ambos niveles de análisis (volveremos más adelante sobre esto)- nos reenvía al concepto de formación discursiva. Acuñado por Foucault (1969) y reformulado por Pecheux (1971), hace referencia a “lo posible de ser dicho desde una posición dada en una coyuntura dada” (Pecheux, 1971 citado en Maldidier, 1990: 206). Según este autor, las formaciones discursivas son la forma material y discursiva de las formaciones ideológicas - “conjunto complejo de actitudes y representaciones que no son ni individuales ni universales, pero remiten más o menos directamente a posiciones de clase en conflicto” (Pecheux: 1990, 102, citado de Montero, 2014). Las formaciones ideológicas están habitadas por el conflicto y se componen de una o muchas formaciones discursivas. Las palabras cambian de sentido al pasar de una formación discursiva a otra. Y la formación discursiva sólo se mantiene y se constituye a través del interdiscurso<sup>15</sup> (Maingueneau, 1996).

Recapitulando, reconocemos ambos niveles de emergencia de la voz ajena en el discurso propio, uno constitutivo, inaprehensible para el sujeto, relacionado con el interdiscurso y otro que se manifiesta en la superficie del discurso, que es lingüísticamente aprehensible, al que asociamos con el intradiscurso. A partir del análisis de las operaciones enunciativas y argumentativas situadas en este último nivel, es posible acercarnos al primero ya que la dimensión de la heterogeneidad constitutiva del sujeto y de su decir deja huellas, marcas y señales materiales en la superficie del enunciado, “huellas que nos permiten reponer las voces ajenas, pero también la operación de sutura que el sujeto realiza sobre su propio decir” (Montero, 2014: 270).

---

<sup>15</sup> Los primeros trabajos de la escuela francesa de análisis del discurso estuvieron muy vinculados al concepto de ideología elaborado por el filósofo marxista Louis Althusser (1970). Así predominó un esfuerzo por articular las teorías del discurso, la ideología y el psicoanálisis, con Pecheux como gran exponente (Charaudeau y Maingueneau, 2002). En las primeras obras de Pecheux el interdiscurso permanece inaccesible al sujeto, como un exterior específico del proceso discursivo, es algo anterior y exterior a la formación discursiva, es parte del inconsciente, de lo impensado y aparece en la superficie del discurso como huellas de construcciones discursivas anteriores, lo que Pecheux denomina preconstruído. Sin embargo, hacia fines de la década del '70, y en sintonía con los cambios de la época, Pecheux reformula algunas de sus nociones teóricas (Maldidier, 1990). Así, en los últimos trabajos del autor, el interdiscurso ya aparece como algo aprehensible lingüísticamente debido a su carácter material. Este desplazamiento de la acepción del interdiscurso tiene consecuencias teórico-metodológicas: “si en una primera etapa el análisis del discurso se ocupaba del discurso del Otro, posteriormente será el discurso de otro(s) lo que ocupará la atención” (Montero, 2014: 251), lo que habilita a trabajar en otro nivel de análisis que es el de la enunciación. A partir de fines de la década del '70 el foco de estudio de la escuela francesa se trasladó hacia la enunciación y, posteriormente, a la argumentación (Montero, 2014).



Algunos autores han hecho un esfuerzo teórico que permite vincular ambos niveles de análisis. Uno de ellos es Authier-Revuz (1984) con los conceptos de heterogeneidad constitutiva y mostrada. El primero se vincula con la noción de interdiscurso y con la dimensión de otredad que es inherente al discurso y a la subjetividad. El segundo, en tanto, se relaciona con el nivel enunciativo, con aquellas formas lingüísticas que hacen aparecer la voz ajena en el discurso, formas que pueden ser marcadas (como por ejemplo a través de las citas directas) o no marcadas (que aluden a la presencia implícita del otro, como el discurso libre, la ironía, etc.) (Authier-Revuz, 1984). Las formas lingüísticas de heterogeneidad mostrada “representan modos diversos de negociación del sujeto hablante con la heterogeneidad constitutiva de su discurso” (Authier-Revuz, 1984: 99). Así el autor vincula la heterogeneidad mostrada y constitutiva entre sí, pone en relación el análisis intra e interdiscursivo (Montero, 2014: 261). Otros autores preocupados por las estrategias argumentativas, como Amossy, (2000) y Angenot (2010), también han recuperado conceptos que se sitúan entre ambos niveles. Uno de ellos es el de hegemonía discursiva –mencionado en párrafos anteriores- definido como

conjunto complejo de las diversas normas e imposiciones que operan contra lo aleatorio, lo centrífugo y lo marginal, indican los temas aceptables e, indisociablemente, las maneras tolerables de tratarlos (...) ‘canon de reglas’ y de imposiciones legitimadoras y, socialmente, como un instrumento de control social, como una *vasta sinergia* de poderes, restricciones y medios de exclusión ligados a arbitrarios formales y temáticos (Angenot, 2010: 32).

Retomando a Montero (2014), uno de los aportes de las teorías de la argumentación es que “aun cuando el sujeto hablante emprende una tarea persuasiva en la que cree elegir los argumentos, existe una dimensión inerradicable de heterogeneidad que atraviesa y determina sus palabras, y que ancla en la doxa, en lo común, en lo corriente” (Montero, 2014: 270).

En este sentido, nuestro análisis a lo largo de los distintos capítulos se situará en el nivel intradiscursivo, ese plano aprehensible al que nos referíamos, pero teniendo como horizonte su vínculo con el interdiscurso, con las formaciones discursivas, con la heterogeneidad constitutiva. Para ello, utilizamos algunos elementos de las teorías de la enunciación y de la argumentación. En relación con la primera, el análisis de ciertos recursos lingüísticos y estrategias enunciativas - como el uso de los tiempos y modos verbales, los déicticos, apelativos, subjetivemas y modalidades- nos permite identificar, por un lado, efectos de sentido, por el otro, el tono y el cuerpo –el *ethos*- que construye el enunciador a lo largo del enunciado. Siguiendo a Maingueneau (1996), todo discurso posee una vocalidad que se manifiesta a través de un tono e implica una determinación de un cuerpo del enunciador, es el *ethos* que se va construyendo a lo largo del enunciado pero sin aparecer de modo explícito. Ese *ethos* juega el papel de garante de la enunciación, al que se le atribuye un carácter y una corporalidad que se apoyan en representaciones sociales valorizadas o desvalorizadas. La identificación del *ethos* asociado al enunciador permite advertir el posicionamiento del enunciador, el lugar social desde el que habla, el enunciatario que construye y los ámbitos institucionales que legitiman su enunciado, en asociación con una determinada formación discursiva (Foucault, 1969).

En cuanto a las herramientas de las teorías de la argumentación, identificamos –cuando es pertinente- los elementos dóxicos que se ponen en juego (topos retóricos, lugares comunes, ideologemas) entendidos como los saberes compartidos en los que se apoya la argumentación (Amossy, 2000). Siguiendo a la autora, el objetivo de este tipo de análisis es reconocer el funcionamiento discursivo y las modalidades a partir de las cuales un discurso se orienta a construir consenso, polemizar, conseguir un impacto, o –como en nuestro caso- legitimar

acciones. Desde el posicionamiento teórico aquí adoptado, el concepto de doxa permite abordar la articulación entre el nivel constitutivo y el intradiscursivo en tanto que la argumentación está anclada en la doxa

que atraviesa, a su pesar, al sujeto hablante, que lo ignora tanto más cuanto que está profundamente inmerso en ella. Si la argumentación implica una intencionalidad y una programación, ellas se conciben tributarias de un conjunto dóxico que condiciona al locutor y del cual él está, la mayor parte de las veces, lejos de tener una clara conciencia (Amossy, 2000: 6).

Presentamos en este apartado el enfoque teórico-metodológico en el que nos apoyamos para analizar los discursos que se ponen en juego durante el procesamiento del distrito gubernamental. Definimos, de modo general, los principales conceptos y herramientas de análisis que serán retomados en los distintos capítulos. Como advertimos al comienzo, en cada capítulo recuperaremos además otras nociones y herramientas específicas pertinentes para cada análisis.

## **5. Estructura del trabajo**

Este trabajo está organizado en cinco capítulos, que se agregan a esta introducción, un apartado de conclusiones, con algunas reflexiones finales e interrogantes abiertos y un anexo metodológico correspondiente al capítulo 2. Mientras que los primeros dos capítulos se orientan a reconstruir los procesos multiescalares e históricos en los que se inscribe la política de distritos porteña, los siguientes tres focalizan en el caso concreto del distrito gubernamental.

En este sentido, el capítulo 1 se orienta a reponer las articulaciones de la política de distritos -y del centro cívico como parte de ella- con los procesos que transcurren en redes de diversas escalas. Para ello, indagamos sobre dos modelos urbanos y de gestión de gran circulación -la planificación estratégica urbana (PEU) y el modelo de *clusters*- que reconocemos como el trasfondo contextual y conceptual, respectivamente, de la política urbana bajo estudio. Así, hacemos un esfuerzo por sistematizar, poner en relación y reponer la historicidad de diversos debates que están de trasfondo en estos modelos y que reconocemos como condición de posibilidad de la política de distritos porteña.

En el capítulo 2, en tanto, focalizamos en el proceso histórico de urbanización, en las institucionalidades y en las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que hacen posible la emergencia de la política de distritos en la ciudad de Buenos Aires. Para ello, damos cuenta de las características actuales de la zona sur de la ciudad -especialmente de las comunas 4 y 8- y del proceso histórico por el que se fue transformando en una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981). De manera complementaria, presentamos el contexto de emergencia de la política de distritos, a partir de un repaso por los procesos de renovación urbana más recientes que se observan en la zona sur. Por último, presentamos las características de los distintos distritos, sus diversos grados de avance y los vínculos que reconocemos entre esta política y los modelos urbanos y de gestión que presentamos en el capítulo 1.

A partir del capítulo 3, nos adentramos en el caso del distrito gubernamental. Así, este capítulo, se centra en el primer momento de la política pública, en su entrada en agenda. En este sentido, buscamos identificar cómo es definida la cuestión que da lugar a la propuesta del centro cívico en el polígono de los hospitales. Para ello, analizamos, por un lado, una serie de documentos de diagnóstico y planificación en los que se caracteriza al predio en cuestión y a su entorno inmediato. Por otro lado, analizamos un conjunto de acciones y omisiones por parte del GCBA en

relación a este predio, durante todo el periodo en que tuvo lugar el procesamiento de la política del distrito gubernamental (2008-2016).

En el capítulo 4, nos centramos en el momento en el que la política de creación del distrito gubernamental comienza a ser procesada como un conflicto, particularmente un conflicto urbano, en la medida en que distintos actores ponen en juego un repertorio de estrategias, recursos y argumentos para hacer valer sus intereses y expectativas en relación a un espacio urbano que se torna objeto de disputa. Combinamos una perspectiva de análisis de las políticas públicas con otras corrientes que se preguntan por la productividad social de los conflictos y con un dispositivo para el análisis de los discursos. Esto nos condujo a explorar tanto los posicionamientos de los distintos actores a lo largo del procesamiento de la política y del conflicto, como las construcciones argumentativas que se pusieron en juego a la hora de legitimar las diferentes acciones.

En el capítulo 5, posamos la mirada en la judicialización del caso, en tanto que es una de las arenas en las que se procesó este conflicto por la construcción del distrito gubernamental dentro del predio del Hospital Borda. En este sentido, prestamos atención a las complejas articulaciones que se producen entre la política, el conflicto y el litigio. Nos preguntamos por los efectos de las decisiones judiciales en el procesamiento de la política pública, pero también por el modo en que el curso de acción de esta última fue influyendo en el desarrollo del litigio.

Por último, integramos, en un apartado final, los principales resultados de la tesis. En él, compartimos algunas reflexiones que surgieron a partir de nuestro análisis y, a la vez, planteamos algunos interrogantes que seguramente orientarán investigaciones futuras.

# CAPÍTULO 1

## Modelos urbanos, desarrollo y territorio

### Acerca del trasfondo contextual y conceptual de la política de distritos

El distrito gubernamental, como anticipamos, forma parte de una política más amplia de creación de distritos especializados, que se emparenta –y legitima a nivel discursivo- con otras iniciativas similares que se han llevado a cabo en otras regiones. Comparte con ellas ciertos supuestos en relación al desarrollo, al territorio y al rol del Estado en la intervención de este último. En este sentido, en este capítulo indagamos especialmente sobre dos modelos urbanos y de gestión de gran circulación –la planificación estratégica urbana (PEU) y el modelo de *clusters* (Porter, 1995; 1998)- que reconocemos como el trasfondo contextual y conceptual, respectivamente, de la política urbana bajo estudio.

Ambos modelos tienen una larga historia y remiten a diversos debates que se juegan en, al menos, dos planos: el académico y el de la gestión pública. Como veremos, éstos no constituyen dos mundos separados, sino que se trata de dos niveles mutuamente imbricados que se influyen entre sí, en la medida en que los académicos actúan las veces de funcionarios, gestores, planificadores, consultores, y viceversa. Así, poniendo el foco en los intercambios entre los ámbitos académicos y de gestión, rastreamos los orígenes y presentamos las principales características y críticas de la PEU y de las economías de aglomeración. Complementariamente, señalamos las concepciones sobre el desarrollo y el territorio que subyacen a estas formas de intervenir en el territorio. En este sentido, hacemos un esfuerzo por sistematizar, poner en relación y reponer la historicidad de diversos debates que están de trasfondo en estos modelos y que reconocemos como condición de posibilidad de la política de distritos porteña.

#### 1. Sobre la circulación de modelos urbanos

La circulación de ideas, discursos y modelos de políticas urbanas no es un proceso novedoso, sino más bien una dinámica constitutiva del urbanismo (Delgadillo, 2014; Jajamovich, 2017; Novick, 2009). Desde el momento en que se planifican las principales capitales de nuestra región, entre 1850 y 1950, se produce un proceso de “transferencia, adaptación, transformación y enriquecimiento de ideas urbanísticas foráneas” (Delgadillo, 2014: 92). Asimismo, la circulación de ideas tampoco es un proceso lineal que se dé del centro hacia la periferia; por lo contrario, constituyen procesos complejos, dinámicos y multidireccionales (Jajamovich, 2012; Delgadillo, 2014). Tal como señala Delgadillo (2014), América Latina ha mantenido un diálogo respetuoso y crítico con las aportaciones teóricas de los países hegemónicos.

En la actualidad, gobiernos locales con orientaciones políticas diferentes llevan a cabo propuestas urbanísticas similares en distintas ciudades de nuestra región, lo que conduce a Delgadillo (2014) a hablar de un “urbanismo a la carta”. Así la importación-exportación<sup>16</sup> (Novick, 2009) de propuestas urbanísticas y modelos de gestión y planificación de las ciudades se da en el marco de una relación “dialéctica y asimétrica”, que se apoya principalmente en dos cuestiones. Por un lado, a partir de algunos urbanistas, arquitectos y gobernantes latinoamericanos que

---

<sup>16</sup> Siguiendo a Novick (2009: 11), cabe aquí aclarar que las figuras de “exportación-importación” y “circulación” o “diseminación” de ideas son complementarias y no excluyentes. Mientras que la primera presupone “la presencia de un modelo de referencia, de actores implicados en la exportación y/o importación, de una variedad de canales, mecanismos y estrategias así como de procesos complejos de recepción que apuntan a la apropiación del modelo bajo una forma alterada y a menudo con consecuencias imprevistas. Por su parte, la “circulación” y la “diseminación” remiten a modalidades –extremadamente inciertas- mediante las cuales las ideas viajan, se desplazan entre diferentes espacios sin emisor y receptor preciso”.

buscan emular modas del “primer mundo”. Por el otro, a través consultores, gobiernos y casas editoriales que difunden masiva y estratégicamente las novedades urbanísticas de sus ciudades con el objetivo de “vender sus servicios” (Delgadillo, 2014; Novick, 2009). En este último punto también se reconoce la importancia de organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que “promueven un ‘menú’ de ‘recetas probadas’ en distintos contextos urbanos para confrontar ‘con éxito’ algunos problemas y desafíos urbanos” (Delgadillo, 2014: 93).

Jajamovich (2012), por su parte, profundiza en cómo se produce concretamente esta articulación entre redes de técnicos y profesionales –de distintos países- que a su vez se juxtaponen con actores políticos. En su análisis para el caso de Buenos Aires entre 1983 y 1992, reconoce que quienes elaboran los diagnósticos de problemas de la ciudad y las posibles soluciones forman parte de redes con múltiples interrelaciones, que suponen disputas entre sí y en su interior, y que, a la vez, las dinámicas de circulación están atravesadas por las distintas coyunturas económicas y políticas. Asimismo, el análisis de las trayectorias de algunas figuras del urbanismo catalán y de Buenos Aires, le permite sostener que las fronteras entre estas redes de técnicos y políticos son lábiles y cambiantes, y que, cuando estas figuras atraviesan los distintos campos, reutilizan “saberes técnicos en ámbitos políticos y, en algunas ocasiones, saberes políticos en ámbitos técnicos” (Jajamovich, 2012: 206).

Por ser dos cuestiones que tienen estrecha relación con la política urbana que analizamos en esta tesis, aquí nos interesa puntualizar específicamente en dos modelos o ideas en torno a la gestión urbana que han tenido gran popularidad y circulación, tanto en el campo académico como de la gestión pública, durante las últimas décadas. Nos referimos a la planificación estratégica urbana y a la noción de distrito o *cluster*, dos ideas relacionadas entre sí en la medida en que remiten al ámbito de los negocios –particularmente los desarrollos sobre estrategia y competitividad empresarial- y que deben su popularidad, en parte, a una misma figura: el economista y profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, Michael Porter. Mientras que la PEU es parte del marco contextual en el que tiene lugar la política de distritos especializados de CABA; la noción de *cluster* –como veremos- es parte de su trasfondo conceptual.

## 2. La planificación estratégica urbana

La noción de estrategia tiene sus orígenes en el ámbito militar y luego, a partir de los años ‘60, comienza a ser utilizada en los negocios. Dos décadas más tarde, la planificación estratégica pasó a formar parte del sentido común de la administración municipal estadounidense. Esta circulación de la noción de estrategia en distintos ámbitos (militar, empresarial y sector público) y, posteriormente, entre administraciones públicas municipales de distintos países y regiones se produjo a través de actores específicos ligados a los distintos campos (Novais, 2010), tales como las figuras de Michel Porter y John Bryson que tuvieron un papel preponderante en la trasposición de la planificación estratégica del sector privado al público.

Ahora bien, en este último pasaje también fue necesaria la adaptación del término estrategia para cada caso. Así, el carácter performativo del discurso permitió los cambios de sentido necesarios para confundir dos dominios considerados diferentes: la empresa y el sector público. Tal como apunta Novais (2010), los promotores del planeamiento estratégico distinguen entre ciudad y organización (empresa, privada o pública), eso los obliga a explicitar las diferencias y a encontrar las adaptaciones. Por ejemplo, José Fernández Güell<sup>17</sup> en su libro *La planificación*

---

<sup>17</sup> José Fernández Güell fue gerente de la consultora Andersen Consulting, empresa que elaboró el plan estratégico de San Francisco (1983) y de Madrid.

*estratégica de las ciudades* (1997) traza un paralelismo entre el “sistema empresa” y el “sistema ciudad” en donde los “accionistas” del primero son los “ciudadanos y empresarios” en el segundo, “los consumidores” de las empresas constituyen “los ciudadanos, inversores y visitantes” en las ciudades, y los competidores son para el primer sistema “otras empresas” mientras que para el segundo “otras ciudades” (Fernandez Güell, 1997). Mediante este tipo de analogías se produce una redefinición de los actores del proceso decisorio, presuponiendo que los criterios que orientan las acciones de unos y otros son los mismos, aquellos identificados con la empresa privada. También se produce un movimiento discursivo que legitima al planeamiento estratégico en el sector público al afirmar que ambos sectores se asemejan porque están insertos en un mismo contexto competitivo (Vainer, 2000; Novais, 2010). Al igual que sucede en el caso de las economías de aglomeración, se postula la competitividad territorial como un imperativo, como una ley externa a la que las ciudades se encuentran sometidas (Harvey, 1989).

En relación con esto último, cabe señalar –tal como advierte Novais (2010)- que la competencia interurbana, formulada como una premisa en la PEU, constituye en verdad una situación generada a partir de las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno de Ronald Reagan en EEUU. En efecto, la implementación de la planificación estratégica en diversas ciudades estadounidenses (San Francisco, Filadelfia, Florida, California) constituyó una respuesta de los gobiernos locales para disputar los recursos disponibles y obtener otras fuentes de financiamiento ante los recortes presupuestarios del gobierno federal durante la década del ‘80.

Los planes elaborados en estas ciudades estadounidenses, fundamentalmente el de San Francisco de 1983, dieron concreción, credibilidad y exposición al abordaje estratégico (Novais, 2010). El marketing llevado a cabo por las consultoras involucradas en la elaboración de estos planes (entre ellas, Andersen Consulting y Monitor Group) fue un elemento importante para que la PEU comenzara a circular como un modelo de gestión exitoso en distintas ciudades del mundo<sup>18</sup>. Otro de los casos famosos de aplicación de esta herramienta es Barcelona, cuyo plan estratégico fue elaborado en 1987 y aprobado en 1990 por la gestión progresista de Pasquall Maragall y tuvo su eje en torno a los preparativos de los Juegos Olímpicos de 1992. El denominado “modelo Barcelona” ha sido objeto de un prolífero debate en el campo académico y de la gestión pública<sup>19</sup>, y presenta algunas particularidades que lo diferencian de los casos estadounidenses, entre ellas, el intento por construir consensos y la apelación a la retórica de la participación –en un contexto de retorno democrático- como modo de movilizar recursos latentes e involucrar a la ciudadanía (Novais, 2010; Vainer, 2000).

Las transformaciones e intervenciones urbanas llevadas a cabo en el marco del plan estratégico de Barcelona “fueron acompañadas de una intensa producción intelectual que, inicialmente, tenía como objetivo dar sentido a las decisiones, después legitimidad a las prácticas y, por último, se tornó un modelo a ser difundido” (Novais, 2010: 121). Esto último constituyó un esfuerzo por conquistar mercados de consultoría urbana, algo que se vio facilitado por una red de técnicos y profesionales que mantuvieron relaciones a lo largo del tiempo, en particular con América Latina (Vainer, 2000; Novais, 2010; Jaramillo, 2012; Delgadillo, 2014). También la difusión del modelo Barcelona y de la planificación estratégica como herramienta de gestión de las ciudades en América Latina fue propiciada por agencias de cooperación e instituciones multilaterales (Vainer, 2000).

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, en la España post-franquista Andersen Consulting elaboró el Plan estratégico de Madrid y la consultora Monitor Group de Michael Porter fue contratada por el gobierno vasco en 1986 y por la Generalitat de Catalunya en 1990.

<sup>19</sup> Ver Borja y Castells (1997), Delgado (2007), Martí Costa, Iglesias, Subirats y Tomás (2011), García Bernardos e Iglesias Costa (2015), García, Tomás e Iglesias (2015).

Una de las críticas más sagaces a la PEU y a los principios en los que se sustenta fue elaborada por el investigador Carlos Vainer, quien sostiene que el discurso de la planificación estratégica se estructura a partir de una articulación paradójica entre tres analogías: la ciudad como mercancía, la ciudad como empresa y la ciudad como patria. Según este autor (2000), la primera de las analogías sitúa a la ciudad en el lugar de un objeto pasivo, una mercancía a ser vendida y consumida en un mercado altamente competitivo. Así, la presunción de *la ciudad como mercancía* es lo que da lugar a las estrategias de marketing urbano por las que se busca definir y atraer consumidores de la ciudad –capitales internacionales, visitantes y usuarios solventes– mediante el aprovechamiento de sus “ventajas competitivas” materiales e inmateriales (políticas de activación patrimonial, valorización turística, reducción de costos de producción a partir de beneficios impositivos, etc) (Harvey, 1989) y construyendo una imagen de ciudad deseada para ofrecerse al mercado internacional (Fiori Arantes; 2000; Santos, 1996). En la segunda analogía, la ciudad pasa de objeto a sujeto activo, asumiendo una identidad de empresa. De esta forma, la premisa de *la ciudad como empresa* implica que tanto los principios como el sentido del plan estratégico tienen como horizonte el mercado (Vainer, 2000). Por último, la analogía de *la ciudad como patria* remite al hecho de plantear a la ciudad como una unidad, como una entidad homogénea y sin fisuras ni conflictos. Como veremos en el capítulo 2, podemos reconocer estas tres analogías en los discursos de funcionarios públicos del GCBA sobre la política de distritos porteña.

Según Vainer (2000), la articulación de estas tres analogías, y particularmente la de la ciudad como empresa, no constituye meramente una propuesta administrativa, gerencial u operacional; sino que implica una redefinición del conjunto de la ciudad y del poder local. Tanto el concepto de ciudad como el de poder público o gestión de la ciudad son investidos de nuevos sentidos, dando lugar a que la ciudad se conforme como un sujeto económico cuya naturaleza mercantil o empresarial instaure una nueva lógica con la que se pretende legitimar la apropiación directa de los instrumentos del poder público por grupos empresariales privados. A este tipo de gestión urbana, caracterizada por la preeminencia de una visión empresarial sobre la ciudad y sobre lo público, y centrada mucho más en la economía política del lugar que en el territorio, Harvey (1989) la conceptualiza como empresarismo urbano. Este concepto –retomado por diversos autores (De Mattos, 2006; 2008; Di Virgilio y Guevara, 2014; Vainer, 2000) y que recuperamos en el capítulo 2 para el análisis de la ciudad de Buenos Aires– caracteriza a un tipo de gestión que “descansa más en una asociación público-privada focalizada en inversión y desarrollo económico con una construcción especulativa del lugar, que en el mejoramiento de las condiciones del territorio” (Harvey, 1989: 89). Aquí el Estado asume un rol de facilitador y promotor de la actividad económica, asumiendo los riesgos y garantizando la rentabilidad del capital privado. Tal como apuntan Di Virgilio y Guevara (2014: 14), “el resultado en términos urbanísticos es por demás deficitario, porque el capital privado actúa de manera individual y fragmentada, poniendo de relieve las contradicciones de la urbanización capitalista”. Como veremos a continuación, es precisamente este rol del Estado como facilitador el que reclama la mayoría de las corrientes que apuestan por las políticas de conformación de distritos o *clusters*.

### **3. Los debates en torno a las economías de aglomeración**

*Los distritos son una fórmula de éxito que trabaja sobre*

Otra de las herramientas o modelos de gestión pública que ha tenido gran difusión durante las últimas décadas como una “fórmula de éxito”<sup>21</sup> -tal como sostiene el ex Ministro de Desarrollo Económico del GCBA e impulsor de los distritos porteños, Francisco Cabrera- son las políticas de aglomeración, que reciben distintos nombres según la tradición teórica que se retome: distritos industriales (Becattini, 1979), nuevos espacios industriales (Scott, 1988), *clusters* (Porter, 1995), economía del conocimiento (Cooke, 2002), entornos innovadores (Aydalot, 1986; Maillat, 1995), distritos (Frost-Kumpf, 1998; Lazzeretti, 2008), entre otros<sup>22</sup>. Advertimos, sin embargo, que tanto en el campo académico, pero fundamentalmente en el de la gestión pública, se tiende a confundir y transpolar conceptos provenientes de distintas corrientes teóricas que analizan escalas geográficas diferentes (Martin y Sunley, 2003; Mercado Celis, 2015). La política de distritos que se está llevando a cabo en la ciudad de Buenos Aires desde el 2008 no constituye una excepción en este sentido. Tal como analizamos en el capítulo 2<sup>23</sup>, los discursos del GCBA sobre los distritos económicos remiten a diferentes aspectos y premisas de las distintas tradiciones teóricas, aunque fundamentalmente se apoya en la noción de *cluster* y, en menor medida, en la corriente de la economía creativa.

En este sentido, nos parece importante sistematizar la extensa y prolífera producción teórica en relación a las economías de aglomeración, recuperando autores y trabajos de estas diversas trayectorias académicas que analizan contextos geográficos y temporales distintos, pero que –como veremos- mantienen múltiples articulaciones entre sí. En líneas generales, podemos identificar, por un lado, el debate de la geografía económica, de larga tradición, cuya preocupación fue variando a lo largo de los años, pero que podríamos resumir como el rol de las economías de aglomeración en el desarrollo regional y, por tanto, su escala de análisis privilegiada es la región. Del otro lado, recuperamos la línea más ligada a los estudios urbanos (Mercado Celis, 2015) que, hacia comienzos de siglo XXI, deriva en los trabajos sobre economías y ciudades creativas, cuya escala privilegiada de análisis son las ciudades o, más bien, una parte de ellas. Pero además hay otra corriente, más ligada al ámbito de los negocios y de la competitividad de las empresas, en la que acá nos explayamos por ser la que más se popularizó en los espacios de gestión pública, nos referimos a la noción de *cluster* de Michael Porter. Este concepto, a diferencia de las otras tradiciones teóricas, es, como veremos, bastante elástico y se adapta a múltiples escalas de análisis y de gestión. Cabe advertir que todas estas tradiciones teóricas tienen de trasfondo y a su vez alimentan concepciones sobre el desarrollo y el territorio, aspecto que desarrollamos más profundamente en el apartado final de este capítulo.

---

<sup>20</sup> Nota de opinión del ex Ministro de Desarrollo Económico del GCBA, Francisco Cabrera, publicada en el diario *La Nación* del 26/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>. Fecha de captura: 15/12/2016.

<sup>21</sup> Existe una gran diversidad de aglomeraciones que, desde las distintas vertientes teóricas, se presentan como “casos exitosos” a imitar. Estos son muy heterogéneos entre sí en cuanto a su escala, su temporalidad, su proceso de conformación, su dinámica de funcionamiento y el tipo de actividad que desarrollan. Entre los más reconocidos, podemos mencionar en Europa a los distritos de la Tercera Italia, del sur de Bavaria y el sur de Gales; en EEUU el renombrado Silicon Valley y la industria cultural en Los Ángeles; y para el caso latinoamericano, el Porto Digital de Recife en Brasil. Asimismo, en el marco del “modelo Barcelona”, podemos mencionar la creación del 22@, un distrito productivo vinculado al sector tecnológico situado en el barrio de Poblenou.

<sup>22</sup> Dado que nuestra intención no es integrarnos en este debate definicional, para facilitar la lectura, optamos por utilizar las nociones de distrito o *cluster* alternativamente como sinónimos. De todos modos, nuestra elección no es casual, son precisamente estos dos términos (y no otros) los que se reiteran en los documentos oficiales y en los discursos de funcionarios públicos sobre la denominada “política de distritos” de Buenos Aires, que constituye el foco de nuestro interés.

<sup>23</sup> Ver apartado 4 del capítulo 2.



### 3.1. Del distrito marshalliano a los debates de la geografía económica

Los trabajos sobre las economías de aglomeración tienen una larga tradición. Su origen se remonta a los análisis del economista Alfred Marshall quien, al observar la realidad inglesa de fines del siglo XIX, identificó como un modelo de producción eficiente la concentración de pequeñas fábricas y talleres especializados en diferentes fases del proceso productivo en una o varias localidades, y a esto lo denominó distrito industrial. Tal como sostiene Becattini (2002), esta idea de Marshall no sólo es la descripción de un fenómeno, sino que constituye una noción teórica que reconoce los beneficios positivos derivados de la aglomeración.

Bien entrado el siglo XX, otro conjunto de trabajos en relación a este tema es llevado a cabo por autores vinculados a la geografía económica<sup>24</sup>. El libro *Las regiones que ganan* (1992), compilado por Georges Benko y Alain Lipietz, representa una síntesis del debate de los años '80 en torno al desarrollo regional. En dicha publicación, se discute lo que Benko y Lipietz (1992) consideran la "ortodoxia" de aquellos años, cuya formulación principal plantea que se produjo un pasaje de un modo de producción en masas fordista a otro de especialización flexible, cuya forma espacial privilegiada es el distrito industrial y debe su éxito a su propia dinámica interna. En el debate, Benko y Lipietz (1992) reconocen de modo general tres posturas. En primer lugar, los defensores del desarrollo endógeno en distritos (Becattini, Garofoli, Scott), entre quienes incluyen a los economistas italianos que reelaboraron la noción de distrito industrial marshalliano para explicar los buenos resultados de algunas regiones de Italia durante los años '70 y '80, la denominada Tercera Italia<sup>25</sup>. Del otro lado, están quienes discuten esto desde una mirada más estructuralista (Amin y Robins; Martinelli y Schoenberger; Boyer)<sup>26</sup>. Y, por último, compilan un tercer conjunto de textos que amplían el debate, retomando el enfoque de la escuela francesa de la regulación (Dunford; Storper y Harrison; Ganne; Veltz; Leborgne y Lipietz).

En el año 2008, se publica otro libro que actualiza el debate en torno al desarrollo regional y las economías de aglomeración, en este caso desde una perspectiva centrada en América Latina. Así, en *Repensando el desarrollo regional*, compilado por Fernández, Amin y Vigil (2008), se repasan los principales supuestos y corrientes teóricas que conforman lo que denominan la "nueva ortodoxia regional" (NOR), se analiza el proceso de institucionalización, difusión y circulación de esta ortodoxia desde el ámbito académico hacia la gestión pública y desde los países centrales hacia los periféricos; se formulan diversas críticas a la NOR y, por último, se busca generar una propuesta alternativa en torno al desarrollo, pensando en las características latinoamericanas. Según Fernández, Amin y Vigil (2008), el conjunto de contribuciones ligadas a la especialización flexible y a los distritos industriales -a los que nos referimos previamente-

---

<sup>24</sup> Algunos de ellos son: Georges Benko, Alan Lipietz, Giacomo Becattini, Giocchino Garofoli, Ash Amin, Kevin Robins, Michael Storper, Michael Piore, Charles Sabel, entre otros.

<sup>25</sup> *La Tercera Italia* (1977) es el título del libro de Arnaldo Bagnasco que hace referencia a una región italiana que se diferencia de las "dos Italias" ya conocidas, la del triángulo industrial del norte y la del atrasado Mezzogiorno, y se caracteriza por aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas manufactureras del sector del calzado, el textil y la indumentaria que generan renta, empleo y exportaciones (Becattini, 2002). Este tipo de economías ha despertado el interés de investigadores italianos, entre ellos Giacomo Becattini, que han reelaborado el concepto de distrito industrial de Alfred Marshall para intentar comprender estos casos (ver Becattini, 1992).

<sup>26</sup> Partiendo de la base de que las transformaciones en el sistema capitalista mundial no son lineales ni totales, sino más bien parciales y contradictorias, Amin y Robins (1992) cuestionan el hecho de que se haya dado un pasaje total de un modo de producción fordista masivo y rígido hacia otro especializado y flexible. Desde esta comprensión de los cambios en el capitalismo, ponen en duda que el distrito industrial sea el paradigma del desarrollo futuro, el modelo absoluto, y critican fundamentalmente la omisión de las estructuras de poder que imperan a nivel mundial. Por lo contrario, los autores sostienen que la economía local es un nudo en una red económica global. De este modo la consideración de las relaciones de poder de ese campo global les permite sostener la limitación del grado de autonomía y la capacidad de regeneración locales.

sumado a los aportes de trabajos sobre las regiones de aprendizaje, los medios innovadores y el sistema regional de innovación, constituye la primera corriente que alimentó el enfoque de la NOR<sup>27</sup>.

La segunda corriente que aportó a la conformación de la NOR es aquella configurada en torno al concepto de *cluster*, elaborado por Michael Porter -que veremos a continuación-y algunas de sus variantes europeas que fusionan contenidos de las regiones de aprendizaje y de las cadenas de valor global<sup>28</sup>. Así, tal como apuntan Fernández, Amin y Vigil (2008), más allá de la heterogeneidad de estas dos corrientes (e incluso la diversidad dentro de cada una de ellas), se conforma una “plataforma común” que permite pensar a la NOR como un discurso y/o una práctica unitaria, “como una “política” dominada por una misma perspectiva” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 29)<sup>29</sup>. Se trata de una perspectiva que concede un protagonismo novedoso a las regiones y localidades en la nueva fase del capitalismo y que pone el foco analítico y político en las articulaciones cooperativas entre distintos actores. Esta plataforma común coloca a las instancias regionales y locales “como nodos autorreproductivos, forjadores de su propia y antes impensada dinámica de desarrollo y autorresponsables de su inserción en el crecientemente inestable y demandante escenario global” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 30).

### 3.2. El modelo de clusters

El concepto de *cluster* es el que finalmente ha hegemonizado las agendas de investigación y de política pública en el proceso de institucionalización de la NOR (Fernández, Amin y Vigil, 2008) y, además, es el que más se retoma en la política de distritos de Buenos Aires<sup>30</sup>. Por tal motivo, en este apartado recuperamos sus antecedentes, su definición y los principales supuestos en los que se apoya. De todas formas, cabe advertir que, aunque Porter no los cite ni refiera explícitamente, en sus desarrollos se reconocen varios de los principios en los que se sustenta el concepto de distrito industrial, tal como fue elaborado desde la geografía económica. Estas coincidencias las señalamos oportunamente en notas al pie.

---

<sup>27</sup> Estos trabajos aglutinan, por un lado, el enfoque de los sistemas nacionales de innovación en su versión regional con el concepto de “sistema regional de innovación” de fines de los ‘90; y por el otro, los desarrollos sobre los medios innovadores (*milieux innovateurs*) del grupo franco italiano GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) de fines de los ‘80 y principios de los ‘90. En su conjunto, estas contribuciones reorientaron los análisis sobre el desarrollo regional hacia “el papel estratégico de la innovación, el conocimiento y los aprendizajes colectivos” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 24), posicionando a las regiones como los ámbitos privilegiados para la generación de dinámicas interactivas de aprendizaje, conocimiento e innovación, en el marco de una economía basada en el conocimiento (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2008).

<sup>28</sup> La asimilación del concepto de *cluster* de Porter en el escenario europeo se dio a partir de una articulación con las tradiciones teóricas de dicho continente. Así, el concepto de *cluster* se articuló con “los aspectos relacionados con la *knowledge economy* y al papel de los procesos de innovación y generación de los mismos, contenidos en los enfoques de regiones de aprendizaje y SRI (...). El concepto de cluster aparece, en tal sentido, cumpliendo un papel condensador en el que se fusionan la dimensión territorial, los procesos de aprendizaje/conocimiento y sus vínculos con la competitividad” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 27). De modo complementario, los estudios llevados a cabo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de Sussex (Institute of Development Studies – IDS) y por el Instituto Alemán de Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE) incidieron en la articulación de los *clusters* con el contexto dinámico de las Cadenas de Valor Global (CVG) y los sistemas de gobernanza global (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 28).

<sup>29</sup> Fernández, Amin y Vigil (2008: 31) identifican una tercera vertiente que también contribuyó a dar relevancia a las regiones y sus procesos de aglomeración, aunque no la consideran parte integrante de la NOR. Se trata de la corriente configurada en torno a la nueva geografía económica (NGE), cuyo principal referente es Paul Krugman. A partir de una combinación heterodoxa de diversos aportes teóricos, la NGE buscó identificar los aspectos que funcionan como fuerzas centrífugas y centripetas en la definición de la localización de las actividades económicas. “Su sujeción conceptual al mundo neoclásico de los comportamientos maximizadores del *homo economicus* la ha hecho ajena a destacar la significación de las acciones colectivas de origen no económico (redes de cooperación interinstitucional e interempresarial) que forman el núcleo constitutivo de la NOR” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 33).

<sup>30</sup> La remisión de la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires al concepto de *cluster* de Porter se desarrolla en el apartado 4 del capítulo 2.

Los orígenes de la noción de *cluster*, formulada por Michael Porter, nos remiten a su trabajo *Las ventajas competitivas de las naciones* (1990), derivado de su experiencia como asesor de la Comisión Presidencial para la Competitividad Industrial durante la administración de Ronald Reagan en 1983 (Novais, 2010). En este trabajo, Porter estudia las ventajas competitivas nacionales y la competitividad internacional y sostiene que el éxito de las firmas exportadoras de una nación depende de un “diamante competitivo” que se sostiene en cuatro factores: la estrategia de la firma, su estructura y rivalidad; las condiciones de los insumos; las condiciones de demanda; y las industrias relacionadas y de soporte. Cuanto más desarrollada e intensa sea la interacción entre estos cuatro factores, mayor será la productividad de las firmas; y para que se produzca tal interacción las empresas tienen que estar localizadas geográficamente, es decir, *clusterizadas*.

En trabajos posteriores, Porter (1995; 1998) continúa desarrollando la noción de *cluster* y la adapta a otras escalas geográficas, como las regiones y las ciudades. Finalmente, define los *clusters* como

concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un campo determinado. Los *clusters* abarcan una serie de industrias interconectadas y otras entidades importantes para la competencia. Incluyen, por ejemplo, proveedores especializados de insumos tales como componentes, maquinaria y servicios, y proveedores de infraestructura especializada. Los *clusters* también derraman río abajo hacia canales y clientes y posteriormente hacia productores de productos complementarios y hacia empresas de industrias relacionadas por habilidades, tecnologías o insumos comunes. Finalmente, muchos *clusters* incluyen instituciones gubernamentales y de otro tipo –tales como universidades, empresas de certificación, *think tanks*, proveedores de entrenamiento vocacional, asociaciones de comercio- que proveen capacitaciones especializadas, educación, información, investigación y apoyo técnico (Porter, 1998: 4, traducción propia).

El supuesto central de la noción de *cluster* es que la proximidad geográfica entre todos estos agentes genera redes de interacción (de competencia y de cooperación) que redundan en procesos innovadores que contribuyen a la competitividad<sup>31</sup>. El otro supuesto, relacionado con éste, es que los *clusters* motorizan procesos de desarrollo en la medida en que generan actividad económica, que derrama en inversiones y empleo (Porter, 1990; 1995; 1998)<sup>32</sup>. En este punto, cobra importancia la noción de ventajas competitivas que “descansa en hacer más productivos el manejo de los costos, lo que requiere de una innovación constante” (Porter, 1998: 2). Para crear estas ventajas competitivas no sólo importa lo que pasa dentro de las empresas sino fuera, en el denominado “clima de negocios”<sup>33</sup> que, según Porter (1998), es lo que permite las mejoras en la productividad de las empresas. Dentro de los factores que hacen a este clima de negocios, Porter (1998) menciona la provisión de infraestructura y redes de transporte de buena calidad, la existencia de recursos humanos altamente calificados, un sistema de justicia eficiente, un régimen legal estable, regulaciones flexibles, la existencia de tasas impositivas beneficiosas, entre otros.

---

<sup>31</sup> Esta idea de que la proximidad geográfica contribuye a generar lazos de competencia y cooperación que producen sinergias positivas, particularmente en relación a la innovación en los procesos productivos, es una de las cuestiones que está presente en los preceptos de las regiones de aprendizaje y del distrito industrial. En relación a este último, Becattini (1992) reconoce que en los distritos se establecen relaciones de competencia, pero siempre mediados por lazos de solidaridad, que se apoyan en lo que denomina la “comunidad local”, un sistema relativamente homogéneo de valores y de pensamiento relacionado con una cierta ética compartida sobre el trabajo y la familia. Este mismo sistema de valores es el que, según el autor, favorece la introducción de innovaciones tecnológicas a partir de una toma de conciencia progresiva comprendida por todos los integrantes de esa comunidad local.

<sup>32</sup> La premisa de que el distrito industrial genera procesos de desarrollo regional es precisamente uno de los nudos centrales del debate de la geografía económica, tal como veremos en el siguiente apartado.

<sup>33</sup> Esta noción remite a la idea marshalliana de “atmósfera industrial”.

De esta manera, en sintonía con lo que propone el paradigma de la PEU, el Estado (en sus diferentes niveles de gobierno) tiene que pasar de un rol de provisión directa a uno de facilitador, identificando y mejorando las ventajas competitivas de su territorio que colaboran en la gestación de este clima de negocios (Porter, 1995; 1998). En este sentido, el Estado se debe limitar a fijar las reglas de la competencia (protegiendo la propiedad intelectual y fomentando leyes *antitrust*); crear infraestructura adecuada; invertir en seguridad; ofrecer ventajas impositivas para la localización de empresas e instituciones; y garantizar una fuerza laboral altamente calificada (Porter, 1995; 1998; Begg, 1999).

Son diversas las críticas que se han realizado a los supuestos en los que se apoya la noción de *cluster*, aquí nos referimos brevemente sólo a algunas de ellas<sup>34</sup>. En primer lugar, se discute la idea de que la proximidad geográfica genere únicamente ventajas para las empresas. Por lo contrario, algunos autores (Pacheco Vega, 2004, 2007; Palazuelos, 2005) sostienen que esta proximidad puede producir conductas predatorias entre las firmas, que compiten tanto por clientes como por mano de obra calificada; perjudicando especialmente a aquellas empresas más pequeñas o que recién están arrancando. Además, la concentración de empresas podría dar lugar a la saturación de los mercados, generando conductas predatorias en materia de precios (Pacheco Vega, 2007). Esto podría forzar el cierre de algunos emprendimientos que no puedan sostener los precios, pero también atentar contra los tan mentados procesos innovadores en el desarrollo de productos, dado que “las empresas estarán más enfocadas en tratar de competir con base en el precio en lugar de buscar diferenciarse por la calidad del producto” (Pacheco Vega, 2007: 699). Otra de las dificultades, relacionada con esta última, es que si suben los costos dentro del *cluster*, las empresas que realizan actividades menos productivas se verán forzadas a irse. Esto, que es visto por Porter como un aspecto positivo de la competitividad de las empresas y del *cluster*, puede generar –como apuntan Martin y Sunley (2003)- un impacto muy negativo en el mercado laboral de la zona. Por tanto, tal como sostienen los autores, no se puede asumir que la promoción de uno o varios *clusters* en una economía regional conduzca necesariamente a un desarrollo económico balanceado o a un mejor bienestar en toda la región, poniendo en cuestión la otra premisa básica del concepto de *cluster* y también del distrito industrial. Una última crítica que resulta central a los fines de nuestro trabajo es aquella relacionada con la omisión de las relaciones de poder que configuran el entramado de actores en las distintas escalas, tanto local (dentro del *cluster* o de la zona donde se busca promover el distrito), como regional, nacional e internacional. Retomaremos este último cuestionamiento sobre el final del apartado, dado que nos conecta directamente con el último debate que nos interesa recuperar en este capítulo.

A pesar de sus críticas, el modelo de *clusters* se ha expandido y popularizado, no sólo como un concepto analítico, sino como una herramienta de política pública. Así, tal como apuntan Fernández, Amin y Vigil (2008), el proceso de institucionalización<sup>35</sup> de la NOR estuvo centrado en la presencia hegemónica del concepto de *cluster* y fue encabezado principalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Unión Europea (UE) en Europa, y por el Institute for Strategy and Competitiveness (ISC) de la Escuela de Negocios de Harvard en EEUU. En su difusión, también tuvo un rol central la consultora de Michael Porter, Monitor Group, que brindó servicios a organizaciones privadas y a organismos y gobiernos de distintas escalas

---

<sup>34</sup> Algunos de los trabajos que recuperan las distintas críticas son: Amin y Robins (1992), Martin y Sunley (2003), Pacheco Vega (2004, 2007), Palazuelos (2005) y Fernández, Amin y Vigil (2008).

<sup>35</sup> Con proceso de institucionalización, Fernández, Amin y Vigil (2008) se refieren a un primer movimiento que implica la homogeneización de conceptos y discursos dentro de una diversidad de fuentes académicas y su asimilación por parte de los organismos supranacionales y nacionales a cargo de la promoción de políticas de desarrollo y de equilibrio territorial e industrial.

(Martin y Sunley, 2003; Novais, 2010). Luego, la difusión del enfoque de la NOR en América Latina se produjo mediante un proceso complejo que incluyó a los *think tanks* de los países centrales (ISC, IDS y DIE); los organismos internacionales de financiamiento (BID, BM, el proyecto CEPAL-GTZ); la Organización para las Naciones Unidas (ONU), con sus brazos institucionales (la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -ONUDI- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD); y los aportes de investigadores vernáculos, en su mayoría sistematizados en los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES)<sup>36</sup>. De esta forma, al igual que la PEU, “parece que los *clusters* se convirtieron en una moda mundial, una especie de ítem de moda en la academia y en la política” (Martin y Sunley, 2003: 6, traducción propia).

Martin y Sunley (2003) ensayan algunos motivos por los que la noción de *cluster* de Porter tuvo mayor aceptación y gran popularidad entre los espacios académicos y, sobre todo, de gestión pública. Una primera razón, sostienen, es que desde el principio Porter promocionó y enraizó el concepto de *cluster* en el eje fundamental de los determinantes de la competitividad (de empresas, industrias, ciudades, regiones y países), en el marco de un espíritu de época en el que se da importancia a la competitividad para ser “exitoso” en la economía globalizada. La segunda razón reside en el modo en que Porter transmitió su idea de *cluster*. A diferencia de los debates de la geografía económica sobre el postfordismo, la especialización flexible, los modos de regulación, etc.; Porter sitúa su concepto en el marco de las estrategias de negocios y tiene como objetivo explícito desarrollar marcos de comprensión para entender la competencia y tender puentes entre teoría y práctica. Esto, sumado a su registro discursivo “business and policy friendly”, lo aproxima mucho más a una receta que a un análisis, y torna este concepto mucho más accesible y aprehensible para aplicar en el ámbito de las políticas públicas. Veremos que esto no es exclusivo del concepto de *cluster* de Porter, sino que también aparece en algunas versiones sobre los distritos culturales (Frost-Kumpf, 1998), que retomamos más adelante. Una tercera razón de la popularidad del concepto de *cluster* reside, según Martin y Sunley (2003: 9, traducción propia), en la naturaleza de su definición, que es “altamente genérica en carácter, deliberadamente vaga y suficientemente indeterminada como para admitir un amplio espectro de agrupaciones y especializaciones industriales (...), relaciones de oferta y demanda, condiciones, arreglos institucionales, etc.”. Así, el concepto adquirió tal variedad de usos, connotaciones y significados que lo tornaron un “concepto caótico”, que mezcla y equipara diferentes tipos, procesos y escalas espaciales de la localización económica en una única y abarcadora noción universal.

En síntesis, la popularidad del concepto de *cluster*, elaborado por Porter, no se debe a su superioridad teórica o empírica en relación con otras tradiciones, sino más bien a cómo éste fue vinculado a un conjunto de imágenes y asociaciones positivas, posicionándolo como una marca. De este modo, la marca *cluster* se asocia a una imagen de alta productividad, a una economía del emprendedorismo y del progreso social; y se liga a una serie de metáforas que implican la promoción de la innovación y la competitividad (Martin y Sunley, 2003). Además, la metáfora está sostenida por cierta autoridad, la figura de Michael Porter, quien es considerado un experto en competencia y estrategia de negocios; reputación que se refuerza a medida que distintos organismos públicos y privados de diversas escalas contratan su asesoría e impulsan políticas de *clusterización*. Por último, cabe señalar que, como cualquier marca, no está atada a un sólo producto sino que puede explotar sinergias con otros. Entonces, la idea de *cluster* puede funcionar como una marca paraguas de muchas cosas diferentes, como vemos que sucede en el caso de la

---

<sup>36</sup> Para un análisis detallado del primer movimiento de institucionalización de la NOR y del segundo movimiento de difusión desde los países centrales hacia los periféricos, particularmente en la región latinoamericana, ver el capítulo 1 de Fernández, Amin y Vigil (2008).

política de distritos del sur de la ciudad de Buenos Aires, que es más bien heterogénea y agrupa diversidad de proyectos e intervenciones sobre el territorio (Arqueros y Gonzalez Redondo, 2017).

### 3.3. La ciudad creativa y el distrito cultural

En la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires no sólo está presente la noción de *cluster* formulada por Porter, sino que también converge –aunque no se mencione explícitamente– otra tradición teórica vinculada a la idea de distrito cultural y la ciudad creativa, más propia del campo de los estudios urbanos. En este sentido, resulta importante reseñar algunas de sus particularidades. Siguiendo a Scott (2014), los trabajos en torno a la economía creativa en las ciudades tienen su antecedente, por un lado, en los desarrollos sobre el distrito industrial llevados a cabo por la geografía económica y, por el otro, en las investigaciones de otro conjunto de geógrafos y sociólogos que se preguntaron por la economía cultural de las ciudades (Lash y Urry, 1994; Molotch, 1996; Pratt, 1997; Scott, 1996). Sin embargo, su auge es recién a partir de comienzos de siglo XXI, luego de que Richard Florida publicara su libro *La clase creativa* (2002), en el que da cuenta de la emergencia de un nuevo estrato social en el capitalismo actual, la clase creativa, cuya presencia en las ciudades puede detonar el crecimiento urbano. Más allá de las críticas que puedan formularsele, Scott (2014) reconoce que el planteo de Florida (2002) marcó un hito en el debate sobre la creatividad como fuerza motor del desarrollo urbano, a la vez que influyó en el crecimiento de la ciudad creativa como foco de debate, tanto en ámbitos académicos –con la consiguiente proliferación de trabajos que la tienen como objeto de investigación–, como en el campo de la gestión pública, algo que se refleja en la creciente cantidad de ciudades que se autoproclaman “creativas”.

Apoyándose en los mismos principios que la noción de *cluster* (proximidad geográfica como motor de crecimiento, redes de cooperación y competencia, las ventajas competitivas del territorio, etc.), quienes estudian las ciudades creativas (Cooke y Lazzaretti, 2008; García *et al*, 2013) sostienen que las actividades creativas pueden contribuir a la creación de empleo y a la generación de nuevas oportunidades de desarrollo socio-económico. En palabras de García *et al* (2013: 83)

La puesta en valor de ese recurso intangible que es la creatividad, en este caso asociada a la cultura, puede contribuir no sólo al mero crecimiento económico sino, y sobre todo, al desarrollo territorial, lo que depende en última instancia de las capacidades de los agentes para movilizar a la sociedad local con el fin de generar y atraer actividades que aúnen cultura y mercado.

La capacidad de los agentes, a la que se refieren García *et al* (2013), consiste –al igual que en la teoría de *cluster*– en la conformación de redes de cooperación socio-institucional. Asimismo, de la cita se desprende que uno de los recursos que conforman la creatividad es la cultura, y aquí entra en juego la noción de distrito cultural. Para Lazzaretti (2008: 330) un distrito cultural o un “lugar de alto nivel cultural” surge a partir de que “un conjunto de actores económicos, no económicos e institucionales deciden utilizar algunos de los recursos idiosincrásicos compartidos (artísticos, culturales, sociales, medioambientales), con objeto de desarrollar un proyecto común, que es simultáneamente un proyecto económico y un proyecto de vida”. Por su parte, Frost Kump (1998) recopila experiencias de diversas ciudades estadounidenses que promovieron distritos culturales para detonar procesos de revitalización urbana. Se trata de un manual con consejos

para la gestión pública y ejemplos de buenas prácticas que nos remite a ese discurso “business and policy friendly” al que se refieren Martin y Sunley (2003) cuando analizan los trabajos de Porter sobre el *cluster*.

A diferencia de los otros autores aquí mencionados, la definición de distrito cultural de Frost Kump (1998) no se refiere tanto al potencial de la cultura y la creatividad para generar desarrollo económico y social, sino que se circunscribe al objetivo de revitalización urbana. Así, un distrito cultural es un área de usos mixtos (generalmente de menos de 100 manzanas) dentro de una ciudad (grande o pequeña) en la que una alta concentración de instalaciones culturales y actividades relacionadas sirve como foco de atracción (Frost Kump, 1998: 10, traducción propia). La creación de distritos culturales es presentada en este libro como una forma de revitalizar áreas deterioradas en la medida en que embellecen y animan las ciudades; generan empleo; atraen residentes, turistas y negocios complementarios; refuerzan el valor de la propiedad; expanden la base impositiva; atraen empleados calificados; y contribuye a la creatividad y a un ambiente innovador.

Más allá de las dudas que genere esta relación causal entre distrito cultural y revitalización -que no es desarrollada ni comprobada empíricamente en el libro-, no podemos pasar por alto que esta definición nos remite directamente a los procesos de gentrificación, tal como fueron explicados por Neil Smith. Para este autor, la gentrificación forma parte de un proceso más general de restructuración económica y espacial del capitalismo, que expresa una lucha de clases por la apropiación del espacio urbano y tiene lugar cuando la renta del suelo urbano potencial con un uso alternativo es suficientemente mayor a la renta capitalizada por su uso actual. Para ello, es preciso que exista previamente un ciclo de desvalorización del área que produzca “las condiciones económicas objetivas que hacen que la revalorización (gentrificación) se vuelva una respuesta racional por parte del mercado” (Smith, 1996: 126). De esta forma, la revitalización tal como es sugerida y promocionada por Frost Kump (1998) a partir de la radicación de un distrito cultural, puede ser leída -desde una lente más estructural- como el ciclo de revalorización que detonaría los procesos de gentrificación<sup>37</sup>.

En un sentido similar, Scott (2014) sostiene en su análisis que las políticas de “ciudades creativas” tienden a acelerar los procesos de gentrificación, acentuando la exclusión de familias de bajos ingresos de la ciudad central. “La ironía es que a pesar de que la teoría de la ciudad creativa pone mucho énfasis en la diversidad y la tolerancia, la política que se construyó en su nombre lleva a cabo muy pocos gestos en dirección a la inclusión social y muchos menos incluso orientados a la redistribución del ingreso” (Scott, 2014: 573, traducción propia). El autor también cuestiona la idea de que la inversión orientada a la atracción de la clase creativa genere prosperidad urbana para todos. Por lo contrario, afirma, terminan transformándose de hecho en subsidios regresivos que benefician a grupos sociales privilegiados y a los propietarios del suelo, a expensas de los sectores más postergados (Scott, 2014).

#### **4. Concepciones sobre el desarrollo y el territorio**

Los supuestos en los que se apoyan los distintos modelos o herramientas de gestión pública antes revisados -y también la política de distritos porteña- implican concepciones subyacentes en relación al desarrollo y al territorio, dos términos íntimamente relacionados entre sí. En este

---

<sup>37</sup> En esta tesis entendemos la gentrificación como un proceso ligado al sistema de estratificación social (Herzer, 2008) que implica el reemplazo de una población de clase trabajadora por clases medias y medias altas (Rodríguez, 2015) y que se apoya en un proceso de renovación urbana, entendido como la transformación y mejora del entorno físico y urbanístico (Díaz Parra, 2013; Rodríguez, 2015).

sentido, en este último apartado, recuperamos las principales discusiones teóricas y formulaciones políticas sobre el desarrollo en América Latina, prestando especial atención a su vínculo con el territorio. Estos debates son extensos y tienen una larga tradición en nuestra región, aquí sólo retomamos los principales y nos focalizamos en las discusiones sobre desarrollo territorial posteriores a los años '80 (incluyendo al desarrollo endógeno, al desarrollo económico local y la competitividad territorial), por ser las que están de trasfondo en nuestro caso de estudio<sup>38</sup>.

El término “desarrollo” tiene su origen durante la segunda posguerra, en el marco del proceso de conformación de la ONU (Cuervo, 2017; Riffo, 2013) y, junto con su constitución formal, aparece su contraparte: el subdesarrollo. Esta “bipolaridad constitutiva” (Cuervo, 2017) cobra fuerza con el discurso de asunción del presidente Harry Truman en Estados Unidos, el 20 de enero de 1949 (Cuervo, 2017; Esteva, 1992; Manzanal, 2014; Roig, 2008). En palabras de Roig (2008), este discurso produjo un nuevo orden simbólico: la categorización de naciones desarrolladas o subdesarrolladas. Desde entonces, el desarrollo constituye un estatus a alcanzar aun cuando no haya acuerdo sobre su contenido (Esteva, 1992; Roig, 2008).

A partir de ese momento, el desarrollo se profesionalizó e institucionalizó bajo la hegemonía de la disciplina económica, que jugó un rol privilegiado en la orientación de la práctica del desarrollo (Cuervo, 2017; Escobar, 2005). Una de las corrientes que incidió en el debate latinoamericano sobre el desarrollo durante las primeras décadas ('50-'60) combinaba la perspectiva de la modernización, acuñada en Estados Unidos y asociada al estructural-funcionalismo (Escobar, 2005; Manzanal, 2014; Quijano, 2000), con la teoría de las etapas de crecimiento, de Walter Rostow (Cuervo, 2017)<sup>39</sup>. Frente a estas perspectivas foráneas, comenzaron a elaborarse propuestas que pensaron la especificidad latinoamericana, en un contexto de creciente industrialización de algunos de los países de la región, con relativa independencia de las economías dominantes que estaban en situación de guerra y posguerra (Lezama, 1993). Una de las posiciones más reconocidas en relación a la temática del desarrollo es elaborada por la CEPAL que, bajo el liderazgo del economista argentino Raúl Prebisch, constituye un intento por explicar el atraso económico y social de América Latina rompiendo con los modelos europeos y estadounidenses. Así, entre los motivos del subdesarrollo se destacan las relaciones de intercambio desiguales, la inequidad en la distribución de la riqueza, los tipos de propiedad agrícola, y la falta de intervención del Estado (Lezama, 1993: 326). El modelo de desarrollo (Roig, 2008) elaborado por esta perspectiva proponía, entonces, la planificación racional por parte del Estado de un proceso de desarrollo hacia adentro, guiado principalmente por un proceso de sustitución de importaciones.

Hacia fines de la década del '50, el fracaso del desarrollo latinoamericano por la vía de la industrialización de forma autónoma y el triunfo de la Revolución Cubana incidieron en un cambio de perspectiva en relación al desarrollo en los enfoques sociológicos de la región (Lezama, 1993). En este contexto, surge la teoría de la marginalidad -y con ella el interés de las ciencias sociales latinoamericanas por los problemas urbanos- como modo de estudiar y explicar las condiciones de vida de los habitantes empobrecidos de las periferias urbanas de las grandes ciudades

---

<sup>38</sup> Para un recuento detallado sobre los orígenes del desarrollo y los debates durante el periodo '50- '70, ver Lezama (1993); Cuervo (2017).

<sup>39</sup> Esta perspectiva partía de la idea de un estadio evolutivo entre países y sostenía que las diferencias culturales entre las sociedades explicaban los distintos niveles de desarrollo. Así algunas características de los países centrales pasaron a ser los rasgos del desarrollo: el principio de ganancia, el valor del dinero, la idea de que el sentido de la vida es el trabajo y el consumo. “El desarrollo era, ante todo, modernización” (Quijano, 2000: 80) y en este sentido los países “desarrollados” se convertían en ejemplos a imitar y alcanzar.



latinoamericanas (Lezama, 1993; Duhau, 2014)<sup>40</sup>. Es también en esta coyuntura que, durante la década del '60, aparecen los enfoques de la dependencia, como una reformulación de la teoría marxista para el continente latinoamericano (Lezama, 1993). Esta perspectiva explicaba la existencia de países desarrollados y subdesarrollados por las relaciones imperialistas y de dependencia externa o estructural entre países, motivo por el cual el subdesarrollo no era visto como una etapa transitoria sino una condición estructural intrínseca al sistema capitalista (Lezama, 1993). La teoría de la dependencia se desarrolló a lo largo de la década del '60 y su pensamiento no es uniforme (Lezama, 1993; Pradilla Cobos, 2014; Cuervo, 2017), sino que incorpora diversidad de variantes y explicaciones<sup>41</sup>.

Cabe señalar que, más allá de las diferencias entre las distintas corrientes teóricas sobre el desarrollo, particularmente en América Latina, los debates de estas primeras décadas ('50, '60, '70) estuvieron centrados en el rol preponderante del Estado en la planificación del desarrollo; por lo que su escala privilegiada de análisis y de intervención fue la nacional. Aun en aquellas perspectivas que se interesaban por el desarrollo regional (como por ejemplo los aportes retomados de Perroux), las formas de planificación y de intervención sobre el territorio siempre fueron pensadas como conducidas por el Estado nacional, con una mirada integral sobre el territorio. Asimismo, los principales enfoques teóricos de este período tuvieron presente, en sus análisis, el carácter político del desarrollo y las relaciones desiguales de poder entre los distintos actores. Estas cuestiones se modifican en las nociones sobre desarrollo que cobran fuerza a partir de la década del '80.

A partir de entonces, se formulan nuevos modelos y discursos sobre el desarrollo, que inciden en la escala de análisis y de intervención privilegiada sobre el territorio. Los modelos y herramientas de gestión previamente referidos -la PEU y los distritos o *clusters*- se apoyan en y a su vez alimentan a estas nuevas concepciones sobre el desarrollo y el territorio. Retomando el planteo de Fernández, Amin y Vigil (2008), la "plataforma común" que, desde distintas corrientes teóricas, alimenta la NOR coloca a los territorios -particularmente las localidades y regiones- como foco principal de las políticas de desarrollo. Asimismo, se produce una ruptura conceptual en lo que se consideran los determinantes del desarrollo, adquiriendo el territorio y sus características un peso mucho mayor (Boisier, 1999; Riffo, 2013; Vázquez Barquero, 2006), lo que da lugar a la noción de desarrollo territorial. En lo que sigue, damos cuenta de las distintas vertientes que inciden en este cambio conceptual en relación al desarrollo, sistematizamos algunas de sus propuestas y, fundamentalmente, destacamos la concepción sobre el territorio que subyace a estas formulaciones. Nos centramos en las vertientes que conforman el paradigma dominante de este periodo, por ser las que guardan relación con nuestro objeto de estudio; dejando de lado aquellos otros enfoques que podrían pensarse como paradigmas sumergidos (Cuervo, 2017)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Más allá de las múltiples aristas y posicionamientos en la discusión sobre la marginalidad – sistematizadas en detalle por Lezama (1993)- todas ellas tenían en común su reflexión sobre los problemas generados por una urbanización acelerada, que no estaba acompañada por una industrialización lo suficientemente dinámica y autónoma. Para profundizar en la teoría de la marginalidad y su relación con los primeros estudios sobre la ciudad en América Latina, ver Lezama (1993), Duhau (2014) y Pradilla Cobos (2014).

<sup>41</sup> Entre la multiplicidad de posicionamientos dentro del pensamiento dependentista, se reconocen planteamientos más moderados que conciben posibles procesos de desarrollo dentro de la dependencia; y otros radicales (Gunder Frank y Marini), que postulan que la condición de subdesarrollo sólo se supera mediante la eliminación del capitalismo. Del mismo modo, también se observan vertientes que, por un lado, analizan la historia latinoamericana únicamente en su relación con los países dominantes, sin advertir la capacidad de agencia de los actores internos; y por el otro, enfoques que se detienen en los factores internos y proponen alternativas políticas que otorgan margen de acción a los grupos locales. Para profundizar sobre los diferentes enfoques, explicaciones y críticas ver Lezama (1993), Pradilla Cobos (2014), Cuervo (2017).

<sup>42</sup> Cuervo (2017) sostiene que el paradigma sumergido de este periodo está relacionado con una búsqueda por un desarrollo un enfoque humanista y ligado a la sustentabilidad. Como versiones más críticas, el autor identifica los

Siguiendo a Riffo (2013: 27), a partir de la década del '80 "emerge la concepción del desarrollo endógeno, que destaca la importancia de contar con territorios organizados, una nueva relación región-Estado, y de avanzar en la descentralización, subrayando además la importancia de los factores socioculturales y políticos del desarrollo territorial". A partir de la crítica al desarrollo por etapas planteado por Rostow, el desarrollo endógeno rechaza la idea de imitar a las sociedades industriales (Esteva, 1992) y propone la revalorización de lo específico, de lo único, de las particularidades de lo local. En décadas posteriores, el "giro institucionalista" en la geografía económica (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2008)<sup>43</sup> hace que se le otorgue cada vez mayor énfasis a las condiciones sociales y culturales del crecimiento económico. Esto lleva a incorporar diversos aspectos "blandos" del desarrollo, tales como la asociatividad, la cooperación, el aprendizaje y la innovación. Así, el desarrollo endógeno se articula conceptual y prácticamente con los enfoques de desarrollo económico local y de competitividad territorial. Estos dos enfoques tienen su origen en un contexto de reestructuración productiva de los países capitalistas centrales y fueron adaptados a la discusión teórica y política latinoamericana. En términos de Fernández, Amin y Vigil (2008), se trata de las dos corrientes que alimentaron la NOR y que, luego de un proceso de institucionalización, fueron incorporadas al debate de nuestra región, fundamentalmente a través de los trabajos del ILPES y de investigadores españoles con gran incidencia en América Latina, como Antonio Vázquez Barquero y Francisco Alburquerque.

El desarrollo económico local nos remite a los debates sobre las economías de aglomeración de la geografía económica, previamente referidos (Fernández, Amin y Vigil, 2008). Desde esta perspectiva, el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y de transformación económica en una ciudad o región que se apoya en tres dimensiones:

una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (Vázquez Barquero, 2002; citado en Riffo, 2013: 30).

En cuanto al paradigma de la competitividad, como vimos, éste surge de la mano de Porter, primero como una teoría microeconómica de las ventajas competitivas de las empresas, y luego se amplía hacia el ámbito nacional, regional y urbano (Riffo, 2013; Cuervo, 2017). Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo deben orientarse a convertir a las ciudades y regiones en

---

enfoques del desarrollo sostenible y del desarrollo a escala humana. Como una vertiente que incorpora además aportes del paradigma hegemónico, menciona al desarrollo como expansión de libertades y oportunidades y la noción de cohesión social. Como versión más radical y alternativa, en cambio, preferimos destacar el concepto de postdesarrollo (Escobar, 2005) que, desde la perspectiva de la descolonización del pensamiento, implica que el desarrollo deje de ser un principio organizador central de la vida social y que se revaloricen las culturas vernáculas. Asimismo, este movimiento epistemológico busca darle menos importancia al "saber experto" y poner el peso en las prácticas y saberes de los supuestos "objetos" del desarrollo, para que se transformen en sujetos y agentes. Esta perspectiva deposita entonces su confianza de cambio en los procesos de resistencia y en las estrategias de los movimientos sociales.

<sup>43</sup> Refiere al "desarrollo de perspectivas institucionalistas en la Geografía Económica y en los estudios de desarrollo regional (que) reflejan el interés creciente por el institucionalismo en todas las ciencias sociales. El argumento de que los procesos económicos están crucialmente moldeados por amplios marcos institucionales dentro de los cuales operan contrasta con la tendencia histórica de la Geografía Económica de seguir el *mainstream* económico que aísla "lo económico" de sus contextos sociales, políticos y culturales más amplios (...). Mientras que el *mainstream* económico asume que la economía es accionada de manera racional y se orienta hacia el equilibrio, los institucionalistas aseveran que la economía se estabiliza a partir de regulaciones y normas sociales más amplias" (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2008: 221-222).

territorios competitivos y atractivos para la localización de las inversiones y de las empresas. Así “el efecto combinado de las acciones de las empresas y de los territorios estimula los procesos de desarrollo económico y transforma la geografía económica” (Vázquez Barquero, 2006: 91). Este concepto de competitividad articula los trabajos previos sobre los aspectos duros y blandos del desarrollo. Retomando nuevamente a Riffo (2013: 32)

El tríptico conceptual desarrollo endógeno, desarrollo económico local y competitividad territorial permitirá entonces incorporar una variada gama de teorías que comienzan a enfatizar los denominados “factores blandos” del desarrollo en general y territorial en particular, y que tuvieron una fuerte expansión durante los 90s, tales como las teorías del capital social, la asociatividad, las redes, la innovación y las instituciones. En todas ellas se plantea la importancia que adquieren las formas específicas de relacionamiento entre los individuos o agentes, y en particular el rol de las instituciones, entendidas en su acepción amplia, como determinantes de procesos de desarrollo exitosos (Riffo, 2013: 32).

En estos enfoques, el éxito del desarrollo territorial depende cada vez más de una serie de factores no económicos “enraizados” en los lugares y regiones, tales como el capital social (Putnam, 1993)<sup>44</sup>, las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación; y el conocimiento tácito generado a través de los procesos de aprendizaje que tienen lugar en las redes locales de actores (Hadjimichalis, 2008).

Uno de los referentes latinoamericanos más importantes del desarrollo entendido en estos términos es Sergio Boisier quien distingue conceptualmente entre crecimiento económico y desarrollo. Mientras que el crecimiento es un proceso de carácter cuantitativo y, en el contexto de globalización, está determinado por factores exógenos; el desarrollo es eminentemente cualitativo, se apoya en el crecimiento económico pero no se reduce a él, y es resultado de esfuerzos endógenos (Boisier, 1999). Aceptando acriticamente un escenario caracterizado por la competitividad territorial, de economías abiertas y descentralizadas, Boisier (1999) indaga sobre los factores determinantes de los procesos de desarrollo en los “territorios organizados”<sup>45</sup>. Según este autor, el desarrollo territorial se produce a partir de la interacción “sólida e inteligentemente articulada” de seis factores: los actores, la cultura, los recursos, las instituciones, los procedimientos y el manejo del entorno. Esta interacción de los distintos factores sólo puede producirse mediante un proyecto político y social regional “que recoja la diversidad como activo social, que asuma y controle racionalmente el conflicto y los disensos, que promueva un estado colectivo de “efervescencia creativa”, que tenga capacidad movilizadora y una base sólida científica” (Boisier, 1999: 78)<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> En su análisis, Putnam (1993) conceptualiza como “capital social” a todas aquellas características no económicas que inciden en el éxito de los distritos italianos. Hadjimichalis (2008), por su parte, retoma el concepto de capital elaborado por Pierre Bourdieu para formular una dura crítica a esta noción de capital social de Putman en la medida en que omite las relaciones de poder. “Para Putman y sus seguidores, el capital social se manifiesta a través de un proceso de negociaciones cordiales para beneficio de toda la comunidad. Para Bourdieu, el capital social se desarrolla a través de la infraestructura económica y está constituido por individuos en lucha por el poder y el reconocimiento y no por mera cooperación. Mientras que para Putnam y compañía es invariablemente benigno, el concepto de Bourdieu invita a una visión más crítica” (Hadjimichalis, 2008: 252).

<sup>45</sup> El autor sugiere que el concepto de “territorio organizado” no se restringe a una escala geográfica en particular. Sin embargo, los ejemplos que utiliza son todos vinculados a regiones.

<sup>46</sup> Cabe destacar dos aspectos del posicionamiento de Boisier que no se observan en las otras vertientes mencionadas. Por un lado, el hecho de reconocer que en los territorios existen entramados de actores con intereses y posicionamientos divergentes e incluso en conflicto. Esto supone que la formulación de un proyecto de desarrollo es de carácter político y una de las tareas del Estado (pensando en las administraciones locales o regionales) es administrar esos intereses en conflicto. Otro elemento destacable es su mirada multiescalar, en tanto que –a diferencia de otras posturas– reconoce la importancia del Estado nacional en los procesos de desarrollo territorial, siendo el responsable

Más allá de las diferencias entre las distintas corrientes teóricas en relación al desarrollo, cabe señalar que todas ellas tienen en común una concepción del territorio como generador activo de recursos estratégicos -o de ventajas competitivas, en términos de Porter (1998)- necesarios para mejorar la competitividad de regiones y ciudades. Siguiendo a Caracava y Gonzalez (2009: 5), los actores locales deben llevar adelante un proceso de valorización de aquellos recursos enraizados al territorio y de naturaleza única y diferenciada (como por ejemplo, la creatividad, el conocimiento, la capacidad de aprendizaje, el emprendedorismo, el patrimonio cultural y natural, etc.) para crear el denominado *capital territorial*, “una de las claves explicativas de la competitividad territorial y del desarrollo local”.

Estas concepciones del desarrollo asociado a la competitividad y del territorio como fuente de recursos son las que subyacen en el modelo de la PEU y en las intervenciones urbanas que de ella derivan (políticas de activación patrimonial, de valorización turística, de renovación urbana, *city marketing*, etc.). Estos supuestos nos remiten nuevamente a la analogía de la *ciudad como mercancía*, a la que se refiere Vainer (2000). Asimismo, como veremos en el capítulo 2, es también esta noción de desarrollo territorial la que reconocemos como trasfondo en la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, estos enfoques sobre el desarrollo han recibido diversas críticas. Una de ellas es la atención casi exclusiva a la escala local o regional en los procesos de desarrollo, analizando a las regiones como entidades políticamente neutrales y preexistentes – lo que MacLeod (2001) denomina como “reificación de las regiones”- y pasando por alto “la compleja y multiescalar reterritorialización de la capacidad institucional en la que se establece la globalización” (MacLeod, 2001: 169). Esto se combina, además, con una conceptualización imprecisa y vaga de la región y con una falta de relación entre “las regiones de la teorización típica ideal y las regiones del mundo real” (Lovering, 1999: 139).

En relación con esto, otro de los cuestionamientos postula que la focalización en las regiones contribuye a pasar por alto la desarticulación de las formas de organización colectiva de base nacional, algo subyacente a los procesos de descentralización y de transferencia política (Lovering, 1999; Hadjimichalis, 2006). Por lo contrario, una mirada atenta y crítica al contexto en que surgen estos modelos de desarrollo permite advertir que son funcionales a la aplicación de políticas neoliberales y a la reestructuración de los Estados nacionales. Tal como apunta Lovering (1999: 141), uno de los efectos de estos enfoques es “reemplazar la “comunidad imaginada” a nivel nacional por una “unidad imaginada de competición” a nivel urbano/regional””. En un sentido similar, Cumbers, MacKinnon y McMaster (2003: 233) critican el énfasis que estos enfoques ponen en que las regiones y ciudades movilicen recursos y capacidades para competir más eficazmente en la economía mundial. Estos imperativos, sostienen, se relacionan con una aceptación acrítica del marco neoliberal del capitalismo global, “en el que los investigadores y los hacedores de políticas se concentran en la necesidad de que las regiones se adapten a los requisitos de este orden predominante mediante el aprendizaje y la innovación”.

Otra crítica que a nuestro juicio resulta central, por ser válida para nuestro caso de análisis, es la que pone en entredicho una conceptualización del desarrollo que presupone que tanto el territorio como las interacciones sociales son armónicas y están libres de conflicto (Lovering, 1999; MacLeod, 2001; Hadjimichalis, 2006). A partir de una visión romántica y poética de las relaciones sociales (expresada en los conceptos de capital social, reciprocidad, confianza, etc.), se hace un tratamiento apolítico de los factores no económicos que se colocan en el centro de las

---

de crear las condiciones para el crecimiento económico (mediante la asignación de recursos entre regiones y la determinación de la política económica) y formular una política regional integral que regule y controle la competencia entre regiones.

explicaciones sobre el desarrollo (Hadjimichalis, 2006). En sus análisis, estos enfoques sobre el desarrollo territorial pasan por alto las relaciones y conflictos de clase, las jerarquías de poder, los roles de género, los conflictos étnicos y raciales, las representaciones colectivas de la sociedad (como los partidos políticos, sindicatos, etc.), los movimientos sociales, la fragmentación social y espacial, entre otras tantas cuestiones (Hadjimichalis, 2006). Del mismo modo, también omiten que –tal como apuntamos en la introducción de esta tesis- el territorio es un espacio jerarquizado, atravesado por relaciones desiguales de poder (Lopez de Souza, 1995; Massey, 2007).

Por último, varios autores señalan la carencia de una mirada interregional en estos enfoques, que no sólo analice las regiones y ciudades “exitosas” sino que también dé cuenta de aquellas otras que permanecen “en deterioro persistente” (Lovering, 1999; MacLeod, 2001; Hadjimichalis, 2006). Específicamente para el caso urbano, la competencia entre ciudades –o entre parte de ellas (Greene, 2005)- ha llevado a alguno a autores (Arantes, 1994; Santos, 1996) a hablar de una *guerra de los lugares*: “en la batalla por permanecer atractivos, los lugares utilizan sus recursos materiales (como las estructuras y equipamientos) e inmateriales (como los servicios). Y cada lugar busca realzar sus virtudes por medio de sus símbolos heredados o recientemente elaborados, como modo de utilizar la imagen del lugar como imán” (Santos, 1996: 227). Una perspectiva relacional, que integre los vínculos entre las distintas estructuras urbano-regionales y retome de manera crítica la cuestión de la competitividad territorial, seguramente nos conduzca a interpretar estos enfoques sobre el desarrollo territorial a la luz de los procesos de neoliberalización, que explotan, producen y reproducen las desigualdades socio-espaciales (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

## 5. Recapitulando

A lo largo de este capítulo, hicimos un esfuerzo por recuperar y sistematizar los orígenes, discusiones y principales supuestos de dos herramientas de gestión pública que han tenido gran difusión durante las últimas décadas: la planificación estratégica urbana y las economías de aglomeración. Asimismo, reflexionamos -desde una perspectiva crítica- sobre las concepciones sobre el desarrollo y el territorio que subyacen a estas formas de intervenir en el territorio. En todos los casos, intentamos ordenar, historizar y poner en relación los diversos debates provenientes de diferentes tradiciones teóricas. La organización de las discusiones en distintos apartados fue únicamente para facilitar su comprensión y lectura, siendo ésta una de las organizaciones posibles, dado que en verdad -como vimos- estos debates se entrecruzan entre sí.

En este sentido, advertimos algunos ejes transversales a los distintos debates teóricos. En primer lugar, vemos que en todos los casos las distintas concepciones sobre el desarrollo, y los modelos de política pública han circulado a través de actores (académicos, referentes, consultores, gestores, planificadores, etc.) que se mueven entre los distintos campos: académico, la gestión pública y el sector privado. Asimismo, en este proceso de circulación también tuvieron un rol protagónico los organismos supranacionales: organismos intergubernamentales, agencias de cooperación, organismos internacionales de crédito, etc. Uno de los rasgos de estos modelos que contribuyó a su popularización es, como vimos, la adopción de un registro discursivo “business and policy friendly” que, combinado con su intención explícita de acercar la teoría y la práctica, hizo a estos modelos accesibles y aprehensibles para aplicar en el ámbito de la gestión pública.

Otro de los aspectos en común es la asunción de la competitividad como un imperativo, tanto entre empresas, como ciudades, regiones y países; y, en este marco, la necesidad de identificar, aprovechar y valorizar las ventajas competitivas para tornar más atractivos a los lugares. Así, en todos los debates predomina una mirada sobre el rol del Estado como facilitador

y promotor de estas ventajas competitivas. Por último, tal como repasamos, en todos los casos prima una concepción armónica sobre el territorio, el desarrollo y las interacciones entre los actores, omitiendo las relaciones de poder que configuran el entramado de actores en las distintas escalas y pasando por alto que el territorio es un espacio jerarquizado. Por lo contrario, tal como veremos a lo largo de la tesis, en la implementación de una política de carácter territorial intervienen distintos actores con intereses encontrados, que ponen en juego diversas estrategias y argumentos para hacer valer su posicionamiento, algo que se aleja de esa noción de cohesión y cooperación sin fisuras que subyace a las propuestas y modelos aquí expuestos.

La insistencia en los procesos de circulación de ideas y modelos tuvo como finalidad trazar los vínculos de la política de distritos de Buenos Aires con las tradiciones teóricas e iniciativas que se generan también en otras latitudes. Tratamos, entonces, de reconstruir el marco contextual y conceptual de emergencia de la política de distritos con el fin de adoptar una mirada multiescalar del fenómeno. Si bien la mayor parte del análisis de esta tesis se focaliza en los actores que actúan en la escala local -por ser el recorte definido para nuestro objeto de estudio-, este capítulo en su conjunto se orientó a reponer las articulaciones de la política que aquí analizamos con los procesos que transcurren en redes de diversas escalas.

## CAPÍTULO 2

### Ampliando nuevos horizontes para la renovación

#### Las condiciones para la emergencia de la política de distritos porteña

Los distritos especializados son presentados como una nueva respuesta al problema público (Subirats *et al*, 2008) del “deterioro del sur” y su “desequilibrio” con respecto al norte de la ciudad. Este diagnóstico se apoya en un proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad, moldeado por las sucesivas y superpuestas intervenciones públicas y privadas, tanto aquellas que se completaron, como las que quedaron inconclusas. Retomando nuevamente el concepto de neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck, y Brenner, 2009), este capítulo tiene la finalidad de reflexionar sobre las condiciones de posibilidad que dan lugar a la política de distritos especializados. Para ello, damos cuenta de las características actuales de la zona sur de la ciudad –especialmente de las comunas 4 y 8- y del proceso histórico por el que se fue transformando en una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981). De manera complementaria, presentamos el contexto de emergencia de la política de distritos, a partir de un repaso por los procesos de renovación urbana más recientes que se observan en la zona sur. Por último, presentamos las características de los distintos distritos, sus distintos grados de avance y los vínculos que reconocemos entre esta política y los modelos urbanos y de gestión que presentamos en el capítulo 1. Antecedemos todo esto con un breve apartado en el que damos cuenta del contexto metropolitano en el que se inscribe la política bajo estudio, en la medida en que entendemos que nos es posible pensar la ciudad sin su inserción metropolitana (Hierneaux, 2014).

#### 1. El contexto metropolitano

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la mancha urbana de casi 14 mil kilómetros cuadrados que comprende a la Ciudad Autónoma, los 24 partidos de la primer y segunda corona (que en conjunto conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires, AMBA), y otros 16 municipios del tercer anillo metropolitano<sup>47</sup>. Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPV) de 2010, la RMBA tiene casi 15 millones de habitantes, lo que representa el 37% de la población del país.

Los procesos urbanos a los que nos referimos en este apartado tienen lugar en un periodo histórico amplio (desde mediados de los ‘70 en adelante) en el que a nivel nacional se han dado cambios políticos, sociales y económicos profundos. Con la última dictadura militar (1976-1983), comenzó el proceso de neoliberalización (Harvey, 2005) en nuestro país, que se consolidó con las reformas económicas y políticas de los años ‘90 (Basualdo, 1994; 2006; Thwaites Rey, 2008). Hacia comienzos del nuevo milenio, los altos índices de desocupación y pobreza y el colapso del sistema financiero condujeron a una crisis social, política y económica que, entre otras cosas, derivó en la salida de la convertibilidad y la devaluación de la moneda nacional.

El período que le siguió (2003-2015) se caracterizó por la búsqueda de competitividad del sector industrial nacional a través de un tipo de cambio alto, la promoción del consumo interno, el incremento del gasto público y la exportación de *commodities*. Hasta el año 2008, el modelo impulsó una reactivación económica, con la consiguiente creación de empleo y mejoras

---

<sup>47</sup> La RMBA está integrada por la CABA y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente Lopez y Zárate.

socioeconómicas en amplios sectores de la sociedad, así como también la recomposición de la rentabilidad empresarial (Basualdo, 2006). El incremento en las arcas del Estado fue destinado al pago de la deuda con el FMI y a su renegociación con otros acreedores externos (Basualdo, 2006), mientras que algunas de las empresas y servicios, privatizados en la década anterior, fueron reestatizadas, aunque esto constituyó más una respuesta a problemas coyunturales que a una revisión de fondo de la política privatizadora (Thwaites Rey, 2008).

A lo largo de estas cuatro décadas, se reconoce una serie de procesos que configuraron a la RMBA tal como lo conocemos hoy. Desde mediados de los '70, y especialmente en el marco de reformas de los '90, se fortaleció la lógica mercantil en la producción de Buenos Aires, con un mayor predominio de los capitales particulares, la importancia creciente del capital financiero-inmobiliario y la re-mercantilización de infraestructuras y servicios (Ciccolella, 1999; Ciccolella y Mignaqui, 2006; Pérez, 2016). En el periodo de post-convertibilidad, se sostuvo la relevancia del capital financiero-inmobiliario en la producción de la ciudad metropolitana, pero cobrando una mayor importancia relativa el excedente producido localmente frente a las inversiones extranjeras directas (IED) de la etapa anterior (Guevara, 2014). Luego del desplome de 2001-2002, el impulso al sector de la construcción y la reactivación de la obra pública (Del Río, 2014), sumado a la reinversión en el sector inmobiliario de parte de los excedentes derivados de los agronegocios (Guevara, 2014) favorecieron un “boom inmobiliario” que se tradujo en una valorización inmobiliaria sostenida y selectiva (Guevara, 2015). Tal como señalan Baer y Kauw (2016), el incremento de precios del suelo en la RMBA superó ampliamente los precios relativos de otros bienes y servicios, aunque se trató de un proceso que tuvo diversos ritmos y temporalidades<sup>48</sup>.

Más allá de las mejoras económicas del periodo, los aumentos salariales se mantuvieron por debajo del incremento de los precios de los inmuebles (Baer y Kauw, 2016; Raspall, 2015). Así, la valorización inmobiliaria no respondió a la capacidad adquisitiva del salario –en un contexto de ausencia de crédito hipotecario accesible-, sino más bien a las expectativas de valorización futura (Del Río, 2014), es decir, a dinámicas especulativas. Las bajas tasas de interés, la desconfianza en el sistema financiero y la generalización de dispositivos jurídico-financieros como el fideicomiso, tornaron a la “inversión en ladrillo” una alternativa conveniente para volcar los excedentes derivados de otras actividades e incluso los ahorros “rescatados” del sistema financiero. Así, se produjo un proceso de densificación de los barrios residenciales, tanto en la CABA, como en los cascos urbanos de los municipios cabecera del Conurbano (Baer y Kauw, 2016; Del Río, 2014; Raspall, 2015). También en este marco, se impulsaron proyectos de renovación urbana, sobre todo en las áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires, que contribuyeron a la valorización del suelo urbano, tal como veremos en el apartado 3. Estos procesos tuvieron su contracara en un aumento de las dificultades para acceder al hábitat en amplios sectores de la población, dando lugar a un creciente proceso de inquilinización de los hogares de la RMBA (Raspall, 2015; Baer y Kauw, 2016; CEyS, 2016) y al crecimiento de diversas modalidades de hábitat informal (Del Río, 2014; Guevara, 2014; Pérez, 2016).

Otro proceso que cobra fuerza durante las últimas tres décadas es la “suburbanización de las elites” (Torres, 1996; 1999; 2001) a partir del desarrollo de diversas tipologías de urbanizaciones cerradas y en contraposición al proceso de suburbanización de los sectores

---

<sup>48</sup> Los autores distinguen cuatro momentos: el periodo 2002-2008, con un aumento significativo a razón de 1300usd el m<sup>2</sup> por año (lo que da una tasa de variación anual promedio de 32%); una etapa de amesetamiento entre 2008-2009, debido a la crisis financiera internacional; el periodo 2009-2012, con un nuevo crecimiento a razón del 16% promedio anual; y nuevamente un periodo de estabilización (2012-2015), debido a las restricciones para la compra de dólares y la desaceleración de la economía.



populares de décadas previas (1940-1970)<sup>49</sup>. Esta suburbanización de los sectores medios y medios altos -que tuvo su mayor expansión durante la década del '90, fundamentalmente hacia los corredores viales norte y noroeste de la provincia de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2012; 2014)- fue motivada por una confluencia de diversos factores<sup>50</sup>. Cabe señalar que, a pesar de la magnitud de este fenómeno, el centro porteño mantuvo y mantiene su importancia como tal, y nunca fue del todo “abandonado” por las clases medias y medias altas; a diferencia de los procesos que se dieron en otras ciudades latinoamericanas (Torres, 2001; Ciccolella y Vecslir, 2012).

Como contracara del fortalecimiento de la lógica mercantil en la producción de la ciudad y del empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad durante la etapa neoliberal, se intensificó la producción no mercantil o la desmercantilización social de bienes urbanos, dando lugar a la aparición de diversas modalidades de hábitat informal en la RMBA (Cravino, Del Río, y Duarte, 2008; Pírez, 2016). Si bien a partir de 2002, el Estado nacional volvió a generar políticas habitacionales para sectores medios y medios bajos a través de la ejecución de diversos programas (algunos de ellos orientados a regularizar asentamientos precarios), estos esfuerzos resultaron insuficientes y fragmentarios (Ciccolella y Vecslir, 2012; Del Río, 2014). Entre sus principales falencias se destacan la desarticulación de los programas habitacionales con los planes de ordenamiento territorial de las distintas localidades, su implementación *ex post* y la ausencia de mecanismos de provisión de suelo, lo que hace que muchos de los complejos habitacionales se localicen allí donde el mercado no tiene interés. Es decir, en lugares mal ubicados, con poca accesibilidad y sin dotación previa de los servicios correspondientes; reforzando los procesos de segregación socio-territorial (Del Río y Duarte, 2011; Del Río, 2014; Guevara, 2015).

La combinación de todos estos procesos urbanos da lugar a que hoy se hable de la RMBA como una metrópolis fragmentada y segregada, en la que los espacios de pobreza y de riqueza tienden a densificarse y multiplicarse (Buzai y Marcos, 2015; Ciccolella y Vecslir, 2012; Guevara, 2014; Pírez, 2016; Torres, 2001; Vidal-Koppmann, 2014). Entonces, si bien se reconocen dos periodos macro-económicos y políticos diferenciados -con la crisis de 2001-2002 como bisagra-, se destaca que las mejoras en los indicadores socioeconómicos no se tradujeron en mejoras sustanciales en relación al acceso al espacio urbano-habitacional en la RMBA (Ciccolella y Vecslir, 2012; Del Río, 2014; Guevara, 2014; Pírez, 2016). En palabras de Guevara (2014), los cambios en el régimen de acumulación a nivel nacional (de una orientación neoliberal hacia una neodesarrollista) no implicaron grandes rupturas en la lógica de producción del espacio en la Buenos Aires metropolitana.

## **2. El sur como problema público**

La ciudad de Buenos Aires está situada sobre el margen del Río de la Plata, tiene una superficie aproximada de 200km<sup>2</sup>, y está delimitada al sur por el Riachuelo, y al norte y oeste por la avenida de circunvalación General Paz. Según el censo nacional de 2010, cuenta con una población de casi tres millones de habitantes, a los que se suman otros tres millones de personas

---

<sup>49</sup> Como señalamos en el apartado 2.5, la expansión urbana de Buenos Aires hacia la periferia estuvo relacionada con los procesos de desmercantilización social de hábitat en los que tuvieron gran incidencia los loteos populares de las décadas del '40 al '70. Éstos se vieron interrumpidos, entre otras cosas, por la sanción del decreto ley N°8912/77, que reguló el ordenamiento territorial haciendo obligatoria la provisión de infraestructura básica y equipamientos antes del loteo y definiendo superficies mínimas del lote, teniendo como consecuencia el encarecimiento de la tierra (Pírez, 2016).

<sup>50</sup> Entre ellos: la conformación de una clase alta con capacidad de consumo; el crecimiento de la industria automotriz; la privatización de las redes viales de acceso a la ciudad; el desarrollo de campañas de marketing que reforzaron el sentido de prestigio asociado a la residencia suburbana; y la interrupción del loteo popular, que dejó tierras vacantes para el avance de estos emprendimientos (Pírez, 2016).

que transitan diariamente por ella para desarrollar sus actividades laborales, educativas, recreativas, etc<sup>51</sup>. Desde fines del siglo XIX, Buenos Aires es la capital federal del país y, desde 1996, con la sanción de su propia constitución, se transforma en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Este proceso de autonomización implica, en la práctica, una elevación del nivel administrativo, pasando de ser un municipio a adquirir las mismas competencias que las otras 23 provincias del país. Asimismo, en 2005 se sanciona la ley N°1.777 y la ciudad pasa a estar dividida en 15 comunas, introduciendo otro nivel de gestión político-administrativo.

En 2015, la ciudad de Buenos Aires concentraba el 22,4% del Valor Agregado Bruto<sup>52</sup> nacional, en un territorio donde sólo reside el 7,2% de la población total del país. Así, mientras que el PBI nacional *per cápita* fue, para ese año, de 12.256usd, el Producto Bruto Geográfico (PBG) *per cápita* de la ciudad ascendió a 38.721usd. En cuanto a la composición sectorial del PBG de la ciudad, en 2015 los servicios tuvieron un mayor aporte, especialmente, los empresariales, inmobiliarios y de renta (19%) y la intermediación financiera (11%). El comercio representó un 15% del PBG y el transporte y las comunicaciones un 10%. La industria manufacturera en la ciudad continúa teniendo peso, representando en ese año un 15% del PBG, siendo los sectores de alimentos y bebidas, medicamentos, productos químicos y textil los más importantes<sup>53</sup>.

Sin embargo, a pesar de ser la jurisdicción más rica del país, 756.000 personas -es decir una de cada cuatro- viven en condiciones habitacionales críticas en la ciudad de Buenos Aires, un tercio de ellas en villas de emergencia y asentamientos, que crecieron un 52% en la última década (CEyS, 2014). Las comunas 1, 4 y 8 son, como veremos, las que presentan condiciones de vida más vulnerables, estas últimas dos -junto con parte de las comunas 3, 7 y 9- conforman la denominada “zona sur” de Buenos Aires.

Cinco de los seis distritos especializados (incluyendo el distrito gubernamental) se proyectaron precisamente en esta zona sur y parte de su justificación radica -al menos a nivel discursivo- en la necesidad de “integrar la ciudad” y para ello “desarrollar su zona sur”. Es decir, en términos de Subirats *et al* (2008) el problema social que se constituye en problema público y por tanto habilita y justifica la iniciativa del distrito gubernamental (y de los distritos en general) es la existencia de una zona sur de la ciudad deteriorada y atrasada con respecto al norte. Este diagnóstico se apoya en un proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad, moldeado por las sucesivas y superpuestas intervenciones públicas y privadas, tanto aquellas que se completaron, como las que quedaron inconclusas o en el plano de las ideas. En este apartado, nos centramos en el proceso de conformación de la zona sur como una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981), dejando para el siguiente capítulo el análisis del proceso que da lugar a la propuesta del distrito gubernamental. Para ello, primero presentamos algunos aspectos sociodemográficos, económicos y habitacionales del área, es decir la foto actual<sup>54</sup>; para luego abocarnos al proceso histórico y a los diferentes diagnósticos que fueron configurando y “pensando” a la ciudad de esta manera.

## 2.1. Aspectos demográficos

---

51 Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento de la ciudad de Buenos Aires (2011), “Modelo Territorial 2010-2060”, edición literaria a cargo de Mauricio Macri, Daniel Chain y Héctor Lostri, Buenos Aires.

52 Producto Interno Bruto menos impuestos al valor agregado y a las importaciones.

53 Los datos volcados en este párrafo corresponden al último Informe sobre Producto Bruto Geográfico de la ciudad de Buenos Aires, con datos de 2015, elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA.

54 Muchos de los análisis son presentados mediante cartografía realizada en sistemas de información geográfica (SIG), para mayor información sobre su elaboración, consultar el Anexo metodológico del Capítulo 2.

La línea divisoria entre el sur y el norte de Buenos Aires suele situarse a lo largo de la Av. Rivadavia, que atraviesa la ciudad de este a oeste. Siguiendo este límite, las comunas 4 y 8 y parte de las comunas 1, 3, 5, 7 y 9 conformarían la denominada zona sur de la ciudad (mapa 2.1). Los análisis que hacemos a continuación se focalizan, sin embargo, únicamente en las comunas 4 y 8, principalmente, por dos motivos. Por un lado, dado que los relevamientos estadísticos son presentados a nivel comuna, elegimos las dos jurisdicciones que en su totalidad forman parte de la “zona sur”. En segundo lugar, nuestra elección se justifica en tanto que es en estas dos comunas donde se proyecta la mayoría de los distritos especializados. Cabe señalar que, si bien es factible realizar una caracterización general del área bajo estudio, estas jurisdicciones y los barrios que las componen presentan grandes diferencias entre sí. No es objeto de este trabajo focalizar en estas particularidades, sino más bien trazar algunos aspectos en común.

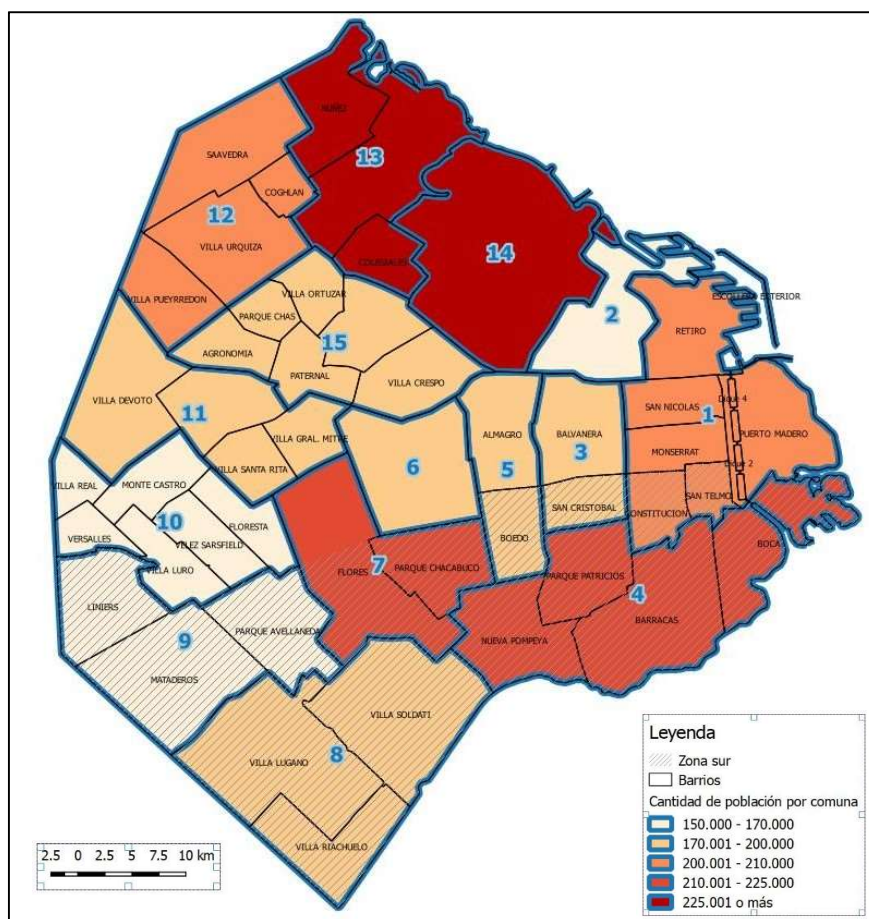
Tal como se observa en el mapa 2.1, las distintas jurisdicciones tienen una superficie muy heterogénea, siendo las comunas 4 y 8 las de mayor extensión, ambas con casi 22km<sup>2</sup> cada una. Según el CNPHV de 2010, las comunas 4 y 8 suman un poco más de 400.000 habitantes, que representan el 14% de la población total de la CABA. La variación intercensal 2001-2010 nos muestra que mientras que la comuna 4 se mantuvo casi estable (1,3%), con un aumento por debajo del promedio de la ciudad (4%); la comuna 8 fue la segunda jurisdicción con mayor crecimiento (15,8%), muy por encima de este promedio. Asimismo, el tamaño medio de hogares de las comunas 4 y 8 resulta superior al tamaño medio de la ciudad (2,45), con un 2,8 y 3,2 respectivamente. En cuanto a la distribución por edades, ambas jurisdicciones son las que tienen mayor porcentaje de población infantil (menores de 15 años), con 21% la comuna 4 y 25% la 8, superando ampliamente la media de la ciudad (16%)<sup>55</sup>. Sin embargo, pese a ser las comunas con mayor población infantil de la ciudad, esta zona sufre un trato desigualitario en relación a la calidad del servicio educativo que se brinda (Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos, 2011)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Para mayor detalle ver el Anexo metodológico del Capítulo 2, tabla 2.1.

<sup>56</sup> Esta situación se manifiesta, entre otras cosas, en la menor cantidad de recursos y en la precariedad edilicia de las escuelas públicas de esta zona de la ciudad; en la mayor cantidad de alumnos por maestro en el aula; en las deficiencias en el transporte público, que tornan más dificultoso el traslado a los establecimientos educativos; y en la alta rotación y volatilidad de los cargos directivos y docentes, cuestión que obstaculiza la sostenibilidad de un proyecto educativo a largo plazo (AGT, 2011).

**Mapa 2.1.** Distribución poblacional de la CABA, año 2010.



Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010.

## 2.2. Aspectos socio-económicos

Las comunas 4 y 8 -junto con la 1 y la 3- presentan un mayor porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI)<sup>57</sup>, tal como se observa en el mapa 2.2. Con una proporción de 13% y 11%, respectivamente, ambas jurisdicciones se encuentran muy por encima del promedio de la ciudad (6%)<sup>58</sup>. Asimismo, según la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de CABA de 2016, son también estas comunas las que muestran mayores tasas de desocupación (ambas con 14%), casi duplicando la de la ciudad (8%)<sup>59</sup>. En cuanto a la población ocupada, la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI) releva que, para el tercer trimestre de 2016, el ingreso

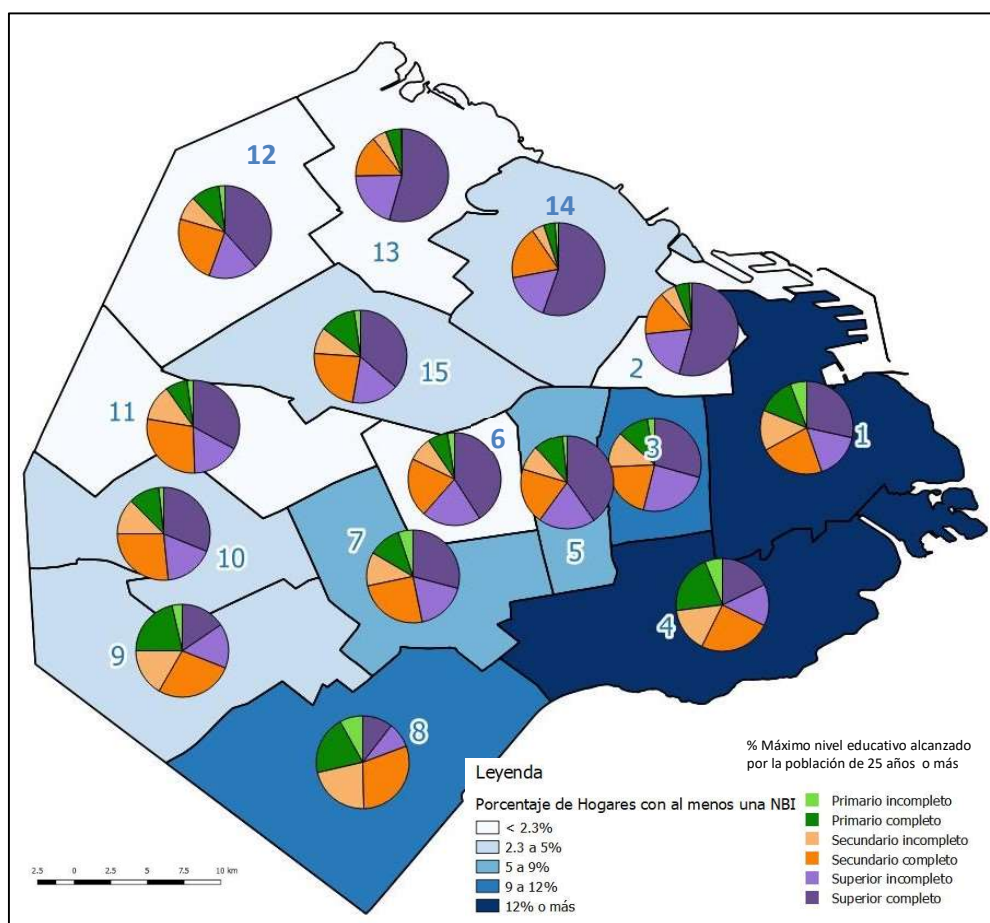
<sup>57</sup> De acuerdo con la metodología censal adoptada por el INDEC, se consideran hogares con NBI a aquellos que presentan al menos una de las siguientes características: - Vivienda inconveniente (NBI 1): es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento o rancho. - Carencias sanitarias (NBI 2): incluye a los hogares que no poseen retrete. - Condiciones de Hacinamiento (NBI 3): es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Técnicamente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. - Inasistencia escolar (NBI 4): hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. - Capacidad de subsistencia (NBI 5): incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

<sup>58</sup> Para ampliar, ver el Anexo metodológico del Capítulo 2, tabla 2.2.

<sup>59</sup> Para mayor detalle, ver el Anexo metodológico del Capítulo 2, tabla 2.3.

medio de la zona sur (\$12.161) era un poco más de la mitad que el de la zona norte (\$22.134) y un 25% menor que el de la ciudad (\$16.100), tal como se observa en la tabla 2.1. Si comparamos con el mismo trimestre de años anteriores, vemos que esta brecha entre el ingreso medio de la zona sur y el de la norte se mantiene estable, e incluso tiende a aumentar levemente, en la medida en que los primeros crecen por debajo de los segundos.

**Mapa 2.2.** Hogares con NBI (2010) y máximo nivel educativo de la población de 25 años o más (2015), por comuna. CABA.



Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010 y a la EAH de CABA 2015. Datos disponibles en las tabas 2.2 y 2.4 del Anexo metodológico del capítulo 2.

**Tabla 2.1.** Ingreso medio de la población de 10 años y más (pesos a valores corrientes) según zona. 3er. trimestre de 2014, 2015 y 2016.

Zona	3er trimestre 2014	3er trimestre 2015	3er trimestre 2016	Variación 2014-2016
Norte	10.241	15.115	22.134	216,1%
Centro	8.434	10.992	15.220	180,5%
Sur	6.150	8.876	12.161	197,7%
<b>CABA</b>	<b>8.352</b>	<b>11.484</b>	<b>16.100</b>	<b>192,8%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la ETOI de CABA, del tercer trimestre de 2014, 2015 y 2016.

Con respecto a los niveles educativos alcanzados por la población de 25 años o más, según el relevamiento de la EAH de 2015, la comuna 8 muestra los índices más bajos, seguida por la comuna 4 y luego la 9 (mapa 2.2.). Mientras que más de la mitad de la población de la ciudad (de 25 años o más) tiene algún estudio superior completo o incompleto, sólo el 19% de los habitantes de la comuna 8 alcanzan este nivel educativo, en tanto que en la 4 supera por poco el 30%. En la misma línea, vemos también que son estas dos comunas las que tienen mayor cantidad de población de 25 años o más que no completó la escuela secundaria, obligatoria por ley desde el año 2006. Si comparamos con las comunas con mayores niveles educativos (2, 13, 14), donde 7 de cada 10 personas de 25 años o más cursaron o completaron el nivel superior, notamos que la brecha es muy amplia. Asimismo, el mapa 2.2. resulta muy ilustrativo en relación a la distribución geográfica de la población con mayores y menos estudios. En líneas generales, del centro hacia el norte de la ciudad se observan los niveles más altos, mientras que del centro hacia el sur va disminuyendo el máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 años o más. Esta misma tendencia se observa a medida que nos alejamos del centro histórico de la ciudad y nos desplazamos hacia las comunas del oeste, que limitan con la provincia de Buenos Aires<sup>60</sup>.

### *2.3. Condiciones socio-habitacionales*

En general, las comunas 4 y 8 -seguidas por la 1- presentan condiciones habitacionales bastante más precarias que el resto de la ciudad. Esto se observa en una diversidad de indicadores, tales como la mayor proporción de viviendas deficitarias, la tenencia irregular del suelo, las condiciones de hacinamiento y las insuficiencias en la provisión de servicios públicos. Muchos de estos indicadores se explican por el hecho de que estas tres comunas concentran el 76% de la población que vive en villas y asentamientos (mapa 2.5)<sup>61</sup>. El caso de la comuna 1, situada en la zona céntrica de la ciudad, resulta muy particular dado que allí se ubican la villa 31 y 3bis (la segunda más poblada) y Puerto Madero, el barrio más exclusivo y caro de Buenos Aires.

Según datos del CNPHV de 2010, las comunas 1, 4 y 8 tienen una mayor proporción de viviendas deficitarias<sup>62</sup> (más del 11%), con índices que duplican el promedio para la ciudad (5%). Mientras que en la comuna 8 hay una mayor proporción de casas tipo B<sup>63</sup>, casillas y ranchos; en la 4 y la 1 se observa un mayor porcentaje de piezas en inquilinatos y pensiones (mapa 2.3.). La tendencia es similar en cuanto a la proporción de hogares con tenencia irregular<sup>64</sup>, siendo la comuna 8 la más afectada (18%), seguida por la 4 (14%) y las 1, 3 y 15, todas con un 13%. En la mayoría de estos casos, la irregularidad consiste en que el hogar es propietario de la vivienda, pero no del terreno, lo que expresa la modalidad de ocupación más extendida en las villas de la ciudad (mapa 2.4.). Es también en estas áreas donde se concentra la mayor cantidad de hogares en situación de hacinamiento crítico<sup>65</sup> y/o por cohabitación<sup>66</sup>. En las comunas 1, 3, 4, 8 y 9 la

---

<sup>60</sup> Para ampliar, ver el Anexo metodológico del Capítulo 2, tabla 2.4.

<sup>61</sup> La distribución de la población en villas y asentamientos, para el año 2010, se encuentra disponible en el Anexo metodológico del Capítulo 2, tablas 2.5 y 2.6.

<sup>62</sup> Incluye casa tipo B, pieza en inquilinato, rancho, casilla, local no construido para habitación, vivienda móvil y pieza en hotel o pensión.

<sup>63</sup> Según la definición de la base de datos del CNPHV 2010, son aquellas casas que presentan "al menos una de las siguientes condiciones deficitarias: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no dispone de inodoro con descarga de agua" (INDEC, 2013: 2).

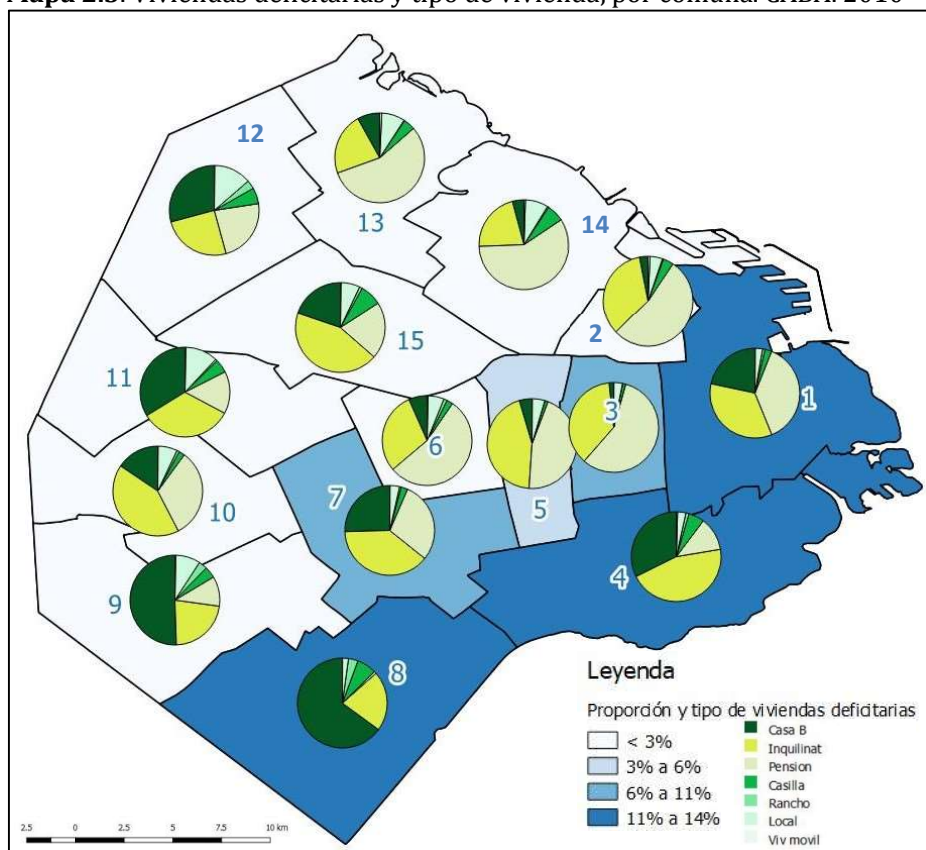
<sup>64</sup> Incluye los hogares que son propietarios de vivienda únicamente, ocupantes por préstamo, ocupantes de hecho y otras situaciones.

<sup>65</sup> Hogares que tienen más de tres personas por cuarto.

<sup>66</sup> Hogares que habitan en viviendas con dos o más hogares.

proporción de hogares con hacinamiento crítico supera al promedio de la ciudad (1,5%), siendo nuevamente la comuna 8 la más afectada, con un 5% de hogares en esta situación. En lo que respecta a hogares con hacinamiento por cohabitación la tendencia es similar, aunque los porcentajes son superiores. Tal como se observa en el mapa 2.5., en la comuna 8 uno de cada cuatro hogares se encuentra afectado por esta situación. Con proporciones menores, pero superando el promedio de la ciudad (10%), podemos identificar también a las jurisdicciones 1, 4, 7 y 9<sup>67</sup>.

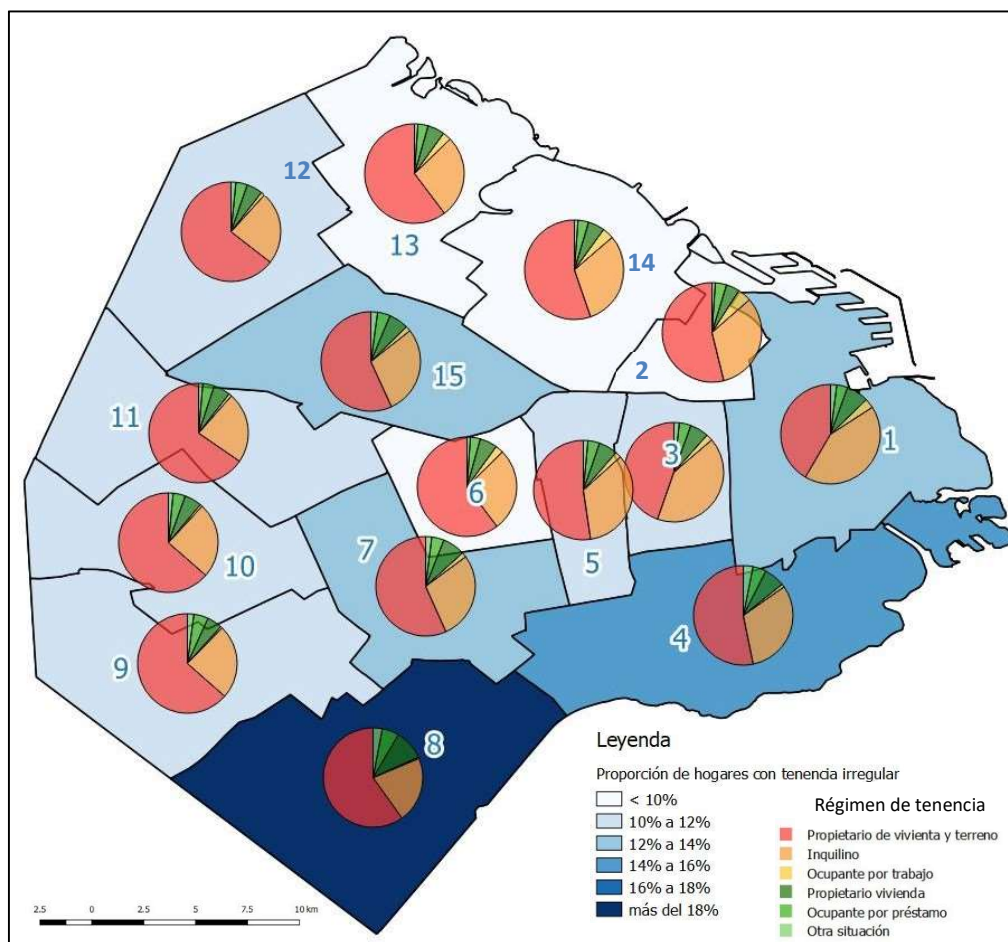
**Mapa 2.3.** Viviendas deficitarias y tipo de vivienda, por comuna. CABA. 2010



Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010.

<sup>67</sup> Para ampliar, consultar las tablas 2.7, 2.8 y 2.9 del Anexo metodológico del Capítulo 2.

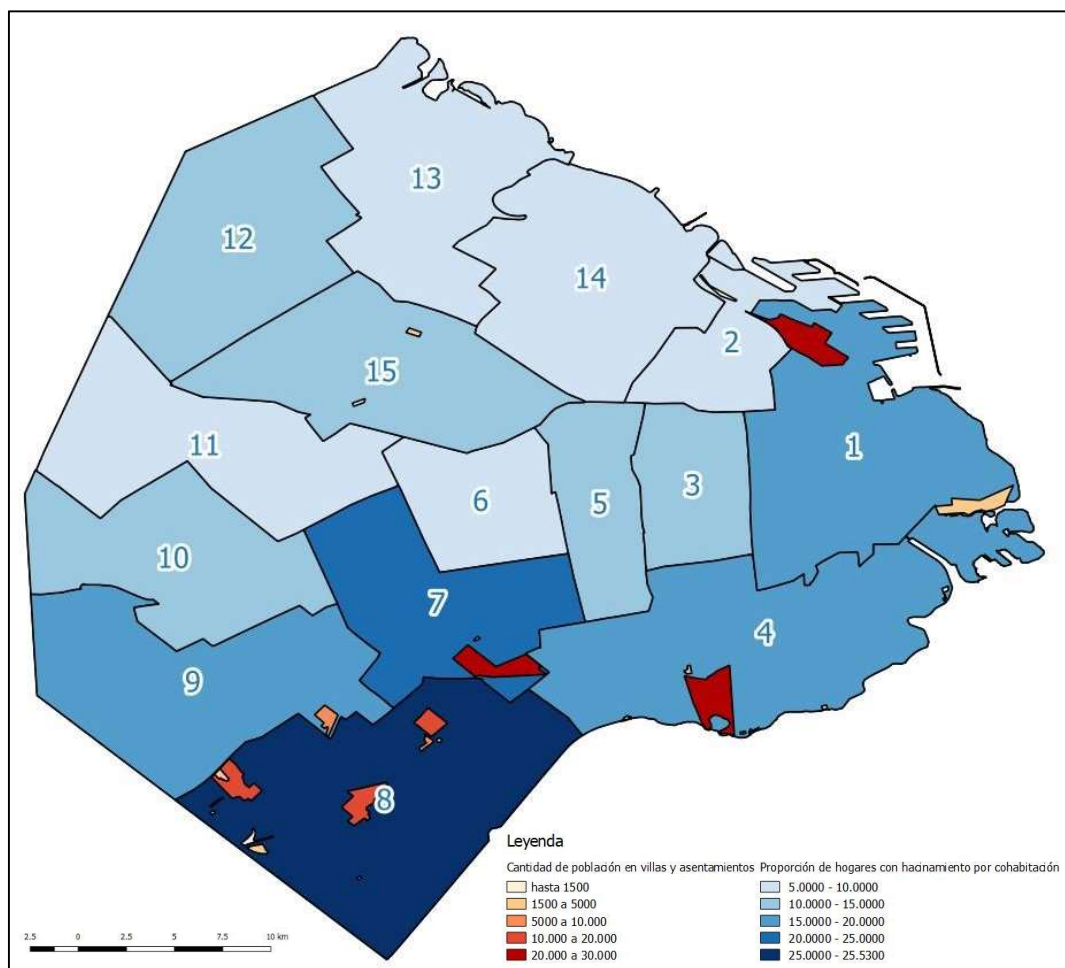
**Mapa 2.4.** Hogares con tenencia irregular y régimen de tenencia, por comuna. CABA. 2010



Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010.



**Mapa 2.5.** Hogares en situación de hacinamiento por cohabitación, por comuna. Población en villas y asentamientos. CABA. 2010



Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010 y a información del CEyS (2014).

Con respecto a la provisión de servicios públicos, en general, la ciudad de Buenos Aires tiene una cobertura casi universal, tanto de la red de agua (99,5%), como de cloacas (98%) y, en menor medida, de gas de red (92%). Sin embargo, al territorializar la provisión de servicios, notamos que los hogares que carecen de éstos se encuentran altamente concentrados en pocas comunas (1, 3, 4, 7 y 8) (tabla 2.2.). Por ejemplo, en la comuna 8, uno de cada tres hogares no tiene gas de red; mientras que en las comunas 1 y 4 el 17% y el 22% de los hogares, respectivamente, tampoco cuentan con este servicio. La tendencia se replica, aunque con proporciones menores, para las redes de desagüe y de agua. La comuna 8 tiene una mayor proporción de hogares sin cloaca (6%), seguida de la 4 y la 1, que alcanzan un 5%. La red de agua parece ser la más extendida, aunque persiste una tasa de hogares sin provisión, superior al promedio de la ciudad, en estas mismas comunas. La lectura de conjunto de todos estos indicadores nos lleva a señalar que las comunas del sur de la ciudad (4 y 8), junto con la 1, presentan condiciones habitacionales más deficitarias, en muchos casos, duplicando los índices del promedio de la ciudad.

**Tabla 2.2.** Provisión de servicios públicos, según comuna. CABA. 2010

Comuna	Total hogares	Cantidad de hogares sin agua de red	% de hogares sin agua de red	Cantidad de hogares sin desagüe de red	% de hogares sin desagüe de red	Cantidad de hogares sin gas de red	% de hogares sin gas de red
Comuna 1	84.468	1.080	1,28%	3.803	4,50%	14.361	17,00%
Comuna 2	73.156	197	0,27%	449	0,61%	1.917	2,62%
Comuna 3	80.489	422	0,52%	1.307	1,62%	3.283	4,08%
Comuna 4	76.455	517	0,68%	3.907	5,11%	16.886	22,09%
Comuna 5	76.846	244	0,32%	844	1,10%	2.048	2,67%
Comuna 6	75.189	142	0,19%	396	0,53%	1.249	1,66%
Comuna 7	81.483	416	0,51%	1.761	2,16%	10.190	12,51%
Comuna 8	58.204	552	0,95%	3.684	6,33%	21.172	36,38%
Comuna 9	56.495	138	0,24%	1.083	1,92%	4.414	7,81%
Comuna 10	61.453	102	0,17%	624	1,02%	1.336	2,17%
Comuna 11	71.460	85	0,12%	628	0,88%	1.256	1,76%
Comuna 12	78.547	108	0,14%	619	0,79%	2.171	2,76%
Comuna 13	100.506	123	0,12%	473	0,47%	2.494	2,48%
Comuna 14	102.918	266	0,26%	550	0,53%	3.650	3,55%
Comuna 15	72.465	259	0,36%	1.086	1,50%	3.459	4,77%
<b>Total CABA</b>	<b>1.150.134</b>	<b>4.651</b>	<b>0,40%</b>	<b>21.214</b>	<b>1,84%</b>	<b>89.886</b>	<b>7,82%</b>

Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010.

#### *2.4. Síntesis. Condiciones de vida en el sur de Buenos Aires en el contexto de valorización inmobiliaria*

El análisis de todos estos indicadores en su conjunto nos conduce a plantear que las comunas 1, 4 y 8, pero fundamentalmente estas dos últimas, situadas al sur de la ciudad, presentan una mayor vulnerabilidad, tanto en lo que respecta a su condición habitacional como a la situación socio-económica de sus habitantes. Si comparamos algunos indicadores seleccionados (tabla 2.3.), vemos que los valores que arrojan las comunas 4 y 8 son en todos los casos más críticos que el promedio de la ciudad; siendo la brecha aún mayor si contrastamos con las comunas 2 y 13, que presentan en general las mejores condiciones socio-económicas y habitacionales. Así, por ejemplo, notamos que en las comunas 4 y 8 la proporción de hogares con al menos una NBI es el doble que la de la ciudad, y representa seis veces más que la de las jurisdicciones 2 y 13. La tasa de desocupación también es notablemente más alta en las comunas del sur, y el ingreso medio es casi la mitad que el de las comunas más acomodadas (2 y 3). Las diferencias también son perceptibles en el ámbito educativo, en tanto que en las jurisdicciones 4 y 8 casi la mitad de la población de 25 años o más no completó la escuela secundaria, mientras que en las comunas 2 y 13 esta población representa sólo un 11% y en el total de la ciudad, un 25%. También son las comunas del sur las que registran menor proporción de población con estudios superiores, con porcentajes muy menores al total de la ciudad y de las comunas del norte.

En relación a los indicadores socio-habitacionales, observamos que la proporción de viviendas deficitarias, hogares con tenencia irregular y con hacinamiento (crítico o por cohabitación) es en todos los casos muy superior para las comunas 4 y 8, siendo esta última la más afectada. Estas desigualdades también se ponen de manifiesto en la provisión de servicios públicos que, a pesar de tener una amplia cobertura en la ciudad de Buenos Aires, su insuficiencia se concentra también en los barrios del sur. Por último, estos indicadores guardan relación con la

proporción de habitantes de la comuna que viven en villas y asentamientos informales, que en las jurisdicciones 4 y 8 representan, respectivamente, un 16% y un 32% de su población, mientras que en el conjunto de la ciudad alcanza al 6%.

**Tabla 2.3.** Indicadores seleccionados sobre condiciones de vida en las comunas seleccionadas, CABA.

	Comuna 4	Comuna 8	Comuna 2	Comuna 13	CABA	
<b>Aspectos demográficos</b>	Cantidad de población	218.245	187.237	157.932	231.331	2.890.151
	% Población infantil	20,96%	25,23%	11,02%	14,13%	16,35%
	Variación intercensal de población 2001-2010	1,30%	15,80%	-4,60%	1,40%	4,10%
	Tamaño medio hogares	2,8	3,2	2,1	2,3	2,5
<b>Aspectos socio-económicos</b>	% de hogares con al menos una NBI	12,66%	11,31%	2,05%	1,87%	5,98%
	Tasa de desocupación (2016)	9,10%	13,00%	5,40%	3,80%	8,00%
	Ingreso medio 3er trimestre 2016**	\$ 12.161		\$ 22.134		\$ 16.100
	% de población de 25 años o más que no completó la escuela secundaria	42,70%	50,40%	11,40%	10,80%	24,90%
	% de población de 25 años o más que cursa o completó estudios superiores	32,30%	19,30%	73,30%	74,70%	52,70%
<b>Condiciones socio-habitacionales</b>	% de viviendas deficitarias	11,96%	11,38%	0,95%	1,04%	4,44%
	% de hogares con tenencia irregular	14,23%	18,26%	9,07%	9,94%	11,65%
	% de hogares con hacinamiento crítico	3,58%	5,07%	0,45%	0,39%	1,53%
	% de hogares con hacinamiento por cohabitación	14,10%	25,53%	5,68%	4,88%	9,56%
	% de hogares sin agua de red	0,68%	0,95%	0,27%	0,12%	0,40%
	% de hogares sin cloacas	5,11%	6,33%	0,61%	0,47%	1,84%
	% de hogares sin gas de red	22,09%	36,38%	2,62%	2,48%	7,82%
	% población sobre la comuna que vive en villas	16,29%	32,47%	0,31%	-	5,66%

Todos los datos corresponden al año 2010, salvo los casos en los que se indica lo contrario.

\*\*Montos expresados en pesos y por zona (norte y sur), tal como lo releva la ETOI.

Fuente: Elaboración propia en base al CNPHV 2010, EAH CABA 2016, ETOI CABA 2016 y CEyS, 2013.

Como veremos en el siguiente apartado, gran parte de los procesos de urbanización de la zona que abarca las comunas 4 y 8 han estado orientados por la lógica de la necesidad –esto se manifiesta en la mayor proporción de población residente en distintas modalidades de hábitat informal- y por la lógica política (Pírez, 1995), dado que es en este área -y principalmente en la comuna 8- donde se ha construido la mayoría de los complejos de vivienda social a lo largo del siglo XX. Por su parte, el desarrollo urbano orientado por la lógica de la ganancia (Pírez, 1995) pareciera, en principio, no haber tenido mayor interés en estos barrios de la ciudad, focalizando sus intervenciones en las zonas centro y norte de la urbe. Así, a través de un proceso histórico de desarrollo desigual –que reconstruimos en el siguiente apartado- se fue consolidando esta

diferencia entre el norte y sur de la ciudad como un problema público (Subirats *et al*, 2008). En el marco de un contexto metropolitano de valorización inmobiliaria, el Estado local impulsa diversas políticas de renovación urbana que, al menos a nivel discursivo, buscan equilibrar este desarrollo desigual. Si bien son conducidas por el Estado, estas políticas parecen estar guiadas por la lógica de la ganancia, y tuvieron lugar primero en los barrios más cercanos al centro de la ciudad (San Telmo, La Boca, Barracas). Con los años, se fueron extendiendo hacia el sudoeste, pasando primero por Parque Patricios y llegando hoy a los barrios de la comuna 8, con diversos proyectos público-privados de gran escala, enmarcados en su mayoría en la política de distritos.

Como vimos, estos procesos de renovación urbana se inscriben en un contexto metropolitano de creciente valorización inmobiliaria. Particularmente en la ciudad de Buenos Aires, los procesos de verticalización, densificación y valorización del suelo se concentraron, sobre todo en la primera etapa de postconvertibilidad (2002-2007), en los barrios del norte, especialmente en Palermo, Belgrano y Villa Urquiza. A partir de 2008, esta tendencia alcista se extendió hacia la zona sur, evidenciando un cambio en los ritmos de valorización de ambas áreas. Mientras que en el periodo 2003-2008 la diferencia de precios entre la zona sur y norte fue de 3 veces, a partir de 2009 se observa un acortamiento de esta brecha (2,3 veces), debido a una mayor intensidad en la valorización de los barrios del sur y no a una disminución de precios en el área norte (Baer y Kauw, 2016; CEyS, 2016).

Estas dinámicas del mercado inmobiliario, junto con las dificultades para acceder al crédito hipotecario, restringen las posibilidades para acceder a una vivienda en propiedad para los sectores medios y medios bajos, dando lugar a un proceso de inquilinización en la ciudad de Buenos Aires (ACIJ, 2016; CEyS, 2016). Asimismo, el aumento sostenido en los precios de los alquileres del mercado formal -junto con las crecientes exigencias para acceder a un contrato de alquiler<sup>68</sup>- presiona, a su vez, para que aquellas familias más vulnerables tengan que resolver su situación habitacional en la informalidad (CEyS, 2016; ACIJ, 2016). Así, a la par de los alquileres informales en piezas en inquilinatos, conventillos y hoteles-pensión; creció el fenómeno de alquileres informales en las villas y asentamientos (CEyS, 2016; ACIJ, 2016; Cravino, 2013), aumentando aún más la vulnerabilidad habitacional de estas familias.

Si bien estos procesos se observan en el conjunto de la ciudad de Buenos Aires, cabe destacar que -debido a la mayor precariedad habitacional de la población residente en las comunas 4 y 8- estos fenómenos revisten de mayor gravedad en esta zona. Como ejemplo, podemos señalar que mientras que para el año 2014 en Recoleta el valor del alquiler representaba el 29% del ingreso total familiar de un hogar promedio, en La Boca la equivalencia era del 49% (CEyS, 2016). En este contexto, las intervenciones públicas orientadas a la renovación urbana que no incorporen mecanismos de sostenimiento de la población residente -como es el caso de la política de distritos- sólo pueden acentuar y agravar aún más la situación, ya vulnerable, de las familias que residen en esta zona sur de Buenos Aires.

## *2.5. El sur en perspectiva histórica*

Esta foto actual sobre las características socio-territoriales de la zona sur responde, como anticipamos, a un proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad Buenos Aires. Los procesos de urbanización, y las distintas intervenciones públicas y privadas a lo largo del tiempo, han ido moldeando su territorio e incidiendo en su configuración actual. Configuración que da lugar a que, al menos desde comienzos de siglo XX, el sur sea considerado un problema público (Subirats *et al*,

---

<sup>68</sup> Ver CEyS, 2016; ACIJ, 2016 y las denuncias de Inquilinos Agrupados, <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/>.

2008) y, por tanto, se elaboren, en cada momento, distintas propuestas para su intervención. Por tal motivo, en este apartado hacemos un breve repaso por los principales procesos que fueron configurando el espacio urbano de Buenos Aires, particularmente en su división norte-sur, intercalado con los planes y proyectos urbanos (concluidos o interrumpidos) que fueron “pensando” y haciendo propuestas para “resolver” este desequilibrio territorial<sup>69</sup>.

El proceso de urbanización de Buenos Aires cobró fuerza recién en 1776, cuando fue designada capital del Virreinato del Río de la Plata (Romero, 2009). Desde entonces, Buenos Aires fue la sede del poder económico y político, primero del virreinato y luego del país, con base en el puerto y la aduana. Durante estos primeros tiempos, los sectores más acomodados se instalaron en la parte sur del casco histórico, en las cercanías de las parroquias de San Telmo, Montserrat y Catedral Sur, y a lo largo de la calle Florida, hacia la parte norte. Los alrededores de las parroquias de Montserrat y Concepción y las áreas de San Cristóbal y La Piedad quedaron reservados para los sectores medios; mientras que las clases trabajadoras se asentaron en los actuales barrios de La Boca, Barracas, Constitución y parte de Once, zonas por entonces depreciadas e inundables (Sarrailh, 1983).

Durante el siglo XIX, Buenos Aires experimentó grandes transformaciones, sobre todo hacia las últimas décadas, momento en que comienza el denominado periodo agro-exportador (1880-1930). A lo largo de este siglo, la industria -mayormente frigoríficos, metalúrgicas, astilleros y del sector alimenticio- se fue radicando en el área sudeste de la ciudad (actual comuna 4) (Schvarzer, 1983), También en esta zona se ubicaba el puerto y, junto a él, los trabajadores ligados a estas actividades portuarias e industriales. Los migrantes europeos, que fueron llegando durante la segunda mitad del siglo XIX, también se fueron radicando, de forma precaria, en la cercanía del puerto (Romero, 2009). Sobre fin de siglo, las malas condiciones ambientales y de salubridad<sup>70</sup>, sumadas al carácter anegable de los terrenos de la zona sur, terminaron de influir en el traslado definitivo de los sectores adinerados hacia el norte de la ciudad, en la línea de expansión hacia el barrio de Belgrano (Romero, 2009).

En 1880, Buenos Aires fue declarada capital de la República Argentina y, siete años más tarde, se extendieron sus límites hacia lo que hoy es la Av. General Paz, incorporando los partidos de San José de Flores y de Belgrano. La urbanización de los terrenos intersticiales -hasta entonces rurales- quedó en manos del sector privado, gracias a la decisión estatal que permitió la colocación de tierra para ser loteada en áreas sin infraestructura, generando procesos especulativos que aumentaron los precios del suelo (Scobie, 1977, Romero, 2009). Durante este periodo de hegemonía del modelo agro-exportador, el acceso al suelo y a la vivienda estuvo ligado a la solvencia de la población, asumiendo el mercado un rol preponderante, y limitándose el Estado a garantizar las condiciones para un mejor funcionamiento del sector privado (Pírez, 2016). Así, durante estos años, el Estado llevó a cabo numerosas obras de infraestructura y de acondicionamiento del casco histórico, orientadas a incentivar el modelo agro-exportador, por un lado, y a fortalecer el poder simbólico del Estado moderno, por el otro (Romero, 2009). Asimismo, durante las celebraciones del centenario de la independencia, todas las exposiciones se situaron en el norte de la ciudad (entre la Plaza San Martín y Palermo), lo que supuso una gran cantidad de obras que terminaron de modernizar el área, legitimando su contenido simbólico como zona más

---

<sup>69</sup> La periodización que hacemos a lo largo de este apartado responde a la necesidad de dar un orden y sintetizar los distintos procesos que fueron dando forma a la ciudad en los distintos momentos de la historia del país. Sin embargo, aclaramos que de ningún modo representan periodos completamente rupturistas entre sí, sino que -producto de la complejidad los procesos históricos y de las temporalidades extensas de las políticas urbanas (Silvestri y Gorelik, 2000)-, se observan matices y continuidades entre cada uno de ellos.

<sup>70</sup> Durante la década de 1870 se producen una serie de epidemias de distintas enfermedades, como la fiebre amarilla, la escarlatina, el cólera, la fiebre tifoidea, la peste bubónica, el sarampión y la difteria.

prestigiosa (Gorelik, 1998). Por lo contrario, durante este periodo, no se destacan inversiones públicas tendientes a resolver los problemas ambientales y de inundaciones de la zona sur, ni a favorecer la integración socio-territorial de su población. Además, las crecientes expresiones contestatarias que tuvieron como foco el sur de la ciudad, terminaron de consolidar la imagen de una ciudad partida en dos: “al sur la ciudad obrera, de la protesta; al norte la ciudad elegante, de la celebración” (Gorelik, 1998: 199).

Es en este momento, que el desequilibrio norte-sur comienza a ser objeto de análisis y de disputa en el plano de la ciudad concebida. De un lado, están quienes buscan legitimar esta diferencia proponiendo una relación complementaria entre un sur industrial y un norte burocrático y comercial. Del otro, aparece una “mirada municipalista” que demanda una mayor intervención pública en el sur y denuncia cada acción orientada a favorecer el norte (Gorelik, 1998)<sup>71</sup>. Hacia fin del periodo, se formula el primer documento que sistematiza los principales problemas de Buenos Aires, el Plan Noel (1925), en el que se reconoce explícitamente el atraso relativo del sur respecto del norte y, desde una planificación de carácter esteticista, se propone su embellecimiento (Goicoechea, 2016).

Durante el periodo de sustitución de importaciones (1930-1976), se termina de consolidar el perfil industrial de la zona sur de la ciudad. El Código de Edificación (1944) prevé para el sur la mayoría de los distritos industriales, restringiendo la instalación de las industrias más peligrosas, insalubres o molestas al área comprendida entre Av. Roca y el Riachuelo (Goicoechea, 2016). De este modo, las industrias comenzaron a extenderse hacia el sudoeste (actual comuna 8), una zona que resultaba ser poco atractiva para el mercado, debido al carácter inundable de sus terrenos. Allí predominaron las industrias metalúrgicas y los galpones y depósitos vinculados a la compra y venta de desechos, debido a su cercanía con el basurero municipal conocido como “quema del Bajo Flores” (Paiva y Perelman, 2008). Más adelante, los problemas de contaminación del Riachuelo y las restricciones en cuanto al vertido de desechos incidieron en el proceso de desconcentración de algunas industrias, que se fueron trasladando hacia zonas más alejadas del Conurbano.

El crecimiento de la industria atrajo a la población desplazada de las áreas rurales, generando un proceso de migración interna. A partir de una política pública focalizada en mejorar la solvencia de la clase trabajadora, parte de esta población pudo acceder a una vivienda o a un terreno de manera formal, tanto en las periferias urbanas<sup>72</sup> como, en menor medida, en algunas zonas de la ciudad central<sup>73</sup> (Pírez, 2016). En paralelo, otra parte de la población -que no podía acceder al hábitat de manera formal- comenzó a asentarse en villas de emergencia, tanto en la ciudad -muchas en su zona sur- como en el primer cordón del Conurbano (Arqueros Mejica *et al.*, 2011). Al sur de la ciudad, algunas villas surgieron a partir de políticas de relocalización y construcción de vivienda transitoria, otras por asentamiento espontáneo y otras por la conjunción

---

<sup>71</sup> El autor señala que esto se da en un marco de tensiones entre el gobierno nacional y el municipal, por lo que el “sur y norte aparecen ya claramente como metáforas mucho más abarcantes de los conflictos de la ciudad, y es con ese contenido que van a trascender el sentido común urbano, como una representación ideológica de esos conflictos” (Gorelik, 1998: 204).

<sup>72</sup> El crédito subsidiado, la gestión incluyente de las infraestructuras y servicios estatizados, sobre todo el ferrocarril, y la urbanización no regulada que permitía la venta de lotes pequeños sin infraestructura ni equipamientos, contribuyeron a que los sectores populares pudieran comprar lotes por la vía formal en las zonas metropolitanas y producir allí vivienda por autoconstrucción (Pírez, 2016).

<sup>73</sup> En el marco del Primer Plan Quinquenal (1947-1952), se sancionaron una serie de normativas que favorecieron la permanencia de parte de la clase trabajadora en la ciudad central. Entre ellas se destacan: el congelamiento de los alquileres, la suspensión de los desalojos, la ley de propiedad horizontal, que permitía la subdivisión y venta por separado de un mismo inmueble multifamiliar; y la ley N°13.581 que obligaba a los propietarios de inmuebles vacíos a ofrecerlos en alquiler.

de ambos procesos<sup>74</sup> (Goicoechea, 2016). El sur, particularmente el sudoeste, también fue el destino de la mayoría de los conjuntos habitacionales de vivienda social que se llevaron a cabo a entre las décadas del '40 y el '70 (Arqueros Mejica, 2013). Así, esta zona de la ciudad se fue densificando a partir de la formación de villas, el asentamiento de urbanizaciones precarias y la construcción de complejos habitacionales; concentrándose allí la población más vulnerable.

A lo largo de este periodo (1930-1976), se formularon tres planes para la ciudad de Buenos Aires: el Plan Director o Plan Le Corbusier (1938-1940), el Plan Director (1958-1962) y el Esquema Director del año 2000 (1969). El primero de ellos se basó en las propuestas del urbanista Le Corbusier durante su paso por Buenos Aires en 1929. Siguiendo los lineamientos urbanos modernos, el documento propuso, entre otras cosas, la regulación de las funciones urbanas en espacios definidos, introduciendo la zonificación del suelo como instrumento para restringir la mixtura de usos. La revitalización del sur de Buenos Aires fue uno de sus puntos centrales, para lo cual –entre otras iniciativas- sugirió el traslado de los edificios públicos del gobierno municipal a esta zona de la ciudad con el fin de consolidar un nuevo centro administrativo (Goicoechea, 2016). Así, identificamos que el proyecto del distrito gubernamental –que analizamos a lo largo de esta tesis- tiene un primer antecedente en esta propuesta de mediados del siglo XX.

El Plan Director (1958-1962), en tanto, fue elaborado por un organismo creado para tal fin en el ámbito de la MCBA e incluyó en sus diagnósticos y propuestas al conjunto del área metropolitana. Este documento advirtió que el desequilibrio norte-sur tenía un origen funcional; y para resolverlo propuso, por un lado, el desarrollo de obras para mitigar las inundaciones y mejorar la calidad del suelo del área y, por el otro, el control de la actividad industrial, limitando su crecimiento (Goicoechea, 2016). Por último, el Esquema Director año 2000 (1969) -formulado por dependencias del Estado nacional- tenía como horizonte el refuerzo de la centralidad de la Región Metropolitana y, para ello, proponía el incentivo de las actividades terciarias, también en la zona sur de la ciudad. Se reconoce en él un intento por posicionar a Buenos Aires como el lugar de asentamiento de los sectores privilegiados (Goicoechea, 2016), perfilando las políticas que llevaría a cabo el gobierno militar a partir de 1976.

Las políticas urbanas del periodo dictatorial (1976-1983) –tanto las que se concretaron como las que quedaron inconclusas- se orientaron a modernizar y jerarquizar el espacio de la ciudad Buenos Aires, homogeneizando su población, mediante la expulsión hacia la periferia de los sectores populares (Oszlak, 1983; Oszlak, 2017)<sup>75</sup>. Mientras que la liberación de los precios de los alquileres –regulados por el Estado, con sucesivas modificaciones, desde el año 1943- y la violenta política de erradicación de villas obligaron a gran parte de la población de bajos ingresos a abandonar la ciudad<sup>76</sup>; los intentos –en gran parte frustrados- de relocalización industrial hacia el interior de la provincia de Buenos Aires tendieron a trasladar sus fuentes de trabajo (Oszlak, 1983). Por su parte, el plan de autopistas urbanas, la construcción de grandes equipamientos urbanos, la creación de gran cantidad de parques metropolitanos y plazas, el ensanche de

---

<sup>74</sup> Para profundizar en los procesos de conformación de las villas de la ciudad y en las políticas orientadas al sector, ver Arqueros Mejica *et al.* (2011).

<sup>75</sup> Cabe señalar que aun cuando algunos autores acentúen más sus continuidades con intervenciones proyectadas en décadas anteriores (Silvestri y Gorelik, 2000; Gorelik, 2004) y otros subrayen su carácter rupturista y/o novedoso (Oszlak, 2017), existe consenso en cuanto a que las políticas urbanas de este periodo dejaron importantes huellas en la ciudad. Para profundizar sobre estas diferencias en relación a la periodización, ver Jajamovich y Menazzi (2012).

<sup>76</sup> Según datos censales de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) del año 1980, sistematizados en Oszlak (2017), de las 229.885 personas que habitaban en las villas porteñas en el año 1976, quedaron sólo 40.533 en 1980; es decir, que el 83% de la población villera fue desplazada en sólo cuatro años. Algunos pobladores se fueron a villas del conurbano, otros a núcleos habitacionales transitorios convertidos en villas, o fueron transferidos a “villas de erradicación no prioritaria” (como en caso de Ciudad Oculta, en Villa Lugano). Asimismo, comparando la variación intercensal, Oszlak (2017) sostiene que es probable que muchos de los nuevos asentamientos del conurbano bonaerense se hayan originado por la expulsión de las villas de la ciudad.

avenidas, el traslado del Mercado Central, el cierre de la quema del Bajo Flores y la creación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) (Jajamovich y Menazzi, 2012) constituyeron la cara modernizadora de la gestión del general brigadier Osvaldo Cacciatore.

La mayoría de estas medidas se enmarcaron en el Código de Planeamiento Urbano (CPU), elaborado entre los años 1971 y 1973, siguiendo los lineamientos del Plan Director (1958-1962), y sancionado en 1977. Mediante la restricción del uso industrial a zonas muy acotadas de la ciudad, este nuevo CPU buscaba, entre otras cosas, el reemplazo del perfil industrial de la ciudad por uno de carácter residencial, de servicios y negocios (Jajamovich y Menazzi, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Esto, sumado al proceso de desindustrialización propiciado por las políticas económicas de la dictadura, afectó especialmente a la sur de la ciudad, generando procesos sociales y territoriales de fragmentación y vaciamiento (Silvestri y Gorelik, 2000). Así, la construcción de algunas autopistas que atravesaron la grilla urbana (Perito Moreno y 25 de Mayo); la interrupción de otras que dejaron manzanas a medio demoler; el desarrollo de grandes espacios verdes que luego no se conservaron adecuadamente; el proceso de desindustrialización, que dejó grandes instalaciones industriales en desuso y otras devenidas galpones o terminales de transporte; y la acumulación de grandes conjuntos habitacionales y equipamientos urbanos, fueron reconfigurando la heterogénea trama urbana de la zona sur, dando lugar a lo que luego sería problematizado –en los sucesivos diagnósticos- como “barreras urbanas”, “vacíos urbanos” o “espacios vacantes” y/o “deteriorados”, tal como analizamos en el capítulo 3 para el caso específico de Barracas.

A partir de mediados de los '80, la postura más tolerante del Estado en el contexto democrático, la crisis económica y la agudización de la problemática habitacional incidieron en el repoblamiento de las villas de la ciudad –mayormente en la zona sur- y en la ocupación de inmuebles vacíos en los barrios tradicionales (Silvestri y Gorelik, 2000). Siguiendo a Gorelik (2004), las marcas que la dictadura dejó en la ciudad señalan un fin de ciclo, un momento de crisis, que ni la planificación tradicional ni las nuevas propuestas de la “ciudad por partes” –entre las que se destaca el Concurso 20 ideas para Buenos Aires<sup>77</sup>- eran capaces de resolver. Así, el periodo de recuperación democrática (1984-1989) se caracteriza por el “debilitamiento más general de la capacidad estatal de realizar políticas urbanísticas” (Silvestri y Gorelik, 2000: 482). En cuanto a la zona sur, los autores señalan para este período, una menor disposición del Estado para compensar y regular el histórico desfasaje con la zona norte de la ciudad, dando lugar al empeoramiento de sus condiciones sociales, habitacionales y territoriales.

Asimismo, en este momento, comienza a delinearse, de manera embrionaria, la versión local del nuevo tipo de gestión urbana –al que en el capítulo 1 caracterizamos como empresarismo urbano (Harvey, 1989)- que predominará en las intervenciones de las décadas posteriores. En sintonía con el proceso de neoliberalización a nivel nacional, durante los '90, en la ciudad de Buenos Aires, se fortalece una lógica empresarial que homologa toda acción a una transacción entre actores idealmente iguales (Gorelik, 2004), y en la que fragmentos completos se convierten en “un recurso para la puesta en el mercado de aquellos sectores de la ciudad que suponen ventajas diferenciales para el desarrollo de negocios privados” (Silvestri y Gorelik, 2000: 490). Al repaso de estas políticas nos referimos en el siguiente apartado, focalizando en aquellas que tienen por objetivo la renovación de la zona sur en tanto que, como veremos, constituyen un antecedente a la política de distritos.

---

<sup>77</sup> Nos referimos a este concurso en el Capítulo 3 de esta tesis.



Pero antes, cabe recuperar –una vez más- que las actuales condiciones socioeconómicas y habitacionales que venimos describiendo para la zona sur de Buenos Aires guardan relación con la historia de su urbanización y sus diferentes lógicas (Pírez, 1995). La falta de interés por parte del mercado, la acción y omisión por parte del Estado y las acciones de la población de menores recursos tendientes a garantizarse un espacio en la ciudad explican, en gran parte, las características socio-territoriales de esta área. Los urbanistas, técnicos y funcionarios públicos de cada momento no ignoraron esta situación y así fue como el desarrollo desigual de la ciudad empezó a ser pensado muy tempranamente como una cuestión a resolver (Oszlak y O'Donnell, 1981), tanto en los diferentes planes generales para Buenos Aires, como en la formulación de proyectos y normativas parciales. Así, a lo largo del siglo XX, se elaboraron numerosas propuestas específicas para algunos barrios de la zona sur, de las cuales la gran mayoría se focalizó en las áreas más cercanas al microcentro porteño<sup>78</sup> (especialmente San Telmo y Montserrat y, en menor medida, La Boca y Barracas). Los proyectos para la zona sudoeste<sup>79</sup>, en tanto, fueron más escasos y se orientaron a la recuperación de terrenos anegadizos, al ordenamiento de usos y la proyección de grandes equipamientos urbanos (Goicoechea, 2016). Como veremos a continuación, a partir del nuevo milenio, los proyectos de renovación para la zona sur se multiplican y comienzan a extenderse desde el este hacia el oeste, abarcando hoy –con diferentes matices y temporalidades- toda su superficie.

### **3. El sur como foco de intervención privilegiado**

El neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009) en la ciudad de Buenos Aires se fue configurando desde mediados de la década del '70 a través de un proceso de sedimentación y superposición de diversos planes y proyectos urbanos, los sucesivos ajustes del aparato burocrático del Estado (en sus diferentes niveles) y las distintas políticas urbanas, llevadas a cabo por gestiones (locales y nacionales) de diferente signo político e ideológico, pero en general orientadas por concepciones afines al empresarialismo urbano (Harvey, 1989). A lo largo de este proceso, se reconocen diversos matices, temporalidades y reacomodamientos en función de los conflictos que se van suscitando, pero sin embargo se mantiene como denominador común el rol activo del Estado para fomentar y propiciar las transformaciones urbanas en curso que, como vimos, han ido haciendo de Buenos Aires una ciudad cada vez más desigual.

En este apartado, enumeramos las principales políticas de renovación urbana<sup>80</sup> que, desde mediados de la década del '90, tienen como foco de intervención la zona sur de la ciudad, limitándonos a las comunas 4 y 8. Relacionado con esto, repasamos las transformaciones socio-territoriales que la bibliografía destaca en estos barrios del sur, acentuando el carácter heterogéneo de las mismas. Y, por último, sintetizamos los principales planes, proyectos y normativas que involucran a la zona sur de Buenos Aires y que, además, materializan el tránsito

---

<sup>78</sup> Los planes a lo largo del siglo XX fueron: Plan de remodelación de la zona sudeste de la Capital Federal, plan Bonet (1956); Plan de Renovación Urbana de la Zona Sur (1971); Ordenanza de preservación del Área Histórica U24 (1979); Extensión del área central (1980); Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de La Boca (1983); Plan de Revitalización de los barrios de San Telmo y Montserrat (1989); creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989); Programa de Rehabilitación de Avenida de Mayo (1990); Normativa para la preservación de áreas históricas (1991); Programa de Revitalización del Sur de la Ciudad de Buenos Aires (PROSUR) (1995); Programa de Revitalización del conjunto Balcarce-Chile (1996); Operatoria 525/97 (1997). Para profundizar, ver Goicoechea (2016).

<sup>79</sup> Se destacan la Urbanización del Bajo Flores (1945) y el Plan Piloto del Parque Almirante Brown (1969) (Goicoechea, 2016).

<sup>80</sup> Entendidas como aquellas intervenciones orientadas a la transformación y mejora del entorno físico y urbanístico de una zona (Diaz Parra, 2013; Rodríguez, 2015) que, al llevarse a cabo en “espacios gentrificables” (Diaz Parra, 2004), pueden detonar procesos de gentrificación, tal como los definimos en el Capítulo 1 de esta tesis.

hacia el urbanismo neoliberal (Jaramillo, 2014) en su versión local. Este recorrido cumple el objetivo de reconstruir las condiciones de posibilidad y rastrear los antecedentes más inmediatos en los que se sustenta la actual política de distritos para la zona sur.

Desde la autonomización política de la ciudad, en el año 1996, las políticas hacia el sur se orientaron a “incorporar el sur al norte” (Rodríguez y Di Virgilio, 2014), conduciendo el Estado un proceso activo de renovación urbana que tiene su correlato en la progresiva concentración del gasto público en esta área de la ciudad, particularmente en las comunas 4 y 8 (Di Virgilio y Guevara, 2014; Guevara, 2010; Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008). Las políticas de renovación estuvieron primero concentradas en las zonas más cercanas al microcentro porteño, luego se fueron extendiendo hacia el sudeste, abarcando los barrios de La Boca y Barracas y, más recientemente, han llegado a los barrios de la comuna 8, pasando previamente por Parque Patricios. Así, la bibliografía destaca como puntapié inicial el proceso de activación patrimonial (Almiron, Bertinello y Troncoso, 2005) del área fundacional de la ciudad (barrios de San Telmo y Montserrat), a partir de una serie de normativas y proyectos vinculados a la protección de inmuebles patrimoniales y el mejoramiento del espacio público<sup>81</sup> (Gómez y Zunino Singh, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Estas políticas se articularon, unos años más tarde, con la reconversión del antiguo puerto en un área urbanizable, a partir del proyecto de Puerto Madero, dando lugar a un proceso de creciente turistificación que incluyó la proliferación de comercios y locales vinculados a la actividad turística, sobre todo, a partir del año 2002, con la salida de la convertibilidad.

En La Boca, en tanto, la renovación urbana comenzó con las obras de prevención y mitigación de inundaciones, llevadas a cabo entre 1993 y 1997. A esta importante obra de infraestructura, le siguieron la valorización inmobiliaria, el aumento de los alquileres, la puesta en venta de los antiguos conventillos, y una oleada de juicios de desalojo en inquilinatos habitados por sectores populares (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Sin embargo, como veremos, todos estos procesos estuvieron condicionados por las diferentes coyunturas económicas y por los procesos de resistencia llevados a cabo por organizaciones locales. Al igual que en San Telmo, el proceso de renovación de La Boca estuvo desde sus orígenes vinculado al turismo y al patrimonio como factores dinamizadores (Gómez y Zunigo Singh, 2008). Así, otro foco de intervención pública fue el reacondicionamiento de espacios públicos y verdes, con el fin de extender el circuito turístico de Caminito hacia el interior del barrio, vinculándolo con la cancha del Club Atlético Boca Juniors y su entorno (Di Virgilio y Guevara, 2014); objetivo que luego se profundiza con la creación del distrito de las artes.

La renovación en el barrio de Barracas es más reciente y fragmentada. Inicialmente se limitó a desarrollos inmobiliarios a cargo de privados, consistentes, en su mayoría, en la reconversión de viejas usinas y fábricas en complejos habitacionales de alta gama (Scillamá, 2014). El accionar del Estado, en este caso, acompañó este proceso mediante algunas intervenciones puntuales a comienzos del nuevo milenio, tales como la creación del Centro Metropolitano del Diseño (CMD) en las instalaciones del antiguo Mercado del Pescado; la renovación parcial de las viviendas de Colonia Sola y la intervención del artista plástico Marino Santa María en el Pasaje Lanín (Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Las políticas de renovación urbana dirigidas por el Estado cobraron más fuerza en Barracas recién a partir de 2008, con los proyectos de creación de los distritos gubernamental y del diseño. Algo similar sucedió en Parque Patricios,

---

<sup>81</sup> Ordenanza de preservación del Área Histórica U24 (1979); Extensión del área central (1980); Plan de Revitalización de los barrios de San Telmo y Montserrat (1989); Programa de Rehabilitación de Avenida de Mayo (1990); Normativa para la preservación de áreas históricas (1991); Programa de Revitalización del conjunto Balcarce-Chile (1996).

que recién mostró signos de renovación a partir de la conformación del distrito tecnológico en 2008 (Goicoechea, 2016).

En cuanto al sudoeste de la ciudad, particularmente en la comuna 8, las políticas de renovación se restringieron a algunos proyectos realizados en articulaciones público-privadas bajo la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), que implicaron la transferencia y/o concesión de inmuebles o terrenos públicos de dominio privado. Nos referimos a la creación del Centro Industrial del Sur en los terrenos de la ex Fábrica Suchard<sup>82</sup>; a la venta de un predio del barrio de Villa Soldati a la empresa Disprofarma para la edificación de un centro de distribución de medicamentos<sup>83</sup>; a la conformación de un Polo Farmacéutico en una parte de los terrenos del Parque Indoamericano<sup>84</sup>; y a la construcción del estadio de Parque Roca, en Villa Lugano, inaugurado en 2006 (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008; Arqueros Mejica, 2013). A partir de 2014, con la creación del distrito del deporte y del proyecto de realización de una Villa Olímpica en el ex Parque de la Ciudad, la renovación en esta zona de la ciudad cobra un mayor impulso, tal como veremos en el siguiente apartado.

Por último, cabe señalar una medida de gran impacto que se articula con los procesos de renovación en toda el área sur. Nos referimos al proceso de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, ordenada por la Corte Suprema de la Nación, en el marco de una causa judicial, en el año 2008. Este proceso involucra múltiples actores y tiene diversas aristas, aquí sólo nos limitamos a señalar que su ejecución -que, entre otras cosas, implica la reconversión y control de las industrias contaminantes y la relocalización de familias que habitan a ambos márgenes de la ribera- tendrá un gran impacto en los procesos de renovación en curso en estos barrios<sup>85</sup>.

Estos procesos de renovación, que vienen teniendo lugar -con matices y diversas temporalidades- desde fines de los '80, junto con una serie de omisiones en relación a la regulación del mercado del suelo, de los alquileres y de los inmuebles ociosos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008) y la acentuación de ciertas políticas de cierre o clausura socio-territorial<sup>86</sup> (Rodríguez y Di Virgilio, 2017) incidieron en el proceso de cambio sostenido que atraviesan los barrios del sur, afectando tanto su fisonomía, como los usos y precios del suelo (Herzer, 2008; 2012; Di Virgilio *et al*, 2011). Sin embargo, cabe señalar que “estas transformaciones no han sido homogéneas ni han afectado a todos los barrios por igual” (Herzer, 2012: 19). Por lo contrario, el análisis de los distintos casos pone de relieve que estas transformaciones son modeladas tanto por las políticas públicas como por los procesos de resistencia y las características socio-

---

<sup>82</sup> Este consorcio industrial fue inaugurado en 2006, durante la gestión de Jorge Telerman. Se trata de un edificio de diez pisos, ubicado en Av. Rabanal 3220, en el límite entre Villa Soldati y Villa Lugano, en el que el GCBA fomentó la radicación de 13 empresas vinculadas a la industria farmacéutica, al sector del calzado y alimenticio y a la fabricación de instrumental quirúrgico (Clarín, 2006; Mercosurabc, 2006).

<sup>83</sup> La empresa Bagó adquirió este predio en 2005 por un monto de 8 millones de pesos a partir de ganar una licitación llevada a cabo por la CBAS (El Cronista, 2005). Para llevar adelante la operatoria primero fue necesario desalojar a las familias que habitaban en el mismo. Así el GCBA entregó subsidios de \$15.000 a 61 familias y les otorgó una vivienda a otras 18 (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008).

<sup>84</sup> Para una reconstrucción del proceso conflictivo de desarrollo de este Polo Farmacéutico, en el que a enero de 2017, sólo funcionaba el laboratorio Montpellier, ver Arqueros Mejica (2013).

<sup>85</sup> Para ampliar sobre el conflicto en torno a la contaminación del Riachuelo y los procesos de judicialización, relocalización y renovación urbana que lo atraviesan, ver Merlinsky (2013); Merlinsky, Fernandez Bouzo y Tobías (2012); Scharager (2017).

<sup>86</sup> Tomamos esta expresión de una disertación de Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez durante el Coloquio “Clases sociales, renovación urbana y gentrificación” realizado en agosto de 2017 en Buenos Aires. Con este término, las autoras se refieren a aquellas políticas que propician el orden socio-espacial establecido y aquellas que niegan los derechos de los sectores de menos ingresos. Para el caso de Buenos Aires se destacan: los desalojos a cuenta gotas, la punición de los procesos de ocupación de tierra y/o vivienda, el desfinanciamiento y la fragmentación de las políticas de producción de vivienda, la dilación en los procesos de urbanización de villas y el fomento a los procesos de mercantilización en el acceso a la vivienda en villas de la ciudad, entre otras.

territoriales preexistentes en estos barrios (Herzer, 2012; Di Virgilio e Imori, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2014).

Así, por ejemplo, el dinamismo inmobiliario era, al menos hasta 2008, mucho mayor en San Telmo, que en Barracas y La Boca, debido no sólo a las disparidades temporales y a las diferencias en la inversión pública, sino también a las representaciones simbólicas que tienen, por ejemplo, los actores ligados al sector inmobiliario sobre cada uno de estos barrios (Ostuni *et al*, 2008). En línea con esto, también se observa que los procesos de renovación adquieren diversas aristas según la estructura urbana de cada área y los procesos organizativos y de resistencia de cada barrio. En San Telmo, el proceso de renovación está más consolidado, debido a que los privados aprovecharon su ubicación privilegiada. Los emprendimientos turísticos desplazaron a gran parte de los sectores populares residentes en casas ocupadas y hoteles pensión; aunque de todos modos aún se evidencia un entramado de asambleas, organizaciones sociales e incluso una porción de los sectores populares que disputan -a través de diversas estrategias- este espacio urbano renovado (Lacarrieu *et al*, 2011; Rodríguez y Di Virgilio, 2014).

El proceso en La Boca, en tanto, está atravesado por la crítica problemática habitacional y por la sedimentación de los distintos programas que han tendido a “resolverla” a lo largo del tiempo<sup>87</sup>. Así la bibliografía reconoce una política de renovación urbana motorizada por el Estado y seguida por los privados que, debido a la articulación compleja entre los distintos actores, se manifiesta, por el momento, en tres procesos simultáneos. Por un lado, un proceso de gentrificación comercial ligado al desarrollo de un circuito turístico restringido a sectores específicos del barrio, que se combina con uno de carácter residencial de “tramos cortos”, vinculado al impacto de la valorización en la población residente. Junto a esto, se destaca la incidencia de los procesos organizativos que, a partir de estrategias de resistencia, consiguieron la reformulación de algunas políticas<sup>88</sup>, disputando -al menos por el momento- su permanencia en el barrio. Esto configura un escenario de fuertes “contrastes intrabarriales con un trasfondo de disputa permanente” (Rodríguez y Di Virgilio, 2014: 343) que se profundiza, como veremos, a partir de la implementación del distrito de las artes en el año 2012.

En cuanto al barrio de Barracas, se observa una renovación incipiente, con un mayor peso del sector privado, y muy heterogéneo entre los distintos sectores que lo componen. Según Herzer, Di Virgilio e Imori (2012: 159), estas disparidades se deben a una serie de factores ligados a la estructura urbana del barrio: “(...) su perfil productivo histórico, a la presencia de villas y asentamientos y a la fragmentación del territorio por la existencia de grandes infraestructuras”. Reconociendo estas limitaciones y con el objetivo de “resolverlas”, se formulan los proyectos del distrito gubernamental y del diseño, en los que profundizamos en el siguiente apartado. Por último, como anticipamos, los procesos de renovación en Parque Patricios y en los barrios que integran la comuna 8 son mucho más incipientes y, más allá de algunas intervenciones puntuales previas, adquieren relevancia a partir del conjunto de iniciativas enmarcadas en la política de distritos.

---

<sup>87</sup> A partir de la demanda de diferentes organizaciones sociales, el GCBA ha desarrollado diversos programas orientados a la atención de la problemática habitacional en La Boca durante las décadas del '90 y 2000: RECUP La Boca; Operatoria 525; Programa de Renovación de Conventillos; Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca y la ley 341-Programa de Autogestión de Vivienda – PAV. A pesar de su aplicación errática y deficiente, estos programas “terminaron por consolidar en los hechos un banco de inmuebles del IVC que no tiene parangón en el resto de la ciudad, con la sola excepción tal vez de la traza de la Ex AU3” (Guevara, 2010).

<sup>88</sup> Rodríguez y Di Virgilio (2011) se refieren al proceso de movilización a raíz del incremento de los desalojos luego de la realización del sistema de defensa costero que condujo a la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional y a la ejecución de la Operatoria 525 que, con posterioridad en un contexto favorable a la participación social, derivó en la mesa de trabajo que formuló la ley 341, que crea el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV). Para profundizar, ver Rodríguez (2009); Guevara (2010); Zapata (2015).

Todas estas transformaciones fueron, a su vez, posibilitadas por una serie de normativas y planes indicativos que, en sus diagnósticos, reconocieron el “desequilibrio territorial” y el “deterioro del sur” como una cuestión; y, por tanto, trazaron lineamientos para su resolución. Lineamientos que, como veremos, dan sustento a la política de distritos. En términos normativos, se destaca la modificación al CPU, realizada mediante la ley N°449 en el año 2000, en la que se califica a la zona sur como “área de desarrollo prioritario” y se fijan Áreas de Renovación Urbana, lo que habilita procesos de renovación con distintos objetivos, entre ellos “el desarrollo económico de áreas degradadas mediante la radicación de actividades productivas” (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008: 62). Asimismo, con el objetivo de promover una mayor densificación, esta modificación permite que en las zonas residenciales de los barrios del sur se construya hasta un 25% más de lo permitido en el resto de las áreas residenciales. Otra novedad es la introducción de la figura de “convenios urbanísticos” (entre organismos del GCBA, con otras organizaciones gubernamentales, o con particulares), fomentando de este modo modalidades de intervención urbana del tipo proyecto urbano, caracterizado por un tipo de acción focalizada que, con el atractivo de la rentabilidad, promueve la asociación entre agentes públicos y privados para la promoción de los segundos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008: 63).

En sintonía con esto último, un mes más tarde, la Legislatura porteña sancionó la ley N°470/2000, que creó la CBAS, una sociedad del estado orientada a “desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad” (artículo 2º, Ley 470/000). Para ello, la misma ley creó el área de desarrollo sur (art 1º) comprendida por los barrios de Barracas, Pompeya, Parque de los Patricios, Villa Lugano y Villa Soldati, sobre la que la Corporación tiene injerencia. En la misma normativa, el GCBA le transfiere a la CBAS todos los inmuebles y terrenos públicos de dominio privado ubicados en el área de competencia, para que esta última los administre. Durante sus primeros años, la Corporación llevó a cabo diversos proyectos en articulación con privados -tal como anticipamos unos párrafos más arriba- y anunció otros que no se concretaron. Entre estos últimos se destaca la creación de una serie de “polos”, que pueden ser pensados como antecedente inmediato de los distritos especializados<sup>89</sup>.

Otra normativa importante del periodo es el Plan Urbano Ambiental (PUA), sancionado mediante la ley N°2930 en el año 2008, luego de un largo proceso de debate no exento de controversias<sup>90</sup>. En su versión final, el PUA hace alusión a la necesidad de hacer un planeamiento estratégico para alcanzar la *ciudad deseada* que tiene las siguientes características: está integrada, es policéntrica, plural, saludable y diversa. En cuanto al diagnóstico de la zona sur, el documento reconoce un sur “deteriorado”, y “degradado”, e identifica la existencia de “áreas de vacancia” y de “un parque industrial abandonado en parte y devenido en actividades de menor productividad”. En sintonía con los nuevos modelos de gestión urbana, a los que nos referimos en el capítulo 1, en

---

<sup>89</sup> Entre los proyectos anunciados, se incluye: la transformación del Parque de la Ciudad en un centro de entretenimientos, la reconversión de la Feria de Mataderos en un polo gastronómico y de productos artesanales y regionales; la instalación en el predio del Mercado de Hacienda de Liniers de un parque temático de investigación y actividades recreativas; la realización de tres polos para la producción de muebles, juguetes y robótica; y el proyecto de instalación del complejo Innobaires en los terrenos ferroviarios de la Estación Buenos Aires (Socoloff, 2013).

<sup>90</sup> El PUA es un requisito establecido en el artículo 29º de la Constitución de la CABA que finalmente fue sancionado como ley (N°2930) por la Legislatura porteña en el año 2008. Durante esta prolongada década de demora hubo algunos momentos de debate y negociación entre los distintos actores convocados para esta tarea (el Consejo del Plan Urbano Ambiental -CoPUA- y su correspondiente Comisión Asesora Permanente Honoraria del CoPUA -integrada por representantes de los distintos bloques legislativos, organizaciones de la sociedad civil y referentes académicos). Las distintas versiones del plan que se elaboraron durante esta década expresan intereses contradictorios y la imposibilidad de pensar el documento como una visión unívoca y sin tensiones sobre la ciudad de Buenos Aires. Para profundizar, ver Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008).

este documento se observa un cambio en el registro discursivo, mediante el cual el “deterioro” pasa a ser asociado con un “potencial”<sup>91</sup>.

Por último, cabe mencionar que en el PUA aparece explícitamente la política de distritos, en tanto que se propone, entre otras cosas, “la promoción de la ciudad como centro de negocios” (art 10 inc a), “la promoción y desarrollo industrial de avanzada” (art 10 inc c) y “el desarrollo de las industrias culturales” (art 10 inc e.3). Con este propósito, se promueve una serie de acciones vinculadas a la localización “en la zona sur de grandes equipamientos que mejoren el equilibrio urbano” (art 10 inc b.6), “la creación de áreas dedicadas a la innovación en tecnología, investigación, transferencia y desarrollo y fomento industrial” (art 10 inc c.1) y “la radicación de empresas de nueva generación con especial impulso en áreas industriales obsoletas” (art 10 inc c.2). También en el Modelo Territorial 2010-2060 (MT), elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano en el año 2009, se reconocen los principales lineamientos de la política de distritos. Con el fin de revertir la “degradación del Sur” y su “desigual desarrollo respecto del Norte”, el MT propone -entre otras tantas medidas- la “conformación de economías de especialización en zonas descentralizadas” y “desarrollar una serie de corredores económicos especializados e interrelacionados que permitirán constituir una red de flujos económicos” (MDU, 2009: 210). En este sentido, podemos reconocer en el PUA y en el MT los sustentos normativos de la política de distritos en general, más allá de que luego cada distrito tenga su normativa particular, como veremos a continuación.

#### **4. La política de distritos: una nueva propuesta para el desarrollo del sur<sup>92</sup>**

A partir del año 2008, el GCBA formula una nueva respuesta para el problema público del “deterioro de la zona sur”. Así, proyecta la creación de seis distritos especializados que, al desarrollarse de manera sistemática, rompen con la lógica fragmentaria de las intervenciones urbanas precedentes (Goicoechea, 2016), a la vez que profundizan y extienden el proceso de renovación de las comunas 4 y 8, que venimos describiendo. Por un lado, se crean - bajo la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología<sup>93</sup>- cinco distritos de desarrollo económico (DDE), que constituyen áreas específicas en las que se promueve la radicación de empresas e instituciones del mismo sector económico, mediante exenciones impositivas, créditos blandos y la creación de infraestructura, entre otras cosas. De manera complementaria, se formula el proyecto del distrito gubernamental -bajo la órbita del MDU de CABA- al que se trasladarían las oficinas administrativas del GCBA. Como anticipamos, este proyecto sufrió sucesivas modificaciones en lo que respecta a su nombre, sus características y su lugar de emplazamiento (ver capítulos, 3, 4 y 5). A pesar de que el GCBA presente al distrito gubernamental como una iniciativa separada de la política de distritos, en esta tesis optamos por analizarla como parte de esta última por varios motivos. En primer lugar, porque -siguiendo los mismos supuestos sobre las economías de aglomeración- el distrito gubernamental, al igual que los otros distritos, enuncia entre sus objetivos explícitos la “revalorización” y el “desarrollo” de la zona sur<sup>94</sup>. Para ello,

---

<sup>91</sup> Profundizamos sobre esto en el Capítulo 3 de esta tesis.

<sup>92</sup> Una parte de este apartado fue presentada parcialmente en Arqueros Mejica y Gonzalez Redondo (2017).

<sup>93</sup> Hasta fines del año 2015 todos estos proyectos eran gestionados por el Ministerio de Desarrollo Económico. En enero de 2016, con la asunción del ex jefe de gobierno Mauricio Macri como presidente de la Nación y de Horacio Rodriguez Larreta (ex Jefe de Gabinete del GCBA) como nuevo jefe de gobierno de Buenos Aires, se producen modificaciones en la estructura del GCBA, y los antiguos ministerios de Modernización y de Desarrollo Económico se fusionan conformando el nuevo Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología que queda a cargo de Andrés Freire.

<sup>94</sup> De hecho, en las Bases del Concurso Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental (SCA, 2011, Anexo Capítulo 4, página 5) se sostiene que el proyecto del distrito gubernamental se enmarca en otras propuestas orientadas a la “revalorización del sur”, entre ellas, el DTPP “como nuevo cluster de la inteligencia.

impulsa la relocalización de las funciones de gobierno, incluyendo asimismo actividades comerciales. En segundo lugar, la iniciativa surge en el mismo contexto que los primeros distritos especializados (año 2008) y su nombre original de “distrito” lo emparenta con ellos. Por último, advertimos que tanto su emplazamiento original, en el predio de Barracas, como su radicación final, en los barrios de Parque Patricios y La Boca, constituyen lugares estratégicos en directa vinculación con las áreas comprendidas por la política de distritos.

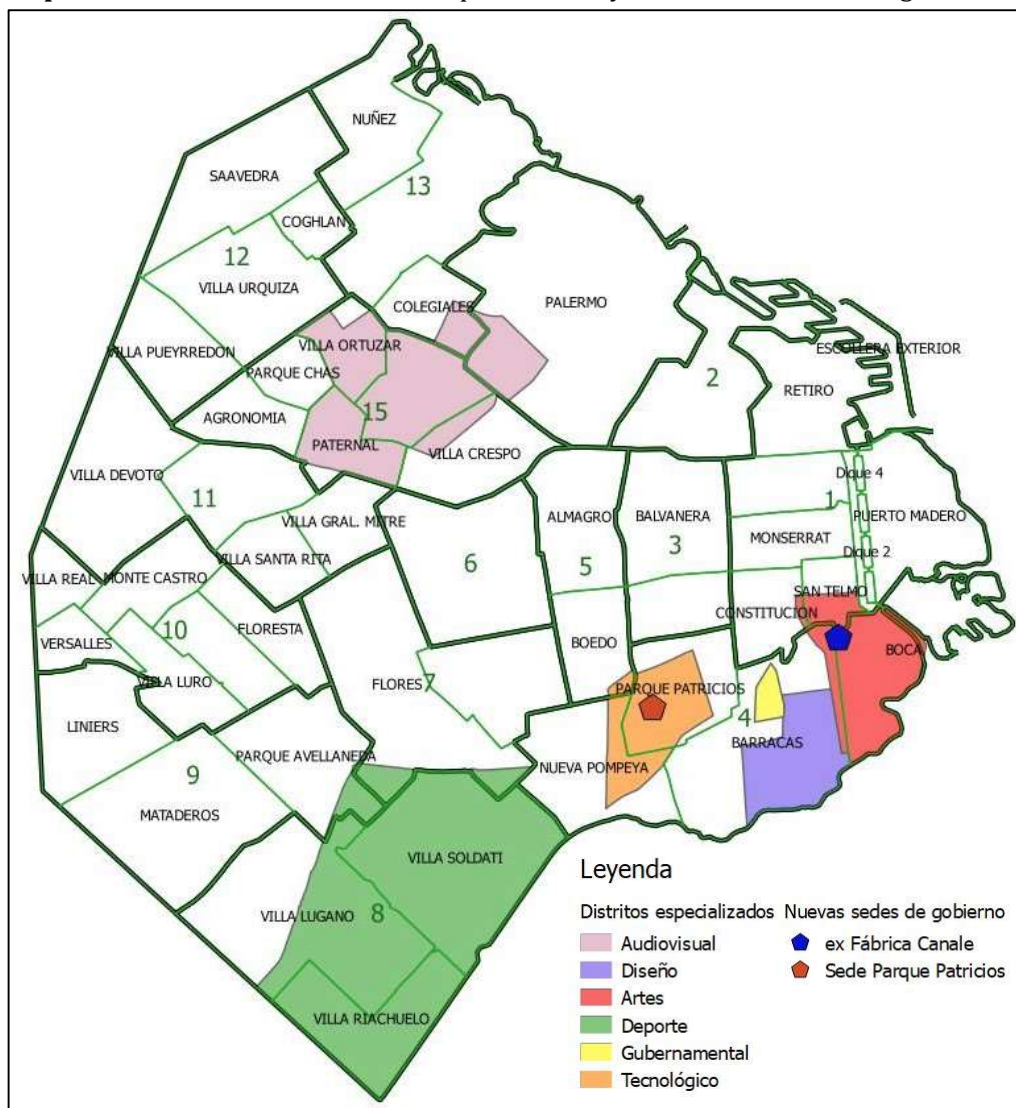
En la actualidad existen cinco DDE (mapa 2.6): el Distrito Tecnológico Parque Patricios (DTTP, ley 2972/08), el Distrito Audiovisual (DAu, ley 3876/11), el Distrito de las Artes en La Boca (DA, ley 4.353/12), el Distrito del Diseño en Barracas (DDi, ley 4761/13), y el Distrito del Deporte en Villa Soldati (DDe, ley 5235/14). Con excepción del DAu, todos los distritos se emplazan en barrios de la zona sur de la ciudad y –junto con una cantidad de iniciativas de desarrollo urbano público-privadas<sup>95</sup>- son presentados por la actual gestión del GCBA como una respuesta al histórico desequilibrio entre una zona norte pujante y un área sur deteriorada y, a la vez, como una oportunidad para mejorar la inserción de Buenos Aires en la economía global. En este apartado, caracterizamos la política de distritos<sup>96</sup>, dando cuenta de sus beneficios y de las otras iniciativas con las que se articula, y, a la vez, señalamos sus vínculos con los modelos de *clusters* (Porter, 1995; 1998) y de economías creativas, a los que nos referimos en el capítulo 1.

---

95 La construcción de institutos terciarios de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la extensión de la línea H del subte, la creación de líneas de Metrobus, la inauguración del predio para recitales “Ciudad Rock”, entre otros. Ver nota de prensa del GCBA, “Acciones para el crecimiento de los barrios del Sur”, 06/08/2015. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-sur-prioridad-estrategica> (Captura: 05/02/2016)

96 Para nuestro análisis, consideramos únicamente los cuatro DDE de la zona sur, debido a que son los que se relacionan con nuestro objeto de estudio, dejando de lado el Distrito Audiovisual.

**Mapa 2.6.** Ubicación de los distritos especializados y de las nuevas sedes de gobierno<sup>97</sup>



Fuente: elaboración propia en base a información del GCBA.

Los cuatro DDE del sur de la ciudad tienen en común su nombre de “distrito”, la dependencia a una misma estructura organizativa (las subsecretarías de Inversiones y de Economías Creativas del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología), la conformación de un equipo de agentes que trabaja para cada distrito, y la sanción de una ley que regula sus beneficios y beneficiarios. Asimismo, todos ellos contemplan beneficios tributarios, financieros e inmobiliarios para las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades promocionadas. Como incentivos en común, se destacan, por un lado, la exención de entre 10 y 20 años de los impuestos de Ingresos Brutos (IIBB), Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), sello, y derecho de delineación y construcción; y por el otro, la formulación de líneas de crédito especiales a tasa subsidiada, a través del Banco Ciudad.

Sin embargo, más allá de estas cuestiones generales, en cada distrito se privilegian distintas estrategias, de acuerdo con las características de la actividad promocionada y del área

<sup>97</sup> Este mapa fue elaborado a través de SIG. En el Anexo metodológico del Capítulo 2 damos mayores precisiones sobre su proceso de elaboración.



en cuestión; con las negociaciones que se llevaron a cabo durante el proceso de aprobación de cada ley; y con el tipo de desarrollo territorial que se pretende promover en cada zona. Así mientras que en el barrio de Barracas, a través del DDi, se da un mayor impulso a las empresas con capacidad de exportación (mediante exención de IIBB para exportaciones) y se busca el establecimiento de emprendimientos más pequeños (articulación con el programa IncuBA<sup>98</sup>); en Parque Patricios, el distrito tecnológico privilegia el emplazamiento de industrias limpias y construcciones sustentables (mediante subsidios para la obtención de certificaciones y para construcciones ecológicas). En el barrio de La Boca, en tanto, se impulsa la actividad artística, lo que -junto con una cantidad de representaciones asociadas- tiende a forjar una nueva construcción simbólica sobre el barrio, alejada de la pintoresca imagen turística tradicional (Thomasz, 2017). En lo que respecta a incentivos especiales, se permite que las empresas adheridas a la ley de Mecenazgo (ley N°2264) puedan destinar un 15% de los impuestos de IIBB al financiamiento de actividades artísticas dentro el distrito. Así, cabe señalar que los artistas pequeños o medianos que ya residen hace años en La Boca no se ven alcanzados por ninguno de los beneficios de la ley (excepto por la exención de ABL), debido a las características poco lucrativas de su actividad (Thomasz, 2017).

Con el fin de densificar la zona sur (explicitado en distintos documentos oficiales, como el PUA y el MT), la política de distritos incorpora beneficios para la promoción del desarrollo inmobiliario, que varían sutilmente en cada DDE. Los barrios de La Boca y Barracas tienen un incentivo más fuerte debido a que incorporan explícitamente la figura del “desarrollador o promotor de infraestructura”<sup>99</sup>, a quien se le permite computar el 25% del monto invertido en el desarrollo de la infraestructura como pago a cuenta de IIBB por todas las actividades que realicen en la ciudad. Junto con otras iniciativas, que detallamos más adelante, este beneficio contribuye a potenciar y extender los procesos de renovación urbana y de valorización inmobiliaria a otros sectores de estos barrios que, como vimos, todavía no fueron alcanzados por estas dinámicas.

En el DTPP, en tanto, no se incorpora esta figura ni este beneficio, pero sí se exime de pago del derecho de delineación y construcciones por un plazo de 10 años a todas las obras nuevas que se construyan en el distrito y que destinen más de la mitad de la superficie al desarrollo de las actividades promovidas. Finalmente, en Villa Lugano y Villa Soldati, no se menciona explícitamente la figura del desarrollador, pero se otorgan exenciones impositivas a las obras nuevas y remodelaciones de inmuebles con destino industrial, comercial y/o de servicios, estimulando un espectro mucho más amplio de desarrollos y que en cierta medida buscan reorientar (con matices) el perfil del área. Este fuerte impulso al mercado inmobiliario está en sintonía con las intervenciones previas de renovación urbana, en un contexto de mayor incidencia del capital financiero-inmobiliario en la producción de la ciudad metropolitana.

Tal como sostiene Goicoechea (2016), los DDE son también una política implícita de producción del hábitat, tanto por esta promoción del desarrollo inmobiliario, como por los estímulos que se otorgan para la radicación de población nueva o para el mantenimiento de la existente. Estas cuestiones tienden a aparecer en la creación de distritos bajo la etiqueta de “promoción del empleo”, alusión que en cierta medida encubre incentivos al desplazamiento (o no) de los habitantes originales de cada barrio. En este aspecto, los estímulos más fuertes se

---

<sup>98</sup> Este programa constituye una herramienta de fomento al emprendedorismo y funciona como una incubadora, buscando consolidar emprendimientos que ya están en marcha. A partir de ganar un concurso de carácter anual, los “emprendedores” tienen la posibilidad de utilizar un espacio físico por un año dentro del CMD para llevar adelante su actividad. Por el momento, el programa funciona sólo en el marco del distrito del diseño, pero está previsto algo similar para el DTPP.

<sup>99</sup> Esta figura comprende a todos aquellos que realicen mejoras, reformas o construcciones en inmuebles destinados principalmente al desarrollo de las actividades promocionadas.

reconocen en los distritos del diseño y tecnológico, en los que se incentiva –al menos en el plano normativo- la radicación o mudanza al distrito de los empleados de las empresas beneficiarias en cada caso<sup>100</sup>. Este no es un dato menor para dos barrios cuya población original, como vimos, poco tiene que ver con el perfil socioeconómico de los trabajadores de aquellas industrias. En la ley del distrito del deporte, en cambio, se sostiene que una de las funciones de la autoridad de aplicación es promover “un incremento sostenido del número de empleados incorporados al mercado de trabajo” (ley N°5.235, art. 4º inc. b) pero no se dan mayores precisiones sobre cómo lograr esto. Así mientras en un caso se estimula –aunque con severas lagunas- cierta permanencia de población, en los otros se fomenta abiertamente un cambio en el perfil poblacional.

Como adelantamos, la política de distritos profundiza las intervenciones más puntuales de renovación urbana que venimos describiendo a lo largo de este capítulo. En algunos casos, incluso, estos DDE se montan sobre proyectos o espacios que fueron creados o diseñados en gestiones anteriores. Esto se debe tanto a la propia materialidad del espacio –como forma y contenido (Santos, 1996)-, como a las temporalidades extensas de los procesos y las políticas que involucran a la ciudad (Silvestri y Gorelik, 2000). Así, por ejemplo, el DDi tiene su epicentro en el CMD, -creado en 2002 por la gestión de Aníbal Ibarra-, y contaba, hasta mediados de 2016, con 26 empresas radicadas, de las cuales el 60% preexistía a la creación del distrito (mapa 2.7). Además, la instauración del DDi fue acompañada de algunas intervenciones de maquillaje urbano, orientadas al “embellecimiento” y “puesta en valor” del espacio público<sup>101</sup>. De este modo, las intervenciones públicas en Barracas –entre las que se incluye el proyecto del distrito gubernamental- se orientan a ampliar el proceso de renovación en el barrio, con una mayor inversión pública que apunte las iniciativas privadas previas.

Por su parte, el DDe, de más reciente creación, no tenía –hasta la misma fecha- empresas radicadas; pero en cambio sí se identifican una serie de emprendimientos público-privados (mapa 2.7), que implicaron la transferencia y/o concesión (dependiendo el caso) de terrenos públicos. Entre ellos, se destacan la Terminal de Ómnibus Dellepiane<sup>102</sup>; el Centro de Concentración Logística, inaugurado a fines de 2016; la Ciudad del Rock<sup>103</sup> y el Estadio Roca, estos dos últimos constituyen intervenciones que preceden la creación del distrito. Asimismo, en el DDe se está terminando de edificar la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud, que se llevarán a cabo entre el 6 y el 18 de octubre de 2018. Este proyecto residencial y comercial se está realizando en una parte del predio del ex Parque de la Ciudad e implica la construcción de 1.200 viviendas de uno, dos y tres ambientes, distribuidas en 31 edificios. Con posterioridad a los juegos, se prevé que las mismas sean adjudicadas a través de créditos blandos instrumentados por el IVC y el Banco Ciudad, con prioridad para los vecinos de la comuna 8.

El DA, en tanto, tenía –hasta mediados de 2016- 93 espacios radicados, entre los que se distinguen propuestas muy heterogéneas, debido a la ambigüedad en la definición de las

---

<sup>100</sup> En el DDi y en el DTPP se incluye la exención de ABL a los inmuebles que alquilen o compren los empleados de empresas beneficiarias dentro de cada distrito. Además, en el DTPP se agrega para estos empleados la posibilidad de acceder a líneas de crédito con tasa subsidiada para la compra de inmuebles.

<sup>101</sup> Realización de *graffitis* en los bajo autopista; instalación de alumbrado público; construcción de veredas de hormigón, rampas para discapacitados y rampas de *skate*; instalación de papeleros y plantación de árboles y arbustos (Rodríguez y Di Virgilio, 2014).

<sup>102</sup> La terminal fue construida por la empresa Terminales Terrestres Argentina (TTA) en un predio perteneciente al GCBA y cedido a TTA para su explotación por un plazo de 18 años, mediante la ley 4924. A pesar de que se inauguró en marzo de 2017, en diciembre del mismo año todavía estaba fuera de funcionamiento (Página 12, 19/12/2017).

<sup>103</sup> La Ciudad del Rock fue un proyecto impulsado por el GCBA en colaboración con la empresa Siberia S.A, en terrenos pertenecientes al Parque de la Ciudad. Tenía como propósito concentrar en la zona grandes recitales y, al mismo tiempo, amenguar las problemáticas generadas por la realización de esos espectáculos en la cancha de River y de Velez. El predio, que se inauguró en el año 2013 e implicó una inversión de más de \$50 millones de pesos, fue desactivado a mediados de 2016 con motivo de la construcción de la Villa Olímpica.

actividades promovidas en la ley (Thomasz, 2017): desde residencias de artistas, hasta fundaciones vinculadas a empresas, salas de concierto, museos, locales gastronómicos y galerías de arte. La creación del distrito, con la Usina del Arte como epicentro, junto con la “puesta en valor” de algunas áreas específicas del barrio y la creación del Paseo de las Artes<sup>104</sup>, tiende a extender el proceso de renovación hacia otros sectores de La Boca y conectarlo, a la vez, con el circuito turístico de Puerto Madero. Así, por ejemplo, una agente que trabaja en el equipo del DA nos comentaba que el polígono comprendido entre La Usina del Arte<sup>105</sup> y las calles Villafañe, Alte. Brown, Perez Galdos, y Av. Pedro de Mendoza es considerado por el GCBA como una zona de desarrollo prioritario dentro del distrito. Como se trata de un área “deteriorada” –continuaba la agente- el objetivo es fomentar el desarrollo de actividades allí para que constituya otro foco de atracción en el barrio, además de Caminito. Para ello, entre otras iniciativas, el GCBA organiza recorridos para dar a conocer la zona a potenciales inversores.

El DTPP es el más antiguo y tiene 190 empresas radicadas, de las cuales 119 están en funcionamiento y el resto en obra<sup>106</sup>. Además cuenta con una Cámara de Empresas del distrito, creada en 2010, y manifiesta mayores transformaciones en lo que respecta al paisaje urbano, debido a la dinamización del mercado inmobiliario (Goicoechea, 2017). El DTPP tiene, también, instituciones académicas privadas radicadas en lo que denominan el Parque de la Innovación Sur, un campus educativo dependiente del Instituto Tecnológico Buenos Aires (ITBA), la Universidad del Salvador (USAL) y la Universidad de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAECE), inaugurado en 2016. En este distrito se concentra la mayor inversión pública en infraestructura - con la extensión del cableado de fibra óptica y la provisión de wi-fi en espacios públicos- y en transporte y equipamiento urbano. Dentro de esto último podemos mencionar la extensión de la línea H del subte, con tres estaciones dentro del distrito; el Metrobus; el trazado de bicisendas y la instalación de estaciones de bicicletas públicas; la apertura de una comisaría de la Policía Metropolitana (actual Policía de la Ciudad); la “puesta en valor” del Parque Patricios; y frente a éste la instalación de la nueva sede del GCBA en un edificio inteligente diseñado por el renombrado arquitecto Norman Foster (ver capítulo 4). El trazado de bicisendas y la ampliación del sistema de Metrobus son, como se advierte en el mapa 2.7, comunes a todos los distritos, y también a otras zonas de la ciudad.

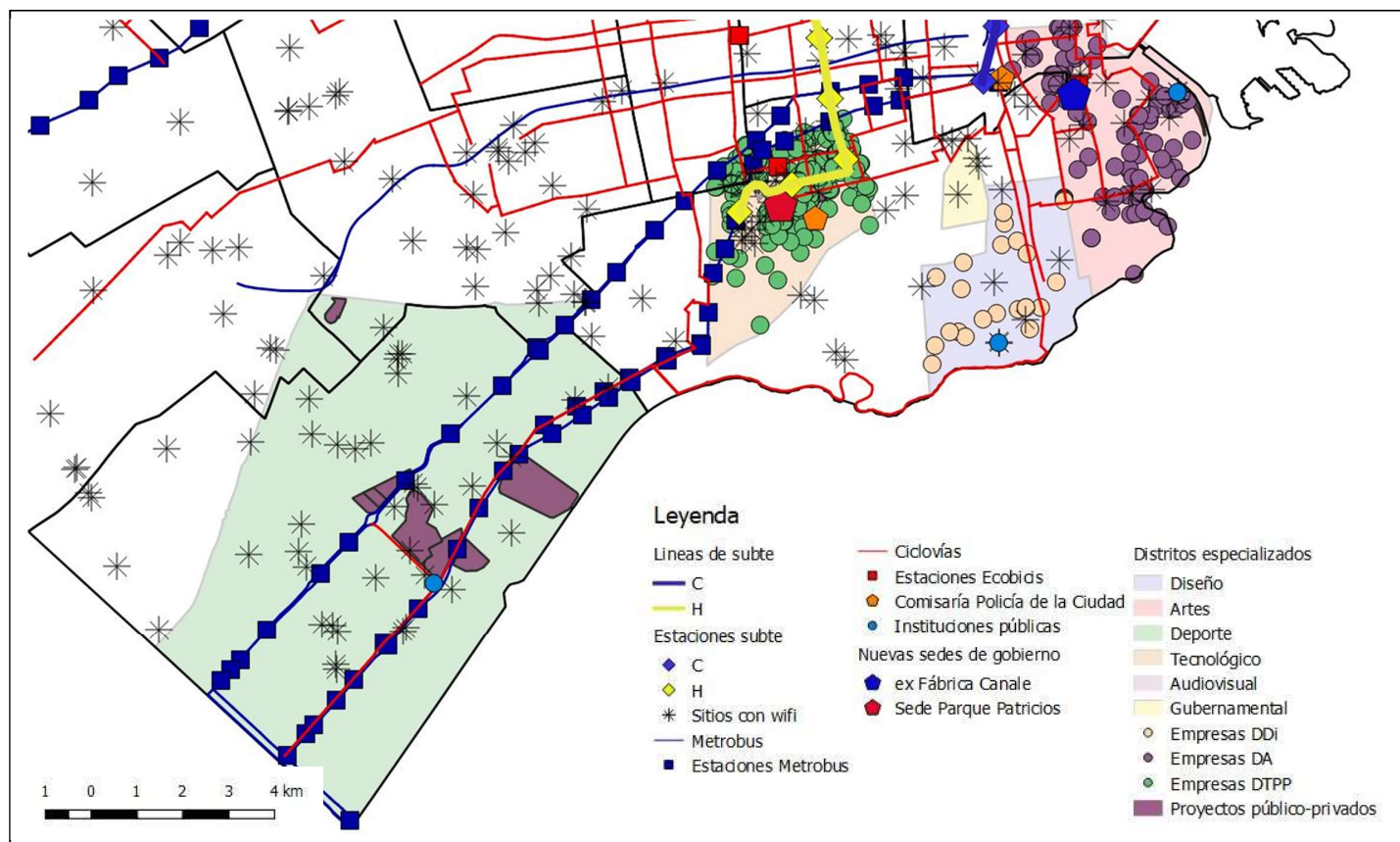
---

<sup>104</sup> Es un desarrollo inmobiliario privado destinado a actividades artísticas, comerciales y de esparcimiento debajo de la autopista, sobre terrenos fiscales concesionados, que conectará la zona de Caminito con la Usina del Arte. Actualmente está en construcción.

<sup>105</sup> La antigua usina eléctrica, perteneciente a la Compañía Italo-Argentina de Electricidad, fue remodelada e inaugurada como un espacio cultural por el GCBA en el año 2012. Este edificio es el epicentro del distrito, no sólo se realizan allí diversas actividades, sino que el equipo de apoyo del DA tiene su sede en este lugar.

<sup>106</sup> Esta información proviene de la base de datos del GCBA elaborada en junio de 2016 y disponible en el portal: <http://data.buenosaires.gob.ar/>. Sin embargo, cabe señalar que la misma difiere de otros documentos, en su mayoría folletos promocionales del distrito, elaborados también por el GCBA en donde se sostiene que existen más de 200 empresas radicadas en el DTPP.

**Mapa 2.7.** Zona sur de la ciudad de Buenos Aires, con las áreas comprendidas por los distritos y las distintas intervenciones públicas y privadas que allí se observan<sup>107</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a información del GCBA, actualizada a junio de 2016, disponible en: <http://data.buenosaires.gob.ar/>

<sup>107</sup> Un mapa similar fue publicado en Arqueros y Gonzalez Redondo (2017). Este mapa fue elaborado a través de SIG. En el Anexo metodológico del capítulo 2 damos mayores precisiones sobre su proceso de elaboración.

La política de distritos de la ciudad de Buenos Aires tiene como trasfondo conceptual el modelo de *clusters* (Porter, 1995; 1998), de tal difusión entre organismos internacionales y funcionarios públicos que llegó a convertirse en una marca, asociada a otros conceptos de moda, como el emprendedorismo, la competitividad y la innovación (Martin y Sunley, 2003). En el capítulo 1, repasamos los orígenes de este concepto, los modos en que circuló como una “fórmula de éxito”, sus premisas y principales críticas. Aquí señalamos cómo la política de distritos retoma este modelo y lo combina con elementos provenientes de la economía creativa, como son el distrito cultural (Frost-Kump, 1998) y la ciudad creativa (Cooke y Lazzaretti, 2008; García *et al*, 2013).

Al tomar como referentes los casos del 22@ en Barcelona (España); del Digital Hub en Dublín (Irlanda); del Porto Digital de Recife (Brasil); del International Tech Park Bangalore (India); y del Shanghai Caohejing Hi-Tech Park (China), el GCBA asume explícitamente el vínculo de la política de distritos con iniciativas similares llevadas a cabo “en distintas ciudades de los cinco continentes”<sup>108</sup> (Revista GigaBA, 2013: 45). Según el ex Ministro de Desarrollo Económico y promotor de esta política, Francisco Cabrera,

Un distrito es pensar la ciudad como espacios temáticos en los que tiene lugar el desarrollo de una industria de alto valor y la mejora de un barrio postergado a partir de la sinergia público-privada. Como el área históricamente más relegada de la ciudad de Buenos Aires es el Sur, es ahí donde están tres de los cuatro distritos que tiene la ciudad<sup>109</sup>.

En esta definición se pone de manifiesto el doble objetivo con que es pensada esta política: el desarrollo económico y urbano de zonas “deterioradas” de la ciudad. Así, por ejemplo, el director de la Cámara de Empresas del DTPP, Fabián Djurinsky, sostiene que se trata “de un proyecto no solo productivo, sino también urbano y social, orientado a la inclusión y crecimiento de la zona sur de nuestra querida ciudad” (Revista GigaBA, 2013: 4), asumiendo uno de los supuestos centrales del modelo de *clusters*: la relación de causalidad –una suerte de efecto “derrame”- entre el desarrollo económico y el urbano. Según Porter (1995; 1998), el mentado desarrollo se produce a partir de los procesos innovadores derivados de las redes de interacción que tienen lugar a partir de la proximidad geográfica entre empresas e instituciones. Esta premisa también forma parte de los discursos de los funcionarios locales que formularon la política de distritos: “(...) la innovación y la creatividad se dan en estas pequeñas compañías que trabajan en redes. Como el trabajo se reparte entre las diferentes PyMEs que integran la red, a estas compañías les gusta estar cerca” (Cabrera, Consejo: 26).

Asumiendo la competitividad como un imperativo, el rol del Estado se reconfigura. Su nueva función consiste en identificar y mejorar las ventajas competitivas de su territorio y contribuir así a la gestación del “clima de negocios”, para atraer a inversiones y empresas. Las exenciones impositivas, los beneficios financieros y las inversiones públicas en infraestructura, equipamiento urbano y transporte que forman parte de la política de

---

<sup>108</sup> Sitio web del GCBA. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos/distritotecnologico/distrito-tecnologico>. (Captura: 29/12/2017).

<sup>109</sup> Nota escrita por Francisco Cabrera para el diario La Nación, “Buenos Aires, talento y creatividad”, 26/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>. (Captura: 15/12/2016).

distritos porteña se orientan precisamente en este sentido. Asimismo, en los discursos sobre los distritos, el Estado es representado como un mediador que, mientras escucha “las necesidades de la industria”, “explica sus beneficios a los vecinos” (Socoloff, 2013). A su vez, este rol del Estado como facilitador se materializa en la institucionalidad del GCBA, mediante la creación de la Subsecretaría de Inversiones y del Centro de Atención al Inversor (CAI) –recientemente reconvertida en Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior (Invertí BA)-, que tienen como objetivo “vender la ciudad”,

(...) impulsar el crecimiento local a través del fomento a la inversión privada. (...) La tarea del CAI está organizada en torno a una red de operadores e instituciones que funcionan como nexo entre los potenciales inversores y la ciudad (...) en el proceso de promoción proactiva de las ventajas que Buenos Aires ofrece a los inversores (Cabrera, Revista GigaBA, 2013: 47).

Otro aspecto distintivo de la política de distritos es su incorporación al marco legal de la CABA, mediante las distintas leyes de creación de los DDE, algo que apunta a generar un régimen legal estable, necesario para propiciar el “clima de negocios”. De este modo, la acción del Estado local en esta política, orientado a crear las condiciones para garantizar la rentabilidad del sector privado, responde al tipo de gestión al que Harvey (1989) se refiere como empresarismo urbano, conceptualizada oportunamente. Para terminar de ilustrar esta correspondencia, cabe traer aquí los dichos del nuevo funcionario a cargo de la implementación de esta política, el Ministro de Modernización, Innovación y Tecnología, Andrés Freire

(...) el Estado aprende a seguir comprometido con dar estas exenciones impositivas, incentivar a todos a venir acá, pero también aprender a ocupar el rol que nosotros tenemos que ocupar a medida que el ecosistema crece. Y eso tiene que ver con un modelo de gobernanza corporativa hacia adelante, que nos parece que va a hacer el distrito siga nutriéndose, donde el Estado pueda tener un rol específico, pero un rol a la par de la cámara, a la par del mundo académico, a la par de las empresas<sup>110</sup>.

Ahora bien, como anticipamos, la versión local de los distritos también retoma algunas premisas provenientes de la economía creativa. Esto es así en tanto que cuatro de los cinco DDE promueven actividades de las denominadas “creativas”. Los supuestos del modelo de *clusters*, llevados al plano de las ciudades creativas, derivan en una reformulación que sostiene que las actividades de este tipo pueden ser creadoras de empleo y de desarrollo territorial, a través de aunar cultura y mercado, tal como se pone de manifiesto en los dichos de Francisco Cabrera:

Lo cultural remite, en general, a cosas del pasado. La creatividad tiene que ver con el futuro y define mejor el tipo de actividad que nosotros queremos empujar, que tiene que ver con la creatividad, la innovación y el talento. (...) Antes las llamadas ‘industrias culturales’ dependían de los ministerios de Cultura y estaban más orientadas a la relación directa con el sector artístico. Nosotros apuntamos a transformar a los protagonistas de categorías artísticas en empresarios sustentables que pueden competir (Cabrera, Consejo: 24).

---

<sup>110</sup> Discurso de Andrés Freire durante la inauguración del Parque de la Innovación Sur, el 18 de agosto de 2016.

Tal como sostuvimos en el capítulo 1, tanto en el modelo de *clusters*, como en los de ciudades creativas y distritos culturales, subyace una concepción del territorio como un reservorio de recursos estratégicos –o ventajas competitivas (Porter, 1995)-, entre los que se destacan factores “blandos”, como la creatividad, el conocimiento, el talento, la capacidad de aprendizaje, el emprendedorismo, el patrimonio cultural y natural, etc. Según estos modelos, entonces, los actores locales deben reconocer y valorizar los recursos enraizados al territorio para alcanzar el desarrollo, asociado ahora a la competitividad del territorio (Caravaca y Gonzalez, 2009; García *et al*, 2013). Los funcionarios del GCBA parecen haber seguido esta premisa:

Cuando pensamos el posicionamiento de Buenos Aires, y tenemos un mirada holística de la ciudad, indefectiblemente las dos cualidades que resaltan son la creatividad y el talento. Por tanto, a la hora de pensar políticas que desarrollen estas cualidades y sustenten una marca-ciudad que diferencie a Buenos Aires, coincidimos en una estrategia: fomentar aquellas industrias intensivas en conocimiento y que emplean alto valor agregado. Las industrias creativas, las del talento: la tecnología, la industria audiovisual, el arte y el diseño. Pero redoblamos la apuesta. No sólo promovemos industrias que concentren creatividad y talento -algo que otras ciudades han hecho-, sino que decidimos generar comunidad alrededor de ellas. Y así nacieron los distritos de Buenos Aires. (Cabrera)<sup>111</sup>.

(...) la ciudad cuenta con recursos humanos calificados, con óptimos estándares educativos y de muy buen nivel de idiomas extranjeros, que cumplen con la demanda del sector (en referencia a las TICs). Esto, sumado a un huso horario compatible con las principales ciudades de Europa y los Estados Unidos, se transforma en una gran ventaja competitiva para atraer a las industrias del software” (Cabrera, Revista GigaBA, 2013: 45).

Pero, como venimos sosteniendo, la política de distritos se presenta no sólo como una iniciativa para el desarrollo económico de los barrios del sur, sino también como una herramienta para reconvertir, revitalizar y revalorizar estas zonas deterioradas de la ciudad con un pasado industrial, retomando los preceptos del distrito cultural de Frost-Kump (1998). Así, los galpones e instalaciones industriales en desuso constituyen otra ventaja competitiva, pasando a ser “áreas de oportunidad”, los objetos materiales sobre los que se montan los nuevos espacios que acogen la creatividad (la Usina del Arte, el CMD, el Parque de la Innovación Sur, son sus ejemplos más emblemáticos). En esta línea es presentado el DDi:

**El Distrito de Diseño revitaliza a Barracas**, un barrio de pasado industrial que ha dejado grandes naves industriales de alto valor patrimonial, para estimular la radicación de los actores ligados al back productivo de la industria como las empresas, las academias y los profesionales del sector.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Nota escrita por Francisco Cabrera para el diario La Nación, “Buenos Aires, talento y creatividad”, 26/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>. (Captura: 15/12/2016).

<sup>112</sup> Presentación del distrito del diseño en el sitio web del GCBA. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos/distritodediseno/que-es>. (Captura: 28/06/2016).

Por último, cabe señalar que la versión local de los distritos está –como vimos- muy vinculada al desarrollo inmobiliario. Así la revitalización de estas zonas “degradadas” se asocia a la densificación y a la valorización inmobiliaria. De hecho, entre sus metas explícitas se incluye la valorización de las áreas en las que se radican –bajo el supuesto de que esto implicaría una reducción de la desigualdad territorial-, buscando particularmente achicar la brecha en los precios del suelo entre zona norte y sur.

## 5. Recapitulando

En este capítulo focalizamos en el proceso histórico de urbanización, en las institucionalidades y en las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que hacen posible la emergencia de la política de distritos en la ciudad de Buenos Aires. Advertimos, desde un inicio, que el problema social que se constituye en problema público (Subirats *et al*, 2008) y por tanto habilita y justifica esta iniciativa es la existencia de una zona sur de la ciudad deteriorada y desequilibrada con respecto al norte. Ahora bien, ¿en qué consiste ese “deterioro” y ese “desequilibrio”? Al analizar algunos aspectos demográficos, socio-económicos y habitacionales recientes de la ciudad, vemos que ese “desequilibrio” expresa más bien una gran desigualdad en las condiciones de vida de las personas que habitan a uno y otro lado de la Av. Rivadavia. De manera complementaria, el “deterioro” nos remite al espacio construido: las instalaciones industriales y galpones en desuso, los grandes espacios verdes sin mantenimiento, los grandes equipamientos urbanos y conjuntos habitacionales relegados, las trazas de autopistas y de trenes que funcionan como “barreras urbanas”, etc. Este diagnóstico, que tal como veremos en el capítulo que sigue, tiende a presentarse como algo dado, es resultado, por lo contrario, de un proceso histórico de desarrollo desigual de esta ciudad.

En este sentido, en este capítulo intentamos dar cuenta sucintamente de ese proceso histórico, de reponer los agentes del “deterioro” y del “desequilibrio” que en muchos diagnósticos aparecen borrados (ver capítulo 3). Para ello, reconstruimos el proceso de urbanización de Buenos Aires y sus diferentes lógicas (Pírez, 1995) y vimos que la falta de interés por parte del mercado, la acción y omisión por parte del Estado y las acciones de la población de menores recursos tendientes a garantizarse un espacio en la ciudad explican, en gran parte, las características socio-territoriales actuales de la zona sur. Los urbanistas, técnicos y funcionarios públicos de cada momento no ignoraron esta situación y así fue como el desarrollo desigual de la ciudad empezó a ser pensado muy tempranamente como una cuestión a resolver (Oszlak y O’Donnell, 1981). Por eso, nuestro relato incluyó a los diferentes diagnósticos, planes y regulaciones que tendieron a “pensar” la ciudad y su división-norte sur.

Si bien este “desequilibrio” se reconoce desde fines del siglo XIX, advertimos que las políticas urbanas de la dictadura constituyen una bisagra, en la medida en que dejan profundas huellas en el tejido urbano que preparan las condiciones para el proceso de renovación posterior. Así, el neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009) en la ciudad de Buenos Aires se fue configurando desde mediados de la década del ’70 a través de un proceso de sedimentación y superposición de diversos planes y proyectos urbanos, los sucesivos ajustes del aparato burocrático del Estado y las distintas políticas urbanas, orientadas por concepciones afines al empresarialismo urbano (Harvey, 1989). A lo largo de este proceso, se reconocen diversos matices, temporalidades y reacomodamientos en función de los conflictos que se van suscitando, pero sin embargo se



mantiene como denominador común el rol activo del Estado para fomentar y propiciar las transformaciones urbanas que han ido haciendo de Buenos Aires una ciudad cada vez más desigual y excluyente.

La política de distritos se inscribe en un contexto de creciente mercantilización en la producción y gestión del territorio metropolitano. Esto conlleva, como vimos, dinámicas especulativas y un aumento sostenido del precio del suelo. En este marco, la política de distritos profundiza y amplía el proceso de renovación urbana dirigido por el Estado en los distintos barrios de la zona sur desde fines de los '80. Montándose sobre objetos y proyectos heredados, los distritos extienden –aunque todavía tímidamente en algunos casos– el proceso de renovación a aquellos sectores adonde no había llegado: el perímetro que rodea a la Usina del Arte en La Boca, algunos sectores de Barracas, el barrio de Parque Patricios y la mayoría de los barrios de la comuna 8 son algunos ejemplos.

Tanto en su funcionamiento, como en los discursos de funcionarios, reconocemos muchas premisas que subyacen a los modelos de *clusters* y las economías creativas: la relación de causalidad entre desarrollo económico y urbano; la asunción acrítica del imperativo de la competitividad; el rol del Estado como facilitador y creador del “clima de negocios”; la concepción del territorio como fuente de recursos, de “ventajas competitivas”; y el predominio de una mirada armónica y libre de conflicto sobre el territorio y sus actores. Reconocemos, asimismo, las articulaciones de las tres analogías a las que se refiere Vainer (2000): *la ciudad como mercancía* (su “puesta en venta” para atraer inversores, el CAI es ilustrativo en este sentido); *la ciudad como empresa* (esto es particularmente visible en el lenguaje empresarial que adopta el GCBA, el movimiento discursivo del “deterioro” a la “oportunidad”, algo que profundizamos en el capítulo 3) y *la ciudad como patria* (como una entidad homogénea y sin fisuras). Cabe señalar, por último, una particularidad de los distritos que se aleja, en parte, de la prescripción de estos modelos urbanos: el énfasis en el desarrollo inmobiliario. Así, leído en su contexto de emergencia, la revitalización de “áreas degradadas” se asocia a la densificación y a la valorización inmobiliaria del sur, buscando equipararla con los índices del norte. Este impulso al sector inmobiliario, sin mecanismos que tiendan al sostenimiento de la población residente, sólo puede agravar la situación de vulnerabilidad de las familias que habitan en esta zona de la ciudad, más que tender a su “desarrollo”.

### CAPÍTULO 3

#### De un *espacio vacío* a un *espacio vaciado*

#### Consideraciones sobre la definición de la cuestión

Desde la perspectiva teórica aquí adoptada, el modo en el que es problematizado un asunto y convertido en cuestión incide en las respuestas que se formulan para su resolución. En este sentido, resulta importante prestar atención a ese primer momento de la política pública, su entrada en agenda, y a cómo es conceptualizada la cuestión que le da lugar. Advertimos en el capítulo 2 que la política de distritos especializados se presenta como una nueva respuesta a un problema público (Subirats et al, 2008), a una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981), que se ha ido construyendo como tal a lo largo del proceso histórico de urbanización de Buenos Aires: “el deterioro de la zona sur”, “el desequilibrio entre el norte y el sur”. En este capítulo, en tanto, buscamos identificar cómo es definida la cuestión que da lugar a la propuesta del distrito gubernamental o centro cívico. En la medida en que esta iniciativa –como señalamos– es parte de la política de distritos y además fue proyectada en un predio del barrio de Barracas, ubicado en la mencionada zona sur, el análisis recupera algunas tematizaciones vinculadas a este diagnóstico de un sur deteriorado y un norte pujante. En este marco, como veremos, la caracterización del predio de los hospitales<sup>113</sup> – donde se emplazaría el distrito gubernamental– y de su entorno inmediato –el barrio de Barracas– presenta algunas particularidades que contribuyen a comprender cuáles son las condiciones de posibilidad para la proyección del centro cívico en dicho lugar.

El capítulo se divide en dos partes. En la primera, focalizamos en la tematización del área en cuestión como un *espacio vacío* y, en la segunda, analizamos cómo ese espacio ha sido *vaciado*. Ambos bloques son precedidos por un breve apartado en el que especificamos algunas cuestiones metodológicas sobre la conformación del corpus analizado. Este juego de palabras (*espacio vacío* / *vaciado*) remite a un mismo proceso que dividimos sólo con fines analíticos. El análisis nos condujo a sostener que el predio de los hospitales fue objeto de un proceso de vaciamiento simbólico –al ser tematizado en diversos documentos normativos y de planificación como un “espacio vacío”– que se completa con un vaciamiento material a partir de la acción y omisión del ejecutivo local<sup>114</sup>.

En este sentido, en la primera parte analizamos, desde la perspectiva teórica planteada anteriormente (punto 4.3 de la introducción de esta tesis), diversos documentos oficiales que hacen un diagnóstico y presentan propuestas para el predio en cuestión y su entorno inmediato. Advertimos que en dichos documentos aparece en forma recurrente la expresión “vacío urbano”, o sustitutos como “espacio vacío”, “espacio vacante”, “área deteriorada” para caracterizar un predio que –lejos de estar vacío– alberga funciones públicas vinculadas a la atención de la salud mental. A lo largo del análisis, señalamos cómo esta noción de “vacío urbano” (o sus sustitutos) se construye como objeto discursivo en los diferentes documentos. Siguiendo a Narvaja de Arnoux (2006)<sup>115</sup>, la repetición de *lexemas*

---

<sup>113</sup> Con este término nos referimos al polígono de casi 40 hectáreas, propiedad del GCBA, situado entre la Av. Amancio Alcorta, las calles Dr. Ramón Carillo, Suárez y Pedriel en donde funcionan el Hospital Psicoasistencial Interdisciplinario José Tiburcio Borda, el Hospital Braulio Moyano, el Hogar de Ancianos Guillermo Rawson y el Hospital Psiquiátrico Infante Juvenil Tobar García.

<sup>114</sup> Invitamos a leer otros trabajos (Marcús, Aquino y Vázquez, 2016; Stanchieri y Aricó, 2013) que, en la misma sintonía, analizan cómo los “vacíos urbanos” son en rigor espacios que fueron *vaciados*, tanto físicamente, como de sujetos, prácticas y relaciones sociales.

<sup>115</sup> Seguimos la propuesta teórico-metodológica que realiza esta autora para el análisis de los objetos discursivos en la medida en que la combinación de dos perspectivas teóricas – la de la escuela francesa y la de la lógica natural de Jean Blaise Grize– permite articular los niveles inter e intradiscursivos.

(y sus sustitutos), la insistencia en determinados atributos, la oposición con otros objetos, los diversos modos de reformulación permiten identificar, en el nivel intradiscursivo, la conformación de este objeto discursivo. Ahora bien, las condiciones de aparición de ese objeto discursivo son históricas, exceden al sujeto-enunciador, en la medida en que la secuencia discursiva –como dijimos– está dominada por una formación discursiva determinada. Es en el interdiscurso donde se constituyen los objetos de los cuales se apropia el sujeto “para constituirlos en objetos de su discurso” (Narvaja de Arnoux, 2006: 68).

En los documentos que analizamos, el objeto discursivo “vacío urbano” -que remite a una formación discursiva específica vinculada a las disciplinas del urbanismo y la arquitectura- no presenta un significado estable. Por lo contrario, sus distintas formulaciones en el intradiscurso suponen diversos efectos de sentido en relación a lo que “debe hacerse” con ese tipo de espacios y, particularmente, con el predio de los hospitales. Los distintos centramientos en cada documento irán definiendo la cuestión que posteriormente dará lugar a la emergencia del distrito gubernamental como una propuesta “necesaria” para dicho espacio.

En la segunda parte, nos detenemos en el proceso de vaciamiento material del que fue objeto el predio en cuestión y, particularmente el Hospital Psicoasistencial Borda. Proceso que –puesto en relación con la obligación de readecuar el sistema de salud mental– opera como marco, como condición de posibilidad para plantear la refuncionalización del predio y la creación del distrito gubernamental.

## **1. Aspectos metodológicos sobre la construcción del corpus**

El distrito gubernamental fue proyectado en una parte del predio de los hospitales, ubicado en el barrio de Barracas, en el sudeste de la ciudad de Buenos Aires. Tanto el barrio que lo alberga, como dicho polígono han sido objeto de diagnóstico y de propuestas en diversos documentos elaborados por el GCBA en convenio con distintas instituciones ligadas al urbanismo y la arquitectura: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA (FADU), Sociedad Central de Arquitectos (SCA), Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), Centro Argentino de Ingenieros (CAI), Consejo Profesional de Ingeniería Civil (CPIC). En la primera parte de este capítulo, analizamos cómo es caracterizado dicho predio y su entorno inmediato, buscamos trazar algunas pistas sobre cómo ese espacio es tematizado y problematizado para que sea luego elegido como el lugar para construir el distrito gubernamental.

De esta forma, parte de nuestro corpus está conformado por discursos sobre la ciudad de Buenos Aires y, especialmente, sobre el sector bajo estudio. Discursos que, al ser seleccionados mediante mecanismos sociales e institucionales específicos, constituyen documentos (Narvaja de Arnoux, 2006). Conforman nuestro corpus aquellos documentos oficiales de diagnóstico y planificación elaborados luego del retorno de la democracia por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (o en su defecto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires -MCBA)<sup>116</sup> en conjunto con distintas instituciones ligadas al

---

<sup>116</sup> Hasta el año 1996 la ciudad de Buenos Aires revestía el carácter de Capital Federal, y por tanto su órgano de gobierno era la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). Con la nueva Constitución Nacional de 1994, se establece el proceso de autonomización de la ciudad que se implementa a partir de 1996. Entonces se conforma Buenos Aires como un distrito autónomo, similar a la categoría de las provincias, con su propia estructura de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Así el ejecutivo de la ciudad pasa a ser en adelante el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

urbanismo y la arquitectura en los que se caracteriza al barrio de Barracas y al predio en cuestión. Este recorte nos lleva a considerar seis documentos, tomando como punto inicial la publicación de 1988 que reúne los proyectos ganadores del concurso “Ideas urbano-arquitectónicas para Buenos Aires”, conocido como “20 ideas”, producto de un convenio de cooperación entre la MCBA y la Comunidad de Madrid.

Siguiendo a Jajamovich (2012), este concurso -que supuso la articulación entre redes de técnicos y profesionales españoles y locales- marca el fortalecimiento de la perspectiva de los arquitectos proyectistas por sobre la mirada de planificadores urbanos e investigadores vinculados a las ciencias sociales, quienes hasta entonces se disputaban la capacidad de definir los problemas de la ciudad y las maneras “adecuadas” de resolverlos. Junto con esto, implica además la consolidación del modelo de intervención fragmentaria por proyectos -que predominará en adelante- frente al paradigma de la planificación urbana regional, hegemónico en décadas anteriores<sup>117</sup> (Gorelik, 2004; Jajamovich, 2012).

Asimismo, hemos hecho un segundo recorte en los documentos, en la medida en que un análisis completo de cada uno de ellos excede los objetivos de esta tesis. En este sentido, seleccionamos de cada documento el prólogo y el apartado específico que se refiere el predio en cuestión y/o su entorno inmediato. Decidimos incluir los prólogos en nuestro corpus porque la finalidad de dicho género es precisamente introducir y orientar la lectura del documento que le sucede y, en este sentido, nos permite situar el discurso en su contexto y reconstruir de esta manera parte de sus condiciones de producción.

En cuanto al modo de abordaje, siguiendo a Angenot (1989), nuestro análisis busca no disociar el “contenido” de la “forma”, lo que se dice y cómo se dice. Por ello, nuestro dispositivo analítico incluye considerar la tematización del objeto discursivo y sus relaciones con otros objetos; la forma en que es construido ese objeto; y las operaciones enunciativas en las que se apoya dicha construcción. En este sentido, prestamos atención a cómo se construye a sí mismo el enunciador -con que *ethos* se asocia- y qué enunciatario configura. Como argumentaremos, en general el enunciador de estos documentos se apoya en el rol de experto y/o de funcionario o político. Esta combinación de la mirada experta y oficial sobre determinados espacios urbanos nos permite reflexionar sobre el carácter performativo de estos discursos. Al proponer una representación “legítima” sobre la ciudad, proponen asimismo una interpretación y buscan orientar la acción sobre ella. De ahí su importancia y validez para rastrear en ellos cómo es definida la cuestión que da lugar a la política urbana que estudiamos en esta tesis.

## **2. Un espacio vacío**

### *2.1. La recuperación de un pasado perdido*

La publicación “Ideas urbano-arquitectónicas para Buenos Aires” (1988) - en adelante “20 ideas”- compila un diagnóstico oficial -elaborado por la MCBA- y diferentes proyectos de intervención sobre áreas específicas de la ciudad, entre ellas, el predio de los hospitales y el barrio de Barracas. La inclusión de dichas propuestas es producto de un proceso de selección mediante un concurso de ideas, algo que es destacado en los prólogos de esta publicación (firmados por las autoridades de la Comunidad de Madrid y de la MCBA,

---

<sup>117</sup> Para profundizar sobre las disputas entre las distintas redes de técnicos y profesionales por diagnosticar los problemas de la ciudad; y conocer los antecedentes del Concurso “20 ideas”, su proceso de elaboración y las críticas que recibió, consultar Jajamovich (2012).

organizadoras del concurso). En estos prólogos identificamos un enunciador que se posiciona en el rol de funcionario público, que habla en un tono reflexivo y que valoriza el "diálogo", "el debate" que dio lugar a los proyectos que allí se compilan. Esto se pone de manifiesto en la repetición del lexema "debate" o sus sustitutos ("cooperación", "colaboración", "solidaridad democrática", "confluyen voluntades", "amplia convocatoria"), "debate" que a su vez es habilitado por el nuevo contexto democrático tal como se expresa en el siguiente sintagma: "pensar nuestra ciudad desde la democracia". Esto está en sintonía con el contexto histórico de producción de dicho documento, momento en el que una de las discusiones centrales del urbanismo tanto en España como en Argentina es la reformulación del planeamiento y la participación ciudadana en el nuevo contexto democrático (Jajamovich, 2012).

En este discurso, los agentes que aparecen como protagonistas del debate son "los profesionales que viven y trabajan" en la ciudad, "los arquitectos", "los especialistas" y "representantes políticos" y, de manera secundaria, -marcado por el adverbio "también"- "los vecinos de los barrios". Así, el garante del discurso -que a su vez le da legitimidad a las propuestas que se recopilan en el documento- es la democracia y el debate que ella habilita, marcando una ruptura con el pasado dictatorial. Pero también el discurso científico, como discurso constituyente (Maingueneau y Cossutta, 1995) funciona como garante en la medida en que son en primer lugar "los profesionales" y "especialistas" quienes forman parte de este debate. Esto último se refuerza, en el diagnóstico y en los proyectos para Barracas, mediante el uso de un vocabulario técnico propio del género "proyecto arquitectónico / urbano", con expresiones como "fragmentos urbanos", "ejes viarios y comerciales", "barreras urbanísticas", "roturas de cuadrículas", "vacíos urbanos", etc. Predomina además una modalidad de la enunciación asertiva o declarativa en la que el enunciador borra sus huellas en el enunciado mediante el uso del impersonal, de la tercera persona y del pasivo. Estos recursos lingüísticos nos llevan a identificar un enunciador asociado a un *ethos* de planificador, de experto, que demuestra conocimientos técnicos y competencia sobre la materia y le habla a un enunciatario par, capaz de comprender ese vocabulario.

Desde este posicionamiento de autoridad del enunciador, en el documento "20 ideas" (1988), Barracas aparece tematizado como "deteriorado", asociado a un pasado de "auge" industrial "que nunca se consolidó". El barrio tenía un "carácter", una "identidad "peculiar". La combinación de lexemas y sintagmas sostienen un implícito de un pasado idílico que se contrapone a un presente valorado negativamente ("hay serias carencias de equipamientos urbanos") y por tanto es preciso retornar a ese pasado. Así se plantea - recurrentemente- que la estrategia de intervención es "la recuperación de la identidad barrial", expresada también mediante sustitutos que presuponen un proceso de transformación: "recharacterización", "reformalización", "redefinición", "revitalizar", "rehabilitar". Asimismo, el uso de nominalizaciones como "la reconversión industrial", "la contaminación del Riachuelo", "el inicio de la autopista" produce el efecto de sentido de ocultar los agentes de las acciones que producen dicho "deterioro".

Al igual que en el caso de Barracas, en estos discursos se sostiene que el predio de los hospitales "ha perdido sus características originales". Se lo tematiza como un "borde de fragmento urbano", "área en desuso", "deteriorada", "vacío urbano", "manzana en abandono total", que "configura un perímetro vacío de actividades y de significado". La repetición del

oxímoron “vacío urbano”<sup>118</sup>, o sus sustitutos (“espacio vacío”, “espacio vacante”), para caracterizar al predio de los hospitales, como veremos, será una constante en todos los documentos aquí analizados. Esto nos lleva a postular que se trata de un objeto discursivo construido por estos discursos, objeto que no tiene un significado unívoco y estable, sino que sus diversas formulaciones suponen distintos centramientos y conllevan diferentes implícitos. En el documento “20 ideas”, la noción de “espacio vacío” se asocia a un necesario proceso de transformación que, al igual que se propone para el barrio de Barracas, se orienta a recuperar ese pasado idílico, de ahí la propuesta de “recharacterización”, “reformalización” y “redefinición” del predio en cuestión.

Identificamos el discurso científico al que se apela en el prólogo del documento “Barracas. Diagnóstico y estrategias”<sup>119</sup> (1992) como garante de aquello que se postula en diagnóstico, señalando a la información que allí se compila como “sumamente profesional” y asociada a atributos propios del trabajo académico. Sin embargo, al igual que en el documento “20 ideas”, este saber experto sólo es legítimo en la medida que incluya la representación democrática, tal como queda de manifiesto en la siguiente secuencia:

El equipo responsable de la elaboración de este diagnóstico ha realizado un trabajo sumamente profesional en el cual la consistencia de la información y el rigor conceptual fueron enriquecidos por la proximidad y la participación del vecindario (MCBA, 1992: 6)<sup>120</sup>

De esta forma, los discursos sobre el barrio que allí se incluyen son legitimados por un “saber experto”, que respeta las reglas propias del conocimiento científico (rigor, consistencia de información), y por la construcción de un profesional comprometido, próximo a la comunidad, al vecindario.

Con respecto al barrio, éste es caracterizado en relación a la zona sur, como parte de esa área. Tanto Barracas como “el sur” son presentados en un relato que tiene una secuencia cronológica de pasado – quiebre o transformación – presente (cuadro 3.1). Ambos aparecen en general como sujeto de nominalizaciones o en el lugar del objeto directo, en pasivo. Tanto a Barracas como al “sur” le pasan cosas, incluso en algunos casos identificamos la personificación como figura en la que se le asocian rasgos o acciones propias de los seres humanos: el Sur / Barracas “sufre”, “envejece”.

**Cuadro 3.1:** Tematización del sur y del barrio de Barracas en el documento “Barracas. Diagnóstico y estrategias” del año 1992.

	El sur	Barracas
Pasado		“barrio de antigua y protagónica figuración”

<sup>118</sup> Sostenemos que la expresión “vacío urbano” constituye un oxímoron –una combinación de dos términos que son contradictorios entre sí- en la medida en que, siguiendo las definiciones teóricas planteadas en el apartado 4.2 de la introducción de esta tesis, el espacio urbano nunca puede estar vacío. La definición misma de urbano implica vida, movimiento, relaciones sociales. Tal como afirma el antropólogo Manuel Delgado (2016) “nada de lo urbano está vacío, porque siempre está lleno de sociedad. Si no, no es urbano”.

<sup>119</sup> Este documento fue elaborado por el Programa de Revitalización Urbana del Sur de Buenos Aires (PROSUR) creado en 1990 a partir de un convenio entre la Secretaría de Planeamiento de la MCBA y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según se sostiene en el documento, su función era llevar a cabo “los planes de rehabilitación urbana que total o parcialmente se venían formulando en la Subsecretaría Consejo de planificación Urbana para los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo” (MCBA, 1992: 7).

<sup>120</sup> El subrayado es propio en todas las citas directas del capítulo 3, excepto que se indique lo contrario.

		<p>“fueron actividades que atravesaron el barrio”</p> <p>“fue sinónimo de progreso y desarrollo”</p>
Quiebre – Transformación	<p>“el acelerado crecimiento urbano de Buenos Aires durante las primeras décadas del presente siglo fue desvaneciendo la importancia de la zona sur”</p> <p>“la zona sur que sufrió una brusca decadencia”</p> <p>“la zona sur adquirió los rasgos de un área casi marginal”</p> <p>“determinaron su decadencia funcional”</p> <p>“su regresión”</p> <p>“su envejecimiento”</p>	<p>“ejemplo paradigmático de las transformaciones que sufrió el sur”</p> <p>“no ha permanecido ajena a las profundas transformaciones sociales y físicas de la ciudad”</p>
Presente	<p>“el norte de la ciudad concentra en la actualidad los equipamientos prestigiantes <u>mientras que</u> en el sur se localizan industrias y depósitos, hospitales neuropsiquiátricos, etc”.</p> <p>En el norte se asienta la “población de mayores recursos” y en el sur “los sectores más desposeídos” y “la casi totalidad de las villas de emergencia”.</p>	<p>“estado de abandono de su parque edilicio y en buena parte de su espacio urbano”</p> <p>“este deterioro”</p> <p>“contaminación del Riachuelo y las barreras urbanísticas que sectorizan al barrio y le provocan problemas de relación con el resto de la ciudad”</p>

Fuente: Elaboración propia en base al documento “Barracas. Diagnóstico y estrategias” (1992).

Tal como sistematizamos en el cuadro precedente, en este documento Barracas es presentado con un pasado idílico –al igual que en “20 ideas”- con un rol “protagónico”, “sinónimo de progreso y desarrollo”, que se interrumpe a partir de transformaciones – tematizadas en general como “decadencia”, “desvanecimiento”- que tienen como consecuencia la configuración de un presente “deteriorado”, “contaminado”, “en estado de abandono” y con “problemas de relación con el resto de la ciudad”. Aquí también –al igual que en “20 ideas”- los agentes que provocan el deterioro son “el cierre paulatino de los establecimientos industriales”, “la contaminación del Riachuelo” y la presencia de “barreras urbanísticas”. Como novedad, cabe señalar que en forma subsidiaria –expresado a través de modalidades como “por otro lado”, o subjetivemas como “contribuyó”- se le otorga responsabilidad al Estado (“la falta de políticas eficaces”) por el “empeoramiento de las condiciones ambientales”. Esta tematización del barrio de Barracas conduce luego –en la parte propositiva- a postular, al igual que en “20 ideas”, la acción de “recuperar un barrio degradado para la ciudad”. Esto además se enfatiza mediante la inclusión de una cita directa como epígrafe de un fragmento de una poesía de Jorge Luis Borges que aparece en dicho

documento con el título “Barrio marginado”<sup>121</sup>. Así la inclusión de la voz ajena –en este caso de un reconocido escritor argentino- refuerza la caracterización de “marginado” que se hace del barrio de Barracas.

En este documento, el predio en cuestión es incluido en la lista de “barreras urbanas” o “vacíos urbanos” del barrio (figura 3.1) Estas expresiones, muy utilizadas en la jerga del urbanismo y la arquitectura, aparecen tematizadas de la siguiente manera:

**Cuadro 3.2:** Tematización de las barreras y vacíos urbanos

<p>La(s) barrera(s) urbana(s) Los "vacíos urbanos"</p>	<p>“impiden una relación fluida relación del barrio con el resto de la ciudad y entre las diversas áreas del mismo”.</p> <p>“significó un seccionamiento del tejido”</p> <p>“provocan la discontinuidad del tejido urbano”</p> <p>“atenta contra la posibilidad integrativa que podría cumplir como curso fluvial”</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia en base al documento “Barracas. Diagnóstico y estrategias” (1992).

Como vemos en estas secuencias, la barrera urbana o el vacío urbano se colocan en el sujeto que lleva adelante la acción de ocasionar problemas a la integración del barrio. Particularmente se sostiene que los hospitales Borda, Moyano y Rawson

conforman barreras funcionales que no sólo provocan discontinuidades en el tejido sino que además albergan funciones que deterioran los entornos provocando la desvalorización de las tierras adyacentes y la falta de inversiones tanto a nivel público como privado (MCBA, 1992: 14).

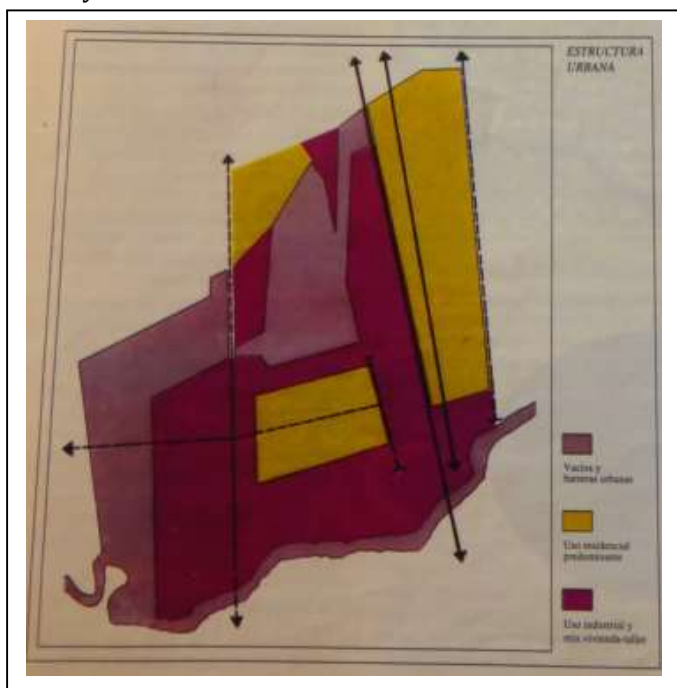
Entonces, de acuerdo con esta secuencia, los hospitales además de -al igual que las otras barreras urbanas- provocar discontinuidades en el “tejido”, generan la desvalorización de las tierras y producen la falta de inversiones públicas y privadas. Resulta llamativa esta tematización que presenta los agentes, las acciones y las consecuencias de tal forma que en lugar de ser la falta de inversión pública la que deteriora estas “barreras” y por ende desvaloriza el entorno; son los hospitales los que deterioran el entorno y provocan la falta de inversión pública.

---

<sup>121</sup> Cabe señalar que la poesía de Jorge Luis Borges se llama “Barrio recuperado” y se incluye en el libro *Fervor de Buenos Aires*, cuya primera edición es de 1923. Sin embargo, en el documento que aquí analizamos aparece bajo el nombre de “Barrio marginado” y el libro es citado como *Furor de Buenos Aires*, omitiendo además los datos de la edición.



**Figura 3.1:** Esquema de diagnóstico en donde se identifica el predio de los hospitales como “vacío y barrera urbana”



Fuente: Documento “Barracas Diagnóstico y estrategias” elaborado en 1992 por la MCBA, pp 13.

En el apartado propositivo, el documento señala como línea de acción “el reordenamiento de los hospitales”, “la ruptura de la barrera urbana” y la “recuperación para el barrio de los valores paisajísticos del área y de los edificios de valor patrimonial”. Al igual que en “20 ideas”, se reitera el lexema “recuperación” produciéndose un efecto de sentido metonímico: mientras que Barracas debe recuperarse para la ciudad, el predio de los hospitales debe recuperarse para el barrio.

## 2.2. Área de desarrollo prioritario: una oportunidad para aprovechar

En el documento “Relevamiento de Áreas Degradadas y Áreas Industriales Obsoletas de la Ciudad de Buenos Aires” (2000)<sup>122</sup> también predomina el uso del impersonal, de pasivaciones y nominalizaciones (“se avanzó”, “se considera”; “el área sur encerraba”, “se vio afectada”) lo que genera un efecto de sentido de objetividad, en el que el enunciador borra sus huellas en el enunciado. Se identifica un enunciador asociado a un *ethos* de experto que sabe de lo que habla, un enunciador que toma la posición del saber, y que es parte de una comunidad científica y de expertos con quienes se comparte la mirada. El uso de un vocabulario técnico y, sobre todo, la aparición de algunas modalidades lógicas epistémicas (“quedando claro que”, “y su clara vinculación”) y ontológicas (“estas acciones puntuales deberán”, “los resultados podrán verse”, “estas acciones se deben acompañar”) dan cuenta de ello.

Sin embargo, este enunciador técnico ligado al rol del experto comienza a mezclarse con otro más cercano al empresario a partir de un *ethos* apoyado en un tono persuasivo, que

<sup>122</sup> Este documento fue elaborado en el año 2000 como producto de un convenio entre la FADU y la Secretaría de Planeamiento del GCBA.

produce un efecto de realce del barrio y del área, destacando los atributos que son valorados positivamente. Esto se advierte además por la presencia de marcas de subjetividad (“se reconoce”, “amplio sector”, “muy interesante”, “de carácter muy particular”, “aspecto paisajístico de significación”, “muy buena accesibilidad”, “interesante calidad ambiental”) y el uso de expresiones en las que se reconocen figuras retóricas más cercanas al lenguaje literario (metáfora y personificación): “cuya silueta dibuja un “martillo”, “ha crecido y se ha consolidado a la sombra de los grandes predios de los hospitales”, “en el corazón de esta zona”. Este cambio en el tono del enunciador, junto con un desplazamiento en la tematización del barrio y el predio en cuestión -que analizaremos a continuación- permite suponer además la ampliación del enunciatario construido: ya no se le habla únicamente a los profesionales, técnicos y funcionarios públicos sino también a empresarios, a privados dispuestos a aprovechar las nuevas “áreas de oportunidad”. Este movimiento discursivo está en sintonía con los cambios de época, con las premisas que subyacen a la planificación estratégica urbana (PEU) y con la analogía de *la ciudad como empresa* (Vainer, 2000) en la que el Estado sale activamente a detectar ventajas competitivas para atraer capitales.

Ya desde el título de la publicación se caracteriza a los espacios que en ella se incluyen –entre ellos el predio de los hospitales de Barracas- como “áreas degradadas” o “áreas industriales obsoletas”. Coincidiendo con documentos previos, la zona sur es caracterizada como con “distintos niveles de degradación” y el agente de tal “degradación” es principalmente “el declive de la actividad industrial”. Sin embargo, a partir de este documento advertimos la emergencia de un par que se asocia a “área degradada” que es la “zona o área de oportunidad” o su sustituto “área de desarrollo prioritario”. Así, por ejemplo, la zona sur es caracterizada como un área “que encerraba junto con distintos niveles de degradación muchas oportunidades urbanísticas” (GCBA, 2000: s./n.).

Este pasaje de la “degradación” a la “oportunidad” es reconocido explícitamente y tematizado en el mismo documento, aludiendo incluso a otros proyectos que se están discutiendo en simultáneo, como el Plan Urbano Ambiental (PUA) y el Código de Planeamiento Urbano (CPU): “El desafío de cambiar el concepto de área degradada por área de oportunidad contó con la aprobación de los responsables del Plan Urbano Ambiental” (GCBA, 2000: s./n.). Se sostiene asimismo que este pasaje implica un “necesario cambio”, “un mejoramiento”, “acciones puntuales de desarrollo”, “rehabilitación”, “promoción del desarrollo”, “áreas factibles de regenerar”. A partir de la emergencia de estos lexemas y sintagmas, advertimos un nuevo centramiento del objeto discursivo “espacio vacío” que conlleva nuevos implícitos en relación a las estrategias de intervención en el predio de los hospitales. Mientras que en documentos previos al diagnóstico de “áreas degradadas”, “vacíos urbanos”, “barreras urbanas” se lo asociaba a propuestas de “recuperación”, “revitalización” y “rehabilitación”, a partir de ahora comienza a aparecer más reiteradamente el lexema “desarrollar”. En este sentido, a nivel propositivo el estudio introduce la noción de “área de desarrollo prioritario”, en sintonía con la modificación realizada al CPU unos meses más tarde mediante la ley N°449/2000 que califica a la zona sur como “área de desarrollo prioritario” y da lugar a una serie de intervenciones que se describen en el capítulo 2.

Estas “áreas de desarrollo prioritario” –entre las que se incluye al predio de los hospitales- son definidas en dicho documento como “áreas que por su grado de obsolescencia, deterioro o subutilización se convierten en verdaderas oportunidades para ser desarrolladas por la vía promocional” (GCBA, 2000: s./n.). En esta secuencia el uso del

impersonal y del pasivo oculta el agente para el que suponen una oportunidad. Asimismo, la transición área “degradada” / “de oportunidad” / “de desarrollo prioritario” remite a diversos agentes en este documento: “el esfuerzo público”, y en forma secundaria (marcado por la expresión “se sumen”) “los vecinos a través de sus representantes naturales” y “la empresa privada”. Así junto con la zona de oportunidad aparece el rol del actor privado que hasta ahora no había sido incluido explícitamente en los otros documentos aquí analizados. Este cambio también está en sintonía con el contexto de producción del documento, en la medida en que es el momento en están en curso o comienzan a concebirse (depende el caso) algunos proyectos urbanos en asociación público-privada bajo figuras jurídicas híbridas como son la Corporación Puerto Madero y Corporación Buenos Aires Sur (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008)<sup>123</sup>.

Puntualmente para el caso del predio de los hospitales, este pasaje implica un corrimiento en los atributos con los se tematiza el área. Si hasta aquí predominaba el uso de atributos negativos, a partir de este documento comienzan a sumarse algunos atributos positivos, aquellos que hacen de un “área degradada”, de un “espacio vacío”, una “zona de oportunidad potencial significativa”. Algunos de estos nuevos atributos del predio y su entorno inmediato son:

**Cuadro 3.3:** Tematización del predio de los hospitales y su entorno inmediato en el documento “Relevamiento de Áreas Degradadas y Áreas Industriales Obsoletas de la Ciudad de Buenos Aires” del año 2000.

Un área	<p>“con interesante calidad ambiental, por su forestación, su adoquinado y la ausencia de congestión vehicular”</p> <p>“que preserve sus usos residenciales de baja densidad y nivel socioeconómico medio”</p> <p>“con aspecto paisajístico de significación”</p> <p>“que cuenta con una muy buena accesibilidad, situada a pocos minutos del área central de la ciudad”</p> <p>“que denota presencia de sectores subutilizados vinculados a actividades productivas en desuso”</p>
---------	---

Fuente: Elaboración propia en base al documento “Relevamiento de Áreas Degradadas y Áreas Industriales Obsoletas de la Ciudad de Buenos Aires” (2000).

Así en estos discursos las estrategias de intervención se alejan de la idea de “recuperación” y comienzan a aparecer en forma más reiterada los lexemas “renovación” y “desarrollo”.

Este par “área degradada” / “área de oportunidad” aparece nuevamente en la publicación de 2009 que compila la ley N°2.930 del Plan Urbano Ambiental<sup>124</sup> y el diagnóstico sobre el que se apoya. Este documento –al tratarse de una caracterización y una normativa de carácter general que cubre toda la ciudad en su inserción metropolitana- no hace mención de modo explícito al predio que aquí estudiamos, aunque sí se refiere a la zona sur, en la que se ubica este predio. Dada la importancia de este documento en tanto que “ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística” (GCBA, 2009: 28)

<sup>123</sup> Algunos de estos proyectos, fundamentalmente los que atañen a la zona sur, son descriptos en el capítulo 2 de esta tesis.

<sup>124</sup> La elaboración y aprobación del Plan Urbano Ambiental fue producto de un largo proceso no exento de controversias al que nos referimos en el capítulo 2 de esta tesis.

consideramos pertinente incluir un análisis sucinto sobre cómo es caracterizada la zona sur de la ciudad de Buenos Aires en dicho documento, particularmente en el apartado de "Diagnóstico". Nos parece además importante porque, tal como se observa en el cuadro 3.4, en la caracterización que allí se hace de la zona sur observamos la estabilización de la expresión de "zona de oportunidad" (o sustitutos como "renovación") como par de "área de degrada", identificada a partir del documento anterior ("Relevamiento de Áreas Degradadas y Áreas Industriales Obsoletas de la Ciudad de Buenos Aires", 2000). Advertimos que también aquí se le asocian los siguientes atributos: "deterioro", "degradación", "abandono", "limitada conectividad", "contaminación", "vacancia". Y que, de la misma manera, la nominalización oculta los agentes que provocan tal deterioro. Ahora bien, en continuidad con el deslizamiento identificado a partir del documento anterior, identificamos una apuesta por asociar este deterioro con un potencial, una oportunidad, lo que se pone de manifiesto en las secuencias del cuadro 3.4, especialmente en el implícito marcado por el uso de los adverbios "sin embargo.... También". De este modo, la expresión "espacio vacío", "espacio vacante" ya no está acentuada negativamente, sino que pasa a connotar una "oportunidad".

**Cuadro 3.4:** Tematización de la zona sur en el documento de diagnóstico del Plan Urbano Ambiental (2009)

Como área degradada	Como zona de oportunidad
<p>"registra áreas de <u>marginalidad</u> y de <u>vacancia</u>"</p> <p>"presenta fuertes signos de <u>deterioro</u>: la alta <u>contaminación</u> del Riachuelo que degrada las condiciones de habitabilidad; contiene a la casi totalidad de las villas miseria de la ciudad; presenta grandes conjuntos habitacionales <u>con degradación</u> de las condiciones estructurales y de habitabilidad; un parque industrial <u>abandonado</u> en parte y devenido en actividades de menor productividad (depósitos, logística); y <u>limitada conectividad</u> vial con el resto de la ciudad y el sur del AMBA, a partir de insuficientes cruces con el Riachuelo".</p>	<p>"<u>Sin embargo</u>, el sur <u>también</u> presenta una serie de <u>ventajas y potencialidades</u> importantes"</p> <p>"disponibilidad de <u>tierras vacantes</u> y su menor costo relativo"</p> <p>"otra potencialidad es la subsistencia de una importante tradición productiva"</p> <p>"subaprovechamiento del FOT, a pesar del incentivo a la construcción residencial en el Área de Desarrollo Prioritario".</p>

Fuente: Elaboración propia en base al documento de diagnóstico del Plan Urbano Ambiental (2009).

Los siguientes dos documentos que analizamos son del año 2009, y en ellos ya se presenta la propuesta del Parque Cívico (antecedente inmediato del distrito gubernamental) para "refuncionalizar" el predio de los hospitales. Cabe señalar que el primer Concurso de Ideas y Anteproyectos para este Parque Cívico es del año anterior, 2008. Uno de los documentos, denominado "Proyecto y obras 2007/2009" fue elaborado por la FADU y el Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU) del GCBA. El otro -"Barracas. Diagnóstico y líneas de acción a escala barrial"- fue realizado por el Centro de Gestión y Participación Comunal 4 (CGPC) en conjunto con el mismo ministerio. En ambos casos quienes firman el prólogo son funcionarios públicos: el ministro del área Daniel Chaín y el jefe de gabinete Horacio Rodríguez Larreta, respectivamente. A diferencia de los documentos

previos, en estos dos casos el enunciador se posiciona en el rol de funcionario público asociado a una gestión de gobierno específica. Esto se reconoce en el primer documento en el uso de ciertos apelativos y deícticos. Por ejemplo, inicialmente postula “El ministerio que está a mí cargo”, para luego pasar a utilizar la primera persona del plural: “desde este Ministerio pensamos”, “entendemos”, “emprendamos”. En el caso del segundo documento, en tanto, se refiere explícitamente a la administración: “esta gestión política tiene la firme convicción”. Asimismo se presenta al documento como “una herramienta técnico-política”, como una “oportunidad política”. Advertimos entonces en ambos casos un esfuerzo por asociar los diagnósticos y proyectos que allí se enumeran a una gestión política específica, algo que quizás no se ponía de manifiesto en los otros discursos analizados.

Desde este posicionamiento del enunciador, en “Barracas. Diagnóstico y líneas de acción a escala barrial” (2009) se sigue caracterizando al barrio como un área con problemas pero, al igual que señalamos en documentos previos, el énfasis está ahora colocado en la idea de “oportunidad”. Así la definición de los “problemas” (o su sustituto “problemáticas”) estará siempre vinculada a su contracara, las “oportunidades” (o su sustituto “potencialidades”). Pero esas potencialidades están sujetas, en varios casos, a “cambios de usos” o “cambios de rubros”, tal como se advierte en las siguientes secuencias:

El bajo autopista es barrera urbana que deteriora al barrio, pero es también una gran superficie semi-cubierta con disponibilidad para generar nuevos usos (GCBA, 2009b: 136)

Aún existen grandes edificios fabriles y de depósito abandonados con posibilidad de ser reciclados. (...) Esta capacidad ociosa “debe entenderse como potencial físico existente, con cambio de rubros por otros más productivos (GCBA, 2009b: 136)

La presencia del río (en referencia al Riachuelo) ofrece su potencial paisajístico posible de recuperación (GCBA, 2009b: 136)

En cuanto al predio de los hospitales, también es caracterizado en este par problema / oportunidad: los hospitales “por su magnitud, dedicación y localización son generadores de barreras urbanísticas” y “conforman un enclave de magnitud relevante al poseer cerca de 38 has”. Esta última secuencia asociada a la tematización que se hace de estos terrenos conlleva un implícito: se trata de una “magnitud relevante” para aprovechar, en definitiva, una oportunidad. En sintonía con la propuesta de “cambio de usos” para otras zonas de Barracas, el proyecto para este predio es “descentralizar y relocalizar los usos de los hospitales” e “instalar en dicho espacio funciones del Gobierno de la Ciudad”. Ese enunciador posicionado en el rol de funcionario de “esta gestión política” presenta el Parque Cívico como una “propuesta concreta” a diferencia de las “sugerencias” plasmadas en documentos previos. Este efecto de sentido se produce a partir de la alusión a otros planes, de la siguiente manera:

Las propuestas que se han realizado sobre el área tomaron como un hecho consumado la existencia de estos grandes equipamientos haciendo en todo caso sugerencias, respecto del valor patrimonial, de la integración paisajística y de la redefinición de usos (informe Barracas 1990) sin establecer propuestas concretas al respecto.

El actual gobierno ha elaborado la propuesta de Parque Cívico descentralizando y relocalizando los usos de los hospitales neuropsiquiátricos y del hogar de ancianos e instalando en dicho espacio funciones del Gobierno de la Ciudad (GCBA, 2009b: 159)

El documento “Proyecto y obras 2007/2009” (2010), por su parte, incluye un artículo en el que se presenta el proyecto del Parque Cívico. La preeminencia de modalidades lógicas ontológicas como “la ciudad se merece” y “los vecinos tienen el derecho” tematizan a esta iniciativa como algo “necesario”. Y esa necesidad se ancla en dos motivos: la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la reformulación del sistema de salud mental. Veamos a continuación las secuencias mediante las cuales se construye ese efecto de sentido.

Cuando en el año 1994 la ciudad logra su autonomía (...), deja de tener sentido la localización de la vieja Intendencia Municipal, como un elemento más del poder delegado por el poder central (GCBA, 2010:21)

Hoy los vecinos tienen el derecho de festejar y manifestarse, desde otra estructura espacial, que pueda afirmar físicamente la autonomía de la ciudad (GCBA, 2010:21)

Si a un pasado dependiente (“poder delegado”) le corresponde una “vieja Intendencia Municipal”, un presente “autónomo” necesita de “otra estructura espacial”. Así, el Parque Cívico es presentado como sinónimo de autonomía de la ciudad de Buenos Aires<sup>125</sup>. Y uno de los requisitos de esa autonomía sería una simbología propia, diferente de la nacional, como se pone de manifiesto en esta comparación:

Así como nuestra plaza de Mayo, tiene su simbología de carácter nacional con su Cabildo que representa al pueblo, la Catedral, que representa los valores religiosos, el Banco Nación, que representa el tesoro de la comunidad, los valores ciudadanos merecen una estructura cívica rodeada por el conocimiento que es un emergente del capital humano. (GCBA, 2010:21)

La expresión metonímica “estructura cívica rodeada por el conocimiento” cobra sentido en la medida en que el Parque Cívico se instalaría muy cerca de algunos de los distritos especializados previstos en ese momento –particularmente el Distrito Tecnológico de Parque Patricios y el Distrito del Diseño de Barracas-, a los que se los asocia con las industrias creativas y del conocimiento.

Como señalamos, el otro motivo que induce la “necesidad” de radicar el Parque Cívico en el predio en cuestión es el cambio en el paradigma de atención a la salud mental. Sobre este punto, profundizamos en la segunda parte de este capítulo, aquí nos limitamos a identificar las secuencias en las que se presenta esta relación causal:

Si bien la localización seleccionada para el nuevo Parque Cívico requiere de la relocalización de algunas de las funciones existentes en el predio, esta propuesta no es causa, sino consecuencia del debate sobre el sistema de Salud Mental que se merece la ciudad y el cuestionamiento al sostenimiento de un sistema que ya no se usa en el mundo. (GCBA, 2010:21)

De esta secuencia se infiere, a diferencia de lo que sucede con documentos anteriores, que dicho predio no estaba “vacío” sino que alberga funciones. Pero estas funciones son puestas en tela de juicio en la medida en que son parte de “un sistema que ya

---

<sup>125</sup> Como anticipamos en el capítulo 2, la idea de crear una nueva centralidad administrativa, propia de la ciudad de Buenos Aires y diferenciada de la nacional, en la zona sur de la ciudad tiene su primer antecedente en el Plan Director (1938-1940), elaborado por Le Corbusier.

no se usa en el mundo". Asimismo el topos retórico (Amossy, 2000) "no es causa, sino consecuencia" produce el efecto de sentido de corregir una afirmación que sostiene lo contrario. Así, se aclara y se infiere que el debate sobre el sistema de salud mental tiene como consecuencia natural, necesaria y única la liberación de esos terrenos y su refuncionalización para un Parque Cívico. Quedan vedados así otros posibles usos de esos terrenos.

Estos dos documentos continúan sosteniendo ese pasaje de "espacio vacío" (y sustitutos "vacío urbano", "área deteriorada", etc.) a "área de oportunidad", "espacio con potencial". Pero introducen más concretamente que para que ese pasaje se haga efectivo, para que ese potencial, esa oportunidad se aproveche es preciso "cambiar de usos". Para el predio en cuestión ese "cambio de usos" significará relocalizar las funciones de los hospitales e instalar allí el Parque Cívico, una nueva estructura cívica que "merece", "necesita" la ciudad para afianzar su autonomía<sup>126</sup>. Se trata de un punto de quiebre con respecto a propuestas previas que buscaban "rehabilitar", "recalificar", "revitalizar" dicho espacio. A partir de este momento, se pone por primera vez en discusión el cierre o relocalización de estos hospitales. De esta manera, la recurrente problematización de este predio como "espacio vacío", "deteriorado", "sin uso" o con un "uso desprestigiante" constituye el asunto que el poder ejecutivo local –con diferentes matices y en distintos momentos en el tiempo- transforma en cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981) y, por tanto, habilita y justifica la creación del distrito gubernamental, como una política pública tendiente a "desarrollar" esa zona "deteriorada" del barrio de Barracas. Pero además, la definición de la cuestión en estos términos es posible en la medida en que convive con otra discusión en agenda: la readecuación del sistema de salud mental. Como analizamos en el siguiente apartado, esto último constituye una condición de posibilidad para la emergencia del distrito gubernamental.

### **3. Un espacio vaciado**

Desde hace varias décadas, tanto a nivel internacional como local, se ha instalado el debate en torno a la atención de la salud mental. En este marco, se sancionaron las nuevas leyes de salud mental de la ciudad de Buenos Aires (Nº448) en el año 2000 y nacional (Nº26.657) en el año 2010. Estas normativas promueven un cambio de paradigma con respecto a la concepción sobre la salud mental, la forma de atenderla y el paciente, quien es considerado –desde esta nueva perspectiva con especial énfasis en los derechos humanos- como un sujeto de derechos. Ambas leyes apuntan a un pasaje de un modelo hospitalocéntrico –centrado en la atención en hospitales monovalentes (los llamados "manicomios")- a uno que privilegie prácticas ambulatorias, procurando la conservación de los vínculos sociales, familiares y la reinserción social y laboral de los pacientes; de ahí que se haga referencia a un proceso de desmanicomialización<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Recordemos también que este es un contexto en que las gestiones de la ciudad de Buenos Aires y de la Nación eran de signo político distinto y manifestaban por entonces fuertes discrepancias.

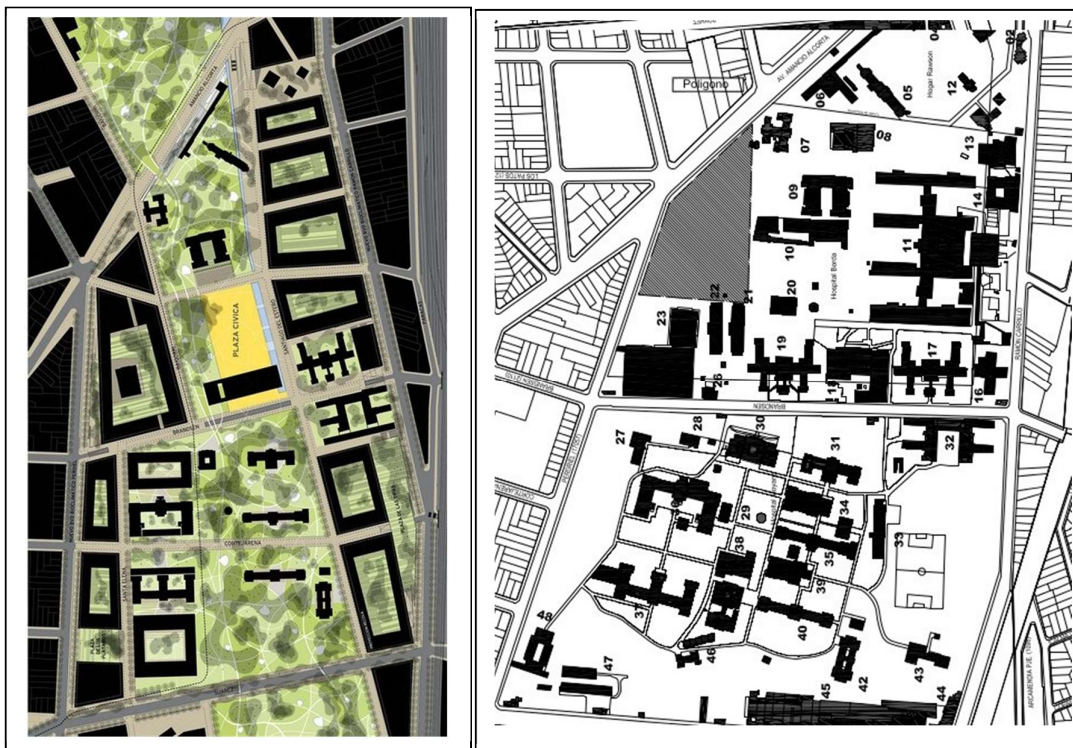
<sup>127</sup> La transformación del sistema de salud mental, tanto a nivel nacional como local, tiene fuertes resistencias por parte de algunos sectores de la comunidad médica, concentrados en algunos gremios como la Asociación Gremial Psiquiatras de la Capital Federal adheridos a FEMECA; y la Asociación de Médicos Municipales (ACIJ, 2015). Las disputas en torno a la readecuación del sistema de salud mental también se ponen de manifiesto en las tomas de posición de los distintos actores a lo largo del procesamiento del distrito gubernamental, algo que será considerado en el próximo capítulo.

En términos prácticos, en el artículo 27° de la reglamentación de la ley de salud mental nacional se insta a las jurisdicciones que tengan efectores monovalentes -como sucede en la ciudad de Buenos Aires- a la sustitución de los mismos por dispositivos comunitarios que se adecúen a los principios de la ley (tales como hospitales de día, casas de medio camino, atención en hospitales generales, talleres de resocialización, familias sustitutas, entre otros) y fija como plazo el año 2020 para la reconversión definitiva. Tal como advertimos en el apartado anterior, esta obligación de sustituir los hospitales neuropsiquiátricos constituye uno de los argumentos a los que apela el GCBA para justificar el cierre de los hospitales Borda y Moyano y la utilización del predio donde funcionan para la radicación del distrito gubernamental. En este sentido, veremos que la reconversión del sistema de salud mental –entendida también como una cuestión (Oszak y O'Donnell, 1981)- se entrecruza con la política de creación del distrito gubernamental.

En el año 2008, el MDU del GCBA junto con la SCA llamó a un Concurso Nacional e Internacional de Ideas y Anteproyectos para el Parque Cívico, un lugar donde se ubicarían las funciones administrativas del GCBA junto con emprendimientos comerciales. La propuesta ganadora transformaba el predio completo y presuponía el cierre de ambos hospitales (imagen 3.1), tal como se señalaba en las bases del concurso. Esta iniciativa no pasó de la instancia proyectual. Sin embargo, en el año 2011, el MDU organizó un nuevo concurso con la SCA pero esta vez para la presentación de anteproyectos para los nuevos edificios del Distrito Gubernamental. En las bases del concurso, se sostenía que estos edificios constituían la primera etapa en la construcción del Parque Cívico, motivo por el cual los concursantes debían tomar este proyecto como marco conceptual (SCA, 2011: 1). En la imagen 3.2 se observa que el distrito gubernamental se proyectaba en una parte del predio, se trata de un sector dentro del Hospital Borda comprendido entre las calles Av. Amancio Alcorta y Pedriel y las líneas divisorias indicadas en el plano.



**Imágenes 3.1 (izq.) y 3.2 (der.):** Diseño del Parque Cívico según la propuesta ganadora del concurso de 2008 (izq.). Plano de localización del área destinada a la primera etapa del distrito gubernamental, zona grisada (der.)



Fuente: Bases Concurso Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental, SCA, 2011.

El distrito gubernamental implicaba, entonces, la afección de una parte del predio del Hospital Borda aunque en el horizonte estuviera prevista la refuncionalización del terreno completo. Si bien en ese lugar funcionaba el taller protegido 19 y una cancha de fútbol de uso de los pacientes, en las bases del certamen se señalaba que “el terreno se debe considerar libre de toda edificación existente. Ellas serán demolidas por la Promotora antes del inicio de las obras” (SCA, 2011: 1).

Como anticipamos, la proyección del distrito gubernamental en ese emplazamiento fue posible gracias a un proceso de vaciamiento simbólico y material del predio en cuestión. Hasta aquí hemos analizado cómo ese lugar fue tematizado en distintos documentos de diagnóstico como un “espacio vacío”, “sin uso”, “deteriorado”, es decir, cómo fue *vaciado* en términos simbólicos. En lo que sigue nos detenemos en algunos aspectos de la progresiva política de vaciamiento material -entendida como conjunto de acciones y omisiones (Oszlak y O’Donnell, 1981) por parte del ejecutivo local- que, si bien se ha desarrollado a lo largo del tiempo, se ha profundizado a partir de las gestiones del PRO en el GCBA. Para ello, indagamos sobre la situación del sistema público de salud mental en la ciudad de Buenos Aires, en general, y en el Hospital Borda, en particular, a partir del análisis de entrevistas con informantes clave y de diversos documentos oficiales. Focalizamos en el período 2008 – 2016, que coincide con el momento de procesamiento de la política del distrito gubernamental.

Tanto los trabajadores y profesionales de la salud que hemos entrevistado como los informes elaborados año a año por la Comisión Especial de Seguimiento de la Ley N°448 de Salud Mental<sup>128</sup> (CESLSM) identifican graves problemas en el sistema de salud mental de la Ciudad. Entre ellos se destacan las dificultades en la provisión de insumos, sobre todo de medicamentos que resultan escasos y de mala calidad; un creciente deterioro de las condiciones de infraestructura agravado por la suspensión de las obras (para el caso del Hospital Borda, por ejemplo, cabe mencionar el corte en el suministro de gas desde el año 2010 que continúa todavía hoy en algunos sectores del hospital); el incumplimiento de los principales lineamientos de la ley 448 y grandes carencias en lo que respecta a recursos humanos (CESLSM, 2010, 2012 y 2014-2015).

En el informe de la CESLSM, de 2010, se denuncia que en la distribución de medicamentos predomina un criterio empresarial por sobre uno clínico dado que se fijan cupos semanales. “Al alcanzar el máximo habilitado para cada institución, aunque resultara imprescindible una nueva compra, en el sistema operativo aparece una ventana con la siguiente inscripción: ‘Usted no puede operar porque sobrepasó el cupo del presupuesto’” (CESLSM, 2010: 14). Con respecto a los recursos humanos, tal como nos comentó un asesor de la Legislatura porteña, “la salud mental es el único área que históricamente ha tenido más del 50% de su fuerza de trabajo bajo la adscripción de *ad honorem*, bajo figuras como concurrente, pasante, becario”. A esto se suma que los cargos que se dan de baja (por fallecimiento, renuncia, jubilación, etc.) en general no se renuevan, lo que produce un envejecimiento de la planta permanente:

En el Hospital Borda, por ejemplo, en el que la última tanda de jubilaciones fue de un total de 30 profesionales, no se repusieron las partidas con nuevos ingresos. Allí, el promedio de edad actual de los profesionales es de 54 años. De continuar esta política, en 10 años la planta habrá disminuido a la mitad (CESLSM, 2010: 13).

Así, los servicios y actividades del Hospital Borda son sostenidos cotidianamente por el personal no rentado<sup>129</sup>, cuestión que se ve agravada por una política de jubilaciones compulsivas desde el año 2008 y la reducción de la cantidad de concurrentes que ingresan cada año (CESLSM, 2010, 2012 y 2015). Esta creciente falta de recursos genera grandes dificultades y dinámicas de competencia entre los propios servicios del hospital, por ejemplo, para atraer a los escasos concurrentes, tal como se desprende del siguiente testimonio:

de 30 pasaron a 7 en todo el hospital, que tiene 27 servicios. O sea nosotros los recibimos acá, les dimos café, por poco les damos besitos e igual se fueron a otros servicios (Entrevista a Carmen, psicóloga que trabaja en el Hospital Borda, septiembre de 2015)<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Se trata de una comisión especial de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires integrada por siete diputados que se renuevan cada dos años. Esta comisión elabora informes (anuales o bi-anuales) en los que se analiza detalladamente el sistema de salud mental en vistas a dar cuenta del grado de implementación de la ley 448.

<sup>129</sup> Para ilustrar esta situación podemos destacar dos casos: mientras que en el servicio ambulatorio de trastorno de alimentación y hospital de día que, contando los consultorios externos, atiende aproximadamente a 100 pacientes trabajan 30 profesionales de los cuales sólo 7 son rentados; en el servicio 17 -que atiende a los pacientes con internaciones de más de 10 años- hay sólo seis profesionales rentados para 29 pacientes. Esta información surge de entrevistas realizadas en el año 2016 a trabajadores de ambos servicios.

<sup>130</sup> Con el objeto de preservar sus identidades, los nombres de todos los entrevistados han sido modificados.

Otro de los principales problemas del sector es el incumplimiento de los lineamientos de la ley 448. Todavía no se ha elaborado el Plan de Salud Mental (previsto en el artículo 5º) ni tampoco se convoca regularmente el Consejo General de Salud Mental, tal como se dispone en el artículo 6º de la ley. Asimismo en diversos documentos (CESLSM, 2010 y 2012; ACIJ, 2015) se hace referencia a las dificultades para llevar a cabo un trabajo interdisciplinario. Particularmente, se denuncia el accionar de la Asociación de Médicos Municipales (AMM), gremio que ha impugnado y judicializado los concursos en los que se presentan profesionales de otras disciplinas: “Estas acciones han contado con el respaldo político-institucional del Poder Ejecutivo a través de normas y disposiciones que contribuyeron a reforzar esta situación” (CESLSM, 2012).

Asimismo, a pesar de las normativas que instan a la readecuación del sistema de salud mental, en la ciudad de Buenos Aires aún no se ha avanzado en este sentido: “pese a los esfuerzos de tantos actores que pugnan por el pleno cumplimiento de las leyes transformadoras de Salud Mental, la deuda en su efectiva implementación -e incluso en algunos casos el manifiesto rechazo- por parte de la autoridad de aplicación sigue siendo inmovible” (CESLSM, 2015: 7).

El artículo 14º de la ley 448 enumera más de 15 dispositivos alternativos que permitirían reemplazar el modelo de atención en hospitales monovalentes, tales como la atención de la salud mental en hospitales generales y Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESAC), las casas de medio camino, las prestaciones en hospitales de día y de noche, las residencias protegidas, entre otros. Sin embargo, no se ha tendido a la ampliación de estos dispositivos<sup>131</sup>, cuestión que se refleja en la composición presupuestaria del sistema de salud mental. En el año 2015 el 77% del presupuesto se destinó a los efectores monovalentes, mientras que el 23% restante se repartió entre los centros monovalentes ambulatorios (7%), las políticas sociales de adicciones (5%), los talleres protegidos (4%), los servicios en hospitales generales y dispositivos intermedios (con menos del 1% cada rubro) (ACIJ, 2015). Así, por ejemplo, no se han abierto nuevas salas para internaciones breves en hospitales generales. Según el último informe de la CESLSM (2015), sólo funcionan parcialmente –debido a la insuficiencia de personal de enfermería especializado- las unidades de los hospitales Piñeiro y Álvarez, inauguradas hace más de 35 años. Tampoco se han creado nuevas casas de medio camino u hospitales de día y de noche; a la vez que se sostiene que los que están en funcionamiento tienen problemas edilicios y de falta de personal (CESLSM, 2010, 2012 Y 2015). Así lo sintetiza un asesor de la Legislatura de CABA:

casas de medio camino hay dos nada más. Una que está en Flores, que pertenece al Borda, y otra residencia protegida en la calle Gorriti. Después no se abrieron más. Después hay un sistema, un dispositivo de atención domiciliaria, el ADOP-ADOPI<sup>132</sup>, que es muy importante pero siempre fue desfinanciado y en este momento está tecleando. O sea que de lo que vos vas a poder observar en el artículo 14º de la 448, prácticamente es poco y nada lo que se puso en funcionamiento (Entrevista a asesor de la Legislatura de CABA, junio de 2016).

---

<sup>131</sup> Para un análisis detallado del funcionamiento de estos dispositivos y su situación en los últimos años, consultar CESLSM, 2010, 2012 y 2015 y ACIJ, 2015.

<sup>132</sup> El Programa de Actividad Domiciliaria Psiquiátrica y Psicológica Programada en situaciones de crisis (ADOP) funciona desde octubre de 2003, mientras que el ADOPI se crea en 2005 y tiene un funcionamiento similar pero es para niños y jóvenes entre 5 y 17 años. “Cabe destacar que en el presente año el Programa ADOP/ADOPI ha sufrido un proceso de desfinanciación alarmante, dada la importancia de mantener y reproducir éstas y otras alternativas de atención a los dispositivos tradicionales” (CESLSM, 2012: 12).

De esta forma, aún si se asumiera acríticamente que el predio que ocupan los hospitales neupsiquiátricos puede quedar disponible para nuevos usos a partir de 2020 debido al cierre de los mismos, -como vimos- el sistema de salud mental adecuado al nuevo paradigma que propone la normativa no ha sido creado y lejos está de serlo, a la vez que la gran mayoría de los pocos dispositivos alternativos funcionan dentro del mismo predio de los hospitales. Entonces, cabe preguntarse qué preveía el GCBA para los pacientes y trabajadores de estos hospitales ante su inminente cierre para dar lugar al distrito gubernamental.

En el año 2008, en paralelo con la convocatoria del primer concurso del Parque Cívico -que, recordemos, contemplaba la refuncionalización de todo el predio de los hospitales- el GCBA presentó públicamente un plan de acción que contemplaba la creación de 10 unidades de internación y un centro único de admisión y derivación. La propuesta – conocida públicamente como “los mini-manicomios”- fue rechazada por los actores que impulsan la modificación del sistema de salud mental en la medida en que replicaba la lógica manicomial pero en centros más pequeños, por lo que iba en contra de los principios de la ley 448 (CESLSM, 2015).

Debido a este fuerte rechazo, esta iniciativa que buscaba reemplazar las funciones de los hospitales Borda y Moyano y, por tanto, liberaba por completo el predio en cuestión no siguió adelante. No obstante, el GCBA continuó con una política de vaciamiento del predio, pero más sutil y lentamente. Las cuestiones que mencionamos previamente sobre la falta de recursos –tanto de personal como de insumos-, el cierre de servicios y los problemas de infraestructura son parte de esta política. Ahora bien, este conjunto de acciones y omisiones también indujo una progresiva disminución en la cantidad de pacientes internados que tampoco fueron derivados a dispositivos alternativos que –como analizamos- no se han creado. Tal como relata un asesor de la Legislatura:

Se da una situación bastante paradójica, que es que pese a que no se llevó adelante un proceso de desinstitucionalización como debía ser de acuerdo a las leyes, tanto de la ciudad como la nacional, el universo de pacientes internados está decreciendo. Entonces esa es la pregunta, qué es lo que está pasando (Entrevista a asesor de la Legislatura de CABA, junio de 2016).

Para el caso del Hospital Borda, de 1.050 personas en el año 2008, según las bases del concurso por el Parque Cívico, quedaron aproximadamente 400<sup>133</sup> en 2016, es decir que la población internada en el hospital se redujo un 60% en el lapso de 8 años. Los trabajadores entrevistados coinciden en que se combinan varios motivos. Por un lado, al tratarse de adultos mayores, en algunos casos, y con problemas de salud, algunos pacientes han fallecido. Luego, dado que el procedimiento para la internación es más complejo y que los tratamientos ambulatorios son más comunes debido a la utilización de psicofármacos, cada vez se producen menos internaciones. Pero fundamentalmente se da un proceso de terciarización que implica derivar a los pacientes a sanatorios y clínicas de internación privadas –que por cierto tampoco se adecúan al nuevo paradigma de salud mental- a través de las obras sociales (CESLSM, 2010, 2012 y 2015).

---

<sup>133</sup> Esta cifra está basada en estimaciones que nos han brindado nuestros entrevistados dado que no existe información oficial pública al respecto. Tal como se sostiene en el informe bianual 2014-2015 de la Comisión Especial de Seguimiento de la Ley N°448, existe una falta de información sobre el sistema de salud mental que dificulta la construcción de diagnósticos al respecto.

Como ejemplo de esto último, uno de los hechos que cobró carácter público en el año 2012 fue el llamado a licitación para la contratación del servicio de internación prolongada de pacientes psiquiátricos (Resolución N°52/MGCB/12), lo que implicaba continuar con la modalidad asilar-manicomial pero privatizando los recursos de los servicios públicos de salud (CESLSM, 2012). La denuncia hecha por parte de las organizaciones que trabajan por la plena implementación de las nuevas normativas de salud mental frenó la licitación; pero de todas formas no impidió el traslado de pacientes a instituciones de similares características a través de las obras sociales.

De esta forma, se completa progresivamente el vaciamiento material –tanto de pacientes como de recursos y servicios (incluso ambulatorios)- del Hospital Borda, y del sistema de salud mental en general, lo que habilita a proponer nuevos usos para un espacio que ahora sí encuentra más próximo de ser “vacío”. Siguiendo a Theodore, Peck y Brenner (2009), podemos pensar este vaciamiento como un proceso de destrucción creativa en la medida en que se requiere desarticular las estructuras e institucionalidades heredadas para crear las condiciones para la construcción de una nueva infraestructura: el distrito gubernamental.

#### **4. Recapitulando**

En este capítulo centramos nuestro análisis en el primer momento de la política pública, en el modo en que es definida la cuestión que da lugar a la propuesta del distrito gubernamental. Por un lado, analizamos una serie de documentos de diagnóstico y planificación –elaborados por el GCBA en conjunto con instituciones vinculadas a la arquitectura y el urbanismo- que caracteriza al predio de los hospitales y su entorno inmediato. Al combinar una mirada experta y oficial sobre determinados espacios urbanos, estos discursos proponen una representación “legítima” sobre la ciudad y buscan orientar la acción sobre ella. De ahí su importancia y validez para rastrear en ellos cómo es definida la cuestión que da lugar a la política urbana que estudiamos en esta tesis.

Por otro lado, analizamos un conjunto de acciones y omisiones por parte del GCBA en relación al predio en cuestión durante todo el periodo en que tuvo lugar el procesamiento de la política del distrito gubernamental (2008-2016). Esto nos llevó a indagar sobre la readecuación del sistema de salud mental, y la situación del Hospital Borda en particular, en la medida en que constituye otra cuestión en agenda que se superpone y se relaciona con nuestro caso de estudio.

Este análisis combinado nos condujo a advertir un proceso de vaciamiento simbólico y material –un proceso de destrucción creativa, en términos Theodore, Peck y Brenner (2009)- del predio en el que se proyectaba el distrito gubernamental. A partir del análisis discursivo de los documentos de diagnóstico, identificamos la expresión “vacío urbano” (o sustitutos como “espacio vacío”, “vacante”, “deteriorado”) como un objeto discursivo que se construye a lo largo de estos discursos para caracterizar al predio de los hospitales y a su entorno inmediato, el barrio de Barracas. Se trata de un objeto que remite a una formación discursiva específica –ligada a la disciplina del urbanismo y la arquitectura- cuyo significado no es estable ni unívoco. Por lo contrario, sus diversas formulaciones producen distintos centramientos y conllevan diferentes implícitos en relación a lo que “debe hacerse” con ese tipo de espacios.

En los primeros documentos, advertimos que la tematización del presente de Barracas y del predio de los hospitales como áreas “deterioradas” y “vacías” se contraponen

con un pasado idílico “con identidad y carácter” al que era preciso retornar. Así las propuestas de intervención buscaban transformar estos espacios mediante procesos de “recharacterización”, “reformalización”, “redefinición”, “revitalización”, etc. A partir del año 2000, -en sintonía con los nuevos modelos de gestión urbana descritos en el capítulo 1- identificamos un cambio en la tematización del barrio y del predio. Al “área deteriorada” y al “espacio vacío” se le comienzan a asociar las expresiones “área de oportunidad” y “área de desarrollo prioritario”. Este desplazamiento se apoya además en un cambio en la figura del enunciador, que combina su rol de experto con un tono persuasivo, más cercano al rol del empresario, y en una ampliación del enunciatario construido que además de contemplar expertos y funcionarios públicos, suma actores privados dispuestos a aprovechar las nuevas “áreas de oportunidad”.

A partir de 2009 -cuando ya se conoce la propuesta del Parque Cívico- se continúa acentuando la idea de oportunidad, pero se refuerza con un “necesario cambio de usos” para que la misma sea aprovechada. Para el caso del predio en cuestión, el cambio de usos implicaba el cierre de los hospitales -y aquí se cruza con la reconversión del sistema de salud mental- y la utilización de esos terrenos para la instalación del Parque Cívico. De esta manera, la recurrente problematización de este predio como “espacio vacío”, “deteriorado”, “sin uso” o con un “uso desprestigiante” constituye el asunto que el poder ejecutivo local transforma en cuestión y, por tanto, habilita y justifica la creación del distrito gubernamental, como una política pública tendiente a “desarrollar” esa zona “deteriorada” del barrio de Barracas.

Ahora bien, en forma paralela y de modo complementario, este predio construido simbólicamente como un “espacio vacío”, es *vaciado* en términos materiales. La falta de recursos -tanto de personal como de insumos-, el cierre de servicios, los problemas de infraestructura y la derivación de pacientes a clínicas privadas a través de las obras sociales forman parte de este proceso de vaciamiento. A esto se le suma, además, el incumplimiento de los lineamientos de las nuevas normativas de salud mental, sobre todo en que respecta a la creación de dispositivos alternativos. Este doble proceso de vaciamiento simbólico y material es que permite al GCBA ir construyendo consensos y generando la viabilidad y las condiciones de posibilidad para la implementación del distrito gubernamental en el predio de los hospitales. Sin embargo, como analizamos en los siguientes capítulos, los actores que se oponen a la construcción del distrito gubernamental disputan la definición de la cuestión en estos términos. Asimismo sus tomas de posición permiten poner en tensión la idea de un “espacio vacío” y pensarlo, más bien, como un *espacio disputado*.

## **CAPÍTULO 4**

### **Un espacio disputado**

#### **La emergencia del conflicto**

En el año 2011, se conoció públicamente el proyecto -más acotado- de construcción del distrito gubernamental en una parte del predio del Hospital Borda, como primera etapa del Parque Cívico. Esta iniciativa, también conocida como “centro cívico”, contemplaba la construcción de un conjunto de edificios donde se radicarían todas las dependencias del poder ejecutivo de la ciudad, hasta entonces distribuidas en distintos puntos del microcentro porteño. Ese año, la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) llevaron adelante el Concurso Nacional de Anteproyectos para los nuevos edificios del Distrito Gubernamental. A partir de entonces, se creó una estructura burocrática dentro del MDU –la Unidad Proyectos Especiales Distrito Gubernamental-; se llamó a licitación pública para la realización de la obra, mediante el decreto N°121/2012 por un monto superior a los 270 millones de pesos, y se adjudicó la misma a la unión transitoria de las empresas Teximco SA, EMA SE y Dal Construcciones.

En ese sector del Hospital Borda funcionaba el taller protegido 19<sup>134</sup> –en el que se realizaban actividades de resocialización a través de la formación en oficios- y permanece aún hoy una cancha de fútbol que utilizan los pacientes. Es precisamente este espacio el que se vuelve objeto de disputa entre distintos actores, fundamentalmente algunas dependencias del GCBA, y parte de los trabajadores del hospital y de Talleres Protegidos, las organizaciones sociales que funcionan dentro del Hospital Borda y algunos legisladores de partidos de la oposición.

Durante todo el 2012 y principios de 2013 los actores que se oponían a la construcción del centro cívico, desplegaron una serie de estrategias para obturar esta iniciativa, entre las que se destacan la movilización, la difusión, la presentación de un proyecto alternativo, la articulación con el poder legislativo y la judicialización del conflicto. Si bien esta última estrategia es el foco de análisis del siguiente capítulo, cabe señalar aquí que, como producto del litigio, los trabajadores obtuvieron a fines de 2012 una medida cautelar que impedía el comienzo de las obras.

Por su parte, el GCBA fue pasando de una estrategia de consenso hacia una más coercitiva, que tuvo su epicentro el 26 de abril de 2013. Ese día la empresa constructora –custodiada por oficiales de la Policía Metropolitana- ingresó al predio del Hospital Borda y demolió el taller protegido 19. Las fuerzas de seguridad reprimieron a trabajadores, legisladores, periodistas y pacientes. La gran difusión de este hecho -inédito en un hospital público-, la medida cautelar que impedía el comienzo de la obra, más otras cuestiones que analizamos en este capítulo, hicieron que el GCBA se reposicionara y mudara sus oficinas a otros edificios –algunos nuevos y otros remodelados- ubicados en la zona sur de la ciudad.

De este modo, el procesamiento de esta política pública supuso la movilización de distintos actores con expectativas, intereses y proyectos contrapuestos en relación a ese espacio disputado. Esta manifestación de protesta u oposición a la implementación de una

---

<sup>134</sup> Talleres Protegidos de Rehabilitación en Salud Mental pertenece a la Dirección General de Salud Mental del Ministerio de Salud de la ciudad de Buenos Aires y tiene como fin acompañar el proceso de resocialización de los pacientes mediante el aprendizaje de diversos oficios, tales como herrería, carpintería, industria textil, entre otros. Entre los distintos talleres que funcionan en este programa se encontraba el taller protegido 19, ubicado en terrenos del Hospital Borda, y destinado a aquellos pacientes que -por diversos motivos- no pueden salir del hospital.

política pública –sostenida en la movilización de un repertorio variado de estrategias, recursos y argumentos por parte de los distintos actores- constituye una situación de conflicto (Melé, 2003b). Particularmente nos interesa pensarla como un conflicto urbano, entendido como un “tipo particular de relaciones sociales que es el resultado de la convergencia espacio temporal de intereses incompatibles (razones de conflicto) entre dos o más actores (partes del conflicto) con respecto a los usos o localización de un pedazo concreto de territorio urbano (componente geográfico del conflicto)” (Von der Dunk *et al*, citado en Meneses Reyes, 2014: 295). En este sentido, se trata de un conjunto de relaciones que no pueden disociarse del territorio urbano concreto en el que tienen lugar.

En este capítulo nos abocamos al análisis de las distintas tomas de posición de los actores involucrados en el procesamiento del distrito gubernamental, en tanto que política urbana. Posamos la mirada en el momento de emergencia del conflicto por el uso de un espacio urbano que si bien, en principio, se trata de un sector específico dentro del Hospital Borda; tiene como horizonte una disputa por la utilización de todo el polígono en donde funcionan los distintos hospitales de atención a la salud mental.

Para ello, combinamos la perspectiva analítica de la política pública –descrita en el punto 4.1 de la Introducción de esta tesis- con aquella interesada en la productividad social de los conflictos (Azuela y Cosacov, 2013; Azuela y Musetta, 2015; Azuela, Melé, y Ugalde, 2015; Melé, 1995; 2003a; 2003b; 2008; 2016; Merlinsky, 2013). Esta última perspectiva, recupera una de las orientaciones centrales de la sociología del conflicto, que es indagar acerca de su productividad social. Así, reconociendo al conflicto como consustancial al funcionamiento de las sociedades –algo señalado tempranamente por Simmel (1903)-, la llamada sociología de las controversias colectivas (Cefai, 2002; Melé, 2003a y 2003b; Chateauraynaud, 2008) se pregunta por los efectos sociales, los aprendizajes, que el procesamiento del conflicto supone para los actores movilizados, tanto en términos territoriales, como jurídicos y políticos (Melé, 2016). Siguiendo esta línea, entendemos que los conflictos urbanos no expresan una falla ni un mal funcionamiento de la acción pública sino que, por lo contrario, son parte constitutiva de la implementación de las políticas urbanas.

Cabe señalar, asimismo, que para legitimar sus posicionamientos, los actores construyen una “generalización” (*montée en généralité*) que les permite demostrar que su movimiento traspasa el interés particular Melé (2003a). Para ello, en su argumentación, se convocan valores y derechos que remiten a un interés colectivo, movilizando concepciones sobre el espacio urbano, la vida en la ciudad, la acción pública, etc. Esta generalización -al igual que la conceptualización de la cuestión (Oszlak & O’Donnell, 1981) y del propio conflicto- no se da de una vez y para siempre, sino que se construye a medida que se procesa la política y se disputa el conflicto, en un interjuego con los posicionamientos de otros actores<sup>135</sup>. De ahí que cobre relevancia el análisis argumentativo y enunciativo de los discursos que circulan y se ponen en tensión durante el desarrollo de un conflicto. Por ello,

---

<sup>135</sup> Con esto último, reconocemos que el anclaje en valores no es una segunda etapa en la movilización, sino que está presente desde sus orígenes y a lo largo del desarrollo del conflicto. A la vez, entendemos que la generalización, más que un proceso estratégico (en el sentido de una intencionalidad completamente consciente), es un proceso constitutivo en el procesamiento de una política pública en la que se movilizan actores con intereses y expectativas contrapuestas en relación a un espacio disputado. Asimismo, el análisis de los discursos desde la perspectiva que aquí adoptamos, colabora en borrar esta intencionalidad consciente y pensar más bien en condiciones de posibilidad y de emergencia de las construcciones argumentativas en las que se apoya la generalización. De este modo, recogemos la crítica elaborada por Melé (2016), en trabajos posteriores, al concepto de “generalización”, lo que nos permite hacer un uso productivo del mismo en nuestro análisis.



en este capítulo también incluimos en nuestro análisis la dimensión de la *política como discurso*, uno de los objetivos de esta tesis. Así, a partir del análisis de un corpus heterogéneo de discursos<sup>136</sup>, indagamos sobre la tematización del predio en cuestión, del proyecto oficial que allí se quiere llevar a cabo y de las estrategias desplegadas por los distintos actores.

Como señalamos oportunamente en la introducción de esta tesis (punto 4.3), el análisis de la argumentación permite “comprender cómo los elementos de un saber compartido autorizan una operación de persuasión” (Amossy, 2000: 5). Estos elementos dóxicos (Amossy, 2000) atraviesan al sujeto hablante, provienen del nivel interdiscursivo, pero son reconocibles a nivel intradiscursivo a partir de operaciones argumentativas y enunciativas. Por ello, nuestro análisis se apoya necesariamente en la deconstrucción de estas operaciones del intradiscursivo, pero teniendo como horizonte su vínculo con el interdiscursivo, con las formaciones discursivas, con la heterogeneidad constitutiva (Aurhier-Revuz, 1984). Así, a lo largo del análisis vamos trazando las condiciones de emergencia de las distintas construcciones argumentativas y tematizaciones, los discursos previos en los que se apoyan y con los que discuten, en definitiva, sus condiciones de producción (Verón, 1988).

Organizamos el capítulo en tres bloques, cada uno de los cuales se subdivide a su vez en distintos apartados. En el primer bloque, analizamos principalmente el posicionamiento y los argumentos movilizados por los trabajadores y organizaciones que se opusieron al desarrollo del distrito gubernamental. En el segundo, indagamos sobre las estrategias y argumentos desplegados por el GBCA a lo largo del procesamiento de esta política. Dentro de este bloque, consideramos en apartados específicos el tratamiento legislativo de la ley N° 4.443 de venta del Edificio del Plata y los reposicionamientos y nuevas alianzas que supuso; así como también, el operativo llevado a cabo por la Policía Metropolitana en el Hospital Borda el 26 de abril de 2013. Luego de este episodio, todos los actores se reposicionaron, movilizando estrategias y argumentos que estudiamos en el tercer y último bloque de este capítulo.

## 1. “Una estrategia de protección”

Ante el avance en el desarrollo del distrito gubernamental, parte de los trabajadores de Talleres Protegidos y del Hospital Borda –en su mayoría agremiados a ATE-, en conjunto con algunos legisladores de la oposición<sup>137</sup>, algunas organizaciones que trabajan dentro del hospital como dispositivos alternativos (como Cooperanza, La Colifata, Frente de Artistas del Borda, Pan del Borda, etc.) y otros colectivos y personas externos al hospital, pero comprometidos con la situación, desplegaron una serie de estrategias para obstaculizar esta iniciativa. Identificamos al menos cuatro estrategias simultáneas en estos grupos de actores que, en un primer momento, actuaron de manera conjunta entre sí. Entre las medidas adoptadas, realizaron un acampe de seis meses en el taller protegido 19. En segundo lugar,

---

<sup>136</sup> El corpus está conformado mayormente por entrevistas en profundidad realizadas a trabajadores del hospital y de Talleres Protegidos, a asesores de la Legislatura y a un integrante de la comisión impulsora del Nodo de Promoción de Salud; proyectos de ley; versiones taquigráficas de audiencias públicas y sesiones legislativas; actas de reuniones de la Comuna 4; y gacetillas de prensa y conferencias de prensa de funcionarios públicos del GCBA. Para su análisis tuvimos en cuenta el tipo de discurso y el género al que pertenece cada uno, lo que facilita la identificación de rupturas de la isotopía estilística y el empleo de las herramientas más adecuadas para el análisis en cada caso.

<sup>137</sup> Algunos de ellos fueron: María Elena Naddeo, Aníbal Ibarra (Frente Progresista y Popular FPYP), Fabio Basteiro, Laura García Tuñón (Buenos Aires Para Todos), Virginia González Gass (Proyecto Sur), Alejandro Bordart (MST-SUR), Rocío Sanchez Sandía (Coalición Cívica) y María José Lubertino (Frente Para la Victoria).

en concordancia con la estrategia de movilización, buscaron difundir la problemática con el objetivo de que tomara carácter público mediante su inclusión en la agenda mediática. En tercer término, elaboraron y presentaron un proyecto urbano alternativo para la refuncionalización de esos terrenos. Por último, recurrieron a la instancia judicial de la ciudad, lo que dio lugar a una medida cautelar. En este primer bloque, analizamos cada una de estas estrategias –excepto la judicialización del conflicto<sup>138</sup>- teniendo en cuenta que fueron llevadas a cabo por actores heterogéneos entre sí.

En este sentido, agrupamos a los actores en función de sus tomas de posición a lo largo del conflicto, lo que nos condujo a identificar inicialmente dos grupos de actores que se opusieron abiertamente a la construcción del distrito gubernamental en dicho predio. Por un lado, los trabajadores y las organizaciones sociales del hospital y, por el otro, un grupo de legisladores opositores. Todos ellos actuaron, en un primer momento, de manera conjunta; pero posteriormente, a raíz de otras discusiones en agenda, se fragmentaron para volver a unificarse luego de la represión del 26 de abril de 2013. Tal como apunta Melé (2003a: 6), “las situaciones de conflicto tienen también un rol de estructuración social. Ellas producen asociaciones, alianzas y coaliciones, multiplicando las interacciones entre participantes”. Así a lo largo del procesamiento de esta política se produjeron coaliciones inestables entre los distintos actores (los distintos gremios, las organizaciones, los legisladores), que serán analizadas en esta sección.

Es importante señalar que, como señaláramos anteriormente, si bien consideramos a “los trabajadores” como un actor, se trata de una construcción analítica compleja y plural que “expresa y resume una infinidad de actitudes, percepciones y conductas de múltiples actores que, en última instancia, dan lugar a tomas de posición atribuidas genéricamente a ese colectivo” (Oszlak, 2011: 107). En este sentido, los cinco gremios que tienen injerencia en el Hospital Borda (Sindicato Único de Trabajadores del Estado –SUTECBA-, Unión Personal Civil de la Nación –UPCN-, Asociación de Médicos Municipales, la Federación de Profesionales y ATE) mantienen diferencias internas y entre sí, fundamentalmente, en lo que respecta a la reconversión del sistema de salud mental en el marco del debate sobre el proceso de desmanicomialización. Diferencias que, a su vez, están atravesadas por las concepciones y abordajes de la salud mental que propician las distintas disciplinas (medicina, psiquiatría, psicología, trabajo social, enfermería, etc.).

De modo que, los diferentes posicionamientos en torno a la transformación del sistema de salud mental atraviesan también el conflicto por el distrito gubernamental, influyendo en las alianzas temporales que tejieron los diferentes actores. Así muchos de los entrevistados manifestaron encontrarse en una situación paradójica por tener que defender una institución (el manicomio) con la que no están de acuerdo:

Uno quedó enganchado en una situación verdaderamente dilemática, porque una cosa es defender el hospital público y otra cosa es defender el manicomio. Yo defendiendo el hospital público: no toquen el Borda para quedarse con el Borda, pero ojo que yo defendiendo la cuestión de la infraestructura, de los terrenos, de lo que implica la propiedad para la ciudad pero no el modelo que está establecido ahí adentro. (Entrevista a asesor de la Comisión de Salud de la Legislatura de CABA, junio de 2016)

---

<sup>138</sup> La estrategia de judicialización y las articulaciones entre la política, el conflicto y el litigio se analizan detalladamente en el capítulo 5 de esta tesis.

Siempre hubo una adhesión total a la lucha contra el macrismo, contra la construcción del centro cívico. Porque claro, fíjate ahí, por decirlo de algún modo, por derecha y por izquierda, confluye la oposición a la pérdida de terrenos en el Borda, o ese avance hacia ese servicio que se brindaba, o ese taller. Entonces tanto quienes defienden al manicomio como tal y a lo instituido como tal, como quienes defienden la desmanicomialización, pero que no implica el cierre compulsivo de la institución, confluyen en que esto no puede ser. (Entrevista a psicólogo, ex trabajador concurrente del Hospital Borda, septiembre de 2015)

Al igual que “los trabajadores”, “los legisladores” también constituyen en este caso un actor heterogéneo y, tal como veremos en el apartado 2.1, su comportamiento es “el resultado agregado y a menudo contradictorio de múltiples interacciones” (Oszlak, 2011: 107).

### *1.1. Disputando legitimidad: la salud pública frente al “negocio inmobiliario”*

El proyecto de construcción del distrito gubernamental en parte del predio del Hospital Borda fue conocido por los trabajadores y las organizaciones a mediados de 2012, luego de la licitación (febrero) y adjudicación (agosto) de la obra. A partir de entonces, estos actores comenzaron a desplegar una serie de estrategias combinadas: movilización, difusión, negociaciones entre los distintos espacios y gremios del hospital, articulación con la Legislatura, judicialización, y elaboración de un proyecto alternativo para estos terrenos. Tal como lo señala un trabajador de Talleres Protegidos muy involucrado en el desarrollo del conflicto:

Nos dimos una estrategia que yo te diría integral: la lucha de los trabajadores, cautelar y Legislatura. Con eso logramos armar una estrategia de protección que nos permitía operar (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015).

Tal como se observa en el cuadro 4.1, la “estrategia de lucha” llevada a cabo por los trabajadores y organizaciones es tematizada por ellos mismos como una “resistencia”, “protección”, “defensa” de un espacio (el taller protegido 19) protagonizada por un “nosotros” (los trabajadores legitimados en asamblea) con el apoyo de jóvenes y organizaciones sociales y políticas frente a un “otro” (el GCBA) que quiere llevar a cabo un “negocio inmobiliario”. Se construye así un interés colectivo en riesgo (la atención pública de la salud) por el avance de un proyecto que responde a un interés particular (un negocio inmobiliario). Asimismo el espacio disputado puntalmente en este conflicto (el taller protegido 19) es tematizado como “la cabecera de playa” de un proyecto más grande que abarca todo el polígono de los hospitales, donde se haría el Parque Cívico completo. Esta construcción argumentativa, particularmente la referencia al “negocio inmobiliario”, tiene como condición de posibilidad precisamente la inserción del centro cívico en la política de distritos y de esta última en los procesos de renovación urbana y de valorización inmobiliaria que describimos en el capítulo 2. Asimismo, cabe señalar que no se trata de una construcción que aparece exclusivamente en este conflicto, sino que emerge recurrentemente en discursos que circulan en el marco de otras controversias en relación

al espacio urbano de la ciudad de Buenos Aires<sup>139</sup>. Sin duda, en esto último incide la interacción entre los actores implicados en los diferentes conflictos, quienes, en muchos casos (incluido éste), tejen redes y alianzas entre sí, al menos en alguna de las instancias por las que atraviesa la controversia.

Esta tematización aparece tanto en las entrevistas realizadas a trabajadores y personas involucradas en el conflicto (Cuadro 4.1) como en distintos documentos en los que se recuperan las voces de organizaciones, legisladores y -“expertos” que se oponen a la construcción del distrito gubernamental en el Borda, documentos que analizamos en los diferentes apartados de este capítulo. Veamos a continuación algunas secuencias discursivas de las entrevistas donde aparece esta repetición de lexemas y estos repertorios argumentativos:

**Cuadro 4.1** Construcción argumentativa de los actores que se oponen al centro cívico<sup>140</sup>

Sobre la movilización	Sobre el espacio disputado	Sobre el proyecto del distrito gubernamental
<p>Hicimos una permanencia pacífica <u>en defensa del taller</u>. Estuvimos seis meses durmiendo en el taller, <u>todos los días</u>. <u>Más de 60 compañeros</u> haciendo turnos, cocinando, comiendo, dormíamos ahí. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015).</p> <p>Nos pasamos el Año Nuevo y de Navidad adentro. Fue una decisión, <u>hicimos una asamblea</u> y dijimos “de acá no se mueve nadie”. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015).</p> <p>Hemos estado <u>resistiendo</u> 120 días junto con nuestros compañeros y vamos a estar allí hasta que se desista de esta posición de hacer un centro cívico en un hospital, de <u>dejar a los pacientes sin tratamiento y de privatizar la salud</u> (Intervención de un trabajador de Talleres Protegidos en una audiencia pública de diciembre de 2012)</p>	<p>En realidad el objetivo no era ese pedacito, esa era la <u>cabecera de playa</u>. El objetivo empezaba desde el Rawson hasta la estación Solano. (...) No es que ponemos ahí cuatro oficinas, no, la cabecera era esa para después expandirse hacia la izquierda y hacia la derecha y <u>atravesar todo</u>. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015).</p> <p>El Borda es <u>el único hospital público y gratuito</u> para la salud mental. (...) (el predio donde se quieren construir los edificios del distrito gubernamental) es <u>el único espacio verde</u> que tienen los internos (Intervención de un trabajador de Talleres Protegidos en una audiencia pública de diciembre de 2012)</p>	<p>En realidad lo que querían poner ahí era sede administrativa del gobierno de la ciudad, entonces nosotros nos enteramos que era un <u>negocio inmobiliario</u> de 434 millones de mangos. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015).</p> <p><u>La idea es Puerto Madero-Boca-Barracas</u>. Hacer todo un corredor que mantenga la estética, a quién está destinado. (Entrevista a asesor de la Comisión de Salud de la Legislatura de CABA, junio de 2016).</p> <p>A través de esta renovación urbana <u>encubren un negocio</u>. (Entrevista a integrante de la comisión impulsora de NPS-B, septiembre de 2016).</p> <p>Cuando estaba en la guardia, los pacientes de guardia del barrio decían que les venía la gente a sus casas a ofrecer de comprarle los terrenos porque <u>ya se sabía qué iba a haber</u>. (...) Entonces la gente te decía que</p>

<sup>139</sup> Nos referimos a una cantidad de organizaciones sociales, vecinales y sindicales, fundaciones y ONGs que – desde distintos ámbitos- discuten los procesos urbanos que tienen lugar hoy en la ciudad de Buenos Aires. Muchos de estos movimientos confluyeron, hacia el año 2016, en el espacio “Es nuestra Buenos Aires”.

<sup>140</sup> El subrayado es propio en todas las citas directas del capítulo 4, excepto que se indique lo contrario.

		de acá de estas cuadras a comprarles las casas, a ofrecerles plata, plata, plata porque ya se sabía que después iban a valer otra cosa. Esto te hablo 2010. (Entrevista psicóloga trabajadora del Hospital Borda, septiembre de 2015)
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del corpus de entrevistas.

La estrategia de movilización, protagonizada por los trabajadores de Talleres Protegidos agremiados en ATE, consistió fundamentalmente en un acampe de seis meses (durante la segunda mitad del 2012) dentro del taller protegido 19. Esta decisión –tal como se expresa en los fragmentos de las entrevistas del cuadro 4.1- requirió también una estrategia de construcción de consenso al interior del hospital y del gremio, de ahí la referencia a la asamblea como espacio de legitimación.

En relación a la articulación con la Legislatura de la CABA, se destaca por un lado la judicialización del conflicto en forma conjunta entre representantes gremiales de ATE de Talleres Protegidos y de algunos legisladores de la oposición –que analizamos detalladamente en el capítulo 5- y la presentación de una serie de proyectos de ley antes y después de la represión dentro del hospital. Aquí nos detenemos en uno de ellos, el proyecto de declaración N°2180-D-2012 presentado en agosto de 2012 por la entonces legisladora del partido Nuevo Encuentro, Delia Bisutti<sup>141</sup>.

Si bien no fue tratado, el proyecto buscaba que la Legislatura declare “su preocupación ante la construcción del llamado “Centro Cívico” en los terrenos en donde se llevan a cabo los Talleres Protegidos del Hospital de Salud Mental “José Tiburcio Borda”” (LCBA, 2012: 1). En sus fundamentos, se construye un enunciador asociado al rol de funcionario, de “representante público” al servicio de la comunidad. Un enunciador que le habla a sus pares, también legisladores, que como tales tienen “la obligación de responder a las demandas de los trabajadores” y, en este sentido, solicita que voten a favor (“que acompañen”) el proyecto de declaración. El argumento de “defensa” del hospital se retoma también en este documento, mediante el uso del pasivo y de nominalizaciones que tematizan al hospital y a su comunidad (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2:** Tematización del hospital y su comunidad en el proyecto de declaración N°2180-D-2012

El hospital La comunidad del hospital	carga con muchas marcas de abandono y descuido vuelve a ser golpeado viene sufriendo es atropellada
--	--

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de declaración N°2180-D-2012.

El uso del gerundio y expresiones como “vuelve a ser golpeado”, “es cada vez mayor” o “en los últimos años” inscriben al proyecto del distrito gubernamental en una cantidad de situaciones problemáticas que atraviesan al hospital, dan cuenta de una continuidad y de

<sup>141</sup> Los restantes proyectos de ley se analizan en los sucesivos apartados de este capítulo.

que no se trata de un hecho aislado. De este modo, se remite al proceso de destrucción creativa (Theodore, Peck y Brenner, 2009) del sistema de salud mental, que reconstruimos en el capítulo 3. Pero como contrapartida, en este proyecto se disputa la idea de que el predio donde se busca instalar el centro cívico constituya un “espacio vacío” (tal como lo presenta el GCBA):

Allí funciona el Taller Protegido 19, (...) se encuentra totalmente activo.

En estos terrenos también se encuentra la cancha de fútbol, el único lugar donde los internos pueden desarrollar actividades deportivas (LCBA, 2012: 2).

Por otro lado, el accionar del GCBA con respecto al centro cívico es caracterizado en este documento con lexemas con una acentuación negativa, tales como “metodología irregular”, “atropello”, “arbitrario”. Se produce un efecto persuasivo mediante el empleo de un topos retórico<sup>142</sup> (“todo aquel que”) que supone un implícito: “el compromiso con el tratamiento de los internos también debería ser una preocupación de todo aquel que bregue por la defensa del derecho a la salud” (LCBA, 2012: 3). Así la invocación de un derecho lesionado funciona como recurso, no sólo jurídico, sino también argumentativo para legitimar una posición determinada (Azuela, Melé y Ugalde, 2015).

### *1.2. Nodo de Promoción de la Salud: otra forma de territorialización*

Frente al proyecto oficial del distrito gubernamental, un grupo de organizaciones, colectivos, entidades académicas, arquitectos, profesionales y trabajadores de la salud<sup>143</sup> constituyó una comisión que elaboró, puso en discusión y consensuó una “propuesta urbana integral” para el conjunto del predio de los hospitales. Esta propuesta se fue desarrollando desde el año 2010 y finalmente se presentó como proyecto de ley (Expediente N°3834-P-2016) en la Legislatura porteña a fines de 2016 con el nombre de “Nodo de Promoción de la Salud-Barracas” (NPS-B).

Definido como una “propuesta urbana para tiempos post-manicomiales”<sup>144</sup>, el NPS-B propone la rezonificación del polígono completo donde funcionan los hospitales y una serie de reparcelamientos para llevar a cabo un proyecto urbano que combine tres áreas programáticas (plano 4.1): a) un área correspondiente a la gestión y abordaje de la salud pública orientada a la prevención, atención y promoción de la salud; b) un área de

---

<sup>142</sup> Los topos retóricos son esquemas, estructuras formales, moldes en los que pueden introducirse distintos enunciados (Amossy, 2000).

<sup>143</sup> La Comisión Impulsora del NPS-B está integrada por las siguientes organizaciones, instituciones y personas: Cooperanza, Agrupación La Cueva, Encuentro Nacional de Prácticas Comunitarias en Salud, La Puerta Centro de Salud Arte y Pensamiento, Ático (Cooperativa de Trabajo en Salud Mental), Ático ImplicArte, Taller Libre de Proyecto Social (FADU-UBA), Grupo Mente Activa, Primera Escuela de Psicología Social E. Pichón Riviere, Raúl Camino (Médico Psiquiatra Director de la experiencia Comunidad Terapéutica en Federal), Alfredo Grande (Médico Psiquiatra y Psicoanalista Creador de la Cooperativa El Ático y Secretario organizador del encuentro de acciones desmanicomializadoras), Vicente Zito Lema (Psicólogo Social, Abogado, Escritor, Dramaturgo, Defensor de los Derechos Humanos y Decano de la Universidad de los Trabajadores), Héctor Fenoglio (Psicoanalista Director del Centro de Salud La Puerta), Oscar Ciancio (Militante por la salud), Hernan Chocrón (Militante por la Salud), Carlos Barral (Psicólogo Social), Sergio Gagliano (Arquitecto, Docente, Investigador FADU-UBA), Yamila Maita (Arquitecta), Ana Clara Sampaolesi (Arquitecta), Laura Cutufia (Arquitecta), Aldo Guzman (Arquitecto), Pablo Curra (Arquitecto), y Pablo Francisco (Arquitecto). El Equipo Técnico Social que desarrolló el anteproyecto y los aspectos técnicos y legales del proyecto de ley está conformado por: Arq. Sergio Gagliano/Hernán Chocrón/Arqta. Yamila Maita/Arqta. Laura Cutufia/Arqta. Ana Clara Sampaolesi/Arq. Aldo Guzmán/Arq. Pablo Curra/Arq. Pablo Francisco.

<sup>144</sup> Folleto de presentación del NPS-B, año 2016.

equipamiento educativo y cultural “de carácter público y estatal”; c) un área destinada a un nuevo Parque Público Urbano incorporando espacios verdes e infraestructura pública para deportes, educación, recreación, etc. Según la propuesta, cada una de estas áreas sería gestionada por una mesa de trabajo y consenso con participación de la comunidad, mientras que el proyecto en su conjunto sería llevado a cabo y luego gestionado por un Consejo de Gestión Integral del Nodo<sup>145</sup>.

La zona 1 Área de Salud (plano 4.2) implica la transformación de la infraestructura de las instituciones monovalentes de salud mental “en una nueva estructura polivalente de atención de la salud, o sea, en un Hospital General de carácter público y estatal”<sup>146</sup>. Asimismo, contempla la inclusión de efectores y dispositivos –algunos nuevos y otros en funcionamiento- adecuados a las nuevas normativas de salud mental. En este sentido, en el artículo 14 se exige la continuidad laboral de la totalidad de los trabajadores, “readecuando sus funciones y su labor a los nuevos programas que se constituirán en el NPS-B y en cumplimiento de la Ley Nacional de Salud Mental” (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

Por otro lado, sobre la calle Suarez, el NPS-B prevé la construcción de una nueva infraestructura (plano 4.2) destinada a programas educativos y culturales en todos los niveles (inicial, primario, secundario, terciario y universitario), denominado Nodo Educativo Cultural (NEC). Toda esta infraestructura pública de salud, educación y cultura estaría rodeada –según la propuesta del NPS-B- de un Parque Público Urbano (plano 4.2) que además de las áreas verdes incorporaría infraestructura recreativa, para deportes y para actividades de producción social, y espacios de museo y memoria. Asimismo, el proyecto propone demoler los muros perimetrales de todo el predio y crear un nuevo sistema de calles, caminos y senderos<sup>147</sup>.

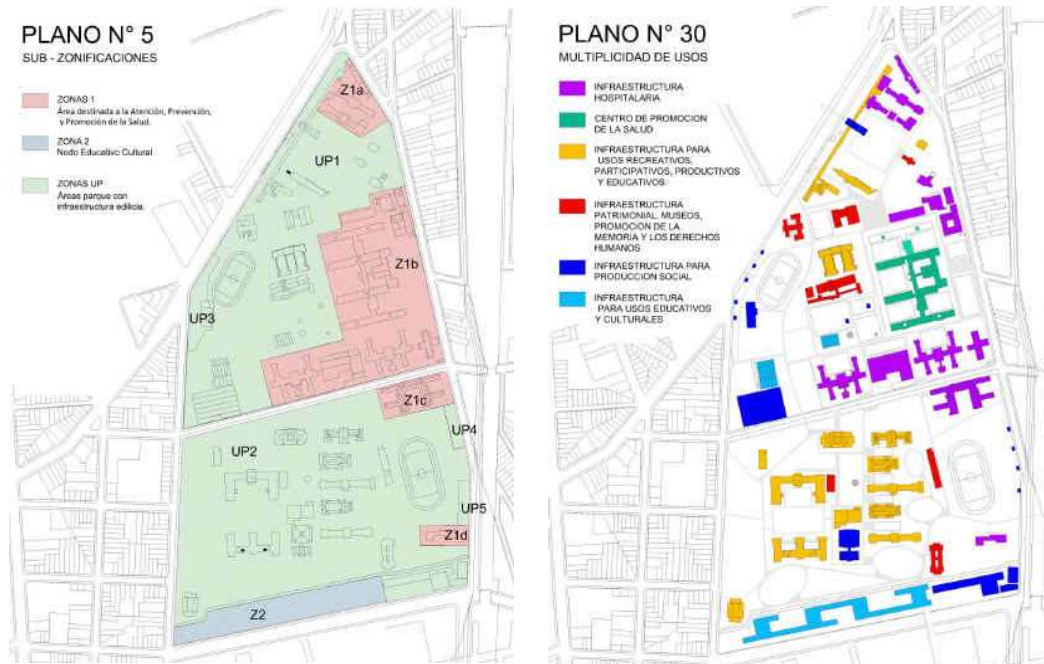
---

<sup>145</sup> Este consejo estaría “integrado por representantes de las tres mesas de trabajo y consenso que conforman la administración de las distintas zonas funcionales y representantes del Equipo Técnico Social autor del anteproyecto” (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

<sup>146</sup> Folleto de presentación del NPS-B, año 2016, pp. 6.

<sup>147</sup> Asimismo, cabe señalar que la propuesta del NPS-B busca, además, resignificar el predio completo a partir de la construcción de una memoria crítica, “como acto de reparación histórica”, sobre lo que sucedió en estos espacios de encierro, tanto en relación a las prácticas manicomiales como al hecho de que ciertos espacios funcionaron como Centros Clandestinos de Detención y Tortura durante la última dictadura militar. En este sentido, los edificios en donde funcionaban la ex Unidad Penitenciaria N°20 del Hospital Borda y la ex Unidad Penitenciaria de Mujeres N°27 dentro del Hospital Moyano serían transformados en el NPS-B en espacios para la promoción de los Derechos Humanos.

**Planos 4.1 y 4.2:** Plano del polígono completo subdividido en las tres grandes áreas (izq.) y con los distintos usos previstos para el NPS-B (der.)



Fuente: Proyecto de ley Nudo de Promoción de la Salud – Barracas, Anexo II Planos y Esquemas, páginas 29 y 54.

En el proyecto del NPS-B se reconoce explícitamente al predio de los hospitales como un espacio disputado, tanto política como jurídicamente. En los fundamentos del proyecto de ley se incorpora un análisis de contexto en relación a las políticas urbanas de la ciudad de Buenos Aires, entre las que se incluye el proyecto del distrito gubernamental. Dicho análisis sostiene que la tierra constituye un “bien escaso” y que es “precisamente, esa escasez del recurso tierra, lo que convierte a los terrenos en que se erige la actual infraestructura pública de salud mental en un bien tan preciado, y en materia de creciente disputa política y jurídica” (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

Centrándonos en la productividad social de este conflicto por un espacio urbano, la iniciativa del NPS-B puede ser considerada como otra forma de territorialización (Melé, 2003b) que confronta con los modos de espacialización propuestos por la acción pública para este predio. Ante el “planteo urbanístico” del distrito gubernamental, estos actores responden con otro proyecto, también urbanístico, que viene a discutir los usos a instalar en ese espacio disputado. Se valorizan elementos territoriales amenazados (“los recursos públicos de salud”) y se movilizan tópicos en la construcción de la argumentación contra este proyecto, en este sentido, se trata de una territorialización reactiva (Lolive, 2003, citado en Melé, 2003b):

Había dos opciones desde la desmanicomialización. Una seguía sosteniendo lo que está y la otra era la que proponía el Gobierno de la Ciudad: esto se desafecta todo con la excusa de que hay que desmanicomializar, desmanicomializamos a la fuerza de este modo. Y nosotros dijimos, bueno, a estos dos planteos te le podés oponer con un planteo



urbanístico -son dos planteos urbanísticos en realidad- que contemple las transformaciones en salud mental que tiene que haber. O sea, esa fue la consigna. Eran dos consignas: defender los recursos públicos de salud, sobre todo, y aportar a las transformaciones en salud mental. (Entrevista a integrante de la comisión impulsora de NPS-B, septiembre de 2016)

Por otro lado, desde la perspectiva de análisis de la política pública, al proponer el NPS-B como un aporte a “las transformaciones en salud mental” estos actores están rompiendo con la lógica de continuidad que plantea el ejecutivo local entre el cambio de paradigma en salud mental y la reconversión de usos de estos terrenos<sup>148</sup>. A la vez discuten la caracterización de los mismos como “espacios vacíos” y, de esta manera, disputan la definición de la cuestión. En este sentido, el NPS-B se presenta como una “propuesta superadora” del distrito gubernamental en la medida en que resuelve el problema público (Subirats *et al*, 2008) vinculado a la reconversión del sistema de salud mental; y a la vez conserva el uso público de todo el polígono. De esta forma, el proyecto de ley del NPS-B se postula además como una solución a otra cuestión que emerge a raíz del proyecto del centro cívico: “la puesta en riesgo de los recursos de salud” y “el riesgo de pérdida de las condiciones ambientales que estos predios presentan” (Expte. N°3834-P-2016: s/n). Desde esta perspectiva, para estos actores, el Parque Cívico pasa a ser en sí mismo una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) a resolver y para ello se contrapropone, se elabora como alternativa superadora, el NPS-B.

En cuanto a la construcción de argumentos, nuevamente en los documentos del NPS-B se refuerza el lugar común<sup>149</sup> (Amossy, 2000) de “defensa de lo público” frente a los intereses privados. A lo largo de todo el proyecto, el NPS-B es tematizado como una propuesta “participativa” (o sustitutos como “esfuerzo de vertiente comunitaria” y “democracia participativa”) que busca defender el “bien común” frente a un proyecto “inconsulta” (el Parque Cívico) que constituye una “operación urbana” que beneficia a “sectores y grupos relacionados al negocio y al desarrollo inmobiliario” (Expte. N°3834-P-2016: s/n). Asimismo, vemos que se reconocen explícitamente los procesos de renovación urbana y valorización inmobiliaria como marco contextual del distrito gubernamental:

El proyecto se plantea en defensa de los recursos públicos de salud, y las condiciones ambientales existentes en los predios, frente a políticas, procesos urbanos, acciones especulativas y/o de transferencia de los mismos a la órbita privada, que puedan poner en riesgo su preservación y existencia (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

En un contexto donde con frecuencia los bienes públicos y recursos del bien común son puestos en riesgo de pérdida, en cuanto la disposición de estos para grandes negociados generalmente relacionados al desarrollo urbano, y donde las concepciones manicomiales de abordaje en salud mental redoblan su apuesta bajo nuevos formatos (...), surge desde la comunidad misma, la voluntad de generar una propuesta urbana que dé respuesta a las múltiples variables y complejidades que presenta el actual contexto en relación a las temáticas urbanas y de salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

---

<sup>148</sup> Para profundizar al respecto, remitirse al capítulo 3.

<sup>149</sup> La noción de lugar común que Amossy (2000) retoma de Aristóteles constituye uno de los distintos elementos dóxicos, particularmente refiere a un tema consagrado a una opinión compartida en la que se apoya la argumentación.

La “defensa de lo público” es también reforzada mediante la comparación en imágenes entre ambos proyectos (NPS-B y Parque Cívico), resaltando tanto la creación de programas 100% “públicos y estatales” como el porcentaje de espacios públicos y superficie verde que incluye cada uno de ellos (imágenes 4.1, 4.2 y 4.3):

**Imágenes 4.1, 4.2 y 4.3:** Comparación entre la situación actual, la propuesta del distrito gubernamental y del NPS-B según usos (4.1), espacios verdes (4.2) y espacios públicos (4.3)

SUPERFICIE DESTINADA A TIPOS DE PROGRAMAS		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA OFICIAL	NODO PROMOCIÓN DE SALUD
<p>Superficie destinada a servicios de salud Otros usos.</p> 	<p>Usos administración pública GCABA Otros usos.</p> 	<p>Programa públicos de salud. Programas cultural educativos. Espacio público con Programas sociales.</p> 
<p>Aprox. el 90% de la superficie esta destinada a Servicios de salud, hoy con la exigencia de iniciar un proceso de adecuación con plazo final para el año 2020, en cumplimiento de la Ley Nacional de Salud Mental 26657.</p>	<p>Generación de nuevo tejido urbano con un pequeño porcentaje destinado a programas público administrativos, y el resto de programas a determinar. Se considera solo el corredor intermedio como aporte de espacio público.</p>	<p>-100% Programas públicos Estatales. - Programas específicos de salud. - Programas Cultural Educativos. - Espacio Público con Programas de desarrollo social con eje en la salud. Contempla el cumplimiento Ley 26657</p>

% DE SUPERFICIE DESTINADA A ESPACIO PUBLICO-		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA OFICIAL	NODO PROMOCIÓN DE SALUD
		
<p>Actualmente no aporta superficie para uso de espacio público para la ciudad.</p>	<p>Aporta un recorte limitado de superficie para destino de espacio público.</p>	<p>Se determinan la totalidad de las áreas abiertas existentes en los predios como nuevo espacio público para la ciudad.</p>

SUPERFICIE VERDE		
SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA OFICIAL	NODO PROMOCIÓN DE SALUD
		
Superficie actual. Considerable banco de áreas verdes y valiosas especies arbóreas con uso y acceso restringido, y desvinculados de la trama de la ciudad.	Superficie verde con destino de Parque Público. Plantea importante reducción sobre la cantidad de superficie actual existente.	Se mantiene aprox. entre el 95% y el 100% de la superficie actual con nuevo destino de Parque Público Urbano.

Fuente: Proyecto de ley NPS-B, Anexo II: Anteproyecto urbanístico arquitectónico, s/n.

Otro aspecto importante a señalar es la disputa simbólica que propone el NPS-B también en cuanto al uso del sector específico donde funcionaba el taller protegido 19 que fue demolido por orden del GCBA el 26 de abril de 2013. En ese lugar, el NPS-B previó la construcción de un nuevo edificio destinado al uso de los Talleres Protegidos, edificio compuesto por “cuatro módulos de talleres elevados en dos plantas e intercalados entre sí, con el objeto de generar una planta baja libre que permitiera, preservar y exponer las ruinas que persisten del antiguo edificio, y relacionarse de manera integrada con el paisaje natural circundante” (Expte N° N°3834-P-2016, Anexo III, s/n).

Por último, las referencias al carácter participativo del proyecto del NPS-B se anclan en el amplio proceso de debate y discusión por el que atravesó, tanto dentro del hospital, como en otros ámbitos (universidades, Legislatura, redes y organizaciones vinculadas a la salud y al urbanismo, congresos, etc.). En palabras de uno de sus impulsores:

Nos llamábamos Comisión Impulsora del Nodo de Promoción de la Salud. El espacio era abierto, pero había una comisión. Nos juntábamos semanalmente e internamente nos organizábamos. Bueno, algunos nos ocupábamos de la arquitectura, otros investigaban lo que era salud (...) (Entrevista a integrante de la comisión impulsora de NPS-B, septiembre de 2016)

El proceso de discusión duró cerca de tres años (2010-2013) e implicó tejer acuerdos con distintos sectores de la atención de la salud mental, incorporando modificaciones y aportes.

En un momento ya eran más de diez organizaciones participando y gente particulares, muchos referentes históricos de salud mental. Estaba esta persona Zito Lema, Alfredo Grande, Raúl Camino, que son como referentes de distintas experiencias. (...) Y nada, se abrió un ámbito de debate muy rico. Imaginate, todas las organizaciones autogestivas que trabajaban en el hospital con otra visión de lo que es la salud y estos referentes,

más la mezcla con los arquitectos la verdad es que fue bastante.... Bastante rico. (Entrevista a integrante de la comisión impulsora de NPS-B, septiembre de 2016)

Yo le he dado mucha asistencia en función de ir modificando el proyecto porque también había que tener cuidado. No sea cosa de que cuidamos lo público... pero bueno llevar un nodo de salud era para lo estatal, pero utilizarlo no solo para hacer un hospital general, sino que fuera un espacio de cultura, de educación, con escuelas, polideportivos, porque eso da para hacer muchas cosas (Entrevista a asesor de la Comisión de Salud de la Legislatura de CABA, junio de 2016)

Durante los años siguientes (2014-2016) se trabajó en convertir la propuesta del NPS-B en un proyecto de ley, con las características propias del género. Para ello un grupo de integrantes de la comisión impulsora del NPS-B conformó un “equipo técnico social” que –acompañado por distintos asesores- elaboró el anteproyecto y los aspectos técnicos y legales del proyecto de ley:

Este equipo desarrolló durante el proceso un *expertise* particular, conjugando el propio saber de las disciplinas relacionadas a la salud, los procesos participativos, la arquitectura y el urbanismo con aportes de otros actores en materia de derecho y generación de normativa (Expte. N°3834-P-2016: s/n).

En este sentido, la elaboración de esta propuesta urbana “superadora” supuso, en primer lugar, un proceso de aprendizaje en el que los actores fueron adquiriendo y compartiendo nuevos conocimientos técnicos, jurídicos, urbanísticos, etc. En segundo término, cabe señalar que este proceso de aprendizaje fue posibilitado por las interacciones entre distintos actores que, a raíz del conflicto, emprendieron un camino de articulaciones, debates y generación de consensos para la formulación de NPS-B. Por último, este proyecto significó un proceso de territorialización (Cosacov y Azuela, 2013) en tanto que, en el transcurso del conflicto, se fue delineando colectivamente una definición compartida acerca del predio de los hospitales y sus usos adecuados, lo que a su vez implicó una apropiación simbólica de este espacio disputado (Azuela y Mussetta, 2009).

## **2. Del consenso a la coerción**

Tal como analizamos en el capítulo 3, la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) que define el ejecutivo local y que da lugar al proyecto del Parque Cívico en el polígono de los hospitales combina varios argumentos. En primer lugar, el objetivo de “desarrollar el sur” de la ciudad y particularmente ese sector del barrio de Barracas. En segunda instancia, la “necesidad” de crear una simbología propia para el GCBA que se diferencie de la administración nacional, cuya sede se ubica en el microcentro porteño. Asimismo la elección del polígono de los hospitales se justifica por la obligación de reconvertir el sistema público de atención a la salud mental en el marco de las nuevas normativas, lo que –según el GCBA- dejaría estos terrenos disponibles para nuevos usos. Todo esto se refuerza –como vimos- por la caracterización histórica de “vacío urbano” (o sustitutos) que pesa sobre este predio.

Al momento de llevar a cabo la primera etapa del Parque Cívico, es decir los edificios del distrito gubernamental en un sector específico dentro del Hospital Borda, siguió prevaleciendo este tipo de construcción argumentativa, fundamentalmente en relación a la disponibilidad o vacancia de dicho sector. Así como advertimos un proceso de vaciamiento

simbólico y material del polígono completo (ver capítulo 3), también observamos esta estrategia de vaciamiento por parte del GCBA en relación al sector donde funcionaba el taller protegido 19 y la cancha de fútbol. Se trata asimismo de un proceso simbólico, que se apoya en una construcción argumentativa específica, pero también material a partir de una serie de medidas administrativas que *vaciaron* de contenido ese espacio.

Detengámonos, primero, en los argumentos que se movilizan en los discursos de funcionarios públicos del GCBA y de legisladores del mismo signo político en relación al predio en cuestión y al proyecto del centro cívico. El distrito gubernamental es tematizado como “tema de gran envergadura”, “gran proyecto para la ciudad”, que “se propone un gran número de beneficios”. Se lo enmarca en un conjunto de políticas públicas “orientadas al planeamiento estratégico y dirigidas al desarrollo de la zona sur de la Ciudad”<sup>150</sup>. Así en relación a la propuesta del distrito gubernamental aparecen nuevamente tres ideas relacionadas entre sí: a) el desarrollo del sur (o sustitutos como ciudad integrada o el equilibrio norte-sur); b) la generación de una nueva centralidad<sup>151</sup> y c) la creación de una simbología cívica propia de una ciudad autónoma que se distinga del poder central. El predio donde se llevaría a cabo es tematizado, por su parte, como una “zona degradada”, un “espacio vacío” o “subutilizado” o, incluso, “en medio del desierto”:

(el distrito gubernamental) procura una ciudad integrada, sobre todo vincular la zona sur con el resto de la ciudad, promoviendo un desarrollo demográfico y económico en dicha zona, como así también emplazar la sede administrativa del Gobierno de la Ciudad, en una zona vacía del hospital Borda, donde no se brinda atención a pacientes, jerarquizándola y reactivando toda la zona, sin afectar el normal funcionamiento del mismo<sup>152</sup>

el traslado posibilitará continuar con la política de quebrar la histórica tendencia al olvido y la degradación de la zona sur de nuestra ciudad e incrementará la actividad comercial del área<sup>153</sup>

la creación de un Centro Cívico de acuerdo al status y envergadura de la Ciudad para el más eficiente desempeño de la función pública y servicio a los contribuyentes<sup>154</sup>

permitirá concentrar la actividad administrativa fuera del área céntrica, descongestionándolo, facilitando y agilizando las gestiones que realizan los vecinos en dependencias del Gobierno, creando una nueva centralidad<sup>155</sup>

Esta construcción no invadirá al Hospital Borda, sino que le otorgará un valor agregado, ya que dejará de estar en el medio del desierto y pasará a estar al lado del centro cívico<sup>156</sup>

Estos tres argumentos se combinan para ganar legitimidad en la intervención, presentando al distrito gubernamental como una iniciativa de interés general, en este caso,

---

<sup>150</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/2012, pp. 181.

<sup>151</sup> Recordemos que la idea de creación de una nueva centralidad administrativa tiene su primer antecedente en el Plan Director o Plan Le Corbusier (1938-1940), tal como apuntamos en el capítulo 2.

<sup>152</sup> Junta de la Comuna 4 (2012). Proyecto de declaración sobre el Distrito de las Artes, 14/08/2012.

<sup>153</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/2012, pp. 182.

<sup>154</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/2012, pp. 181.

<sup>155</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/2012, pp. 182.

<sup>156</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 20/12/2012, pp. 80.

para todos los vecinos y ciudadanos de Buenos Aires, en general, y de la zona sur, en particular. Esta construcción argumentativa -especialmente la determinación causal entre la instalación del centro cívico y el desarrollo (económico y demográfico) del área- tiene entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) a los discursos en torno a las economías de aglomeración (especialmente aquellos sobre el modelo de *clusters*) y a los supuestos en los que se apoyan estas propuestas (ver capítulos 1 y 2 de esta tesis).

Como advertimos en párrafos precedentes, este *vaciamiento* simbólico fue acompañado de una serie de acciones administrativas que vaciaron de contenido el espacio disputado, dando lugar a un nuevo proceso de destrucción creativa (Theodor, Peck y Brenner, 2009). Por un lado, en mayo de 2012, el Ministerio de Salud –a través de la Dirección General de Administración de Bienes- le transfirió el dominio de ese terreno al MDU para la construcción del centro cívico. En el “Acta de Restitución y Transferencia” se reconocía que allí funcionaba el taller protegido 19, que sería trasladado provisoriamente a unas nuevas instalaciones próximas al lugar. Asimismo, de modo simultáneo, el Ministerio de Salud solicitó a Talleres Protegidos que dejara fuera de funcionamiento el taller argumentando que sus instalaciones no se encontraban en buenas condiciones.

Junto con este proceso de vaciamiento, el GCBA desplegó otras estrategias a lo largo del conflicto. Por un lado, disputó en el terreno judicial apelando a los distintos fallos y reuniendo las pruebas para conseguir una resolución que lo favoreciera<sup>157</sup>; y por el otro, intentó construir consensos con los distintos gremios y autoridades del hospital. Así, la entonces vicejefa de gobierno María Eugenia Vidal sostuvo negociaciones con los gremios y las autoridades del hospital que se formalizaron en el acuerdo firmado en junio de 2012 entre el Ministerio de Salud y cuatro de las cinco asociaciones gremiales del hospital (SUTECBA, UPCN, la Asociación de Médicos Municipales y la Federación de Profesionales).

El acuerdo establecía un plan de obras que duraría un año aproximadamente y que incluía, entre otras cosas, la extensión de la red de gas, la instalación de calefacción, mejoras en la calidad de la comida, la reparación del pabellón central, la incorporación de recursos humanos y la derogación de la resolución 52/MSGC/2012, por la que se había licitado la internación prolongada de pacientes psiquiátricos<sup>158</sup>. A cambio de esto, los gremios se comprometían a “no obstaculizar el desarrollo de la obra de los edificios Gubernamentales”<sup>159</sup>. Mediante este acuerdo, el GCBA reconoce las pésimas condiciones edilicias y laborales en que se encuentra el hospital, producto del vaciamiento de recursos, analizado en el capítulo 3. Cabe señalar asimismo que la mayoría de estas cuestiones aún no han sido resueltas. Por lo contrario, al igual que en otras zonas de ciudad, se llevan a cabo intervenciones de maquillaje urbano (Cravino y Palombi, 2015), como por ejemplo, la restauración del portón de acceso y las fachadas del pabellón central, priorizando los espacios visibles desde afuera y dejando deteriorados los de uso interno.

Cabe señalar asimismo que tanto las negociaciones como el acuerdo fueron rechazados por una parte de los trabajadores –aquellos agremiados en ATE- y algunas organizaciones vinculadas al hospital. Como mencionamos previamente, los actores no son homogéneos y sus tomas de posición son el resultado agregado de diversos posicionamientos en su interior. Así, aunque reconozcamos a los trabajadores de ATE como

---

<sup>157</sup> A esta cuestión nos referimos en el capítulo 5.

<sup>158</sup> Para profundizar sobre esto, remitirse al capítulo 3.

<sup>159</sup> “Acuerdo entre el GCBA y entidades gremiales del Hta. Borda para la reparación de infraestructura hospitalaria”, del 13 de junio de 2012, pp. 2.

un actor, cabe mencionar que su posicionamiento fue debatido en asamblea e implicó saldar diferencias, tal como lo expresan algunos trabajadores en estos testimonios:

Hubo una asamblea donde todas las cúpulas de las internas dijeron “tratemos de acordar, total es un pedacito. Dejémosle eso, acordemos así nos mejoran el resto del hospital”. Y les dimos vuelta la asamblea, fundamentalmente con el liderazgo de Talleres Protegidos, pero también con la participación de muchos de los que estamos acá. (Entrevista a psicóloga trabajadora del Hospital Borda, agremiada a ATE, septiembre de 2015)

ATE al principio había agarrado. Son tipos valiosos los de ATE, pero medio que se sentían solos y también se hizo una asamblea y la gente votó en contra. Y los delegados, la gente, nosotros vamos a hacer lo que los compañeros quieren. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015)

### *2.1. El tratamiento de la ley N°4.443. Nuevas alianzas y reposicionamientos*

Los intentos del GCBA por generar consenso para la construcción del distrito gubernamental también se tramitaron en la instancia legislativa de la ciudad. Así, en diciembre de 2012, los bloques de legisladores del PRO y del Frente para la Victoria (FPV) negociaron un acuerdo para la aprobación de un conjunto de proyectos legislativos. Como producto de este acuerdo, muchos de los legisladores –pertenecientes al bloque kirchnerista- que venían rechazando la construcción del centro cívico, finalmente votaron a favor de la ley N°4.443<sup>160</sup>, que permitía subastar el Edificio del Plata<sup>161</sup> y así financiar la obra del distrito gubernamental. Se produjo una ruptura entre este grupo de legisladores con los trabajadores y organizaciones del hospital, por un lado, y con diputados de otros bloques, por el otro. De este modo, el acuerdo y la discusión de la ley N°4.443 implicaron reposicionamientos y nuevas alianzas entre los distintos actores involucrados en la controversia. Por su parte, la estrategia de consenso encarnada en esta negociación legislativa fortaleció el posicionamiento del GCBA en el conflicto por el centro cívico en el Hospital Borda.

Para comprender el cambio en la toma de posición de estos legisladores, es necesario contextualizar la aprobación de esta ley en el marco de un entramado de actores más amplio que generó una coalición estratégica que excede esta política e involucra otras cuestiones sociales en agenda (Oszlak y O’Donnell, 1981: 122). En este caso, el acuerdo entre los bloques del PRO y el FPV implicó el posicionamiento de otro actor, el Estado Nacional, que buscaba la rezonificación de terrenos desafectados del uso ferroviario en Pompeya y Palermo –pertenecientes al Estado Nacional- para habilitar allí desarrollos inmobiliarios que incluían en parte la construcción de viviendas a través del Plan Pro.Cre.Ar., una de las principales políticas económicas y de vivienda impulsada por el gobierno nacional. A cambio de la aprobación de dos leyes del FPV que permitían esta rezonificación; el bloque del PRO incluyó en el acuerdo la aprobación de la venta del Edificio

---

<sup>160</sup> Los legisladores que votaron en contra de la ley N°4.443 fueron: Bergel, Bodart, Campos, Camps, Gonzalez Gass, González, Lubertino, Neira, Presman, Rachid, Sanchez Sandía y Sánchez.

<sup>161</sup> Finalmente, el 20 de abril de 2016 el Banco Hipotecario –cuyo mayor accionista es el Grupo IRSA- compró el edificio del Plata por un monto de 68 millones de dólares, mediante una subasta pública organizada por el Banco Ciudad (El Cronista, 20/04/2016; Telam, 20/04/2016; Clarín, 20/04/2016).

del Plata y dos proyectos vinculados a la conformación del Centro de Transferencias de Cargas Sur en Villa Lugano.

Tal como establece la Constitución de la ciudad, la ley fue tratada en primera y segunda lectura y entre ambos tratamientos se celebró una audiencia pública. En ambas sesiones los cinco proyectos se trataron de forma conjunta y “sobre tablas”, es decir, sin dictamen de comisión. Dos argumentos centrales se movilizaron en los discursos de los legisladores del bloque del FPV para legitimar el nuevo posicionamiento y votar a favor de la ley N°4.443. El primero de ellos remite a “la necesidad de lograr ciertos consensos” para construir 4.500 viviendas en el marco del Plan Pro.Cre.Ar. Así, en estos discursos se construye un tipo de enunciador constreñido por la coyuntura que ve obligado a ceder algunos aspectos en una negociación, para alcanzar un bien mayor. Esto se pone de manifiesto en el uso de determinados topoi retóricos (“hay momentos en la vida en que es necesario tomar una decisión”) y conectores como “más allá de”, “a pesar de”, etc.:

Hay momentos en la vida en que es necesario tomar una definición. Y esta definición tiene que ver -a pesar de las muchas diferencias, dudas y cuestionamientos que hiciéramos oportunamente- con pensar que la votación que estamos a punto de realizar hoy generará un marco distinto y de revitalización, en particular de la construcción de vivienda social para las capas medias y trabajadoras de la Ciudad de Buenos Aires” (Legisladora Naddeo, versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/12, pp 185)

Más allá de que nos gusten más o menos los aspectos o las leyes que ellos nos trajeron en esa mesa de negociación, nuestro objetivo era el de menguar y suplir ese déficit habitacional y mejorar la economía de nuestro país. (...) Para ello se estableció una negociación. Las 4.500 viviendas, para nosotros, eran la prenda de negociación. (Legislador Cabandié, versión taquigráfica de la sesión legislativa del 20/12/12, pp 66)

El segundo argumento movilizado en los discursos de los legisladores del FPV remite al cambio en el texto del proyecto de ley original producto de la negociación entre ambos bloques. El proyecto original sostenía, en el artículo 4º, que lo recaudado por la venta del Edificio del Plata se destinaría “en forma exclusiva e irrevocable, al desarrollo de los anteproyectos, proyectos y obras del Centro Cívico y obras vinculadas, en el emplazamiento dispuesto y de conformidad con el “Plan Maestro Centro Cívico Siglo XXI”<sup>162</sup>, esto era en el predio en disputa dentro del Hospital Borda. Como producto de la negociación de ambos bloques, el proyecto finalmente convertido en ley reemplazaba este artículo por otro que sostenía que lo recaudado se destinaría a financiar las obras “de la nueva centralidad administrativa del sur de la Ciudad”, sin remitir explícitamente al Plan Maestro del Centro Cívico. Según algunos de los legisladores del FPV, este cambio en el texto del proyecto implicaba dejar fuera del conflicto los terrenos pertenecientes al Hospital Borda:

No estamos de acuerdo con que se cedan los terrenos del Borda. Justamente, por eso hemos sacado un artículo de esa ley para que no se instale la administración en los terrenos del Borda (Legislador Cabandié, versión taquigráfica de la sesión legislativa del 20/12/12, pp 67)

---

<sup>162</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 1/11/2012.



Nos encontramos con proyectos del PRO –con algunos no estábamos de acuerdo en un principio–, y hemos trabajado mucho durante todos estos días –hasta hace algunas horas– para que terminen representando aquello en lo que creemos. (Legisladora Cerruti, versión taquigráfica de la sesión legislativa 1/11/12, pp 194)

Habida cuenta del debate planteado y de la necesidad de lograr ciertos consensos, quiero plantear (...) que se ha hecho un intento importante para desvincular el conflicto del Hospital Borda en particular de la votación que estamos a punto de realizar. (Legisladora Naddeo, versión taquigráfica de la sesión legislativa del 20/12/12, pp 185)

Por su parte, los trabajadores del Borda y de Talleres Protegidos y las organizaciones sociales internas y externas al hospital también participaron del debate legislativo sobre este paquete de leyes en la audiencia pública celebrada el 11 de diciembre de 2012. En los discursos de estos actores<sup>163</sup>, el acuerdo legislativo es tematizado con lexemas que se repiten como “negociado”, “escandaloso pacto”, “acuerdo espurio”, que fue “votado entre gallos y medianoche” y “que solamente favorece a los grandes grupos económicos y a las corporaciones inmobiliarias”. Se reactiva la noción de “negocio inmobiliario”, en este caso, para caracterizar el conjunto de leyes aprobadas mediante este acuerdo, reforzando la idea de que se trata de iniciativas que responden a un interés particular. La repetición de determinadas figuras retóricas, como la comparación (particularmente con la década de los '90) y la hipérbole, en los discursos de los oradores de la audiencia pública produce un efecto de sentido que refuerza el implícito “se está vendiendo todo”:

Claramente parece tener sus raíces en la década del '90, dado que sigue el mismo razonamiento y la misma lógica: vender patrimonio –como se vendió en ese época- con la excusa de hacer obras.

Hay muchas opciones, antes que vender el patrimonio como en las peores épocas del menemismo.

Esto me hace acordar cuando al año 1994, cuando tuve la oportunidad de estar en la Convención de Santa Fe como convencional. En esa ocasión funcionó el Pacto de Olivos. Hoy funciona este pacto que podemos llamar “el Pacto de ‘IRSÁPOLIS”.

Nos preocupa que si sigue esta lógica en cualquier momento los diputados del PRO y del Frente para la Victoria terminen vendiendo el Obelisco.

En relación a la ley N°4.443, los argumentos movilizados en los discursos de los oradores de la audiencia pública se centraron en dos puntos. Por un lado, en la pérdida de patrimonio público que supone la venta del Edificio del Plata y, por el otro, en la afección del sistema de salud público que implicaría el hecho de construir el distrito gubernamental en “las tierras del Borda”. Así, los argumentos giraron en torno a lo que debe o no hacerse con dos espacios pertenecientes al Estado local. El Edificio del Plata es tematizado como un

---

<sup>163</sup> Incluimos en el análisis las intervenciones llevadas a cabo por los siguientes oradores en la audiencia pública del 11/12/2012: Enrique Viale, Pedro Kesselman, Facundo Di Filippo y Jonathan Valdivieso (integrantes de diversas organizaciones sociales de la CABA) y Élica Zárate, Marcelo Frondizi, Gustavo Fernández Ferro, Christian Viviani Iglesias, Marcelo Vinograd, Fernando Sauer, Silvia Panceira, Daniel Calvo (trabajadoras y trabajadores del Hospital Borda y/o de Talleres Protegidos).

inmueble patrimonial, “símbolo de la Ciudad de Buenos Aires”, “que está relacionado con la historia de la ciudad”. En este sentido, se sostiene, “no se puede rematar el patrimonio de la ciudad sin el consentimiento de los vecinos, dando la espalda a los vecinos de la ciudad”. Esta modalidad deóntica que expresa prohibición (no se puede) se reafirma al sostener que la venta de este inmueble “además de ilegal, es inmoral” porque “es vender las joyas de la abuela”, una comparación muy potente a nivel persuasivo en la medida en que se apoya en un presupuesto (Angenot, 1989) compartido e incuestionable, almacenado en el repertorio cultural: las joyas de la abuela no se venden.

El otro argumento retoma la defensa de la salud pública y del hospital público ya analizado en apartados previos. Al proyectarse el distrito gubernamental en “tierras del Borda”, particularmente en un sector donde funcionaba el taller protegido 19, “este proyecto viene a afectar el sistema de salud nuevamente”, “afectará y dará un golpe de muerte a los postulados que dice pregonar esta Legislatura respecto de los dispositivos de demanicomialización”.

## *2.2. Un espacio violentado*

La estrategia de negociación resultó productiva –parcialmente- para el GCBA en la medida en que logró construir consensos, por un lado, con cuatro de los cinco gremios del Hospital Borda y, en el ámbito legislativo, con el bloque del FPV para aprobar la venta del Edificio del Plata para financiar la construcción del distrito gubernamental. Se trata de una estrategia de construcción de consensos que, si bien no es exclusiva de este momento ni con estos actores, en esta instancia habilita nuevas adhesiones específicamente en relación al conflicto. De todos modos, los actores que se oponían al centro cívico continuaron desplegando sus estrategias de movilización, difusión y judicialización. Esta última, como veremos en el siguiente capítulo, permitió a este grupo de actores “ganar tiempo” a partir de obtener una medida cautelar que obstaculizaba el comienzo de las obras.

Así el GCBA fue combinando su estrategia de consenso con otra más coercitiva que incluyó, por un lado, el descuento de 64 días de sueldo a los trabajadores de Talleres Protegidos que participaron del acampe en el taller 19 y, por el otro, el ingreso de la Policía Metropolitana al hospital en varias oportunidades con el objeto de amedrentar a quienes estaban llevando a cabo la medida de fuerza. Tal como señala una psicóloga del hospital, que por entonces trabajaba en el servicio de guardia:

Estábamos de noche y nos llamaban porque teníamos una red de mensajes de texto con los celulares, y nos decían que había entrado la policía y estaba rondando en Talleres, que queda como una cuadra adentro del hospital. Y nosotros estábamos en la guardia de enfermería a la noche y salíamos a mirar por miedo a que le pasara algo a ellos, porque estaban ahí solos en un bosque. Y esos amedrentamientos fueron durante todo el tiempo (Entrevista a psicóloga trabajadora del Hospital Borda, septiembre de 2015).

Esta estrategia coercitiva tuvo su epicentro en la madrugada del 26 de abril de 2013, cuando las empresas adjudicatarias de la obra, custodiadas por la Policía Metropolitana, ingresaron al predio y demolieron el taller protegido 19 (imagen 4.7). El ejecutivo local, en este caso con intervención de distintas unidades -Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Seguridad- adoptó una nueva posición y, al ver agotados los recursos de legitimidad y de conocimiento, hizo uso de la fuerza. La Policía

Metropolitana desplegó una fuerte represión que incluyó disparos con balas de goma, gases lacrimógenos y golpes. Hubo cerca de 50 heridos, entre pacientes, enfermeros, legisladores, periodistas y efectivos policiales; y ocho detenidos. Se trata de un cambio en el posicionamiento del GCBA, que pasó del intento por buscar consensos al ejercicio de la violencia.

**Imágenes 4.4, 4.5 y 4.6 (de arriba abajo):** fotografías tomadas durante el operativo en el hospital neuropsiquiátrico Borda, el 26 de abril de 2013



Fuentes:

4.4:

<https://www.aylibertad.com.ar/archivos/1056>

4.5:

<http://www.taringa.net/posts/magenes/16651544/Represion-en-el-Borda-Solo-fotos.html>

4.6:

<http://aerom.com.ar/represion-en-el-borda-sobreseimiento-para-macri/>



**Imagen 4.7:** Cimientos del taller protegido 19 luego de que fuera demolido.



Fuente: archivo propio, 29/07/2015

Las personas entrevistadas que estuvieron presentes durante la represión en el hospital calificaron los hechos como “una batalla campal”, algo “sin antecedentes”, que “marcó un hito por lo violento”. Asimismo, se reitera el lexema “ilegal” para dar cuenta de este episodio en la medida en que, según los trabajadores y las organizaciones del hospital y tal como lo reafirmó la Sala II de la Cámara del CAyT, la medida cautelar que suspendía la obra estaba todavía vigente. Estos son algunos relatos sobre ese día:

Lo que pasó de Talleres fue un hecho histórico y marcó un hito por lo violento, por lo desencajado, por lo ilegal de que se meta la policía a un hospital (Entrevista a psicóloga trabajadora del Hospital Borda, septiembre de 2015)

Reprimieron a pacientes, a todo el mundo, y nos tiraron el taller abajo. Fue muy duro, muy difícil, todavía me dura. (...) Una cosa feroz, fue con odio, ahí había odio, “a estos hay que molerlos a palos”. Fue duro, fue muy duro, los compañeros quedaron muy mal, imaginate los pacientes. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, junio de 2015)

Desplegó una fuerza de choque dentro de un hospital neuropsiquiátrico como ese, no hay antecedentes en el mundo. Es decir, estaban decididos de que acá lo hacemos o lo hacemos. Y eso es lo que verdaderamente conmueve, el grado de decisión que tenían para que eso se hiciera (Entrevista a asesor de la Comisión de Salud de la Legislatura de CABA, junio de 2016)

Asimismo, los legisladores que estuvieron presentes ese día denunciaron que en varias oportunidades intentaron hablar con el encargado del operativo para apaciguar el conflicto y que no fueron escuchados. Además agregaron que había cerca de 400 efectivos, muchos sin identificar, que actuaron violentamente insultando y golpeando a trabajadores del hospital, pacientes, periodistas y legisladores, tal como sostiene la legisladora Rocío Sanchez Sandía (CC):

Como decía, en ese momento no lo respetaron, sino que provocaban. Es más, alguien me insultó diciéndome: "Corréte, pendeja". Me identifiqué, pero no por crearme más que un trabajador o delegado –recuerdo que estaba el diputado Amor al lado mío–, sino porque estábamos tratando de establecer un canal de diálogo. Simplemente, le dije: "Soy legisladora" y él me contestó: "¿Te pensás que no te voy a tirar?". Esa persona, como todo ese grupo, no tenía ni su nombre ni su cargo identificados en su pechera. Y esa persona tiró.<sup>164</sup>

Luego de este hecho, hubo otra serie de actuaciones en la justicia y en el poder legislativo. En lo referido al poder judicial, se abrió una causa, radicada en el fuero Criminal y Correccional, que analiza lo ocurrido el 26 de abril de 2013 en el Hospital Borda<sup>165</sup>. Con respecto a las actuaciones del poder legislativo, luego de la intervención de la Policía Metropolitana en el hospital, fueron interpelados en la Legislatura porteña Guillermo Montenegro, ex Ministro de Seguridad y Justicia, y Daniel Chaín, ex Ministro de Desarrollo Urbano. En la interpelación a Montenegro los puntos argumentales en los que se centró la discusión entre el ejecutivo local y los legisladores opositores giraron en torno a dos cuestiones, algunas de las cuales ya venían siendo disputadas a lo largo de todo el proceso. La primera es la propiedad y la caracterización de los terrenos donde se construiría el centro cívico. Mientras que los funcionarios del gobierno de la ciudad insistieron en que se trataba de terrenos aledaños al Borda, los legisladores opositores sostuvieron que se trataba de terrenos que pertenecían al Borda y que fueron traspasados del Ministerio de Salud al MDU.

Otra de las cuestiones que aparece como nudo del debate es si la medida cautelar - que suspendía la aplicación del decreto N°121 de licitación de la obra- estaba vigente en el momento en el que se demolió el taller protegido 19. Mientras que el ejecutivo local argumentaba que la medida cautelar ya había sido levantada por una resolución de la jueza de primera instancia, Andrea Danas; el grupo de legisladores opositores, por lo contrario, sostenía que la medida estaba vigente porque la sentencia de primera instancia había sido apelada. El mismo 26 de abril, la Sala II dictó una resolución que indicaba que la medida cautelar se encontraba firme, legitimando la postura de los legisladores opositores.

### 2.3 "No hay razón alguna"

El mismo 26 de abril de 2013, con posterioridad a la represión en el Hospital Borda, el GCBA llevó a cabo dos conferencias de prensa con el objetivo de dar a conocer su versión sobre los hechos. En la primera<sup>166</sup> estuvieron presentes quienes en ese momento eran la vicejefa de gobierno, María Eugenia Vidal; el jefe de gabinete, Horacio Rodríguez Larreta; el

---

<sup>164</sup> Versión taquigráfica de la sesión legislativa del 27/04/2015, pp 23.

<sup>165</sup> Inicialmente fueron imputados los funcionarios del GCBA Mauricio Macri, Guillermo Montenegro, María Eugenia Vidal, Horacio Rodríguez Larreta y Graciela Reybaud; y el jefe y subjefe de la Policía Metropolitana, Horacio Gimenez y Enrique Pedace. Sin embargo, el juez de primera instancia Jorge Adolfo López sobreseyó a los funcionarios argumentando que no había pruebas que los señalaran como responsables de algún delito. En febrero de 2015, la Sala IV del Tribunal Criminal y Correccional ratificó los sobreseimientos de los ministros de Seguridad y Justicia, Guillermo Montenegro, y de Salud, Graciela Reybaud. Así hasta el momento permanecen procesados el oficial de Policía Metropolitana Martín Roth, cuatro trabajadores de la salud –acusados de atentado y resistencia a la autoridad- y la fotoperiodista Belén Rebollo, que cubrió los hechos para un medio comunitario. Asimismo el ex Ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain, continúa siendo investigado en relación al trámite administrativo por el que ordenó demoler el taller protegido 19 a pesar de que existía una medida cautelar que lo impedía.

<sup>166</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1OKIBS8WnEQ> Captura: 29/06/2017

Ministro de Seguridad, Guillermo Montenegro; y el Ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain. La segunda<sup>167</sup>, realizada algunas horas más tarde, estuvo a cargo del entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, quien estuvo acompañado de los mismos funcionarios.

En la primera conferencia, el uso del indicativo, de algunos verbos como “informar”, “mostrar”, “certificar” y el predominio de una modalidad de enunciación asertiva dan cuenta de un tipo de enunciador que se construye como poseedor de una verdad que, al mismo tiempo, se ve en la obligación de demostrar, de probar, de justificar. Asimismo, el GCBA se presenta como sensato, razonable, y con actitud conciliadora. Frente a una postura “irracional” y “violenta” por parte de “un grupo de personas”, el GCBA hace “un llamado a la calma, un llamado a la reflexión, un llamado al diálogo” (María Eugenia Vidal). En la segunda conferencia, protagonizada por Macri, esa verdad se da por sentada, se asume como probada y da lugar a un enunciador que se muestra indignado, compungido y sorprendido por la “irracionalidad” de los hechos:

La verdad que uno lo piensa una y otra vez y no se entiende, la verdad que no se entiende por qué nos pasa esto.  
No se entiende por qué este nivel de agresión.  
No hay razón alguna.  
El absurdo de lo que estamos  
Eso no tiene ninguna razón de ser<sup>168</sup>

El uso de verbos como “analizar”, “pensar”, “entender” y la repetición de lexemas como “razón”, “absurdo”, “increíble” refuerzan una oposición entre la actitud racional del enunciador –que en este caso asume el rol de funcionario público- frente al accionar “irracional” y “anormal” de “un grupo de violentos”. Así, en ambas conferencias, el episodio dentro del hospital es tematizado como “incidente”, “hecho de violencia”, “desastre” generado por “un gremio minoritario”, “algunos trabajadores”, a quienes incluso se les cuestiona tal condición mediante el empleo de expresiones como “personas que se dicen trabajadores” o la invocación de estereotipos y lugares comunes (Amossy, 2000):

Vemos algunos encapuchados. Claramente un trabajador que defiende la salud pública no es alguien que va encapuchado y con un palo a un hospital (María Eugenia Vidal).

De esta forma, en estas conferencias de prensa se configura un esquema actancial en el que la Policía Metropolitana es una víctima que “se defendió” de una “agresión” y se vio obligada a “hacer cumplir la ley”, “repeler la agresión”. Se le atribuye la responsabilidad a “este grupo de violentos” que mediante una conducta “irracional” –incomprensible para este enunciador basado en la razón- incumple la ley e impide que se ejecute una “obra que es a favor de la gente”, “a favor de todo el sur”. Nuevamente se retoman los argumentos del desarrollo del sur, de la creación de una nueva centralidad y de la disponibilidad de los terrenos para justificar la construcción del centro cívico en dicho predio. Veamos algunos pasajes en donde se pone de manifiesto este esquema actancial:

Durante una hora y media este grupo de violentos agredió una y otra vez a la Policía hasta que logró provocarle decenas... más de una docena de heridos. Entonces, no

---

<sup>167</sup> Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v= atkEvLSU5Q> Captura: 29/06/2017

<sup>168</sup> Mauricio Macri, durante la segunda conferencia de prensa del 26/04/2013.

puede ser normal esto. Honestamente yo no creo que sea una sociedad normal en la cual un trabajador tenga que ser sometido a ese tipo de situación permanentemente (Mauricio Macri)

Está claro de que acá hay una situación no buscada, ni generada, ni creada. Cometiendo una persona un delito lo que uno intenta es volver a la situación previa que es hacer cumplir la ley. Obviamente que para hacer cumplir la ley, primero se intentó con el diálogo, se soportó más de una hora de piedras y palos y en el momento en que se empezó a sufrir una agresión con varios policías heridos es el momento en que se va a detener a las personas que provocaron las agresiones. Incluso ahí fueron cada vez más agredidos los policías y ese fue el momento en el que tuvo que repeler la agresión (Guillermo Montenegro)

En cuanto al espacio que es objeto de disputa, en continuidad con la caracterización a lo largo de todo el conflicto, se sigue sosteniendo que se trata de “un terreno vacío que no pertenece al Hospital Borda”. Se agrega que el lugar demolido y donde tuvo lugar la represión constituye

(...) un edificio vacío que desde hace seis meses no se usa. Un edificio y un taller vacío, con un problema de asbesto en un lugar donde el Gobierno de la Ciudad tiene que hacer una obra, sin una persona adentro (María Eugenia Vidal)

Así a la noción de espacio vacío y en desuso se le suma el carácter de riesgoso para la salud. Por otra parte, el mencionado esquema actancial permite construir una generalización (Melé, 2003a), oponer un proyecto que sería positivo para el conjunto de los vecinos frente a un interés particular protagonizado en este caso por un “grupo de violentos” e “irracionales” cuya resistencia escapa a la comprensión de este enunciador, en la medida en que el predio que disputan “está vacío”: “Nos encontramos con este nivel de agresión sobre un terreno vacío” (Mauricio Macri).

Es como increíble, entonces uno empieza a decir, ¿qué hay que hacer entonces? ¿Aceptar frente a la amenaza de los violentos no hacer nada? Que es la misma pregunta que nos hicimos cuando tuvimos que hacer Parque Centenario. Y la verdad que por suerte hicimos Parque Centenario y no tuvimos miedo frente a estos violentos y lo pudimos llevar a cabo. (Mauricio Macri)

De esta manera, a la sensatez, la racionalidad, el consenso y el diálogo propugnado por el GCBA se opone el absurdo, lo increíble, la violencia de una “minoría”. El empleo de la tercera persona genérica “uno” combinado con la formulación de una pregunta retórica interpela a ese interlocutor, “el vecino”, “la sociedad normal”; mientras que el uso de la comparación<sup>169</sup> produce el efecto de sentido que induce la respuesta (“no ceder ante los violentos”), para terminar legitimando la postura oficial.

---

<sup>169</sup> En el año 2013, el GCBA llevó a cabo una serie de obras en el Parque Centenario, entre las que se incluía el enrejado del perímetro. Un conjunto de vecinos del parque se opusieron al enrejamiento, lo que derivó en un conflicto que incluyó la judicialización del caso.

### 3. Reposicionamiento de los actores

#### 3.1 Un espacio invisibilizado

A partir de la reconfirmación de la vigencia de la medida cautelar por parte de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario y, sobre todo, del episodio violento en el hospital hubo un nuevo reposicionamiento del poder ejecutivo local. En este sentido, entendemos que el GCBA no hizo un cálculo adecuado del costo político que acarrearía la intervención policial en un hospital público. Esta decisión constituyó un quiebre en el proceso de implementación de la política de edificación del centro cívico en este lugar.

Siguiendo a Cefaï (2002: 9, traducción propia), en el desarrollo de un conflicto las interacciones entre los actores no se reducen a relaciones de fuerza o de interés, ni a su pura reciprocidad, porque se dirigen “en el centro mismo de sus interacciones los unos con los otros, a terceros, es decir a auditorios, presentes o ausentes, reales o imaginarios”, siempre hay un otro generalizado, un tercero simbólico, como si todo pasara ante los ojos de un público. Esto permite comprender las sucesivas tomas de posición del GCBA durante la formulación de la política y el desarrollo del conflicto. Y, a su vez, resulta particularmente relevante para entender porqué la amplia difusión que tuvo este episodio con la Metropolitana en el hospital constituye la decisión que cruza el límite entre lo decible y lo no decible. Así ya no importa cuánto el GCBA intente justificar el uso de la fuerza para el desarrollo de un bien mayor, la imagen de un enfermero o médico tirado en el piso siendo golpeado por efectivos policiales (imagen 4.4) es más potente en términos simbólicos y termina de dar por tierra la legitimidad de la medida.

Así el ejecutivo local redefinió su posición y finalmente en abril de 2015 inauguró la nueva sede gubernamental en el edificio que se había construido para el Banco Ciudad, ubicado en el barrio contiguo de Parque Patricios (imagen 4.8). De esta forma, el gobierno porteño cumple con su anuncio de mudar las oficinas gubernamentales a la zona sur, pero ya no mediante la construcción de un centro cívico, sino en el edificio inteligente diseñado por el reconocido arquitecto internacional Norman Foster. En su inauguración, el jefe de gobierno Mauricio Macri vinculó nuevamente la mudanza de la sede gobierno al “desarrollo de la zona sur” de la ciudad: “esta belleza arquitectónica es el emblema del compromiso que tomamos desde el primer día: terminar con la división norte-sur que existía en la Ciudad de Buenos Aires”, se trata de un “modelo a seguir para combatir la exclusión y la pobreza”<sup>170</sup>. Además, vinculó esta mudanza con un conjunto de políticas más amplio que busca “integrar la zona sur”, tal como el Distrito Tecnológico. Así, como venimos señalando, la política de distritos –y el distrito gubernamental como parte de ella- se formula como una respuesta al problema público (Subirats *et al*, 2008) del “desequilibrio norte-sur”, asumiendo muchos de los supuestos del modelo de *clusters* (Porter, 1995; 1998), tal como señalamos en el capítulo 2.

Ahora bien, en el discurso de inauguración no se hizo referencia a que el edificio estuvo inicialmente pensado para la sede del Banco Ciudad, tampoco se hicieron comentarios sobre el proyecto original del centro cívico y el conflicto desatado a partir de él. Se observa cómo el proceso de construcción del distrito gubernamental se constituye en

---

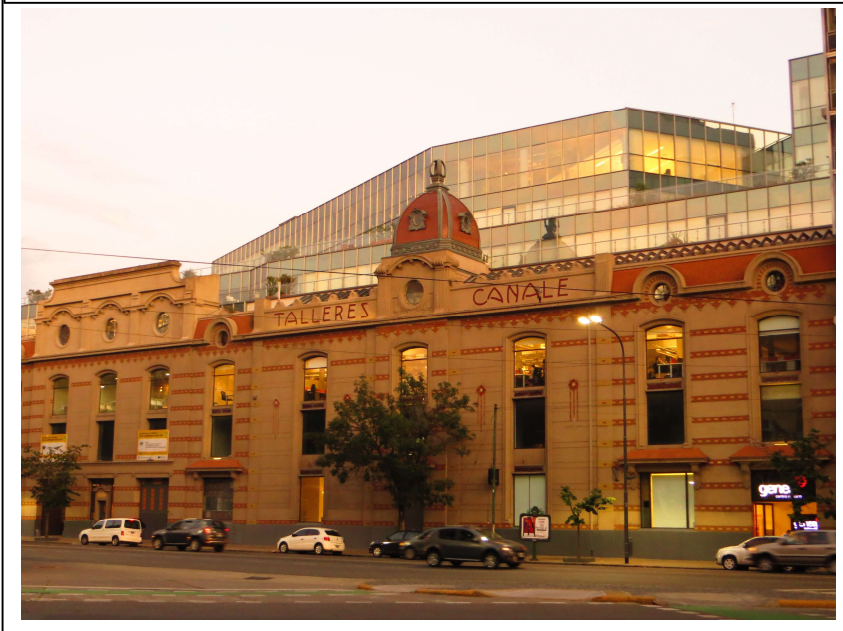
170 Gacetilla de prensa de la inauguración del edificio, disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/nuevo-edificio>



un indecible de la gestión, en un aspecto a invisibilizar por cuanto su desarrollo conflictivo alcanzó un punto de inflexión difícil de traspasar.

“La mudanza al sur” se completó en enero de 2016 con el traslado de otras dependencias del GCBA al edificio remodelado de la ex Fábrica Canale (imagen 4.9), frente al Parque Lezama, dentro del Distrito de las Artes.

**Imágenes 4.8 y 4.9 (der. a izq.):** Nueva sede gubernamental frente al Parque Patricios y nueva sede gubernamental en la ex Fábrica Canale



Fuente: Archivo propio, enero de 2016.

Hasta el año 2015 (luego de más de dos años de paralizada la obra del centro cívico) la unidad de proyectos especiales del distrito gubernamental seguía manteniendo un presupuesto para la construcción de los “nuevos Edificios del Distrito Gubernamental”, a la “espera del levantamiento de la medida cautelar que impide su ejecución”<sup>171</sup>.

Luego, en el presupuesto de 2016 del MDU observamos que continuaba vigente el programa “Nuevo Distrito Gubernamental” -con una asignación superior a 155 millones de pesos- aunque su nueva descripción rezaba “relocalización de distintas Sedes Administrativas del GCBA en el sudeste de la Ciudad de Buenos Aires”. La descripción del programa resulta por lo menos ambigua. Por un lado, se enumera una serie de obras destinadas a completar el traslado de las sedes administrativas al sur de la ciudad, pero por el otro se seguía sosteniendo que “la iniciación de esta obra (en referencia a la construcción de los edificios del distrito gubernamental) se encuentra a la espera del levantamiento de la medida cautelar que impide su ejecución”<sup>172</sup>. En el presupuesto de 2017, el programa “Nuevo Distrito Gubernamental” tiene una asignación de más de 160 millones de pesos para la concreción de algunas obras para terminar de mudar las distintas dependencias que funcionaban en el Edificio del Plata. Es el primer presupuesto que no refiere a la medida cautelar, ni a la utilización del predio de los hospitales para llevar a cabo este distrito.

Sin embargo, surgieron nuevos proyectos oficiales para el predio de los hospitales. En el proyecto original de presupuesto 2017 que presentó el poder ejecutivo había una asignación presupuestaria de 650 millones de pesos para la creación de un Polo de Neurociencias. Así, en el Plan General de Acción y Gobierno 2017-2019 se hacía referencia al plan de refuncionalización de los hospitales psiquiátricos “ampliando el enfoque de los pacientes hacia la óptica más integradora e innovadora de las neurociencias” (GCBA, 2017: s/n). Como producto de negociaciones en la Legislatura y de la movilización de organizaciones referentes de la salud, el texto final del presupuesto 2017 no refiere a esto. Sin embargo, la insistencia en la reconversión de los hospitales, en el marco de debate sobre el sistema de salud mental, da cuenta de que el destino de este polígono de 40 hectáreas es aún incierto.

### *3.2 Un espacio defendido*

El reposicionamiento de los trabajadores y las organizaciones sociales incluyó nuevas articulaciones, tanto con el poder legislativo como con el judicial. Desde la perspectiva de la productividad social del conflicto, estas articulaciones -y los productos y procesos que a través de ellas se gestaron- dan cuenta de una serie de aprendizajes que dejó este conflicto. Se incorporaron nuevos repertorios de acción y argumentativos, y se integraron géneros discursivos, formatos y vocabulario propios de otros campos, fundamentalmente el del derecho, actualizando localmente (Azuela y Mussetta, 2009) -en la experiencia cotidiana, en una situación concreta- normas y derechos que suelen parecer distantes.

Así luego de la represión, algunas organizaciones sociales que funcionan dentro del Hospital Borda junto con la comisión impulsora de NPS-B, y en articulación con colectivos externos al hospital y con algunos legisladores, elaboraron y presentaron un proyecto de

---

<sup>171</sup> Anexo Jurisdicción 30 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, Ley de Presupuesto 2015, N°5.239/2014, página 34.

<sup>172</sup> Jurisdicción 30 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, Ley de Presupuesto 2016 N°5495/2015, página 21.

declaración (Expte. N°1251/13) que buscaba ratificar “para el uso de la salud pública y mental del subsector estatal (...) el destino de los predios ubicados en el polígono” (artículo 1º) y prohibir que allí se realicen las “obras del denominado Centro Cívico, Descentralidad Administrativa, Distrito Gubernamental y/o toda otra obra cuya finalidad sea ajena a la establecida en el artículo 1º”. En sus fundamentos, dirigidos a la presidencia de la Legislatura y firmados por las organizaciones<sup>173</sup>, se construye como derecho colectivo lesionado “la salud como uno de los derechos humanos básicos que debe ser garantizado por el Estado”. Asimismo se citan las normativas de salud mental local y nacional y se responsabiliza al Estado por su incumplimiento. Nuevamente se invoca el interés general, movilizándolo una construcción argumentativa que sostiene que si se realiza el centro cívico “u otro tipo de instalación que no esté destinada al uso de la salud” en dicho predio se generarían “graves perjuicios a la comunidad y al bien común” (Expte. N°1251/13: 2).

El proyecto no fue aprobado a pesar de que –según nos comentó un integrante de este colectivo- sí tuvo la firma de muchos legisladores. Sin embargo, tal como lo destaca este mismo referente el proceso de elaboración del proyecto

(...) fue muy rico porque estaban todas las organizaciones trabajando adentro de la Legislatura. Cada vez que se votaba, había que decirle a cada legislador “mirá que hoy tenés que estar votando”. Fue un laburazo. Ahí se integraron otras organizaciones, no solo las que estaban en el Nodo. (Entrevista a integrante de la comisión impulsora de NPS-B, septiembre de 2016)

Otras articulaciones con la Legislatura fueron la elaboración y presentación del proyecto del NPS-B –al que nos referimos en el apartado 1.2- y la participación de muchos de estos actores en una audiencia pública convocada por Agencia de Protección de Ambiental (APRA) para discutir el informe de impacto ambiental elaborado por una consultora<sup>174</sup>, en el marco del litigio judicial en curso. Durante dicha audiencia –celebrada el 18 de diciembre de 2013- organizaciones y trabajadores reiteraron su oposición a la construcción del distrito gubernamental en dicho predio. En relación a las articulaciones con el poder judicial, algunos integrantes de la comisión impulsora del NPS-B colaboraron como *amicus curiae* en la causa judicial aportando información técnica sobre el predio de los hospitales.

Por último, otra cuestión que podemos pensar como un efecto social es la visibilidad que adquirió –al menos por un tiempo- la problemática del Hospital Borda, en particular, y del sistema de salud mental, en general, como producto del procesamiento de esta política y del desarrollo del conflicto. Visibilidad relacionada con la cobertura mediática sobre el conflicto, que inicialmente se limitó a algunos medios gráficos y digitales con una postura crítica sobre la política del GCBA, y que luego se fue incrementando y expandiendo hacia otros medios a medida que surgía alguna novedad en las causas judiciales<sup>175</sup>. Sin embargo, la mayor cobertura mediática tuvo lugar durante y después de la represión violenta dentro

---

<sup>173</sup> Agrupación La Cueva, Asamblea en Defensa de lo Público, Asociación Civil La Colifata - Salud Mental y Comunicación, Comisión Impulsora del Nodo de Promoción de Salud, Asociación Civil Cooperanza, Encuentro de Prácticas Comunitarias en Salud, Frente de Artistas del Borda, Asociación Civil Taller Pan del Borda y Taller del Tomate.

<sup>174</sup> El estudio de impacto ambiental de los Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires fue elaborado por Trecc Consultores a pedido de Teximco S.A., empresa a cargo de la obra.

<sup>175</sup> El día 10 de agosto de 2012 Página 12 titulaba “El conflicto del Borda va a la justicia”, Diario Popular señalaba el 29 de octubre de 2012 “La Justicia frenó la construcción de un centro cívico en el Borda”, mientras que la CTA lanzó con comunicado el mismo día titulando “Borda: un triunfo de los trabajadores”.

del hospital. Ese mismo día los principales medios televisivos, gráficos y digitales dieron una amplia cobertura; mientras que al día siguiente los ocho<sup>176</sup> diarios de tirada nacional ubicaron el tema en la tapa (Crivelli y Müller, 2015)<sup>177</sup>. El reconocimiento de esta visibilidad –fugaz y negada (Guindi, 2014)- se pone de manifiesto en el siguiente testimonio:

Pero eso fue un bumerang porque nosotros hicimos asamblea, votamos la reconstrucción y votamos seguir la lucha y ahí organizamos la marcha del 30 de abril, que fueron 30.000 personas, compañeros y compañeras. Gente que lo vio por televisión y salió a la calle, fue impresionante esa marcha. No se la esperaban los tipos, se creían que no iba a ver reacción. (...) Me parece que les pesó que esa barbaridad no cayó bien en la sociedad. (...) Ningún ciudadano que sea democrático de verdad, puede aceptar que se entre así a un hospital donde están los más vulnerables de toda la sociedad. Ni en la dictadura pasó. (Entrevista a trabajador de Talleres Protegidos y dirigente gremial de ATE, julio de 2015)

#### **4. Recapitulando**

En este capítulo, nos centramos en el momento en el que la política pública de creación del distrito gubernamental comienza a ser procesada como un conflicto, particularmente un conflicto urbano, en la medida en que distintos actores ponen en juego un repertorio de estrategias, recursos y argumentos para hacer valer sus intereses y expectativas en relación a un espacio urbano que se torna objeto de disputa. Combinamos una perspectiva de análisis de políticas públicas con otras corrientes que se preguntan por la productividad social de los conflictos y con un dispositivo para el análisis de los discursos. Esto nos condujo a explorar tanto los posicionamientos de los distintos actores a lo largo del procesamiento de la política y del conflicto, como las construcciones argumentativas que se pusieron en juego a la hora de legitimar las diferentes acciones.

Advertimos sobre la heterogeneidad de los actores y las coaliciones inestables que se produjeron en torno a este conflicto. Así abordamos al Estado como un actor complejo y desagregado, prestando especial atención a las diferencias y articulaciones entre los poderes que lo conforman, especialmente entre el ejecutivo y el legislativo. En relación a los actores que se opusieron explícitamente a la construcción del distrito gubernamental, vimos cómo sus tomas de posición fueron el resultado agregado de diversos posicionamientos, que a su vez se vieron influenciados por el debate acerca del sistema de salud mental. En este sentido, puntualizamos en las estrategias de consenso que se dieron estos actores para poder construir una posición compartida en relación al centro cívico y a las expectativas sobre el espacio disputado. Asimismo el tratamiento de la ley N°4.443 de venta del Edificio del Plata puso en evidencia que el modo en que se entrecruzan las distintas cuestiones en agenda produce nuevos posicionamientos y alianzas.

Por otro lado, observamos cómo a lo largo del conflicto los actores disputaron la tematización del espacio en cuestión, tanto a nivel discursivo como en las acciones que llevaron a cabo. Mientras que para el GCBA -en sintonía con la definición de la cuestión- este lugar constituía un “espacio vacío”, “sin uso” y “aledaño” al Hospital Borda; para los trabajadores y organizaciones sociales se trataba –por lo contrario- de un espacio en uso,

---

<sup>176</sup> Clarín, La Nación, Página/12, Crónica, Diario Popular, Perfil, Tiempo Argentino y La Prensa.

<sup>177</sup> Recomendamos la lectura de este trabajo para una mayor comprensión sobre el modo en que fue tematizado este hecho violento por los distintos medios de comunicación.

donde funcionaba el taller protegido 19 que se encontraba “totalmente activo” y la cancha de fútbol, que era “el único espacio verde” del que disponían los pacientes. Así, vimos cómo se reprodujo en este predio el mismo proceso de destrucción creativa (Theodore, Peck y Brenner, 2009) que pesó sobre el polígono completo. Es decir, el GCBA propició un vaciamiento simbólico y material que, mientras se procesaba la política y se disputaba el conflicto, creaba al mismo tiempo las condiciones para la radicación del centro cívico en dicho lugar. Como contrapartida, la formulación del proyecto del NPS-B resultó muy importante en la medida en que tensionó la territorialización, las representaciones y las formas de apropiación que sugiere la política pública. Al presentarse como un aporte a “las transformaciones en salud mental” y como una solución a la “puesta en riesgo de los recursos públicos de salud”, el NPS-B pone en tensión la caracterización de este predio como un “espacio vacío” y a la vez disputa la definición misma de la cuestión. Además, el proceso de debate que dio lugar al NPS-B significó en sí mismo un aprendizaje, tanto en relación a los nuevos conocimientos adquiridos para su elaboración, como por las interacciones que propició entre los distintos actores.

Luego de la represión en el Hospital Borda, el GCBA hizo esfuerzos para invisibilizar tanto la política como el espacio disputado. Frente a esto, el proyecto del NPS-B planteó, por lo contrario, visibilizar las marcas de este conflicto proponiendo erigir los nuevos edificios de Talleres Protegidos en el mismo lugar en el que se encuentran las ruinas del taller demolido.

En cuanto a las construcciones argumentativas, advertimos que en el transcurso del conflicto todos los actores buscaron legitimar sus posicionamientos y acciones en un marco de intereses y derechos compartidos. Para el GCBA esto significó vincular la iniciativa del distrito gubernamental con un conjunto de intervenciones orientadas a “desarrollar el sur”. De este modo, según el ejecutivo local, la creación de una nueva centralidad y de una nueva simbología cívica en este predio redundaría en beneficios para todos los vecinos de la ciudad de Buenos Aires, en general, y de la zona sur, en particular. Como señalamos, esta construcción argumentativa (también presente en la política de distritos) tiene entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) a los discursos en torno al modelo de *clusters* y a los supuestos en los que se apoya. Cabe apuntar que, aún luego de la represión en el hospital y del reposicionamiento del GCBA -mudando las oficinas a otros edificios ubicados también en la zona sur-, se mantuvo esta misma construcción argumentativa, presentando al proyecto como una solución al problema público (Subirats *et al*, 2008) del “deterioro del sur”. Por otro lado, quienes se opusieron a este “bien común” –a la construcción del centro cívico- fueron tematizados como “un grupo minoritario” de “violentos” e “irracionales”, tal como analizamos en el apartado 2.3.

Por su parte, los trabajadores y organizaciones que se movilizaron en contra del distrito gubernamental pusieron en juego argumentos vinculados a la puesta en riesgo de un interés colectivo, de un bien común (la atención pública de la salud) frente a un proyecto que responde a un interés particular (un negocio inmobiliario). Esta tematización del centro cívico como un negocio inmobiliario –presente a lo largo del todo el conflicto- tiene como contexto de emergencia la inserción de este proyecto en la política de distritos y en un proceso de renovación urbana y valorización inmobiliaria creciente en toda la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana. Asimismo, encontramos entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) otros discursos que circulan en el marco de otras disputas que tienen lugar en esta ciudad. Como anticipamos, incide en esto la circulación de actores

(especialmente, algunos movimientos urbanos, organizaciones sociales y ONGs) que participan en las distintas controversias y tejen redes y alianzas entre sí.

Cabe señalar que el procesamiento de esta política como conflicto supuso una serie de aprendizajes, de efectos sociales, para los actores implicados. En primer lugar, la interacción y la generación de acuerdos y alianzas entre distintos actores dentro y fuera del hospital. Asimismo, la articulación con el poder legislativo y judicial permitió incorporar nuevos repertorios de acción y argumentativos (sobre todo en relación a la invocación de derechos) que se plasmaron en numerosos proyectos de ley y en la participación en debates parlamentarios. En tercer lugar, la elaboración del proyecto urbanístico del NPS-B significó un proceso de territorialización (Cosacov y Azuela, 2013), en tanto que habilitó una definición colectiva y compartida sobre el predio de los hospitales y sus usos adecuados. Finalmente, la represión en el hospital tuvo como efecto visibilizar –aunque de forma fugaz y negada (Guindi, 2014)- la problemática del Hospital Borda y del sistema de salud mental en general.

Por último, queremos resaltar que, como vimos, la conceptualización de la cuestión, de la política y del conflicto no es definitiva ni estable, sino que se disputa permanentemente a lo largo de su procesamiento, con cada una de las tomas de posición de los actores. Veremos, en el siguiente capítulo, que cuando el conflicto es llevado al campo del derecho, continúa redefiniéndose a partir del repertorio de acciones y argumentos desplegado, en este caso, por los operadores jurídicos.

## **CAPÍTULO 5**

### **La judicialización**

#### **Articulaciones entre la política, el conflicto y el litigio**

En el capítulo precedente analizamos el repertorio de estrategias y argumentos desplegado por los distintos actores a lo largo del procesamiento de esta política como conflicto. Dentro de este repertorio, advertimos la judicialización del conflicto por parte de los trabajadores y algunos legisladores de la oposición; estrategia que el GCBA también utilizó disputando cada una de las sentencias. Así, en este último capítulo, posamos la mirada en la judicialización del caso, en tanto que es una de las arenas en las que se procesó este conflicto por la construcción del distrito gubernamental dentro del predio del Hospital Borda.

En este sentido, prestamos atención a las complejas articulaciones que se producen entre la política, el conflicto y el litigio. Nos preguntamos por los efectos de las decisiones judiciales en el procesamiento de la política pública, pero también por el modo en que el curso de acción de esta última fue influyendo en el desarrollo del litigio. Asimismo indagamos sobre el rol de los operadores jurídicos en la redefinición del conflicto; concebidos estos últimos como aquellos sujetos que intervienen directamente en el campo jurídico –jueces, magistrados, defensores, fiscales, abogados, procuradores, agentes judiciales- y que, en tanto actores sociales inmersos en una red de relaciones sociales, no son ajenos a los procesos sociales en los que se desarrolla su acción (Cuellar, 2014). Para ello, combinamos la perspectiva de análisis de las políticas públicas –anticipada en el punto 4.1 de la Introducción- con las propuestas derivadas de una serie de trabajos recientes orientados a complejizar la mirada sobre el derecho y los efectos sociales de las decisiones judiciales<sup>178</sup>.

El análisis de las sucesivas (re)definiciones del conflicto cuando ingresa al campo del derecho (Azuela, 2014) permite advertir cómo se ponen de manifiesto las ambigüedades que atraviesan al poder judicial. Como veremos más adelante, el derecho es dinámico e indeterminado (Azuela y Melé, 2005), y esto habilita interpretaciones y lecturas contrapuestas por parte de los operadores jurídicos. Siguiendo a Azuela (2014), cuando los actores llevan sus conflictos al mundo del derecho activan las relaciones de poder entre los órganos del Estado.

Cada vez que un juez de amparo tiene que resolver sobre la constitucionalidad de un acto de autoridad, está redefiniendo la relación del poder judicial con la administración; no importa qué tan independiente quiera ser, esa independencia se vuelve parte del conflicto (Azuela, 2014: 25).

En este sentido, indagar sobre la judicialización del conflicto generado a raíz de la implementación de esta propuesta nos permitirá complejizar nuestra mirada sobre el rol del Estado en el procesamiento de la política, considerando los tres poderes que lo conforman y las tensiones entre ellos.

Dividimos este capítulo en tres bloques. En el primero, analizamos cómo es redefinido este conflicto por los usos de un espacio urbano cuando ingresa en el campo del derecho, cuando es procesado como litigio (Azuela, 2014). En el capítulo anterior

---

<sup>178</sup> Véase Azuela y Cancino (2014) y el dossier “A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina” de la *Revista Direito e práxis*, Vol. 14, 2016. 7, n 14, 2016.

advertimos que los distintos actores buscaron legitimar sus posicionamientos y acciones, invocando un derecho o interés colectivo lesionado ante el avance de un interés particular. En este capítulo veremos que, de la misma manera, los operadores jurídicos también transformaron la demanda en un derecho lesionado, particularmente la protección del patrimonio. Así observamos que lo que se puso en juego en el conflicto y en el litigio no es lo mismo. En este primer bloque, indagamos cómo y por qué se produjo esta redefinición, bajo qué argumentos y estrategias.

En relación con esto, en la segunda parte del capítulo, exploramos cómo las relaciones de poder y las agendas propias de los operadores jurídicos han contribuido en esta redefinición y, por tanto, en el desarrollo del conflicto. En este sentido, prestamos especial atención a las prácticas judiciales de los operadores para demorar y acelerar las distintas etapas del litigio.

En el último apartado, indagamos sobre los efectos producidos por las distintas decisiones judiciales, cómo éstas fueron moldeando el curso de acción de esta política urbana, llevando el compás del conflicto, legitimando las tomas de posición de unos y otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1981). Pero también analizamos cómo las otras estrategias de los actores incidieron en el desarrollo del litigio, obligando a los operadores jurídicos a actuar y dictar nuevas sentencias. Antecediendo estos tres grandes bloques, a continuación, destinamos un apartado a reflexionar sobre el corpus de documentos que analizamos a lo largo del capítulo.

## **1. El discurso judicial como discurso constituyente**

Parte importante de este capítulo se basa en el análisis discursivo de un corpus conformado por once documentos jurídicos que incluyen fallos de primera y segunda instancia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) de la ciudad de Buenos Aires; sentencias del Tribunal Superior de Justicia (TSJ); y las demandas formuladas por los actores a través de sus representantes jurídicos<sup>179</sup>. Su abordaje desde el dispositivo analítico detallado en el punto 4.3 de la Introducción, nos permitió acercarnos a los argumentos puestos en juego por los operadores jurídicos en las distintas demandas y sentencias; y al modo en que fueron (re)definidos, tematizados -cada vez- el conflicto y el predio en cuestión. Advertimos que la disputa por la tematización de este último es central a lo largo del litigio. El modo en que es definido este espacio habilita la invocación de diversos derechos lesionados que se tornan argumentos productivos en la controversia judicial, dando lugar (o no) a la introducción de distintas herramientas procesales vinculadas a la legitimidad de los actores, a la urgencia del caso y al interés público puesto en juego.

Siguiendo a Maingueneau y Cosutta (1995), el discurso jurídico es parte de los discursos constituyentes, concebidos como aquellos que tienen un papel fundador, es decir,

---

<sup>179</sup> Acción de amparo colectivo en la causa "Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte. N°45.258, agosto de 2012; Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°5, expte N°45.258, resolución del 05/09/2012 [MP Fabiana Schafrik]; Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°2, expte. N°45.995, resolución del 27/10/2012, [MP Patricia Lopez de Vergara]; Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012; Juzgado de feria de primera instancia en lo CAyT, expte. G17-2013/1, resolución del 16/01/2013 [MP Elena Liberatori]; Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°9, expte. 45.258, resolución del 19/02/2013 [MP Andrea Danas]; Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte N°G17-2013/1, resolución del 26/04/2013; Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, exptes. N°45.258, N°45.995, N°G17-2013/1, resolución del 19/09/2013; TSJ, expte. G17-2013/1, resolución del 16/12/2015.



que se presentan como los “garantes últimos de la multiplicidad de producciones discursivas de una colectividad” (Maingueneau, 1996: 28). Este tipo de discursos se autorizan a ellos mismos, lo que dota de un carácter particular a sus enunciados, que son también cargados de autoridad:

Una de las características de los enunciados que pertenecen a los DC es estar a la vez más o menos cerrados sobre su organización interna y ser reinscribibles en otros discursos. (...) Así, una obra constituyente juega su papel no solamente por los contenidos que vehiculiza sino también por los modos de enunciación que autoriza (Maingueneau y Cosutta, 1995: 6).

Este lugar de autoridad, la función de *archéion*, se construye en y por el discurso, definiendo un lugar de enunciadores consagrados y la elaboración de una memoria (Maingueneau y Cosutta, 1995). Pero no sólo se autorizan a ellos mismos, son autoconstituyentes, sino que también juegan un papel constituyente para otros discursos, en este sentido, son heteroconstituyentes. Asimismo, como todo discurso, está dominado por una formación discursiva específica, en este caso ligada al campo del derecho, con sus propias reglas de formación y sus regularidades que moldean sus condiciones de emergencia y de funcionamiento enunciativo.

El repaso de las operaciones enunciativas que identificamos en los fallos judiciales que conforman nuestro corpus, es decir, el modo en que se construye a sí mismo el enunciativo –con qué *ethos* se asocia- y qué enunciatario configura nos permite acercarnos mejor a este carácter constituyente del discurso jurídico. Esto es así porque en los discursos constituyentes las formas enunciativas no sólo son un vector de ideas, sino que además

representan la institución en el discurso al mismo tiempo que legitiman (o deslegitiman) el universo social donde vienen a inscribirse. Hay *constitución* precisamente en la medida en la que un dispositivo enunciativo funda, de algún modo performativo, su propia posibilidad, haciéndolo como si obtuviera esa legitimidad de una fuente que no haría más que encarnar (el Verbo revelado, la Razón, la Ley...). Hay así una circularidad constitutiva entre la imagen que deja ver de su propia instauración y la validación retrospectiva de una cierta configuración de redes de comunicación, de difusión de los saberes, de repartición de la autoridad, de ejercicio del poder que garantiza, denuncia o promueve por su gesto instaurador (Maingueneau y Cosutta, 1995: 9).

En las demandas y fallos que aquí analizamos, y fundamentalmente en estos últimos, esta circularidad constitutiva se torna evidente en el entramado de legitimación y de validación construido: los argumentos desplegados invocan como garante, como fuente de legitimidad, la Ley (ya sea internacional, nacional o local), la jurisprudencia (es decir, otros enunciados que forman parte de esta comunidad discursiva y que conforman su memoria) y la doctrina (producida por el conjunto de enunciadores consagrados), todos ellos enunciados internos al discurso jurídico y al propio sistema judicial, de ahí que se autorice a sí mismo.

Las sentencias analizadas comparten una organización textual rígida; aspectos estilísticos y composicionales; y recursos lingüísticos específicos, propios del género. En un primer apartado “autos y vistos” o “considerandos” se presentan los antecedentes del expediente, que incluyen los argumentos elaborados por las distintas partes (actores y

demandados), produciendo siempre un efecto de distanciamiento sobre esos discursos. Este efecto se advierte en el uso de la cita directa, o la indirecta marcada por verbos en pasado o presente simple, en modo indicativo, y empleados en la tercera personal del singular o del plural (“relatan”, “indican”, “señalan”, “denuncian”, “interpretan”). Este tipo de organización textual, en el que primero se retoman los argumentos de “todas las partes” para luego “analizar” y “decidir”, produce un efecto de imparcialidad, de objetividad, que refuerza el rol de árbitro neutral que asume el enunciador: “La demandada se inclina por la negativa, la Sra. Defensora (...) en sentido contrario, quedando pues, en cabeza de este tribunal la dilucidación”<sup>180</sup>.

Luego de presentar los argumentos de “ambas partes”, los jueces (en forma individual o grupal, cuando se trata de un tribunal) “analizan” los hechos y los argumentos; señalando la “documentación acompañada” y dando cuenta del “sustento normativo”. En esta parte de “análisis”, predomina el uso del impersonal, del modo indicativo y de pasivaciones. Esto, sumado al empleo de verbos como “acreditar” y “evidenciar”, colaboran en la creación de un efecto de sentido de objetividad, borrando las huellas del enunciador. Todo ello reforzado por el reenvío a otras fuentes de legitimidad, como dijimos previamente, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina; y por el empleo de un vocabulario técnico y formal.

Con excepción de dos fallos<sup>181</sup> en los que por momentos se hace uso de la primera persona, la fórmula final donde se explicita la sentencia, suele expresarse con el uso del impersonal “se resuelve”, o en tercera persona “el tribunal resuelve”, de modo que el enunciador se distancia, no se responsabiliza por la decisión.

La organización textual, los recursos lingüísticos y gramaticales, y el vocabulario técnico, propio de la jerga judicial, que incluye, por ejemplo, expresiones en latín, permiten advertir la construcción de un enunciador asociado a un *ethos* de experto, que conoce las reglas del campo. En algunos casos el empleo de verbos como “examinar”, “verificar” configura además un enunciador asociado a un *ethos* de árbitro, asumiendo el rol de autoridad legitimada para llevar a cabo esas acciones. Del otro lado, se prefigura un enunciatario par (otros operadores jurídicos), que tiene las competencias y conocimientos necesarios para comprender estos enunciados. Pasemos ahora al análisis de la tematización del predio en cuestión y del conflicto en los distintos documentos que conforman nuestro corpus.

## **2. Del conflicto al litigio. Las sucesivas (re)definiciones del conflicto por un espacio disputado**

El procesamiento de este conflicto como litigio se dio a través de tres demandas que conformaron luego expedientes distintos pero conectados entre sí, a partir de una herramienta procesal que es la conexidad de causas. Estas demandas son, por orden cronológico: a) Expediente N°45.258 “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”, presentado en agosto de 2012; b) Expediente N°45.995 “Fronzizi, Marcelo Hernando y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, presentado en octubre de

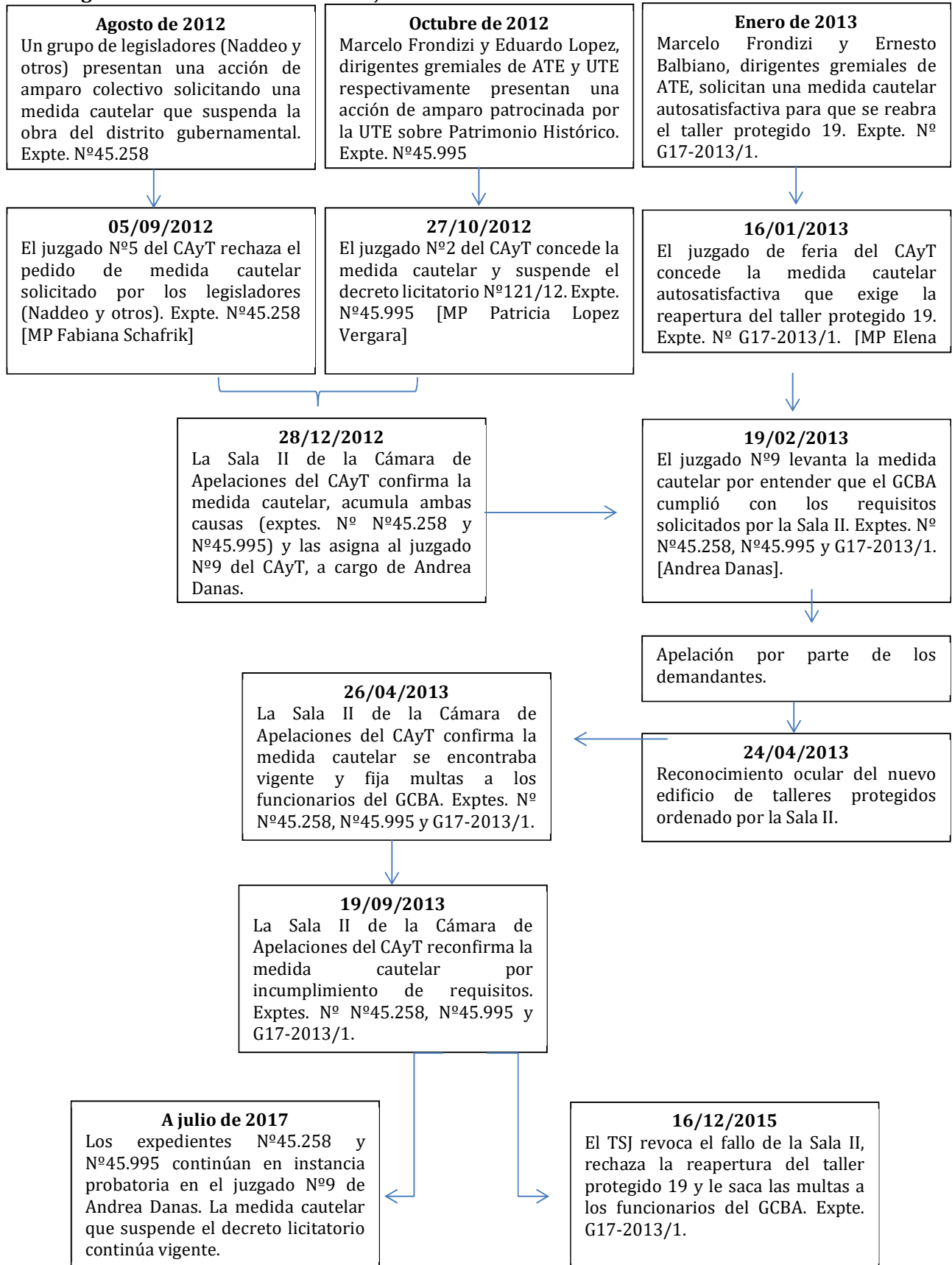
---

<sup>180</sup> Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°9, expte. 45.258, resolución del 19/02/2013 [MP Andrea Danas], pp. 29.

<sup>181</sup> Juzgado de feria de primera instancia en lo CAyT, expte. G17-2013/1, resolución del 16/01/2013 [MP Elena Liberatori] y Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°9, expte. 45.258, resolución del 19/02/2013 [MP Andrea Danas].

2012; y c) Expediente N°G17-2013/1 “Frondizi, Marcelo Hernando y otros contra GCBA y otros sobre incidente de medida cautelar”, de enero de 2013. En este apartado, describimos el recorrido de cada uno de estos expedientes (figura 5.1) y analizamos sus principales argumentos.

**Figura 5.1:** Recorrido de las causas judiciales



## 2.1. La demanda de los legisladores

*Expediente N°45.258 “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)”*

Esta primera demanda fue realizada por los entonces legisladores de la ciudad María Elena Naddeo (FPyP), Virginia González Gass (SUR), Aníbal Ibarra (FPyP) y Fabio Basteiro (BApT) con el patrocinio de una abogada particular. En agosto de 2012, este grupo de legisladores opositores promovió una acción de amparo colectivo solicitando una medida cautelar que suspendiera la construcción de los edificios del distrito gubernamental dentro Hospital Borda “hasta tanto se cumplan las premisas establecidas en las respectivas leyes de Salud Mental de la Ciudad y Nacional en orden a la reubicación de pacientes y construcción de los centros necesarios para su tratamiento”<sup>182</sup> y se diera intervención a la Legislatura.

En la demanda se despliegan tres argumentos. En primer lugar, se sostiene que el proyecto del distrito gubernamental debe ser aprobado por la Legislatura en la medida que implica afectar el uso principal del predio<sup>183</sup>. Los demandantes –que se presentan “en calidad de diputados y miembros de la Comisión de Salud” - denuncian que no sólo no se dio intervención a la Legislatura, sino que falta información certera sobre el proyecto, lo que

viola elementales principios de publicidad que hacen a la esencia del régimen republicano y por añadidura afectan nuestras atribuciones como diputad@s de la ciudad, lo cual es decir que atentan contra la soberanía popular de la cual emana nuestro mandato.<sup>184</sup>

A partir de esta secuencia se produce un implícito: si se afectan las atribuciones de los diputados, se viola la soberanía popular. Así, se invoca como garante, como fuente de legitimidad, la soberanía popular, el régimen republicano y, en última instancia, la democracia.

El segundo argumento remite al derecho a la salud de los pacientes. En este sentido, se relaciona el proyecto del distrito gubernamental con la reconversión del sistema de salud mental. En la demanda se afirma que hasta que no se creen los dispositivos de atención a la salud previstos en las leyes, no es posible llevar a cabo el proyecto, a la vez que se sostiene que su desarrollo implica “la destrucción total”, “un arrasamiento sin parangón en la historia reciente de la Ciudad”:

se marcha a la destrucción total de un Hospital (...) con los enfermos sin ser reubicados en los lugares establecidos por las leyes que nunca fueron construidos.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Acción de amparo colectivo en la causa “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte N°45.258, agosto de 2012.

<sup>183</sup> El predio donde se realizaría el distrito gubernamental tiene zonificación de distrito E4 “equipamiento especial”, lo que significa que –tal como lo establece el Código de Planeamiento Urbano (CPU)- si se quiere alterar la situación del predio en una superficie mayor al 20% del total de la parcela o incorporar nuevos usos, debe darse intervención a la Autoridad de Aplicación, “la cual evaluará la propuesta remitiéndola a la Legislatura para su tratamiento” (Acción de amparo colectivo, causa Naddeo, expte N°45.258). Este aspecto técnico vinculado a los organismos que deben intervenir y el 20% del predio aquí aludido se vuelven objeto de discusión a lo largo de las distintas instancias por las que atraviesa el expediente.

<sup>184</sup> Acción de amparo colectivo en la causa “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte N°45.258, agosto de 2012, pp. 4.

<sup>185</sup> Acción de amparo colectivo en la causa “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte N°45.258, agosto de 2012, pp. 5.

Va de suyo, que las obras afectan en forma directa a los pacientes ya que el movimiento de gente y máquinas, la polución y contaminación de todo tipo, los alteran grandemente con perjuicio inmediato sobre su salud. (...) No necesita mayor explicación señalar los daños que sufren (...) <sup>186</sup>

El uso de expresiones como “va de suyo” y “no necesita mayor explicación” producen el efecto de sentido de que es obvio, evidente, no se somete a discusión que el avance del proyecto del centro cívico “afecta”, “perjudica”, “altera” la salud de los pacientes.

El tercer argumento, presentado como un “ítem más”, de manera secundaria, se refiere a la obligación del GCBA de preservar e incrementar la cantidad de espacios verdes:

con el pretendido cambio de destino de una gran porción “verde” del Hospital Borda, el GCBA no sólo no está tomando las medidas adecuadas para aumentar los espacio públicos de uso común sino que está incumpliendo con su obligación mínima de preservarlos. <sup>187</sup>

De esta forma, ya en esta primera demanda, el conflicto por los usos de un espacio urbano es redefinido cuando ingresa al campo jurídico, en principio transformando los argumentos de los actores en derechos afectados o lesionados: el derecho cívico (o la soberanía popular); el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano.

El 5 de septiembre de 2012 la jueza Schafrik del juzgado N°5 de primera instancia del CAyT rechazó este pedido de medida cautelar. En el fallo se despliegan dos argumentos principales para rechazar el pedido: a) que la Legislatura había intervenido al aprobar el presupuesto general del GCBA para el ejercicio 2012, en el que el centro cívico tenía asignada una partida presupuestaria; y b) que “las actividades del taller protegido ubicado en el polígono del terreno destinado al distrito cívico habían sido trasladadas a un espacio en condiciones de habitabilidad y funcionalidad óptimas, sin que pudiera verificarse interferencia con ningún servicio perteneciente al Hospital de Salud Mental José Tiburcio Borda” <sup>188</sup>. Posteriormente, los legisladores apelaron esta sentencia negativa, ampliando sus argumentos, entre los que sumaron dos nuevas cuestiones. Por un lado, que el predio donde funciona el Hospital Borda había sido donado por la familia Zeballos al antiguo Hospicio de las Mercedes para ser destinado a la atención de la salud; y por el otro, que uno de los pabellones del hospital fue declarado monumento histórico, ambas cuestiones constituirían “impedimentos para la modificación del destino y la destrucción del predio” <sup>189</sup>.

## *2.2. La demanda de los trabajadores – suspensión del decreto N°121/12*

*Expediente N°45.995 “Fronidizi, Marcelo Hernando y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”*

En octubre de 2012, el Secretario General de la Junta Interna de Delegados de Talleres Protegidos por ATE, Marcelo Fronidizi, y el Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), Eduardo Lopez, presentaron una acción de amparo

---

<sup>186</sup> Acción de amparo colectivo en la causa “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte N°45.258, agosto de 2012, pp. 6.

<sup>187</sup> Acción de amparo colectivo en la causa “Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte N°45.258, agosto de 2012, pp. 6.

<sup>188</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012, pp. 13.

<sup>189</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012, pp. 13.

contra el GCBA para suspender la ejecución del distrito gubernamental. Para ello solicitaron el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa –que por entonces tenía una Unidad Especial Temática sobre Patrimonio Histórico<sup>190</sup> a cargo del Dr. Roberto Gallardo. La acción de amparo fue presentada en el juzgado de turno N°2 del fuero CAyT y en ella se solicitaba la suspensión de la obra del centro cívico con el argumento de que en el predio existían inmuebles catalogados con protección patrimonial. En este sentido, se pedía protección edilicia y ambiental para el área

no sólo en razón del valor paisajístico, simbólico y social del mismo sino por encontrarse bajo el mismo un importante yacimiento arqueológico urbano, constituido por túneles, sótanos y pasadizos que no han sido aun debidamente relevados<sup>191</sup>.

Según esta demanda, la existencia de inmuebles con protección patrimonial justifica la intervención de otros organismos vinculados a la temática patrimonial, como la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos y el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, ambos bajo la órbita del Estado Nacional.

Así el conflicto por el espacio urbano disputado es traducido por los operadores jurídicos como un problema de protección patrimonial. La defensora de Cámara que elaboró la demanda<sup>192</sup> y patrocinó a los delegados gremiales, la Dra. Mariana Pucciarello, nos comentaba que tomó la decisión de utilizar los problemas técnicos que tenía el decreto licitatorio N°121/12 como estrategia argumentativa porque son elementos que habilitan más fácilmente el dictado de una medida cautelar:

Yo vi que había varios problemas, pero fundamentalmente había un problema grave en la licitación, lo cual es un problema típico de derecho administrativo. Y estos problemas, como son técnicos, despejan por completo cualquier duda. Puede haber algún interés político o gremial en el tema, en la defensa, pero cuando se detecta un tema técnico importante es como que ese tema deja en segundo plano las consideraciones no jurídicas y hace que sea más fácil (Entrevista a Defensora de Cámara, junio de 2016).

Así, el sentido práctico (Bourdieu, 1980) de la operadora jurídica –que manifiesta conocer las reglas del campo- resulta clave para terminar de redefinir el conflicto en el campo del derecho de una forma más efectiva para obtener un fallo favorable. De esta manera, en lugar de sostenerse argumentos vinculados al uso de ese espacio urbano para la atención de la salud mental –como en el expediente N°45.258-, se privilegian cuestiones técnicas vinculadas a la protección patrimonial de un predio catalogado. El 27 octubre de 2012 los trabajadores del hospital obtuvieron una medida cautelar -dictada por la jueza de primera instancia Patricia Lopez Vergara- que suspendió el decreto licitatorio N°121/12. Medida que dos meses más tarde fue confirmada por la Sala II de la Cámara de Apelaciones del mismo fuero. En esta última sentencia, los jueces de cámara también revocaron el primer fallo de la causa “Naddeo” (expte N°42.258) y unificaron ambos expedientes que se radicaron a partir de allí en el juzgado de primera instancia N°9 del fuero CAyT.

---

<sup>190</sup> Esta unidad fue creada mediante la resolución N°299/12 de la Defensoría General el 14/09/2012; luego se modificó su estructura el 22/03/2013 con la resolución N°99/13 y finalmente el 8/10/2014 fue disuelta de hecho mediante la resolución N°576/14.

<sup>191</sup> Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°2, expte. N°45.995, resolución del 27/10/2012, [MP Patricia Lopez de Vergara], pp. 1.

<sup>192</sup> Por ser, además, defensora de la Unidad Especial Temática sobre Patrimonio Histórico.

*2.3. Segunda demanda de los trabajadores – Reapertura del taller protegido 19  
Expediente N°G17-2013/1 “Fronidizi, Marcelo Hernando y otros contra GCBA y otros  
sobre incidente de medida cautelar”*

Por último, la tercera demanda en relación a este conflicto fue presentada en enero de 2013 nuevamente por Marcelo Frondizi y Ernesto Balbiano –Delegado General Adjunto ATE- con el patrocinio del Defensor General Adjunto Roberto Gallardo. En esta oportunidad, los trabajadores solicitaron una medida cautelar autosatisfactiva<sup>193</sup> contra el GCBA para que se ordenara la reapertura del taller protegido 19, que había sido dejado fuera de funcionamiento por orden del Ministerio de Salud de la ciudad, bajo el argumento de que las instalaciones estaban en malas condiciones.

En la demanda se sostiene que “las autoridades del Hospital decidieron, de hecho, el cierre del Taller que se trata, sin notificar a los trabajadores y profesionales”<sup>194</sup> y que esta decisión afecta “los derechos de los internos que asisten al mismo”. Para legitimar este argumento se remite como garante a otro discurso constituyente, el discurso científico, citando la voz de “especialistas de renombre dentro de la comunidad médica” quienes mediante una nota enfatizan la importancia de la reapertura del taller.

Esta medida autosatisfactiva fue concedida por la jueza Elena Liberatori durante la feria judicial. Luego, en febrero del mismo año, la jueza Danas –del juzgado N°9 donde tramitaban los otros dos expedientes- dictó la conexidad de las causas y declaró este proceso “abstracto” por considerar que el taller 19 estaba en funcionamiento en otras instalaciones. Los demandantes apelaron esta decisión y a partir de aquí los tres expedientes se tramitaron de manera conjunta. En el último apartado, nos referimos a la continuidad de estos procesos, por el momento, nos interesa señalar algunas cuestiones en relación a las distintas definiciones del conflicto cuando es judicializado.

*2.4. Del derecho a la salud a la conservación del patrimonio*

Las tres demandas, reseñadas previamente, dan cuenta de los diversos modos en que fue reelaborado el conflicto al ingresar en el campo del derecho. Si bien la primera demanda presentada por los legisladores (expte N°42.258) tomó como argumento principal la afeción del derecho a la salud de los pacientes del hospital, es en realidad la segunda causa (expte N°45.995) –en la que se plantearon las cuestiones patrimoniales- la que finalmente dio lugar a la medida cautelar. De esta manera, se produjo una separación entre el procesamiento de la política pública, donde aún hoy se sigue sosteniendo una disputa por el uso de un espacio vinculado a la atención de la salud mental, y el procesamiento del litigio, en el que se puso en juego principalmente la conservación del patrimonio urbano.

En el fallo que concedió la medida cautelar (expte N°45.995) se observa que el sustento normativo en el que se basó la decisión de la jueza estuvo estrictamente vinculado a la preservación del patrimonio histórico y cultural. Esto posibilitó que la jueza dictara la suspensión del decreto licitatorio N°121/12 por no haberse cumplido con los requisitos

---

<sup>193</sup> “A diferencia de la medida cautelar tradicional, el fin de la medida autosatisfactiva no es asegurar los efectos prácticos de otro proceso, sino satisfacer en forma definitiva la pretensión. Esto significa que con su dictado se agota el interés de la parte en el proceso” (Juzgado de feria de primera instancia en lo CAyT, expte. G17-2013/1, resolución del 16/01/2013 [MP Elena Liberatori], pp. 4).

<sup>194</sup> Juzgado de feria de primera instancia en lo CAyT, expte. G17-2013/1, resolución del 16/01/2013 [MP Elena Liberatori], pp. 4



necesarios para la realización de una obra en un predio con estas características, particularmente la intervención de la Secretaría de Cultura y del Consejo del Plan Urbano Ambiental; y la realización de un estudio de impacto ambiental.

Luego, en la sentencia confirmatoria de la Sala II se retomaron los argumentos de carácter patrimonial para contestar la apelación del GCBA, quedando planteado el conflicto en los siguientes términos:

La tensión, en concreto, resulta de la ejecución de una obra que, hasta el momento, carece de evaluación de impacto ambiental y cuya puesta en marcha podría implicar, al menos, un riesgo para los bienes tutelados legal y constitucionalmente.<sup>195</sup>

En esta redefinición del conflicto jugó un rol central el modo en que fue tematizado el espacio en cuestión, que fue movilizado como recurso (Melé, 2003) para justificar determinadas acciones, en este caso su protección. Así, por ejemplo, su caracterización como patrimonio “histórico, cultural y social” habilitó, por un lado, tramitar la demanda en días y horarios inhábiles por su carácter de urgente; y por el otro, que los jueces admitieran una legitimidad amplia para la representación de los actores al ponerse en juego un bien colectivo. En la sentencia que dicta la primera medida cautelar se justifica la urgencia, la “inmediata intervención judicial a fin de evitar un perjuicio irreparable” que sería la afectación del patrimonio cultural de la ciudad. Asimismo, se hace una generalización (*monteé en généralité*) (Melé, 2003a) al plantear que el patrimonio histórico y cultural es “de importancia vital para la comunidad toda”, y que la “protección del interés público ambiental e histórico cultural (está) por encima de toda consideración económica y administrativa”<sup>196</sup>.

Una vez que el conflicto quedó definido como un problema de conservación patrimonial, todos los argumentos de las partes y de los jueces en sus distintas resoluciones se orientaron a definir si se dio cumplimiento o no a los requisitos exigidos en el primer fallo y confirmados en segunda instancia. En este sentido, por ejemplo, se discutió en torno a la correcta realización de la evaluación de impacto ambiental. En varias oportunidades del GCBA afirmó haber realizado el correspondiente estudio, mientras que los actores cuestionaron el modo en que fue realizado. Otro aspecto que ocupó varias páginas en los fallos es la discusión en torno a la intervención de la Legislatura. El repertorio de argumentos en torno a estas discusiones implicó, en muchas sentencias, la apelación a normativa urbana y a la voz de los “especialistas” en urbanismo como fuente legitimante, dándose una articulación entre dos discursos constituyentes: el judicial y el científico.

De esta forma, los argumentos vertidos tanto por las partes como por los jueces a lo largo del litigio pusieron de manifiesto que los motivos que movilizan quienes se oponen a la construcción del centro cívico en el procesamiento de la política pública -relacionados con la atención de la salud mental y con el uso de ese espacio urbano- quedaron relegados en un segundo plano mientras que cobraron relevancia una serie de aspectos técnicos relacionados con la conservación del patrimonio. Esto es así debido a que, en el campo del derecho, muchas veces las estrategias procesuales tienen un mayor peso que los argumentos y, en este sentido, los operadores jurídicos realizan una “traducción”,

---

<sup>195</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012, pp. 21.

<sup>196</sup> Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°2, expte. N°45.995, resolución del 27/10/2012, [MP Patricia Lopez de Vergara].

privilegiando aquellos argumentos que sirven de base para una estrategia jurídica más efectiva (Melé, 2016).

### **3. El rol de los operadores jurídicos durante el litigio**

Hasta aquí vimos cómo un conflicto en torno a los usos de un espacio urbano fue redefinido al ingresar al campo del derecho. Si bien se tramitaron tres expedientes unificados con diferentes argumentos cada uno de ellos, el que terminó primando para la obtención de la medida cautelar fue aquel en el que se puso en juego más fuertemente la conservación del patrimonio. En este caso, fueron los operadores jurídicos quienes transformaron la definición, construyendo la demanda como un derecho colectivo lesionado –el patrimonio histórico y cultural- y procesaron así el conflicto en términos de litigio.

En este bloque analizamos cómo los operadores jurídicos han contribuido en esta redefinición y, por tanto, en el desarrollo del conflicto. Asimismo prestamos especial atención a las prácticas judiciales de los operadores para demorar y acelerar las distintas etapas del litigio. Para una mejor comprensión de estas prácticas, inscribimos las mismas en un entramado de relaciones de poder y de agendas propias de los operadores, para lo cual es preciso explorar brevemente la estructura del fuero CAyT de la ciudad de Buenos Aires.

#### *3.1. Las condiciones históricas y políticas del activismo judicial en CABA*

Con la reforma constitucional de 1994, se define la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires lo que conlleva –a partir de la sanción de la Constitución local en 1996- la creación de una nueva institucionalidad para este distrito. En lo que respecta al poder judicial, el proceso de autonomización supuso algunos problemas en tanto que en la ciudad de Buenos Aires ya operaba la estructura del poder judicial federal. Esto significa que, en lugar de crearse de cero, el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) debía conformarse a partir del traspaso de los fueros federales al ámbito local<sup>197</sup>. Este traspaso

no está hecho y es altamente conflictivo, por un montón de elementos que van desde lo salarial, hasta el estatus, hasta ciertas cuestiones de organización y adaptación (...) (Integrante del Ministerio Público de la Defensa (MPD) de la Ciudad de Buenos Aires, junio de 2016).

Sin embargo, hay dos ámbitos que no tenían equivalente en el Poder Judicial Nacional y que, por tanto, en lugar de traspasarse, se crearon de cero en la ciudad de Buenos Aires. Estos son el fuero Contravencional, que comenzó a trabajar con funcionarios designados en comisión de lo que era el Tribunal de Faltas, y el fuero Contencioso Administrativo y Tributario que fue conformado a través de cargos concursados y que es en el que se procesan todas las causas donde el GCBA “es parte”, ya sea como actora o como demandada.

---

<sup>197</sup> Con excepción de las materias que son federales y que se conservan en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, tales como el comercio de “estupefacientes, el contrabando, la evasión fiscal, el lavado de dinero y otros delitos que afectan la renta y la seguridad de la nación” (Sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, <http://www.jus.gob.ar/la-justicia-argentina/administracion-de-justicia.aspx>. Captura: 21/10/2016.

En la actualidad el Poder Judicial de la CABA está integrado por los tribunales de primera y segunda instancia de estos dos fueros, el TSJ, el Consejo de la Magistratura, y el Ministerio Público, que incluye a la Defensoría, la Fiscalía y la Asesoría Tutelar.

En funcionamiento desde el año 2000, el CAyT tuvo desde sus orígenes, según destaca una operadora judicial,

un tratamiento de los derechos sociales, te diría, con un sesgo bastante progresista por la composición del fuero (...) salieron 12 jueces de distinta composición, algunos de la profesión, otros del poder judicial, otros de organismos del Estado, todos con una calificación alta y con una mirada que generó una perspectiva bastante favorable a la concreción de derechos sociales. Y eso hizo que salieran muchos fallos comentados, y uno de los temas estrella acá es el derecho a la vivienda<sup>198</sup> (Integrante del MPD de la CABA, junio de 2016).

Este carácter progresista de algunos de los jueces del fuero se da en el marco de un debate doctrinario dentro del campo jurídico acerca de la relación entre los poderes del Estado y el rol del Poder Judicial en el control de las políticas públicas para el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales (Gargarella y Maurino, 2011; Sabsay, 2012). En palabras de un juez de la CABA:

En los tribunales hay dos corrientes. Hay una corriente que considera que las políticas públicas son, como su nombre lo indica, cuestiones políticas, y que por lo tanto están ajenas al control judicial. (...) Esta es una corriente tradicional-clásica, por no decir antigua. Y hay otra corriente, con distintos grados no uniformes de profundización, que entiende lo contrario, entiende que las políticas públicas están sujetas a control judicial de constitucionalidad, tanto sea en su acción como en su omisión. O sea, controlable es el contenido de las políticas públicas o controlable es la inexistencia de las políticas públicas. (Juez de primera instancia del fuero CAyT, abril de 2011)

Las características del CAyT, sumadas al giro político de las organizaciones sociales de litigio<sup>199</sup>, dieron lugar a un nuevo activismo judicial en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (Abramovich, Pautassi, 2009; Delamata, 2016) sobre todo durante el primer mandato del PRO (2007-2011), proceso que se vio mermado a partir de la modificación de la composición del fuero entre los años 2009 y 2013. A partir de los concursos ordenados por las leyes 3.318/09 y 2.152/13, modificatorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se duplicaron los juzgados de primera instancia alcanzando en la actualidad un total de 24 y se creó una tercer Sala de la Cámara de Apelaciones, “primando el nombramiento de jueces de perfil conservador” (Delamata, 2016: 582).

Relacionar las prácticas de los operadores jurídicos a lo largo de este litigio con los orígenes, estructuración y conformación del Poder Judicial porteño nos invita a incorporar la concepción del Estado como actor heterogéneo también para el análisis del poder judicial

---

<sup>198</sup> Algunos de los casos más resonantes del fuero son: “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo”; “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo” (por riesgo sanitario en la Villa 31); “Di Filippo, Facundo Martín c/GCBA s/ amparo” (por elecciones en la Villa 31); “Zarate Villalba Juan Ramón y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)” (por la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno).

<sup>199</sup> A partir de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la Constitución local en 1996, se asignan competencias a las organizaciones no gubernamentales (ONG) para interponer acciones de amparo en representación de derecho de incidencia colectiva. Esto abre la puerta a la intervención de estas organizaciones en los litigios. Para mayor información sobre este proceso, ver Bercovich *et al* (2013); Delamata (2016)

y su incidencia en las políticas públicas. Si bien la noción de burocracia estatal -“como actor social agregado y complejo expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotados de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las profundidades de la sociedad civil y las alturas del Estado” (Oszlak, 1977: 19)- fue desarrollada para pensar, sobre todo el poder ejecutivo, resulta interesante ampliar esta perspectiva analítica a los tres poderes del Estado, y especialmente, al judicial en tanto que -como se observa a lo largo de este capítulo - cada uno de ellos y entre sí son producto de cristalizaciones de diversos conflictos en su interior.

### *3.2. El carácter indeterminado del derecho y las estrategias de los operadores jurídicos*

El caso que aquí estudiamos fue procesado como litigio a partir del año 2012, cuando la composición del fuero ya había sido modificada. Al observar en detalle cómo actuaron los operadores jurídicos al momento de presentar las demandas es posible identificar una apuesta por buscar radicar las mismas en los juzgados reconocidos como de corte progresista. Así, por ejemplo, la denuncia de Marcelo Frondizi (expte N°45.995), patrocinada por abogados del Ministerio Público de la Defensa fue presentada en horario judicial inhábil lo que implicó que sea tomada por el juzgado de turno, que en ese momento era el N°2, cuya jueza subrogante era la Dra. Lopez Vergara, integrante del CAyT desde el año 2000. Luego, la segunda demanda de Frondizi (expte N°G17-2013/1), fue presentada en enero de 2013, durante la feria judicial, lo que posibilitó que el juzgado de turno N°4 de la Dra. Elena Liberatori fuera el que tramitara la denuncia y dictara la medida cautelar autosatisfactoria. Así presentar las demandas en horarios y días inhábiles constituye una estrategia de los operadores jurídicos para tener un margen de elección de los jueces que intervendrán -al menos en un primer momento- en el litigio, en un contexto en el que la estructura de oportunidades en relación al activismo judicial había comenzado a cerrarse.

Al entrar en el mundo del derecho aparecen relaciones de poder que son propias del campo jurídico y que pueden afectar el resultado del conflicto (Azuela, 2014), en este caso, la posibilidad de elegir en qué juzgado se radica inicialmente la causa es lo que marcó una diferencia entre que se concediera o no una medida cautelar a favor de los actores movilizadas, lo que permitió al menos en este primer momento ganar algo de tiempo.

Otro aspecto propio de la estructura que adopta el fuero y que incidió fuertemente en el procesamiento de este litigio es el modo en que está organizado el Ministerio Público de la Defensa, en tanto que las dos causas iniciadas por Frondizi fueron patrocinadas por este organismo dependiente del Poder Judicial porteño. Mientras que la designación de defensores es por instancias, replicando la estructura de los tribunales; la Procuración General -que es el organismo que representa al GCBA en los litigios- está organizada como un cuerpo de abogados y es el procurador quien asigna las causas. Esta diferencia en la organización de ambos organismos hace que a medida que el expediente (o sus diferentes incidentes) van cambiando de instancia, se modifique el defensor, mientras que el abogado del GCBA sigue siendo el mismo. Además de significar una duplicación de tareas (Pucciarello, 2011), esta organización trae dificultades en el armado y cambios en el enfoque de la defensa. Así, por ejemplo, en uno de los expedientes iniciados por Frondizi, se cambió de defensor al menos cinco veces.

Esta cuestión también fue planteada como un incidente en el litigio (expte N°45.995/3) en tanto que los defensores pidieron la recusación de la jueza Andrea Danas

por entender que la magistrada designó a la Dra. Lorena Castro Feijoó como defensora actuante (...) sin correrles un traslado previo a fin de ejercer su derecho de defensa, lo que, consideran, constituye un verdadero prejuicio. (...) Sostienen que la cuestión genera un caprichoso tironeo de defensas que produce una situación infeliz respecto de sus patrocinados.<sup>200</sup>

Este pedido de recusación de la jueza fue rechazado por la Sala II por entender que “la mera discrepancia de los incidentistas con el criterio de la juez no comprueba la existencia de alguna circunstancia que, razonablemente, permita otorgar fuerza de convicción a esa afirmación”<sup>201</sup>. La apelación a este tipo de recursos por parte de los operadores jurídicos –más allá de que constituyen estrategias para obtener ciertos resultados positivos para su parte- pone de manifiesto la existencia de tensiones dentro del poder judicial porteño, a la vez que permite observar que los operadores tienen sus propias agendas, relacionadas con el capital propio que se disputa en el campo jurídico, y se articulan de manera impredecible con los intereses de los actores principales en el conflicto (Azuela, 2014).

Particularmente, la conservación del patrimonio urbano constituye un tema de agenda actualmente en la ciudad de Buenos Aires, al igual que en otras ciudades del mundo (Gonzalez Bracco, 2013). Esto también permea el poder judicial e impacta en su organización institucional, por ejemplo, al crearse a fines de 2012 –a pedido de un grupo de legisladores y de organizaciones vecinales en defensa del patrimonio histórico- una Unidad Especial Temática (UET) sobre Patrimonio Histórico Urbano, dentro de la Defensoría General, que tiene por objetivo asesorar y actuar judicialmente en relación con esta temática<sup>202</sup>. La existencia de esta UET, a cargo del entonces Defensor Adjunto Interino Roberto Gallardo, permitió que los actores movilizados tuvieran un margen de maniobra en la elección de los defensores públicos que los patrocinarían en la causa. En lugar de recurrir a la defensoría de primera instancia de turno, tuvieron el patrocinio de defensores con una mirada progresista sobre los DESC, quienes como operadores jurídicos integrantes de una UET de patrimonio, formularon la demanda en estos términos. Que la denuncia fuera encausada a través de esta unidad también influyó en la redefinición del conflicto.

En el procesamiento de una política pública, cuando alguno de los actores no tiene la capacidad de incidir en ella de manera directa, lo hace en forma indirecta, obstaculizando, bloqueando o demorando las posibilidades de otros actores, y en este caso, su importancia radica en su poder de veto (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Para ello, la judicialización del conflicto constituye una estrategia clave, en tanto que

(...) el efecto más generalizado en el recurso al derecho es precisamente el de extender los tiempos de la decisión. Independientemente de la capacidad de determinar una decisión final por los procesos jurídicos, si los actores de un conflicto pueden influir en algo recurriendo al derecho es ni más ni menos que en la temporalidad de la situación. Ganar tiempo se vuelve frecuentemente ganar todo, mismo si es sólo por un tiempo (Azuela y Melé, 2005: 7, traducción propia).

Esta estrategia de “ganar tiempo” ha resultado productiva considerando que el proyecto del distrito gubernamental se conoció en 2012, los actores movilizados lo

<sup>200</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012.

<sup>201</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012.

<sup>202</sup> Resolución N°299/12 de la Defensoría General.

judicializaron hacia fines de ese año; y al momento de escritura de esta tesis (julio de 2017) no hay una sentencia definitiva en dos de las tres causas en relación a este tema. ¿Cómo resulta esto posible? Tal como plantean Azuela y Melé (2005: 6), esto se debe, en parte, a las propias indeterminaciones del derecho, a su carácter dinámico y a su textura abierta. Al contrario de lo que suele creerse, los cambios en la legislación y las posibilidades de interpretación de los jueces –la doctrina judicial– “implican una indeterminación tanto en la aplicación de la regla como en su definición”. Esto otorga un margen de maniobra a los jueces en la interpretación de la norma que habilita decisiones contrapuestas, según cuáles sean los argumentos y normas que se privilegien, lo que torna muy difícil la anticipación de los efectos jurídicos; a la vez que dota a los operadores de una gran cantidad de herramientas para aprovechar este carácter indeterminado del derecho.

Entonces, así como los actores extrajurídicos acuden al campo del derecho para demorar, en este caso, la implementación de una política urbana; los operadores jurídicos – de ambas partes– hacen uso de diversas herramientas procesales para “ganar tiempo” en el procesamiento del litigio. En el caso que aquí analizamos, algunas de estas herramientas fueron la producción de incidentes en relación a la acumulación de causas (mientras que el GCBA pedía la conexidad de cuatro expedientes para que sean radicados en un juzgado que podía fallar a su favor, los actores buscaron impedir sin éxito esta acumulación); a la representación de los actores; a la falta de legitimidad de los demandantes; y una variedad de recursos (de apelación, de inconstitucionalidad, de reposición *in extremis*, de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado, pedido de recusación de una jueza, entre otros)<sup>203</sup> que complejizaron y demoraron el proceso judicial. En términos de una operadora jurídica, un incidente

es un planteo específico que es materia de apelación, entonces como es materia de apelación, no suspende todo el expediente, sube sólo el incidente (...) Esto significa que puede haber un montón de apelaciones antes de la sentencia. Y esto complica mucho la tramitación del expediente, pero a veces lo complica porque el tema es complicado, y otras complicaciones pueden derivar de cómo se lleva el expediente (Integrante del MPD de la CABA, junio de 2016).

Para el caso que aquí analizamos, este tipo de herramientas tornaron aún más compleja la causa debido a la gran cantidad de operadores jurídicos que intervinieron en su procesamiento. Además de los juzgados y cámaras, se involucraron las tres partes del Ministerio Público: la Defensoría (patrocinando a los actores), la Asesoría Tutelar (por afectar a los pacientes del hospital) y la Fiscalía (por estar involucrado un “interés general”). Esto hace que ante cada incidente, todos (o la mayoría) de los operadores se expidan, lo que produce mayores demoras.

#### **4. Los efectos sociales de la judicialización**

Siguiendo a Cosacov (2014: 149) “la judicialización es sólo una de las arenas por las que atraviesa una controversia”, en este caso, en torno al desarrollo de una política pública. De esta forma, la judicialización reconfigura el conflicto pero no lo agota. Así, mientras que

---

<sup>203</sup> No es nuestro objetivo profundizar en cada uno de estos recursos y en sus efectos específicos en el tratamiento de cada expediente, sino más bien reseñarlos y enumerarlos para ilustrar cómo su uso –de forma más general– contribuye a la demora en el procesamiento del litigio.

se procesaba el litigio en el campo del derecho, los actores recurrieron a otras estrategias y movilizaron otros recursos<sup>204</sup>. Las estrategias de movilización y difusión desplegadas por el grupo de actores que se opuso a la construcción del distrito gubernamental, se complementaron con la estrategia judicial, en tanto que las sentencias judiciales favorables legitimaban la postura de estos actores, a la vez que contribuían a difundir el conflicto.

Al observar la articulación entre conflicto y litigio vemos que las decisiones tomadas en el marco de este último generaron una serie de efectos instrumentales (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010) en el procesamiento de esta política. El efecto más inmediato fue que el dictado de la medida cautelar, y su posterior confirmación en diciembre de 2012, frenó por unos meses el comienzo de la obra. Este “tiempo ganado” sirvió también para que los trabajadores que se oponían al proyecto generaran mayores consensos dentro del hospital, habilitando procesos de diálogo e instancias de debate sobre qué usos destinarle a ese predio, en el marco de la readecuación del sistema de salud mental prevista en las leyes nacional y de la ciudad. El proyecto alternativo del NPS-B, al que nos referimos en el capítulo 4, fue elaborado y discutido durante este período.

Por otro lado, la doble condición del grupo de trabajadores y del grupo de legisladores como actores intra y extra judiciales –es decir, como actores en el procesamiento de la política, pero también como “parte” en el litigio- fortaleció el vínculo entre ambos, generando por ejemplo las condiciones para obtener apoyos en la Legislatura para presentar proyectos en defensa del hospital. Acuerdos que de todas formas fueron inestables y que se modificaron en función de las otras cuestiones en agenda, tal como analizamos en el capítulo 4.

Otro de los efectos –en este caso simbólico (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010)- que tuvo el procesamiento del litigio en el conflicto fue la legitimidad que otorgó la medida cautelar a la posición de los trabajadores. Tal como sostienen Azuela, Melé y Ugalde (2015: 4), el derecho permite legitimar posturas, es decir, “traducir en términos de derechos las reivindicaciones que sin ellos serían menos legítimas”. A esto se le suma el carácter heteroconstituyente del discurso jurídico, su función de *archéion*, y el tipo de enunciador que se construye a lo largo de los fallos analizados, asociado a un *ethos* de árbitro neutral. Estas características del discurso jurídico autorizan, legitiman otros discursos que circulan y confluyen a lo largo del conflicto.

En enero de 2013 había dos medidas cautelares que impedían al GCBA avanzar con la construcción del centro cívico. Por un lado, la medida dictada por la jueza Lopez Vergara y confirmada por la Sala II en diciembre de 2012 que suspendía el decreto licitatorio de dicha obra N°121/12 hasta que se cumplieran los requisitos solicitados por la Cámara. Por el otro, una medida cautelar autosatisfactiva -establecida por la jueza de turno Elena Liberatori en enero de 2013- que exigía la reapertura del taller protegido 19.

En febrero de 2013, dos nuevas sentencias de la jueza de primera instancia Andrea Danas (del 8 y del 19 de ese mes) levantaron ambas medidas cautelares, por un lado por considerar que el GCBA ya había cumplido los requisitos ordenados por la Sala II (expedientes N°45.258 y N°45.995) y, por el otro, por entender que el taller protegido 19 ya se encontraba funcionando en otro lugar, lo que tornaba a la causa “abstracta” (expediente N°G17-2013/1). Ambas decisiones fueron apeladas por los demandantes, lo que motivó la intervención de la Sala II, cuyos jueces ordenaron realizar un reconocimiento judicial en la nueva sede del taller protegido 19 para el día 24 de abril de 2013. Sin embargo,

---

<sup>204</sup> Ver capítulo 4 de esta tesis.

como vimos en el capítulo 4, el 26 de abril de 2013 la empresa constructora ingresó al predio del Hospital Borda y demolió el taller protegido 19, en el marco de un fuerte operativo policial ordenado por el GCBA que terminó con un saldo de 50 heridos.

En el dinámico vínculo entre conflicto y litigio, este último fue influyendo en el curso de acción de la política urbana, llevando el compás del conflicto, legitimando las tomas de posición de unos y otros actores. Pero también el desarrollo del conflicto –particularmente, las estrategias y recursos movilizadas por los actores por fuera del campo jurídico- incidió en el devenir del litigio y sus sucesivas redefiniciones. Después de que el GCBA demolió el taller protegido 19 y reprimió dentro del Hospital Borda, los operadores jurídicos se vieron obligados también a redefinir su posición. Al episodio violento dentro de un hospital público, le siguieron una serie de pronunciamientos, decisiones judiciales, nuevas argumentaciones y definiciones en el marco del litigio.

A partir de ese momento, se puso en discusión si las medidas cautelares –levantadas en primera instancia, pero apeladas por los demandantes- estaban vigentes o no. Hubo posiciones encontradas tanto entre los legisladores opositores y funcionarios del GCBA – que se pusieron de manifiesto en las interpelaciones realizadas en la Legislatura porteña a los ex Ministros de Seguridad y justicia, Guillermo Montenegro, y de Desarrollo Urbano, Daniel Chaín- como en las diversas interpretaciones que hicieron los jueces de la Sala II y del TSJ.

El mismo día de la represión, el 26 de abril de 2013, la Sala II confirmó que ambas medidas cautelares (expedientes N°45.258, N°45.995 y G17-2013/1) se encontraban vigentes y ordenó al GCBA frenar cualquier obra en el predio donde se ubicaba el taller 19 demolido. Además, multó a los entonces Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, Ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain, y al Procurador, Julio Conte Grand, argumentando que “el proceder adoptado por la demandada viola las prácticas habituales de actuación en el marco del proceso conforme al deber de lealtad, probidad y buena fe”<sup>205</sup> dado que dos días antes se había llevado adelante la inspección ocular y que el tribunal todavía no había resuelto al respecto.

A partir de acá los expedientes se desdoblaron. Mientras que la causa G17-2013/1 en relación a la medida cautelar autosatisfactoria por el funcionamiento del taller protegido 19 y las multas ordenadas por la Sala II a los funcionarios del GCBA tuvo sentencia definitiva por parte del TSJ en diciembre de 2015; los expedientes relacionados con la suspensión del decreto 121/12 (N°45.258 y N°45.995) continúan en instancia probatoria en el juzgado N°9 de la jueza Andrea Danas.

Con respecto al primer caso, el TSJ revocó –con el voto en disidencia de la jueza Alicia Ruiz- tanto las multas puestas a los funcionarios del GCBA como la medida cautelar autosatisfactoria que obligaba al ejecutivo local a poner en funcionamiento el taller 19. Entre los argumentos de los cuatro jueces que así votaron, se destaca que el hecho de que el GCBA hubiera creado nuevas instalaciones para el taller 19 implicaba la puesta en funcionamiento del mismo y, por lo tanto, la demolición del antiguo taller no implicaba un incumplimiento de la medida cautelar. Nuevamente aparecen aquí las indeterminaciones del derecho que habilitan lecturas e interpretaciones contrapuestas por parte de los jueces, según tengan concepciones más amplias o restringidas sobre el derecho y sobre la capacidad de control que tiene el poder judicial sobre las políticas públicas.

---

<sup>205</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte N°G17-2013/1, resolución del 26/04/2013, pp. 2.



La causa principal, en tanto, se encuentra en instancia probatoria y la medida cautelar que suspende el decreto licitatorio del centro cívico N°121/12 está vigente “hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos o se dé cumplimiento con los recaudos procedimentales establecidos (...), lo que ocurra primero”<sup>206</sup>. Según nos comentó la Defensora de Cámara involucrada en el litigio, la Dra. Mariana Pucciarello, al no ampliarse la causa con nuevos argumentos –más allá de los problemas técnicos- y como el tratamiento del expediente está siendo lento, en su opinión, es posible que cuando llegue el momento de la sentencia definitiva, la “cuestión de fondo” –es decir, la construcción del centro cívico en dicho lugar- se torne “abstracta”, lo que significa que no se puede resolver sobre eso porque los argumentos –aquellos problemas técnicos que dieron lugar a la medida cautelar- ya no se encuentran vigentes. Si esto sucediera, el GCBA tendría habilitado el camino –al menos a nivel judicial- para continuar con el desarrollo del distrito gubernamental o con otros proyectos, como el polo de neurociencias (mencionado en el capítulo 4), en el polígono de los hospitales.

## 5. Recapitulando

En este último capítulo reflexionamos sobre las articulaciones entre el procesamiento de una política pública urbana, el conflicto suscitado a partir de su implementación y el litigio, como una de sus dimensiones. Esto habilitó complejizar la mirada sobre el rol Estado en el procesamiento de la política, considerando los tres poderes que lo conforman y las tensiones entre ellos. Vimos que, al ingresar al campo del derecho, se produjo una separación entre el procesamiento de la política pública, el conflicto y el procesamiento del litigio. Mientras que la política pública se presenta como una solución al “deterioro de la zona sur”, especialmente de ese predio de Barracas y su disponibilidad a partir de la obligación de reconvertir el sistema de salud mental (ver capítulo 3); el conflicto suscitado a partir de la implementación de la política puso de relieve una disputa por el uso de un espacio público vinculado a la atención de la salud mental. Por su parte, en el litigio, primó la cuestión acerca de la conservación del patrimonio cultural e histórico. Si bien en los expedientes se incorporaron argumentos vinculados al derecho a la salud y a la readecuación del sistema de salud, finalmente el argumento que resultó potente para la obtención de la medida cautelar fue la protección patrimonial.

El conflicto siempre se redefine cuando es llevado al campo del derecho, sin embargo creemos que no es casual que esta reelaboración haya estado relacionada con argumentos patrimoniales. Como señalamos, la cuestión del patrimonio ha cobrado una gran relevancia durante las últimas décadas en la agenda pública. Esto posibilitó la conformación de una unidad específica, dentro de la estructura del poder judicial de la ciudad, para intervenir en litigios donde se pone en juego la conservación del patrimonio. En un contexto en el que las estructuras de oportunidades políticas en relación al activismo judicial se han reducido, la intervención de operadores jurídicos de carácter progresista en esta unidad de patrimonio constituyó una puerta de acceso a la justicia para los actores que se opusieron al distrito gubernamental. De esta forma, el hecho de que esta UET sobre patrimonio urbano haya preparado esta demanda influyó en los términos en que se redefinió del conflicto.

---

<sup>206</sup> Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012, pp. 22.

Al igual que los actores en el procesamiento de la política, los operadores jurídicos han desplegado una serie de estrategias para ganar tiempo en el curso del litigio. Esto es posible, como vimos, gracias a las propias indeterminaciones del derecho, que habilitan lecturas contrapuestas por parte de los magistrados y múltiples recursos procesales que permiten demorar o acelerar las distintas etapas del litigio.

Por otro lado, entender la judicialización como una de las arenas por donde transcurre el conflicto a raíz de la implementación de una política pública, habilita el estudio del dinámico vínculo entre conflicto y litigio. Vimos así cómo este último fue influyendo en el curso de acción de la política urbana, legitimando las tomas de posición de unos y otros actores; pero advertimos también que el desarrollo del conflicto –particularmente, las estrategias y recursos movilizados por los actores por fuera del campo jurídico- incidió en el devenir del litigio y sus sucesivas redefiniciones. Esto es así porque, tal como plantea Cuellar (2014), el derecho moldea pero a la vez es moldeado, se trata de un ida y vuelta en el que la fuerza reguladora del derecho es permeada y construida socialmente.

Por último, queremos destacar que si bien reelaborar el conflicto en términos de la conservación del patrimonio resultó productivo para frenar –con una medida cautelar- la construcción del distrito gubernamental y así ganar tiempo; paradójicamente esta misma redefinición -al no ampliarse con otros argumentos- podría habilitar que el proyecto siga adelante. Aquí, entonces, los argumentos técnicos encuentran sus limitaciones. De todas formas, dado que la judicialización –como dijimos- es una de las dimensiones de este conflicto, habrá que ver cómo se reposicionan los actores, qué nuevos recursos movilizan ante tal escenario y cómo esto afecta el procesamiento de esta política que permanece aún abierta.

## REFLEXIONES FINALES

En esta tesis llevamos a cabo un abordaje multidimensional del proceso de surgimiento e implementación del distrito gubernamental. Como vimos, se trata de una política urbana cuyo procesamiento supuso un conflicto por un espacio urbano que se tornó objeto de disputa. Así, en nuestro abordaje, combinamos una perspectiva analítica de las políticas públicas, con herramientas de la sociología de las controversias y un dispositivo para el análisis de los discursos. Este enfoque, como anticipamos, nos llevó a centrar la atención en las estrategias y argumentos desplegados por los actores en el marco del conflicto por la implementación de esta política. En este apartado final, compartimos algunas reflexiones que surgieron a partir de nuestro análisis y, a la vez, planteamos algunos interrogantes que seguramente orientarán investigaciones futuras.

En primer lugar, presentamos algunas consideraciones sobre el análisis de *la política como discurso*, que estuvo presente de manera transversal en gran parte de este trabajo. Luego, hacemos algunos señalamientos en relación a los procesos históricos y multiescalares que operan como condición de posibilidad para la emergencia del distrito gubernamental. En el tercer apartado, sintetizamos los principales hallazgos en relación al procesamiento de esta política como conflicto y como litigio. Por último, esbozamos algunos interrogantes que surgieron a partir de este trabajo.

### 1. Los aportes del análisis discursivo para el abordaje de la política urbana

Para el abordaje de la *política como discurso*, retomamos la perspectiva de la escuela francesa de análisis del discurso y construimos un dispositivo *ad hoc* a partir de algunas herramientas analíticas que esta perspectiva ofrece. Desde este enfoque, los discursos circulan en la arena de lo social, influenciándose y produciendo nuevos sentidos. Son el resultado de procesos de producción y, por tanto, deben analizarse en relación con sus condiciones de producción, entre las que se encuentran otros discursos (Verón, 1988). Esto significa que los discursos están atravesados y desbordados por voces ajenas, por discursos-otros, en forma constitutiva (Montero, 2014). Reconocemos dos niveles de emergencia de la voz ajena en el discurso, que a su vez nos remiten a dos modos diferentes de identificar la emergencia del sujeto en el discurso. Uno constitutivo, inaprehensible para el sujeto, relacionado con el interdiscurso. Y otro intradiscursivo, en el que el sujeto es aprehensible, identificable, consciente. Este último es el nivel en el que se sitúan las operaciones enunciativas y argumentativas, donde el sujeto-enunciador aparece incorporando de distintos modos las voces ajenas, administrando la polifonía. Ambos tipos de subjetividad son complementarios y se ponen en juego de modo simultáneo. Nuestro análisis se situó en el nivel intradiscursivo pero teniendo como horizonte su vínculo con el interdiscurso, con las formaciones discursivas, con la heterogeneidad constitutiva.

Este abordaje de la *política como discurso*, desde este enfoque teórico-metodológico, atravesó toda la tesis y supuso construir un corpus de discursos y un dispositivo analítico para cada capítulo. En cada caso inscribimos los distintos discursos en sus respectivos tipos y géneros discursivos, y en sus contextos espacio-temporales de producción. Asimismo, a partir del análisis de las operaciones enunciativas, prestamos atención a cómo se construye a sí mismo el enunciador -con que *ethos* se asocia- y qué enunciatario configura.

En el capítulo 3, nuestro corpus estuvo conformado por documentos de diagnóstico y de planificación -elaborados por el CCBA en conjunto con instituciones vinculadas a la

arquitectura y el urbanismo- que caracterizan el predio donde se radicaría el distrito gubernamental y su entorno inmediato. Al combinar una mirada experta y oficial sobre determinados espacios urbanos, estos discursos proponen una representación “legítima” sobre la ciudad y buscan orientar la acción sobre ella. De ahí su importancia y validez para rastrear en ellos cómo es definida la cuestión que da lugar al distrito gubernamental. La aparición recurrente de la expresión “vacío urbano” (o sus sustitutos) para caracterizar el predio en cuestión nos llevó a pensarlo como un objeto discursivo (Narvaja de Arnoux, 2006) que se construye a lo largo de estos discursos, cuyo significado no es estable. Así, analizamos los distintos centramientos de este objeto discursivo en cada documento, y sus efectos de sentido en relación a lo que “debe hacerse” con este espacio. El análisis en estos términos, nos permitió dar cuenta del proceso de surgimiento de la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) que dio lugar a la propuesta del distrito gubernamental.

En el capítulo 4, en tanto, focalizamos en el análisis de las construcciones argumentativas que pusieron en juego los actores para legitimar sus tomas de posición. Estas construcciones estuvieron, además, apoyadas en las diversas tematizaciones sobre el proyecto del distrito gubernamental y sobre el predio en cuestión, que también fueron objeto de análisis. El corpus, en este caso, estuvo conformado por un conjunto heterogéneo de discursos producidos por los actores que tomaron posición durante el procesamiento de esta política, entre los que incluimos: entrevistas, gacetillas de prensa, documentos normativos, versiones taquigráficas de discusiones legislativas, entre otros. Mediante este análisis, advertimos que la conceptualización de la cuestión, de la política y del conflicto no es definitiva ni estable, sino que se disputa permanentemente a lo largo de su procesamiento, con cada toma de posición de los distintos actores.

En el capítulo 5, en el que se problematizan las articulaciones entre la política pública, el conflicto y el litigio, analizamos un corpus conformado por las distintas sentencias y fallos producidos en el marco de las causas judiciales derivadas de esta política. Aquí también nos centramos en el análisis de los argumentos puestos en juego por los operadores jurídicos en las distintas demandas y sentencias; y en el modo en que fueron tematizados -cada vez- el conflicto y el predio en cuestión. Asimismo, dado el carácter constituyente de estos discursos (Maingueneau y Cosutta, 1995), en este capítulo también analizamos las operaciones enunciativas por las que se construye un enunciador asociado a un *ethos* de experto y árbitro, propio del discurso jurídico. Aquí, entonces, el análisis discursivo contribuyó a dar cuenta de las sucesivas redefiniciones del conflicto cuando ingresa al campo del derecho.

Ahora bien, tal como señalamos, desde este enfoque teórico-metodológico, las condiciones de aparición de los discursos y de sus objetos son históricas, no cualquier voz es legítima en cualquier momento y lugar, las tematizaciones no son aleatorias, sino que responden a tendencias hegemónicas y leyes tácitas que regulan lo posible de ser dicho en un momento dado (Angenot, 1989). Así, nuestro análisis implicó reconocer las condiciones de producción de los discursos que circularon y se pusieron en tensión durante el procesamiento de esta política. Esto nos permitió inscribir el centro cívico y la política de distritos, de la que forma parte, en los procesos históricos y multiescalares en los que tiene lugar.

## **2. Inscribiendo la política de distritos y el centro cívico en procesos históricos y multiescalares**

Tanto por su funcionamiento, como por los discursos de funcionarios, reconocemos que la política de distritos especializados -y el centro cívico como parte de ella- se emparenta con otras iniciativas similares que se llevan a cabo en otras regiones. Como vimos, comparte con ellas ciertos supuestos en relación al desarrollo, al territorio y al rol del Estado en la intervención de este último. Particularmente advertimos que, mientras la planificación estratégica urbana constituye el marco contextual de su funcionamiento, el modelo de economías de aglomeración -especialmente la noción de *clusters* (Porter, 1995; 1998)- forma parte de su trasfondo conceptual. En el capítulo 1, sistematizamos los orígenes, discusiones y principales supuestos de ambos modelos, que tienen -como señalamos oportunamente- una larga historia. Vimos, asimismo, que en su proceso de circulación han jugado un rol importante los actores que se mueven entre los distintos campos (académico, de gestión pública y del sector privado) y los organismos supranacionales. Otro rasgo que colaboró en su popularidad fue su registro discursivo “business and policy friendly” que, combinado con su intención explícita de acercar teoría y práctica, hizo a estos modelos accesibles y aprehensibles para aplicar en el ámbito de la gestión pública. A su vez, estos modelos se apoyan en y alimentan a los nuevos paradigmas sobre el desarrollo territorial que cobran fuerza a partir de los años '80 -oportunamente revisitados en el capítulo 1- en los que el territorio es considerado una fuente de recursos que, al ser activados, permiten mejorar la competitividad de ciudades y regiones.

Tal como apuntamos en el capítulo 2, muchas de las premisas que subyacen a estos modelos forman parte de las condiciones de producción (Verón, 1988) de los discursos en torno a los distritos porteños, entre ellos la relación de causalidad entre desarrollo económico y urbano; la asunción acrítica del imperativo de la competitividad; el rol del Estado como facilitador y creador del “clima de negocios”; la concepción del territorio como fuente de recursos, de “ventajas competitivas”; y el predominio de una mirada armónica y libre de conflicto sobre el territorio y sus actores. Sin embargo, también advertimos que los distritos porteños presentan algunas particularidades vinculadas al contexto local y nacional en el que se inscriben. Por ello, cobra relevancia el análisis del proceso de urbanización de Buenos Aires, y de las institucionalidades y las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que hacen posible la emergencia de la política de distritos tal como la caracterizamos.

En este punto cabe, primero, señalar que el problema público (Subirats *et al*, 2008) que habilita y justifica la creación de cinco de los seis distritos en la zona sur de la ciudad es su “deterioro” y “desequilibrio” con respecto al norte. Advertimos que este “desequilibrio” expresa una gran desigualdad en las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad, en la medida en que quienes viven en las comunas 4 y 8 presentan una mayor vulnerabilidad, tanto en lo que respecta a su condición habitacional como a su situación socio-económica. Por su parte, el “deterioro” remite al espacio construido: las instalaciones industriales y galpones en desuso, los grandes espacios verdes sin mantenimiento, los grandes equipamientos urbanos y conjuntos habitacionales relegados, las trazas de autopistas y de trenes que funcionan como “barreras urbanas”, etc. Este diagnóstico, que tiende a presentarse como algo dado (ver capítulo 3), es resultado, por lo contrario, de un proceso histórico de desarrollo desigual de esta ciudad.

En este sentido, con el objetivo de reponer los agentes del “deterioro” y del “desequilibrio”, en el capítulo 2, reconstruimos el proceso de urbanización de Buenos Aires y sus diferentes lógicas (Pírez, 1995). Así, vimos que la falta de interés por parte del mercado, la acción y omisión por parte del Estado y las acciones de la población de menores

recursos tendientes a garantizarse un espacio en la ciudad explican, en gran parte, las características socio-territoriales actuales de la zona sur. Del mismo modo, también advertimos que las políticas urbanas de la dictadura constituyeron una bisagra, en tanto que prepararon las condiciones para el proceso de renovación posterior. Así, el neoliberalismo realmente existente (Theodor, Pecck y Brenner, 2009) en la ciudad de Buenos Aires se fue configurando, desde mediados de la década del '70, a través de un proceso de sedimentación y superposición de diversos planes y proyectos urbanos, los sucesivos ajustes del aparato burocrático del Estado y las distintas políticas urbanas, en su mayoría orientadas por concepciones afines al empresarismo urbano (Harvey 1989). Más allá de los diversos matices y temporalidades en este proceso, se reconoce en general el rol activo del Estado para fomentar y propiciar las transformaciones urbanas en curso.

Otro aspecto a destacar es el contexto de creciente mercantilización en la producción y gestión del territorio metropolitano en el que tiene lugar la política de distritos. Como señalamos, en nuestro país el periodo post-convertibilidad se caracterizó por un fuerte dinamismo del desarrollo inmobiliario, sostenido por la obra pública y el impulso a la construcción (Del Río, 2014) y por la reinversión de los excedentes derivados de los agronegocios (Guevara, 2014). Esto se tradujo en una valorización inmobiliaria sostenida y selectiva (Guevara, 2015) en la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana que –en un contexto de ausencia de crédito hipotecario accesible– respondió más a dinámicas especulativas que a la capacidad adquisitiva del salario (Del Río, 2014). En este marco, la política de distritos profundiza y amplía las intervenciones de renovación urbana que se vienen llevando a cabo en los distintos barrios de la zona sur, desde fines de los '80. Y, en este sentido, una de sus particularidades es el fuerte impulso al desarrollo inmobiliario. Leído en este contexto de emergencia, el “desarrollo” de “áreas degradadas” se asocia a la densificación y a la valorización inmobiliaria del sur, buscando equiparar los precios del suelo con los del norte. Así, montándose sobre objetos, proyectos e institucionalidades heredadas, los distritos extienden –aunque todavía tímidamente en algunos casos– el proceso de renovación a aquellos sectores donde no había llegado.

Siguiendo los mismos supuestos y objetivos, el centro cívico se inscribe en esta política de distritos, aunque en lugar de promover la radicación del sector privado, impulsa la relocalización de las funciones de gobierno junto con algunas actividades comerciales, en un predio del barrio de Barracas en donde funcionan tres hospitales públicos de atención a la salud mental. Uno de los objetivos de esta tesis fue analizar el primer momento de esta política pública; es decir, el modo en que fue conceptualizada la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981) que le dio lugar. Para ello, analizamos, por un lado, un corpus de documentos en los que se caracteriza este predio y su entorno inmediato y, por el otro, un conjunto de acciones y omisiones por parte del GCBA en relación a este espacio. Esto último nos llevó a indagar sobre la readecuación del sistema de salud mental, y la situación del Hospital Borda, en particular, en la medida en que constituye otra cuestión en agenda (Oszlak y O'Donnell, 1981) que se superpone y se relaciona con nuestro caso de estudio. Así, mediante este análisis combinado, advertimos un proceso de vaciamiento simbólico y material del predio de los hospitales, que opera como condición de posibilidad para la proyección del distrito gubernamental en este lugar.

En cuanto al vaciamiento simbólico, vimos que, en los distintos documentos, se fue construyendo la noción de “vacío urbano” como un objeto discursivo que caracterizaba al predio de los hospitales y al barrio de Barracas. Ahora bien, en las distintas formulaciones, reconocimos diversos centramientos del objeto, que conllevan diferentes implícitos en

relación a lo que “debe hacerse” con este lugar. Mientras que, en los primeros documentos, las propuestas de intervención se orientaban a transformar estas áreas “vacías” o “degradadas” mediante procesos de “recharacterización”, “reformalización”, “redefinición”, etc.; a partir del año 2000, identificamos una serie de desplazamientos, tanto en relación a la tematización del predio y del barrio, como al tipo de enunciador y enunciatario construidos. Así, al “área deteriorada” y al “espacio vacío” se le comienzan a asociar expresiones como “área de oportunidad” o de “desarrollo prioritario”. Este desplazamiento se apoya además en un cambio en la figura del enunciador, que combina su rol de experto con un tono persuasivo más cercano al rol del empresario, y en una ampliación del enunciatario construido que además de contemplar expertos y funcionarios públicos, suma actores privados dispuestos a aprovechar las nuevas “áreas de oportunidad”. Este movimiento discursivo está en sintonía con los cambios de época, con las premisas que subyacen a la planificación estratégica urbana y con la analogía de *la ciudad como empresa* (Vainer, 2000) en la que el Estado sale activamente a detectar ventajas competitivas para atraer capitales.

A partir de 2009 –cuando ya se conoce la propuesta inicial del Parque Cívico- se continúa acentuando la idea de oportunidad, pero se refuerza con un “necesario cambio de usos” para que la misma sea aprovechada. Para el caso del predio en cuestión, esto implicaba el cierre de los hospitales y la utilización de esos terrenos para la instalación del Parque Cívico. La condición de posibilidad para este cambio de usos era, como analizamos, la obligación de reconvertir el sistema de salud mental en el marco de las nuevas normativas. De esta manera, la recurrente problematización de este predio como “espacio vacío”, “deteriorado”, “sin uso” o con un “uso desprestigiante” constituye el asunto que el poder ejecutivo local transforma en cuestión y, por tanto, habilita y justifica la creación del distrito gubernamental, como una política pública tendiente a “desarrollar” esa zona “deteriorada” del barrio de Barracas.

Ahora bien, en forma paralela y de modo complementario, este predio construido simbólicamente como un “espacio vacío”, es *vaciado* en términos materiales. La falta de recursos –tanto de personal como de insumos-, el cierre de servicios, los problemas de infraestructura y la derivación de pacientes a clínicas privadas a través de las obras sociales forman parte de este proceso de vaciamiento. A esto se le suma, además, el incumplimiento de los lineamientos de las nuevas normativas de salud mental, sobre todo en lo que respecta a la creación de dispositivos alternativos. En este sentido, podemos pensar este vaciamiento como un proceso de destrucción creativa (Theodore, Peck y Brenner, 2009) que implica desarticular las estructuras e institucionalidades heredadas para crear las condiciones para la construcción de una nueva infraestructura: el distrito gubernamental.

De este modo, la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) que define el ejecutivo local y que da lugar al proyecto del Parque Cívico en el polígono de los hospitales combina varios argumentos. En primer lugar, el objetivo de “desarrollar el sur” de la ciudad y particularmente ese sector del barrio de Barracas. En segunda instancia, la “necesidad” de crear una simbología propia para el GCBA que se diferencie de la administración nacional, cuya sede se ubica en el microcentro porteño. En línea con esto, en términos simbólicos, la mudanza del Estado “al sur” construye una imagen renovada del GCBA. Así, un Estado “renovado” requiere de un territorio renovado, un espacio “rodeado del conocimiento”. Asimismo, este traspaso constituye un gesto político-discursivo que “invita” al privado a seguir los pasos del Estado en su empresa de “desarrollar el sur”.

En cuanto a la elección del polígono de los hospitales para la ejecución del centro cívico, ésta se justifica por la obligación de reconvertir el sistema público de atención a la salud mental en el marco de las nuevas normativas, lo que –según el GCBA- dejaría estos terrenos disponibles para nuevos usos. Todo esto se refuerza –como vimos- por la caracterización histórica de “vacío urbano” que pesa sobre este predio. Sin embargo, la definición de la cuestión en estos términos se pone en tensión cuando un conjunto de actores comienza a desplegar una serie de acciones, estrategias y argumentos para impedir la construcción del centro cívico en este predio. Así, el espacio “espacio vacío” se transforma en un *espacio disputado*.

### **3. El carácter territorializado de la política urbana**

El procesamiento de la política del distrito gubernamental supuso la movilización de distintos actores con expectativas, intereses y proyectos contrapuestos en relación a ese espacio disputado. Esta manifestación de protesta u oposición a la implementación de una política pública –sostenida en la movilización de un repertorio variado de estrategias, recursos y argumentos por parte de los distintos actores- constituye una situación de conflicto (Melé, 2003b). Así, uno de los objetivos de esta tesis se orientó a dar cuenta de los posicionamientos y las construcciones argumentativas que pusieron en juego los distintos actores durante el transcurso del conflicto. En este apartado, entonces, sintetizamos los principales hallazgos en este sentido.

En primer lugar, cabe señalar que del análisis del conflicto se desprende que, tanto el Estado, como quienes se oponen a la construcción del centro cívico (trabajadores del Hospital Borda y de Talleres Protegidos, legisladores opositores, organizaciones y colectivos que trabajan dentro y fuera del hospital) constituyen actores complejos y heterogéneos, cuyas tomas de posición deben pensarse como el resultado agregado de diversos posicionamientos. En relación al Estado, el análisis del procesamiento de la política, del conflicto y del litigio, nos permitió advertir las articulaciones, diferencias y tensiones entre los tres poderes que lo conforman (ejecutivo, legislativo y judicial). En relación a los actores que se opusieron explícitamente al distrito gubernamental, vimos cómo las otras cuestiones en agenda influyeron en sus posicionamientos y en las alianzas temporales que tejieron entre sí. Por un lado, en el caso de los trabajadores y organizaciones del hospital, tuvo una gran incidencia el debate sobre la transformación del sistema de salud mental, lo que los llevó a generar estrategias de consenso para poder construir una posición compartida en relación al centro cívico y a las expectativas sobre el espacio disputado. Por otro lado, el tratamiento de la ley N°4.443 de venta del Edificio del Plata, en el marco de un acuerdo interbloques que incluyó la aprobación de otros proyectos legislativos, supuso nuevos reposicionamientos y alianzas entre los distintos actores involucrados en la controversia, particularmente entre los legisladores.

Otro aspecto a destacar es que, en el transcurso del conflicto, los actores disputaron la tematización del espacio en cuestión, tanto a nivel discursivo como en las acciones que llevaron a cabo. Mientras que para el GCBA -en sintonía con la definición de la cuestión- este lugar constituía un “espacio vacío”, “sin uso” y “aledaño” al Hospital Borda; para los trabajadores y organizaciones sociales se trataba –por lo contrario- de un espacio en uso, donde funcionaba el taller protegido 19 y la cancha de fútbol. Asimismo, vimos cómo se reprodujo en este predio el mismo proceso de destrucción creativa (Theodore, Peck y Brenner, 2009) que pesó sobre el polígono completo. Es decir, el GCBA propició un



vaciamiento simbólico y material que, mientras se procesaba la política y se disputaba el conflicto, creaba al mismo tiempo las condiciones para la radicación del centro cívico en dicho lugar. Como contrapartida, la formulación del proyecto del Nodo de Promoción de la Salud de Barracas (NPS-B) resultó muy importante en la medida en que tensionó la territorialización, las representaciones y las formas de apropiación que sugería esta política pública. Al presentarse como un aporte a “las transformaciones en salud mental” y como una solución a la “puesta en riesgo de los recursos públicos de salud”, el NPS-B pone en tensión la caracterización de este predio como un “espacio vacío” y a la vez disputa la definición misma de la cuestión. Además, el proceso de debate que dio lugar al NPS-B significó en sí mismo un aprendizaje, tanto en relación a los nuevos conocimientos adquiridos para su elaboración, como por las interacciones que propició entre los distintos actores.

En cuanto a las construcciones argumentativas, advertimos que en el transcurso del conflicto todos los actores buscaron legitimar sus posicionamientos y acciones en un marco de intereses y derechos compartidos. Para el GCBA esto significó vincular la iniciativa del distrito gubernamental con un conjunto de intervenciones orientadas a “desarrollar el sur”. De este modo, según el ejecutivo local, la creación de una nueva centralidad y de una nueva simbología cívica en este predio redundaría en beneficios para todos los vecinos de la ciudad de Buenos Aires, en general, y de la zona sur, en particular. Como señalamos, esta construcción argumentativa tiene entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) a los discursos en torno al modelo de *clusters* y a los supuestos en los que se apoya. Cabe apuntar que, aún luego de la represión en el hospital y del reposicionamiento del GCBA -mudando las oficinas a otros edificios ubicados también en la zona sur-, se mantuvo esta misma construcción argumentativa, presentando al proyecto como una solución al problema público (Subirats *et al*, 2008) del “deterioro del sur”. Por otro lado, quienes se opusieron a este “bien común” –a la construcción del centro cívico- fueron tematizados como “un grupo minoritario” de “violentos” e “irracionales”.

Por su parte, los trabajadores y organizaciones que se movilizaron en contra del distrito gubernamental pusieron en juego argumentos vinculados a la puesta en riesgo de un interés colectivo, de un bien común (la atención pública de la salud) frente a un proyecto que responde a un interés particular (un negocio inmobiliario). Esta tematización del centro cívico como un “negocio inmobiliario” –presente a lo largo del todo el conflicto- tiene como contexto de emergencia la inserción de este proyecto en la política de distritos y de ésta en un proceso de renovación urbana y valorización inmobiliaria creciente en toda la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana. Asimismo, encontramos entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) otros discursos que circulan en el marco de otras disputas que tienen lugar en la ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, la pregunta por la productividad social del conflicto, nos llevó a identificar una serie de aprendizajes, de efectos sociales, para los actores implicados. Entre ellos destacamos, en primer lugar, la interacción y la generación de acuerdos y alianzas entre distintos actores dentro y fuera del hospital. Asimismo, la articulación con el poder legislativo y judicial permitió incorporar nuevos repertorios de acción y argumentativos (sobre todo en relación a la invocación de derechos) que se plasmaron en numerosos proyectos de ley y en la participación en debates parlamentarios. En tercer lugar, la elaboración del proyecto urbanístico del NPS-B significó un proceso de territorialización (Cosacov y Azuela, 2013), en tanto que habilitó una definición colectiva y compartida sobre el predio de los hospitales y sus usos adecuados. Finalmente, la represión en el hospital tuvo

como efecto visibilizar –aunque de forma fugaz y negada (Guindi, 2014)- la problemática del Hospital Borda y del sistema de salud mental en general.

Por último, cabe mencionar otro conjunto de hallazgos que deriva del análisis de la articulación entre la política, el conflicto y el litigio. Por un lado, advertimos que, al ingresar al campo del derecho, tanto el conflicto como el predio en cuestión son redefinidos. Particularmente la disputa por la tematización de este último resulta central en la medida en que el modo en que es definido este espacio habilita la invocación de diversos derechos lesionados que se tornan argumentos productivos en la controversia judicial. Así, si bien en los distintos expedientes se ponen en juego argumentos vinculados al derecho a la salud, finalmente el argumento que resulta potente para la obtención de la medida cautelar que frena la obra es la protección patrimonial. La reelaboración del conflicto en estos términos no es casual, sino que se relaciona con las relaciones de poder y las agendas propias de los operadores jurídicos que contribuyeron a esta redefinición. Como señalamos, la cuestión del patrimonio ha cobrado una gran relevancia durante las últimas décadas en la agenda pública. Esto posibilitó la conformación de una unidad específica, dentro de la estructura del poder judicial de la ciudad, para intervenir en litigios donde se pone en juego la conservación del patrimonio. En un contexto en el que las estructuras de oportunidades políticas en relación al activismo judicial se han reducido, la intervención de operadores jurídicos de carácter progresista en esta unidad de patrimonio constituyó una puerta de acceso a la justicia para los actores que se opusieron al distrito gubernamental. De esta forma, el hecho de que esta unidad especial sobre patrimonio urbano haya preparado esta demanda incidió en los términos en que se redefinió del conflicto.

Otro hallazgo en este sentido se relaciona con el vínculo dinámico entre conflicto y litigio. Así, advertimos que las decisiones tomadas en el marco de este último generaron una serie de efectos (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010) en el procesamiento de esta política. El efecto más inmediato fue que el dictado de la medida cautelar, y su posterior confirmación en diciembre de 2012, frenó por unos meses el comienzo de la obra. Este “tiempo ganado” sirvió también para que los trabajadores que se oponían al proyecto generaran mayores consensos dentro del hospital, habilitando procesos de diálogo e instancias de debate sobre qué usos destinarle a ese predio, en el marco de la readecuación del sistema de salud mental prevista en las leyes nacional y de la ciudad. Otro de los efectos fue la legitimidad que otorgó la medida cautelar a la posición de los trabajadores, en tanto que el derecho permite legitimar posturas (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). A esto se le suma el carácter heteroconstituyente del discurso jurídico, su función de *archéion*, y el tipo de enunciador que se construye a lo largo de los fallos analizados, asociado a un *ethos* de árbitro neutral. Estas características del discurso jurídico autorizan, legitiman otros discursos que circulan y confluyen a lo largo del conflicto. De este modo, el desarrollo del litigio fue incidiendo en el curso de acción de la política, llevando el compás del conflicto, legitimando las tomas de posición de unos y otros actores. Pero también el desarrollo del conflicto –particularmente, las estrategias y recursos movilizados por los actores por fuera del campo jurídico- incidió en el devenir del litigio y sus sucesivas redefiniciones. Como ejemplo, cabe señalar que después de la represión dentro del hospital, los operadores jurídicos se vieron obligados también a redefinir su posición, mediante pronunciamientos, decisiones judiciales, nuevas argumentaciones y definiciones en el marco del litigio.

Así, el foco en el conflicto por el procesamiento de esta política urbana -el análisis de las estrategias, recursos y argumentos puestos en juego por los distintos actores- nos lleva a resaltar el carácter territorializado del espacio y a discutir los supuestos en los que

esta política se sustenta. Como sostuvimos a lo largo de este trabajo, la política de distritos (y el centro cívico como parte de ella) se apoya en modelos y paradigmas en los que prima una concepción armónica sobre el territorio, el desarrollo y las interacciones entre los actores. Por lo contrario, el proceso de implementación del distrito gubernamental -que supuso un proceso conflictivo en el que distintos actores disputaron la conceptualización de la cuestión, de la política y del predio en donde se llevaría a cabo- tensiona estas miradas y nos invita a reflexionar sobre el territorio como un espacio jerarquizado, como producto y proceso de las sucesivas disputas por su apropiación.

#### **4. Hacia nuevos interrogantes**

Dado el recorte de esta investigación, nuestro análisis sobre el proceso de surgimiento e implementación de los distintos distritos del sur de la ciudad y sus vínculos con los modelos ligados a las economías de aglomeración se llevó a cabo de manera acotada. Si bien hicimos una caracterización general, dando cuenta de sus principales beneficios y diferencias y de las otras intervenciones con las que se articulan, creemos que todavía hay mucho para profundizar en este aspecto. Asimismo, los vínculos entre la política de distritos y los modelos de *clusters* y de economías creativas fueron trazados a partir de reconocer, tanto en su lógica de funcionamiento como en los discursos de funcionarios públicos, muchas de las premisas y supuestos que subyacen a estos últimos.

Ahora bien, tal como vimos, los actores que se mueven en los distintos campos y los organismos supranacionales tienen un rol importante en la institucionalización y circulación de los distintos modelos urbanos y herramientas de gestión pública. En este sentido, un conjunto de interrogantes que emerge de nuestro análisis se orienta a profundizar en el proceso concreto de circulación y traducción de los modelos de las economías de aglomeración al escenario local. ¿Cómo llegan estos modelos al ámbito de la ciudad de Buenos Aires? ¿Qué actores intervinieron en la formulación de la política de distritos en su versión local? En este sentido, ¿se trata de un proceso de importación-exportación, con actores, escenarios y circunstancias específicas (Novick, 2009)? O, por lo contrario, ¿constituye más bien un proceso de diseminación y circulación, que remite a procesos más difusos e inciertos (Novick, 2009)?

Otro grupo de preguntas, en tanto, busca profundizar en el análisis comparado de los distritos del sur de la ciudad. Como señalamos oportunamente, de a poco se van produciendo algunos estudios que echan luz sobre algún distrito en particular. Sin embargo, falta todavía avanzar en la comprensión de los distritos en su conjunto. En este sentido, cabe preguntarse, ¿qué actores intervienen en la implementación de los distintos distritos? ¿Qué intervenciones públicas y privadas se reconocen en cada uno de ellos? ¿Cómo se articulan estas intervenciones con los procesos previos de renovación en cada zona? ¿Qué procesos dinámicos de transformación socio-territorial se observan en los barrios comprendidos por esta política? Algunos de estos interrogantes podrán ser abordados en investigaciones futuras, especialmente, en el marco de la formación doctoral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH y PAUTASSI (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Ediciones El Puerto.
- ACUÑA, C.; CHUDNOVSKY, C. (2013). "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI- OSDE.
- ACIJ (2016). "Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Colección Es Nuestra La Ciudad, 2*.
- ALMIRÓN, A., BERTONCELLO, R. y TRONCOSO, C. (2006). "Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina", *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 15 Nº2, pp.101-124. Buenos Aires: CIET.
- ALTHUSSER, Louis (1965) "Contradicción y sobredeterminación". En *La Revolución teórica en Marx*, Buenos Aires: Siglo XXI, 1968.
- AGT (2011). *Desigualdad educativa en la zona sur de la ciudad*. Buenos Aires.
- AGUILAR, P., GLOZMAN, M., GRONDONA, A., & HAIDAR, V. (2014). "¿Qué es un corpus?" *Entramados Y Perspectivas. Revista de La Carrera de Sociología, 4(4)*, 35–64. Disponible en:  
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/527/465>
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1992). "El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible". En Benko y Lipietz (coords.) *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim. 1994.
- AMOSSY, R. (2000). "Lo plausible y lo evidente: doxa, interdiscurso, tópicos". En *L'argumentation dans le discours. Discours politique, littérature d'idées, fiction* (pp. 1–25). París: Nathan.
- \_\_\_\_\_. (2005). "De l'apport d'une distinction: dialogisme vs polyphonie dans l'analyse argumentative". En *Actes du Colloque de Cerisy: Dialogisme et polyphonie. Approches linguistiques*, editado por J. Bres, P. P. Haillet, S. Mellet, H. Nølke y L. Rosier, 63-73. Bruselas: De Boeck-Duculot.
- ANGENOT, M. (1989). "El discurso social: problemática de conjunto". En *El discurso social* (2010th ed.). México: Siglo XXI.
- ARQUEROS MEJICA, M. S. *et al.* (2011). "Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires". *Revista Herramienta*, 48. Disponible en:  
<http://www.herramienta.com.ar/print/revista-herramienta-n-48/apuntes-sobre-la-cuestion-villera-en-la-ciudad-de-buenos-aires>
- ARQUEROS MEJICA, M. S. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Barrio INTA*. Universidad Torcuato Di Tella.
- ARQUEROS MEJICA *et al.* (2011). "Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires". *Herramienta. Debate Y Crítica Marxista*.
- ARQUEROS MEJICA, S., y GONZALEZ REDONDO, C. (2017). "La política de distritos del sur de Buenos Aires: una mirada en perspectiva". *Revista Quid 16*, (Nº6 Especial), 7–29.
- AUTHIER REVUZ, J. (1984). "Hétérogénite(s) énonciative(s)". *Langages*, (73), 1–13.
- AYDALOT, P. (1986). *Milieus innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- AZUELA, A., MELÉ, P., y UGALDE, V. (2015). "Conflits de proximité et rapport ( s ) au ( x ) droit ( s )". *Développement Durable et Territoires*, 6(1), 0–16.
- AZUELA, A. y COSACOV, N. (2013). "Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires". *Revista EURE*, 39 (118).
- AZUELA, A., y MUSSETTA, P. (2009). "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres

- áreas naturales protegidas de México". *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16).
- AZUELA (2014) "Introducción". En Azuela y Cancino (coords), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Ciudad de México: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- BAER, L., y KAUW, M. (2016). "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de buenos aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013". *Eure*, 42(126), 5-25. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- BASUALDO, E. (2006). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas". En E. Basualdo y E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 15-26). Buenos Aires: CLACSO. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/gt/uploads/20101101023845/basualdo.pdf>
- BECATTINI, G. (1979). "Dal "Settore" Industriale al "Distretto" Industriale. Alcune considerazioni sull'Unità di Indagine dell'Economia Industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale*, N°1, ene-abr.: 7-21.
- \_\_\_\_\_. (1992). "El distrito marshalliano: una noción socioeconómica." En Benko y Lipietz (coords.) *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim. 1994
- \_\_\_\_\_. (2002). "Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporáneo. Una breve reconstrucción crítica". *Investigaciones Regionales*, (3), 9-32.
- BEGG, I. (1999). "Cities and Competitiveness". *Urban Studies*, 36(6), 795-809. <https://doi.org/10.1080/0042098993222>
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992). "El nuevo debate regional". En Benko y Lipietz (coords.) *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim. 1994.
- BERCOVICH *et al* (2013) "Desde el barrio hasta el juicio, construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. En Bercovich, L y Maurino, G (coords), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Eudeba.
- BOISIER, S. (1999). "Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial". Santiago de Chile. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2189>
- BUZAI, G., y MARCOS, M. (2015). "El mapa social de Buenos Aires". *Geosig*, 7(7), 90-100. Disponible en: [http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/revista-geosig/2015/GeoSIG\\_7\\_8\\_2015\\_BUZAI-MARCOS.pdf](http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/revista-geosig/2015/GeoSIG_7_8_2015_BUZAI-MARCOS.pdf)
- CARAVACA, I. y GONZALEZ, G. (2009). "Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial". *Scripta Nova*, XIII (289). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm>
- CARAVACA, I., GONZALEZ ROMERO, G., FERNANDEZ SALINAS, V., GARCÍA, A. (2013). "Economía creativa en la aglomeración metropolitana de Sevilla: agentes, redes locales de colaboración y principales actuaciones." *Asociación de Geógrafos Españoles*, 63.
- CEFÄI, D. (2002). "¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático". En *La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo* (Coords) Daniel Cefäi e Isaac Joseph (2012th ed.). Traducción corregida y ampliada por Mariela Hemilse Acevedo.
- CESLESM (2010). *Informe de seguimiento*.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Informe de seguimiento*.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Informe de seguimiento bianual*.
- CEyS (2013). *Diagnóstico Socio-habitacional de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Propuestas de políticas habitacionales para el desarrollo social y económico de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- \_\_\_\_\_. (2016). *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada*. Buenos Aires: GCBA.
- CHATEAURAYNAUD, F. (2008). *Des disputes ordinaires à la violence politique*.
- CHARAUDEAU y MAINGUENEAU (Dirs.) (2002) *Diccionario de análisis del discurso*, Buenos Aires: Nueva Visión. 2005.

- CICCOLELLA, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90". *Revista EURE*, N° 76.
- CICCOLELLA, P. y MIGNAQUI I. (2009) "Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires". *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* No. 3, p. 91-101
- CICCOLELLA, P., y VECSLIR, L. (2012). "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires". *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 23-41.
- COCHRANE, A. (2007). *Understanding urban policy. A critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing
- COOKE, P. (2002). *Knowledge Economies: clusters, learning and cooperative advantage*. London: Routledge.
- COSACOV, N. (2014). "Usos del suelo y judicialización en Buenos Aires". En Azuela y Cancino (coords), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Ciudad de México: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- CRAVINO, M. C. (2013). "El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal". *Voces En El Fenix*, 8, 30-33.
- CRAVINO, M. C., DEL RÍO, J. P., y DUARTE, J. I. (2008). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Infohábitat Metropolitano*. Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion\\_extension/090206\\_pon.pdf](http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf)
- CRAVINO, M. C., y PALOMBI, A. M. (2015). "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo*, 8(15), 56-67. <https://doi.org/10.11144/12431>
- CRIVELLI, N. y MÜLLER, C. (2015). "¿"Choques", "incidentes", "excesos"? La violencia institucional en la ciudad de Buenos Aires. El caso de la represión en el Hospital Borda". En Martini y Contursi (comps.): *Crónicas de las violencias en la Argentina. Estudios en comunicación y medios*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- CUELLAR VÁZQUEZ, A. (2014). "La práctica judicial vista desde la sociología. Hacia la construcción del campo jurídico". En Azuela y Cancino (coords), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. Ciudad de México: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- CUMBERS, A., MACKINNON, D. y MCMASTER, R. (2008). "Instituciones, poder y espacio. Evaluación de los límites al institucionalismo en la Geografía Económica". En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- CUERVO GONZÁLEZ, L. M. (2003a). *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Cepal-ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)-Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, noviembre de 2003. CEPAL - Serie Gestión Pública No 37., Pág 1-66. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7295/S0310645\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7295/S0310645_es.pdf?sequence=1)
- \_\_\_\_\_. (2003b). "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución". *Cepal-ILPES (Instituto Latinoamericano Y Del Caribe de Planificación Económica Y Social), Serie Gest(40)*, Pág 1-60. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0311780.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2004). "Ciudad y globalización en América Latina: el punto de vista de los investigadores". En *Amérique Latine. Les études de la documentation française; Jean Michel Blanquer* (pp. 1-14).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Globalización y territorio* (Serie Gest). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista*. (CEPAL, Ed.). Santiago de Chile

- DE MATTOS, C. a. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En *América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira (pp. 41-69). San Pablo. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf%5Cnw> [www.clacso.org](http://www.clacso.org)
- \_\_\_\_\_. (2008). "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Marco Córdova Montúfar (coord) (Vol. Colección, pp. 35-62). Quito: Flacso. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000100007>
- DEL RÍO, J. P. (2014). "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano". *Geograficando*, 10(2). Disponible en: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10%0AResumen>
- DEL RÍO, J. P. y DUARTE, J. I. (2011). "Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense". En Di Virgilio et al (coords.) *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- DELAMATA, Gabriela (2016) "Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires", *Revista Derecho & Práxis*, Vol 7, N°14, 2016, pp. 567-587, Río de Janeiro.
- DELGADILLO, V. (2014). "Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas". *Cade. Metrop.*, 16(31), 89-111.
- DELGADO, M. (2007). *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_. (2016). "‘Vacío urbano’ es un oxímoron: el caso de Caballito, Buenos Aires". Disponible en: <http://blogs.elpais.com/seres-urbanos/2016/03/vac%C3%ADo-urbano-caballito-buenos-aires.html> (Consultado el 26/05/2017)
- DI VIRGILIO, M. (2010). "Capítulo 12. La(s) política(s) educativa(s) como objeto de investigación: formas de abordaje". En: Wainerman y Di Virgilio (comps), *El quehacer de la investigación en educación*. Buenos Aires: Manantial.
- DI VIRGILIO, M., y GUEVARA, T. (2014). "Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, 11, 12-23.
- DI VIRGILIO, M. y RODRÍGUEZ, C. (2016). "De políticas públicas, escalas y territorios: La ciudad como objeto de intervención." En Rodríguez y Di Virgilio (comps.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- DÍAZ, M., FERME, N., y RASPALL, T. (2010). "Proyectos de Renovación Urbana en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires ¿Hacia una transformación de los usos del suelo urbano? El caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios". La Plata.
- DÍAZ PARRA, I. (2004) "Gentrificación y clase social. La producción del gentrificador". Sevilla, *Departamento de Geografía Humana*, Universidad de Sevilla.
- \_\_\_\_\_. (2013) "La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad". *Geo Crítica*. Cuadernos Críticos de Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1030.htm>
- DUHAU, E. (2014). "La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas." En Ramírez Velázquez y Pradilla Cobos (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM.
- ESCOBAR, A. (2005). "El postdesarrollo como concepto y práctica social". En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- ESTEVA, G. (1992). "Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder". En

- W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (1996th ed., Vol. 1996, p. 399). Perú: Pratec.
- FERNANDEZ GÜELL, J. M. (2007). *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- FERNÁNDEZ, V., AMIN, A. y VIGIL, J. (2008). "Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración". En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Reconsiderando la Nueva Ortodoxia Regionalista en los países centrales y en América Latina". En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FIORI ARANTES, O. (2000). "Pasen y vean... Imagen y city-marketing en las nuevas estrategias urbanas", *Punto de Vista*, N° 66.
- FLORIDA, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books, New York, NY
- FOUCAULT, M. (1969). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2002.
- FROST-KUMPF, H. A. (1998). *Cultural Districts. The Arts as a strategy for revitalizing our cities*. American for the arts.
- GARGARELLA, Roberto y MAURINO, Gustavo (2011) "Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC". En *Lecciones y Ensayos*, N°89, Buenos Aires.
- GOICOECHEA, M. E. (2014). "La ciudad de Buenos Aires como ámbito y objeto de negocios. Reflexiones en torno a la gestión urbana del Distrito Tecnológico Parque Patricios". *Revista Quid 16*, N°4.
- GOICOECHEA, M. E. (2016). *Distritos Creativos en el Sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015). Renovación urbana y nuevas lógicas de segregación. Vol 1*. Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires. Inédita.
- \_\_\_\_\_. (2017). Renovación urbana en el sur porteño y el "éxito" del Distrito Tecnológico . Algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario. *Revista Quid 16*, N°6 especial, 30-61.
- GOMEZ, M. y ZUINO SINGH, D. (2008). "La (re)valorización de la zona sur y su patrimonio histórico-cultural como recurso turístico". En Herzer (coord), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GONZALEZ BRACCO, M. (2013). "Vecinos en defensa del patrimonio urbano en la Ciudad de Buenos Aires: Nuevas herramientas y nuevas alianzas", *Revista Quid 16* N°3 especial, pp. 20-49.
- GORELIK, A. (1998). *La grilla y el parque*. Buenos Aires: UNQ. 2016.
- GREENE, R. (2005). "Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno". *Eure*, XXXI(94), 77-95.
- GUEVARA, T. (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Inédita.
- \_\_\_\_\_. (2014). "Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista". *Revista Quid 16*, 4, 115-136.
- GUEVARA, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*, Tesis de doctorado editada por el Departamento de Publicaciones del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM, Ciudad de México.
- GUINDI, B. A. (2014). "Nuevos litigios en torno de los usos circulación en la opinión pública", *Revista Quid 16*, 4, 8-33.



- HARVEY, D. (1970). "A teoría marxista do Estado". En Harvey, David *A producao capitalista do espaco*. San Pablo Annablume. 2006.
- HARVEY, D. (1975). "La geografía de la acumulación capitalista: reconstrucción de la teoría marxiana". *Antipode*.
- \_\_\_\_\_. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- \_\_\_\_\_. (1990). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. (1998th ed.). Buenos Aires: Amorrortu editores.
- \_\_\_\_\_. (2003). "La acumulación por desposesión". En *El nuevo imperialismo*, pp. 79-140. Madrid: Akal. 2004.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal. 2005.
- HADJIMICHALIS, C. (2006). "Factores no económicos en la Geografía Económica y en el "Nuevo Regionalismo": una crítica amistosa." En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- HAROCHE, HENRY, PÊCHEUX (1971) "La sémantique et la coupure saussurienne: langue, langage, discours". En *Langages* 24, pp. 93-106.
- HERZER, H. (2008). "Acerca de la gentrificación." Herzer (comp.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio.
- JAJAMOVICH, G. (2012). *La ciudad en cuestión. Pugnas y reconfiguraciones de redes de técnicos y profesionales que intervienen sobre la ciudad de Buenos Aires (1983-1992)*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires. Inédita.
- JAJAMOVICH, G., y MENAZZI, L. (2012). "Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar: Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)". *Bitacora Urbano Territorial*, 20(1), 11-20.
- JARAMILLO, S. (2014). "Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana." En Ramírez Velázquez y Pradilla Cobos (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM
- LACARRIEU, M. B., et al (2011). "Procesos de recualificación y relegación en la ciudad de Buenos Aires: Repensando la noción de ciudad-fragmento y la despolitización de lo urbano". *Argumentos (México, D.F.)*, 24(66), 15-35. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200002&lng=es&nrm=iso)
- LASH, S. y URRY, J. (1994). *Economies of Signs and Space*. London: Sage.
- LAZZERETTI, L. (2008). "El distrito cultural". En Soler, Vicente (coords) *Los Distritos Industriales* (Cajamar). Cajamar.
- LERENA, N. (2016). "Planificación urbana estratégica, transformaciones territoriales y derecho a la ciudad: el caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (CABA)". Ponencia presentada en las XXX Jornadas de Investigación SI+ Configuraciones, acciones & relatos, organizadas por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UBA) durante el 6 y 7 de octubre de 2016. Inédita.
- LEFEBVRE, H. (1973). *El pensamiento marxista y la ciudad*. México: Extemporáneos.
- LEZAMA, J. L. (1993). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: Colmex. 2014.
- LOJKINE, J. (1979). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- LOPEZ DE SOUZA, J. (1995). "O territorio: sobre espacio e poder, autonomia e desenvolvimento". En I. Elias de Castro, P. C. da Costa Gomes, & R. Lobato Correa (Eds.), *Geografia: conceitos e temas* (2012th ed.). Río de Janeiro: Bertrand.
- LOVERING, J. (1999). "Teoría guiada por la Política: las insuficiencias del "Nuevo Regionalismo"." En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MACLEOD, G. (2001). "El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político." En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008)

- Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana.* Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MAINGUENEAU, D., y COSSUTTA, F. (1995). "L'analyse des Discourse constituans". *Langages*, (117), 112-125.
- MAINGUENEAU, D. (1996). *Términos clave del análisis del discurso.* Buenos Aires: Nueva Visión, 2008.
- MALDIDIER, D. (1990). "La inquietud del discurso. Un trayecto en la historia del análisis del discurso. El trabajo de Michel Pêcheux", *Signo & Seña* 1, pp. 201-213, 1992.
- MANZANAL, M. (2014). "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". *Realidad Económica*, 283(283), 17-48.
- MANZANO MORENO, E. (2012). "Presentación". En Bosque González, Fernández Freire, Martín Forero y Pérez Asensio, *Los sistemas de información geográfica y la investigación en Ciencias Humanas y Sociales.* Madrid: Confederación Española de Centros de Estudios Locales.
- MARCÚS, J., AQUINNO, M. de la P., y VÁZQUEZ, D. E. (2016). "Espacios urbanos vaciados, proyectos de renovación urbanística y resistencia vecinal en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera". *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 0(6), 253-280.
- MÁRQUEZ LÓPEZ, L., y PRADILLA COBOS, E. (2008). "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario". *Cuadernos Del CENDES*, 25(69), 21-45. Disponible en: <http://p.redalyc.org/articulo.oa?id=40311392003>
- MARTIN, R., y SUNLEY, P. (2003). "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?" *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5-35. <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.5>
- MASSEY, D. (2009). "Concepts of space and power in theory and political practice", *Doc. Anál. Geogr.* 55.
- MELÉ, P. (n.d.). "Introduction: conflits, territoires et action publique". En *Patrice Melé, Corinne Larue y Muriel Rosemberg Conflits e territoires* (2007th ed., p. 224). Presses universitaires Francois Rabelais.
- \_\_\_\_\_. (1995). "La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 57(1), 183-206.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine". En *Patrice Mellé, Corinne Larrue y Muriel Rosemberg Conflits et territoires* (2007th ed.). Presses universitaires Francois Rabelais. Disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00005676/en/%5Cnhttp://en.scientificcommons.org/27196049>
- \_\_\_\_\_. (2016). "¿Qué producen los conflictos urbanos?" En *Carrión y Erazo (Coord) El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política.* (pp. 127-158). México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRD.
- MENDIZABAL, N. (2006). "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa.* Buenos Aires: Gedisa.
- MENESES REYES, Rodrigo (2014). "Vecinos en conflicto: las disputas por el suelo urbano en la Ciudad de México". En Azuela y Cancino (Coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina.* México: Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- MERCADO CELIS, A. (2016). "Distritos creativos en la Ciudad de México en la segunda década del siglo XXI". *Territorios*, 34.
- MERLINSKY, G. (2013). *Políticas, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo.* Buenos Aires. FCE.
- \_\_\_\_\_. (2013). "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina.* Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, pp. 61-117. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>

- MOLOTCH, H. (1996). "LA as design product: how art works in a regional economy". En Scott y Soja (Eds) *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, pp. 225–275. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, CA.
- MONTERO, A. S. (2014). "El análisis francés del discurso y el abordaje de las voces ajenas: interdiscurso, polifonía, heterogeneidad y topos". En *Canales, M. (comp.) Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa* (pp. 247–273). Santiago de Chile: LOM-FACSO.
- NARVAJA DE ARNOUX, E. (2006). *Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos, 2009.
- NAVARRO, A. (2009). "Las investigaciones con entrevistas cualitativas: carácter flexible y emergente de los diseños". En A. Meo y A. Navarro (eds.) *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social*. Buenos Aires: Omicron System.
- NOVAIS, P. (2010). *Uma estratégia chamada "Planejamento estratégico."* (7Letras, Ed.). Río de Janeiro.
- NOVICK, A. (2009). "La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión". *Revista Iberoamericana de Urbanismo, 1*, 4–13.
- O'DONNELL, G. (1984). *Apuntes para una Teoría del Estado*. En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- OSTUNI, F. (2008). "Renovación urbana y sector inmobiliario: algunas reflexions a partir de La Boca, Barracas y San Telmo". En Herzer (coord), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- OSZLAK, O. (1977). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", *Documento CENDES/G.E. CLACSO*. Vol 8, 1977. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (1980). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos", *Estudios CEDES*, Vol.3, N° 2, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (1983). "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". *SCA (Revista de La Sociedad Central de Arquitectos)*, (125), 1–7.
- \_\_\_\_\_. (2011). Falsos dilemas: micro-macro, teoría - caso, cuantitativo-cualitativo. In *La trastienda de la investigación social* (pp. 1–24). Buenos Aires: Editorial Manantial.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: UNTREF.
- OSZLAK, O., y O'DONNELL, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Cedes*, (4), 98–128.
- PAIVA, V., y PERELMAN, M. (2008). "Aproximaciones a la historia del cirujeo en la ciudad De Buenos Aires". *IAA N°161*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0161.pdf>
- PACHECO VEGA, R (2004), "Historia de dos ciudades: un análisis comparativo de los distritos industriales del cuero y calzado en León y Guadalajara", Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada.
- \_\_\_\_\_. (2007). "Una crítica al paradigma de desarrollo regional mediante clusters industriales forzados". *Estudios sociológicos*, vol XXV (75), pp. 683-707.
- PALAZUELOS, M. (2005). "Clusters: Myth or Realistic Ambition for Policymakers?", *Local Economy*, vol. 20, núm. 2, pp. 131-140.
- PEET, R. (2001). "Capítulo 1. Globalización y neoliberalismo." En *La maldita trinidad*, Pamplona: Laetoli. 2004.
- PÍREZ, P. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Ciudades*, 28.
- \_\_\_\_\_. (2016). "Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana". *Sociologías*, 18(42), 90–118. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86846760005%0ACómo>
- PORTER, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1995). "The competitive advantage of the inner city", *Harvard Bussiness Review*. Disponible en: <https://hbr.org/1995/05/the-competitive-advantage-of-the-inner-city#>
- \_\_\_\_\_. (1998). "Clusters and the new economic competition". *Harvard Business Review*,

Nov-Dic.

- PRATT, A. C. (1997). "The cultural industries production system: a case study of employment change in Britain, 1984-91", *Environment and Planning A* 29, 1953-1974
- PRADILLA COBOS, E. (2009). "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo". En P. (comp) Brand (Ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-307). Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.emiliopradillacobos.com/TexABR2011/las politicas y la planeacion urbana en el neoliberalismo.PDF>
- PRADILLA COBOS, E. (2014). "La economía y las formas urbanas en América Latina." En Ramírez Velázquez y Pradilla Cobos (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM
- PRADILLA COBOS, E., y MÁRQUEZ LÓPEZ, L. (2016). "Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital". *Territorios*, 34, 17-34.
- PUCCIARELLO, M. (2011) "El área no penal del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires", *Sup. Administrativo La Ley*, 15, Buenos Aires.
- PUTMAN, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton University Press.
- QUIJANO, A. (2000). "El fantasma del desarrollo en América Latina". *Revista Venezolana de Economía Y Ciencias Sociales*, 6(1997), 73-90. Disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/56.pdf>
- RASPALL, T. (2015). "La vivienda como inversión. El desarrollo inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires en la posconvertibilidad". *Revista Ciencias Sociales*.
- RIFFO, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- RODRÍGUEZ, M. C., y DI VIRGILIO, M. (2011). "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial." En Rodríguez y Di Virgilio (comps). *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- \_\_\_\_\_. (2014). "Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular". *Revista de Direito Da Cidade*, 6(2), 323-347. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.19115>.
- \_\_\_\_\_. (2017). "Procesos de gentrificación en la ciudad de Buenos Aires: notas históricas del detorrero de una investigación y de un equipo". *Coloquio Clases sociales, renovación urbana y gentrificación*. Agosto 2011, IIGG/UBA.
- RODRÍGUEZ, M. C. (2005). "¿Soluciones que involucran a todos? El caso de la ex AU3." En *Como la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. El cielo por asalto.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- RODRÍGUEZ, M. C, BAÑUELOS, C. y MERA, G. (2008). "Intervención - no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires". En Herzer (organizadora) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- RODRIGUEZ GARAVITO y RODRIGUEZ FRANCO (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- ROIG, A. (2008). "El desarrollo como conflicto institucionalizado". *Realidad Económica (Buenos Aires)*, (237), 80-92. ;
- ROMERO, J. L. (2008). "Buenos Aires: una historia". En *La ciudad occidental*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- SABSAY, D. (2012). "El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación". En *Revista Pensar en Derecho*, Buenos Aires: Eudeba Editorial Universitaria.
- SANTOS, M. (1996). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*, 2000. Barcelona: Editorial Ariel. Disponible en: <http://www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/ccsh/publicaciones/revistas/et4/Docu>

- ments/La naturaleza.pdf
- SARRAILH, E. (1983). "Lámparas y adoquines." En Romero y Romero, *Buenos Aires. Historia de dos siglos. Tomo I*. Buenos Aires: Abril.
- SAUTU, R. (2003). *Todo es teoría*. Buenos Aires: Lumiere.
- SCHARAGER, A. (2017). "Cuando la justicia toca la puerta. Relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires.". Tesis de Maestría en Antropología Social. Instituto de Altos Estudios Sociales. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Universidad Nacional de San Martín. Inédita.
- SCHVARZER, J. (1983). "La implantación industrial". En Romero y Romero, *Buenos Aires. Historia de dos siglos. Tomo II*. Buenos Aires: Abril
- SCOBIE, J. (1977). *Buenos Aires. Del centro a los barrios 1870-1910*. Buenos Aires: Ediciones SOLAR/HACHETTE.
- SCILLAMÁ, M. (2014). "Fábricas refuncionalizadas. ¿Dispositivos de integración o de segmentación urbana?" *Revista Quid* 16, 4, 137–160.
- SCOTT, A. (1988). *New Industrial Spaces: Flexible production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- \_\_\_\_\_. (1996). "The craft, fashion, and cultural products industries of Los Angeles: competitive dynamics and policy dilemmas in a multi-sectoral image-producing complex". *Annals of the Association of American Geographers* 86, 306–323.
- \_\_\_\_\_. (2014). "Beyond the Creative City : Cognitive – Cultural Capitalism and the New Urbanism". *Regional Studies*, 48(4), 565–578. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.891010>
- SILVESTRI, G., y GORELIK, A. (2000). "Ciudad y cultura urbana (1976-1999): el fin de la expansión". En Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (dirs) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira.
- SIMMEL, G. (1903). *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur. 2010.
- SMITH, N. (1996). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, 2012. Madrid: Traficantes de sueños. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- SOCOLOFF, I., et al. (2012). "Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios" (2008-2012). *VII Jornadas de Sociología de La UNLP*, 1–18.
- SOCOLOFF, I. (2007). "Buenos Aires bajo el lente de la Planificación Estratégica. Discursos sobre la ciudad presentes en el Plan Estratégico Buenos Aires 2010". En *4º Jornadas de jóvenes investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Argentina
- \_\_\_\_\_. (2013). "Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la "inflación" de los precios del suelo". En: Murillo et al, compilado por Javier Martín, *La ciudad empresa: espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica del mercado*. Buenos Aires: Ediciones del CCC Floreal Gorrini.
- SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis*, Madrid: Traficantes de sueños, pp.149-177.
- STANCHIERI, M. L., y ARICÓ, G. (2013). "La trampa urbanística de los "vacíos urbanos": casos etnográficos en Barcelona". *X Jornadas de Sociología de La UBA*, (1 al 6 de julio de 2013, Buenos Aires).
- SUBIRATS, J., et al (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- SUBIRATS, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria
- THEODORE, N., PECK, J., y BRENNER, N. (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas Sociales SUR*, (66), 12. Disponible en: [www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)
- THOMASZ, A. G. (2016). "Los nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el Distrito de las Artes"; *EURE (Santiago)*, 42(126), 123–144. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200007>
- \_\_\_\_\_. (2017). Etnografía de un proceso de resemantización simbólico: del barrio de La Boca a Distrito de las Artes. *Revista Quid* 16, N°6 especial, 67–93.
- THWAITES REY, M. (2008). "Democracia y Estado en la Argentina bajo el largo ciclo neoliberal". *Cuadernos de Argentina Reciente*, 6.

- TOPALOV, C. (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. (F. Robert, Ed.) (2006th ed.). Buenos Aires: Versión digital para la cátedra de Sociología Urbana de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- TORRES, H. (1999). *Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*. Publicaciones del Plan Urbano Ambiental N° 1. Buenos Aires: Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- TORRES, H. A. (2001). "Cambios Socioterritoriales en Buenos Aires Duratne la Decada de 1990". *Eure*, 27(80), 33-56.
- VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano." En Arantes, Vainer y Maricato, A cidade do pensamento único. Río de Janeiro: Editora Vozes.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?" En Becattini, G. M. T. Costa y J. Trullen (eds.) *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Madrid: Civitas.
- \_\_\_\_\_. (2006). "Surgimiento y transformación de los clusters y milieus en los procesos de desarrollo". *Eure*, XXXII(95), 75-92.
- VERÓN, E. (1988). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*, 1993. Barcelona: Gedisa.
- VIDAL-KOPPMAN, S. (2012). "Movilidad y urbanizaciones privadas. Consecuencias socio-espaciales del corredor sudoeste en la región metropolitana de Buenos Aires". En Liberali, Vidal- Koppmann y Orduna (eds.) *Movilidad y Pobreza. Una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CETAM - FADU.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Countries y Barrios Cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dunken.
- VON DER DUNK *et al* (2011). "Defining a typology if peri-urban land-use conflicts- a case studynfrom Switzerland". *Landscape and Urban Planing*, núm. 101, pp. 149-156.
- ZAPATA, M. C. (2015). *De los programas llave en mano a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

## NOTAS PERIODÍSTICAS

- CLARÍN. "Inauguran un polo industrial en la ex fábrica Suchard". 15/11/2006. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/inauguran-polo-industrial-ex-fabrica-suchard\\_0\\_BjsxyQyAFg.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/inauguran-polo-industrial-ex-fabrica-suchard_0_BjsxyQyAFg.html). (Captura: 13/02/2018).
- \_\_\_\_\_. "Elsztain, el dueño de los shoppings, se quedó con el Edificio del Plata". 20/04/2016. Disponible en: [https://www.clarin.com/ciudades/edificio-plata-icono-julio-subasta\\_0\\_Vkv1Gd1gZ.html](https://www.clarin.com/ciudades/edificio-plata-icono-julio-subasta_0_Vkv1Gd1gZ.html) (Captura 09/03/2018).
- GCBA. "Acciones para el crecimiento de los barrios del Sur". 06/08/2015. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-sur-prioridad-estrategica> (Captura: 05/02/2016)
- EL CRONISTA. "El Hipotecario compró el tradicional Edificio del Plata por 68 millones de dólares". 20/04/2016. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/IRSA-compro-el-tradicional-Edificio-del-Plata-por-68-millones-de-dolares-20160420-0088.html> (Captura 09/03/2018).
- LA NACIÓN. "Buenos Aires, talento y creatividad". 26/10/2012. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad> (Captura: 15/12/2017).
- MERCOSURABC. "Buenos Aires. se inauguró Centro Industrial del Sur". 23/11/2006. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=952&IdSeccion=8>. (Captura: 13/02/2018).
- PÁGINA 12. "Terminal de micros sin micros y fuera de término". 19/12/2017. Disponible

en: <https://www.pagina12.com.ar/83624-terminal-de-micros-sin-micros-y-fuera-de-termino>. (Captura: 14/02/2018).

Revista GigaBA de la Cámara de Empresas del Distrito Tecnológico, Número 1, junio de 2013.

Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año V, Número 25, Noviembre de 2012, Buenos Aires.

TELAM. "El edificio del Plata fue subastado por más de 68 millones de dólares". 20/04/2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201604/144159-venta-edificio-del-plata.php> (Captura 09/03/2018).

## OTROS DOCUMENTOS

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2010). *Ley Nacional de Salud Mental*. Ley N°26.657.

DGEyC (2015). *Informe sobre Producto Bruto Geográfico de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. GBCA.

\_\_\_\_\_. (2015). *Encuesta Anual de Hogares*. Buenos Aires. GBCA.

\_\_\_\_\_. (2016). *Encuesta Anual de Hogares*. Buenos Aires. GBCA.

\_\_\_\_\_. (2016). *Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos*. Buenos Aires. GCBA.

LCBA (2000). *Ley de Salud Mental de la ciudad de Buenos Aires*. Ley N°448.

\_\_\_\_\_. (2012). Proyecto de declaración Expte. N°2180-D-2012 presentado en agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. (2016). Proyecto de ley Expte. N°3834-P-2016. "Nodo de Promoción de la Salud-Barracas" (NPS-B).

GCBA (2000) *Relevamiento de Áreas Degradadas y Áreas Industriales Obsoletas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2009). Ley N°2930 *Plan Urbano Ambiental*.

\_\_\_\_\_. (2009b). Barracas. *Diagnóstico y líneas de acción a escala barrial*. Buenos Aires

\_\_\_\_\_. (2010). *Proyecto y obras 2007/2009*. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2017). *Plan General de Acción de Gobierno 2017-2019*. Disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/06-plan\\_general\\_de\\_accon\\_de\\_gobierno\\_2017-2019.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/06-plan_general_de_accon_de_gobierno_2017-2019.pdf)

JUNTA COMUNA 4 (2012). Proyecto de declaración sobre el Distrito de las Artes.

MCBA (1992). *Barracas. Diagnóstico y estrategias*. Buenos Aires.

MDU (2011). *Modelo Territorial 2010-2060*, edición literaria a cargo de Mauricio Macri, Daniel Chain y Héctor Lostri, Buenos Aires: GCBA.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2013). Decreto Reglamentario N°603 de la Ley Nacional de Salud Mental N°26657.

SCA (2011). *Bases del Concurso Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental*, Anexo, Capítulo 2 y 4.

## FALLOS JUDICIALES

Acción de amparo colectivo en la causa "Naddeo, María Elena y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA), expte. N°45.258, agosto de 2012.

Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte. N°45.995, resolución del 28/12/2012; Juzgado de feria de primera instancia en lo CAyT, expte. G17-2013/1, resolución del 16/01/2013 [MP Elena Liberatori].

Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, expte N°G17-2013/1, resolución del 26/04/2013.

Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala II, exptes. N°45.258, N°45.995, N°G17-2013/1, resolución del 19/09/2013.

Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°5, expte N°45.258, resolución del 05/09/2012 [MP Fabiana Schafrik].  
Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°2, expte. N°45.995, resolución del 27/10/2012, [MP Patricia Lopez de Vergara].  
Juzgado de primera instancia en lo CAyT N°9, expte. 45.258, resolución del 19/02/2013 [MP Andrea Danas].  
Resolución N°299/12 de la Defensoría General.  
TSJ, expte. G17-2013/1, resolución del 16/12/2015.



## ANEXO METODOLÓGICO DEL CAPÍTULO 2

**Tabla 2.1.** Distribución poblacional por comuna. Año 2010.

Comuna	Población	Porcentaje pob de la ciudad	Variación Intercensal 2001-2010	Edades						Porcentaje población extranjera*	Tamaño medio de hogares
				0 - 14	%	15 - 64	%	65 y más	%		
Comuna 1	205.886	7,1%	19,7%	31.731	15,41%	145.031	70,4%	29.124	14,1%	24,7%	2,24
Comuna 2	157.932	5,5%	-4,6%	17.402	11,02%	109.265	69,2%	31.265	19,8%	9,8%	2,08
Comuna 3	187.537	6,5%	1,9%	28.102	14,98%	129.407	69,0%	30.028	16,0%	16,2%	2,25
Comuna 4	218.245	7,6%	1,3%	45.747	20,96%	144.378	66,2%	28.120	12,9%	17,8%	2,80
Comuna 5	179.005	6,2%	3,0%	25.960	14,50%	122.245	68,3%	30.800	17,2%	10,6%	2,28
Comuna 6	176.076	6,1%	3,4%	25.136	14,28%	118.672	67,4%	32.268	18,3%	7,5%	2,30
Comuna 7	220.591	7,6%	11,8%	41.201	18,68%	144.786	65,6%	34.604	15,7%	18,6%	2,65
Comuna 8	187.237	6,5%	15,8%	47.233	25,23%	120.583	64,4%	19.421	10,4%	23,4%	3,19
Comuna 9	161.797	5,6%	3,7%	30.271	18,71%	104.830	64,8%	26.696	16,5%	13,5%	2,82
Comuna 10	166.022	5,7%	1,7%	27.631	16,64%	109.298	65,8%	29.093	17,5%	10,2%	2,66
Comuna 11	189.832	6,6%	0,1%	30.366	16,00%	125.316	66,0%	34.150	18,0%	7,9%	2,60
Comuna 12	200.116	6,9%	4,7%	31.529	15,76%	133.926	66,9%	34.661	17,3%	6,7%	2,52
Comuna 13	231.331	8,0%	1,4%	32.683	14,13%	155.085	67,0%	43.563	18,8%	8,6%	2,27
Comuna 14	225.970	7,8%	0,3%	28.767	12,73%	156.645	69,3%	40.558	17,9%	10,4%	2,15
Comuna 15	182.574	6,3%	0,0%	28.752	15,75%	124.102	68,0%	29.720	16,3%	10,2%	2,47
<b>Total</b>	<b>2.890.151</b>	<b>100,0%</b>	<b>4%</b>	<b>472.511</b>	<b>16,35%</b>	<b>1.943.569</b>	<b>67,2%</b>	<b>474.071</b>	<b>16,4%</b>	<b>13,2%</b>	<b>2,45</b>

\*Población nacida en otro país.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPHV 2010.

**Tabla 2.2.** Hogares al menos una necesidad básica insatisfecha, por comuna. Año 2010.

Comuna	Hogares	Hogares con NBI	% Hogares con NBI
Comuna 1	84.468	13.429	15,9%
Comuna 2	73.156	1.497	2,0%
Comuna 3	80.489	9.560	11,9%
Comuna 4	76.45	9.678	12,7%
Comuna 5	76.846	4.652	6,1%
Comuna 6	75.189	1.656	2,2%
Comuna 7	81.483	7.040	8,6%
Comuna 8	58.204	6.582	11,3%
Comuna 9	56.495	2.345	4,2%
Comuna 10	61.453	2.149	3,5%
Comuna 11	71.460	1.444	2,0%
Comuna 12	78.547	1.335	1,7%
Comuna 13	100.506	1.881	1,9%
Comuna 14	102.918	2.423	2,4%
Comuna 15	72.465	3.105	4,3%
<b>Total ciudad</b>	<b>1.150.134</b>	<b>68.776</b>	<b>6,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPHV 2010.

**Tabla 2.3.** Tasas de actividad, desocupación y subocupación horaria de la población de 10 años y más, por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2014, 2015, 2016.

Comuna	Año 2014			Año 2015			Año 2016		
	Actividad	Desocupación	Subocupación	Actividad	Desocupación	Subocupación	Actividad	Desocupación	Subocupación
<b>Total</b>	<b>60,9</b>	<b>6,1</b>	<b>8,6</b>	<b>64,2</b>	<b>6,8</b>	<b>9,3</b>	<b>64,4</b>	<b>8,0</b>	<b>9,4</b>
1	62,9	8,8	10,3	65,6	5,6	11,5	67,9	9,1	11,9
2	61,2	5,3	3,4	66,5	5,0	7,5	66,8	5,4	7,1
3	67,4	5,6	13,1	66,9	6,0	10,8	65,2	5,9	9,8
4	56,5	6,6	12,3	60,3	9,2	15,4	62,5	13,7	10,9
5	67,5	3,6	10,9	67,7	5,4	8,3	65,8	6,7	9,0
6	62,1	4,7	5,6	68,6	6,0	5,2	67,8	6,5	7,1
7	57,4	5,3	11,5	62,9	5,0	9,6	62,3	10,6	8,3
8	51,9	12,3	14,2	55,8	14,4	11,6	56,1	13,7	11,5
9	57,4	8,3	9,0	58,4	11,0	7,2	63,6	11,8	10,9
10	59,6	5,2	9,4	64,0	6,1	10,2	61,7	5,5	11,4
11	58,0	4,9	4,7	64,5	9,3	11,8	63,9	8,8	12,2
12	64,0	3,6	6,1	64,7	4,8	6,1	63,5	6,8	6,7
13	62,4	4,8	6,4	65,5	5,4	7,8	66,3	3,8	7,6
14	63,8	6,6	5,2	67,2	4,5	7,8	67,5	6,6	7,4
15	60,0	6,7	7,2	63,6	8,2	8,5	64,8	5,7	9,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares 2014, 2015 y 2016, de Dirección General de Estadística y Censos.

**Tabla 2.4.** Distribución porcentual de la población de 25 años y más por máximo nivel de enseñanza alcanzado según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015.

Comuna	Hasta primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>11,0</b>	<b>10,8</b>	<b>22,4</b>	<b>17,5</b>	<b>35,2</b>
1	5,8	13,1	14,1	22,3	16,3	28,4
2	1,0	5,0	5,4	15,2	19,0	54,3
3	2,6	10,7	12,4	20,4	24,6	29,3
4	6,2	20,8	15,7	25,0	14,5	17,8
5	1,7	10,0	8,8	19,6	19,8	40,2
6	2,5	7,0	8,4	20,6	20,6	40,9
7	5,2	11,4	11,7	24,9	17,7	29,1
8	8,1	20,5	21,8	30,3	8,8	10,5
9	3,6	21,4	16,7	27,3	15,5	15,5
10	1,8	10,7	12,5	26,6	17,3	31,1
11	2,2	7,6	12,6	28,2	16,6	32,9
12	2,2	9,9	8,4	24,0	17,1	38,4
13	0,3	5,6	4,9	14,7	20,3	54,4
14	1,3	3,9	4,3	18,5	16,6	55,4
15	2,3	12,4	9,2	23,4	16,5	36,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares 2015, de Dirección General de Estadística y Censos.

**Tabla 2.5.** Listado de las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, con cantidad de población.

Nombre	Comuna	Población
Villa 31 y 31 bis	Comuna 1	26.492
Rodrigo Bueno	Comuna 1	1.795
Fraga	Comuna 15	1.787
La Carbonilla	Comuna 15	570
Saldias	Comuna 2	482
Bosch	Comuna 4	200
Magaldi	Comuna 4	487
Mar Dulce y El Pueblito	Comuna 4	623
NHT Zavaleta	Comuna 4	2.906
Triangulo/Lamadrid	Comuna 4	923
Villa 21.24	Comuna 4	29.782
Villa 26	Comuna 4	636
Villa 1.11.14	Comuna 7	25.973
Villa 13 bis	Comuna 7	482
Barrio INTA	Comuna 8	4.010
Bermejo/Auxiliadora/Obrero	Comuna 8	1.402
Calacita	Comuna 8	499
Ciudad Oculta (Villa 15)	Comuna 8	15.568
Fatima	Comuna 8	10.144
NHT Av del Trabajo	Comuna 8	1.836
Piletones	Comuna 8	5.218
Scapino	Comuna 8	816
Villa 16	Comuna 8	162
Villa 17	Comuna 8	471
Villa 20	Comuna 8	19.195
Hubac	Comuna 8	402
Los Pinos/Portela	Comuna 8	1.079
Cildañez	Comuna 9	9.511
<b>Total CABA</b>		<b>163.451</b>

Fuente: CEyS (2013)

**Tabla 2.6.** Proporción de la población de cada comuna que vive en villas y asentamientos.

Comuna	Población	%
Comuna 1	28.287	17,3%
Comuna 2	482	0,3%
Comuna 4	35.557	21,8%
Comuna 7	26455	16,2%
Comuna 8	60.802	37,2%
Comuna 9	9.511	5,8%
Comuna 15	2.357	1,4%

Fuente: Elaboración propia en base a CEyS (2013)

**Tabla 2.7.** Distribución de viviendas deficitarias por comuna, según tipología. Año 2010.

Comuna	Deficitarias										
	Recuperables			Irrecuperables							
Casa Tipo B	Pieza en inquilinato	% Recuperables	Rancho	Casilla	Pieza en hotel familiar o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil	% Irrecuperables	Total deficitarias	Porcentaje Deficitarias	
Comuna 1	2.728	4.343	7,5%	111	307	4.758	330	10	5,9%	12.587	13,4%
Comuna 2	26	289	0,4%	3	32	451	38	6	0,6%	845	1,0%
Comuna 3	119	2.615	3,1%	8	77	4.046	220	2	5,0%	7.087	8,1%
Comuna 4	2.952	4.132	9,3%	104	518	1.102	273	42	2,7%	9.123	12,0%
Comuna 5	156	1.506	2,0%	2	38	1.536	154	2	2,1%	3.394	4,1%
Comuna 6	72	319	0,5%	13	24	587	63	3	0,8%	1.081	1,3%
Comuna 7	1.307	1.991	4,1%	29	123	1.504	178	2	2,3%	5.134	6,3%
Comuna 8	3.832	1.271	9,8%	204	417	48	126	1	1,5%	5.899	11,4%
Comuna 9	824	364	2,1%	50	68	175	146	4	0,8%	1.631	2,8%
Comuna 10	242	652	1,4%	14	33	502	108	1	1,0%	1.552	2,4%
Comuna 11	297	294	0,8%	6	43	134	103	2	0,4%	879	1,2%
Comuna 12	252	217	0,6%	27	50	200	117	1	0,5%	864	1,0%
Comuna 13	96	265	0,3%	3	50	662	99	9	0,7%	1.184	1,0%
Comuna 14	65	336	0,3%	8	99	920	129	8	1,0%	1.565	1,3%
Comuna 15	441	977	1,8%	23	174	457	153	4	1,0%	2.229	2,9%
Total ciudad	13.409	19.571	2,7%	605	2.053	17.082	2.237	97	1,8%	55.054	4,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPHV. Año 2010.

\*Datos calculados considerando todas aquellas viviendas cuya condición de ocupación es "con personas presentes" o "con todas las personas temporalmente ausentes".

**Tabla 2.8.** Distribución de hogares con tenencia irregular por comuna, incluyendo régimen de tenencia. Año 2010.

Comuna	Propietario sólo de la vivienda	% propietario vivienda	Ocupante por préstamo	% ocupante préstamo	Otra situación	% otra situación	Total irregular	% Tenencia irregular
Comuna 1	6.106	7,2%	3.005	3,6%	1.674	2,0%	10.785	12,8%
Comuna 2	3.181	4,3%	2.692	3,7%	765	1,0%	6.638	9,1%
Comuna 3	4.870	6,1%	3.048	3,8%	1.384	1,7%	9.302	11,6%
Comuna 4	5.158	6,7%	3.324	4,3%	2.395	3,1%	10.877	14,2%
Comuna 5	4.692	6,1%	2.924	3,8%	1.134	1,5%	8.750	11,4%
Comuna 6	4.278	5,7%	2.424	3,2%	801	1,1%	7.503	10,0%
Comuna 7	5.961	7,3%	3.274	4,0%	1.589	2,0%	10.824	13,3%
Comuna 8	5.711	9,8%	3.191	5,5%	1.724	3,0%	10.626	18,3%
Comuna 9	2.763	4,9%	2.672	4,7%	1.172	2,1%	6.607	11,7%
Comuna 10	3.439	5,6%	2.439	4,0%	940	1,5%	6.818	11,1%
Comuna 11	3.870	5,4%	2.680	3,8%	967	1,4%	7.517	10,5%
Comuna 12	4.080	5,2%	2.930	3,7%	1.217	1,5%	8.227	10,5%
Comuna 13	5.520	5,5%	3.358	3,3%	1.111	1,1%	9.989	9,9%
Comuna 14	5.514	5,4%	3.562	3,5%	1.185	1,2%	10.261	10,0%
Comuna 15	4.642	6,4%	2.990	4,1%	1.584	2,2%	9.216	12,7%
Total CABA	69.785	6,1%	44.513	3,9%	19.642	1,7%	133.940	11,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPHV. Año 2010.

**Tabla 2.9.** Distribución de hogares con hacinamiento, por comuna. Año 2010.

Comuna	Hogares con hacinamiento crítico*	% hogares con hacinamiento crítico	Hacinamiento por cohabitación**	% hogares con hacinamiento por cohabitación
Comuna 1	2.952	3,49%	9.900	11,72%
Comuna 2	326	0,45%	4.158	5,68%
Comuna 3	1.717	2,13%	7.630	9,48%
Comuna 4	2.734	3,58%	10.779	14,10%
Comuna 5	822	1,07%	5.961	7,76%
Comuna 6	386	0,51%	3.976	5,29%
Comuna 7	2.030	2,49%	13.157	16,15%
Comuna 8	2.952	5,07%	14.862	25,53%
Comuna 9	808	1,43%	6.788	12,02%
Comuna 10	540	0,88%	5.186	8,44%
Comuna 11	388	0,54%	4.833	6,76%
Comuna 12	316	0,40%	6.142	7,82%
Comuna 13	395	0,39%	4.905	4,88%
Comuna 14	494	0,48%	5.944	5,78%
Comuna 15	779	1,08%	5.696	7,86%
<b>Total CABA</b>	<b>17.639</b>	<b>1,53%</b>	<b>109.917</b>	<b>9,56%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPHV. Año 2010.

\*Más de tres personas por cuarto

\*\* Cantidad de hogares en viviendas con dos o más hogares

## **Comentario sobre el proceso de elaboración de los mapas presentados en el capítulo 2.**

En todos los casos, trabajamos con el modelo vectorial, lo que significa que los objetos espaciales son descriptos a través de vectores, de los cuales cada punto está definido por un par de coordenadas (x, y). Asimismo, elegimos trabajar en sistema de coordenadas geográficas o geodésicas, en el sistema de referencia global WGS84, lo que nos garantiza la interoperabilidad entre los distintos objetos espaciales de las diversas capas. Esto significó que para todas las capas elaboradas por el GCBA cambiemos el sistema de coordenadas de proyectadas a geográficas, porque la ciudad de Buenos Aires tiene un sistema de proyección especial –distinto al Gauss Krugger utilizado en Argentina- cuyo meridiano de ajuste (su punto 0) está situado en la Plaza Flores.