

11. *Desarrollar el sur: el caso del distrito gubernamental en la ciudad de Buenos Aires*

Developing the south: the case of the governmental district in the city of Buenos Aires

CAROLINA GONZALEZ REDONDO

Universidad de Buenos Aires

CABA, Argentina

carito_gr@yahoo.com.ar

Letra. Imagen. Sonido L.I.S. Ciudad Mediatizada

Año VII, # 14, Segundo semestre 2015

Buenos Aires ARG | Págs. 181 a 200

Fecha de recepción: 4/9/2015

Fecha de aceptación: 5/10/2015

A lo largo de este artículo caracterizamos la política de creación del distrito gubernamental, impulsada por Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) desde el año 2008 a la actualidad, y el conflicto en el Hospital Neuropsiquiátrico Borda suscitado a partir de su implementación. Esta iniciativa se inscribe en una política de creación de distritos especializados, que dentro de sus objetivos explícitos plantean la integración de la ciudad mediante el *desarrollo de su zona sur*.

Proponemos un recorrido que incluye conceptualizar el contexto actual de competencia territorial y las estrategias de desarrollo local hegemónicas; y reflexionar acerca de cómo estas cuestiones se expresan en la ciudad de Buenos Aires. Por último, profundizamos en el caso del distrito gubernamental, su surgimiento, el entramado de actores involucrados y las estrategias que ellos desplegaron. Apuntamos a reflexionar sobre qué se visibiliza y qué no sobre este proceso, qué significa este *desarrollo de la zona sur* y cuáles son las tensiones entre la *ciudad deseada* y la *ciudad real*.

Palabras clave: centro cívico ~ Hospital Borda ~ desarrollo local ~ políticas urbanas ~ política de distritos

This article attempts to characterize the creation of the governmental district, driven by the Government of the City of Buenos Aires (GCBA) since 2008 to the present, and the conflict with the Neuropsychiatric

Hospital Borda caused by its implementation. This initiative is part of a policy of creating specialized districts or clusters, policy that has the explicit goals of the integration of the city by developing its south area.

We would like to characterize the current context of territorial competition and hegemonic strategies of local development; and reflect on how these issues occur in the city of Buenos Aires. Finally, we delve into the case of the governmental district, its emergence, the network of actors involved and the strategies they deployed. We wonder about visibilities and unvisibilities of this proces, about the meaning of developing the south area, and about the tensions between the *target city* and the *current city*.

Keywords: governmental district ~ Borda hospital ~ local development ~ urban policies ~ clusters policy

Introducción

En este artículo caracterizamos la política de creación del distrito gubernamental o centro cívico¹, implementada por el GCBA desde el año 2008 en adelante, y el conflicto con el Hospital Borda suscitado a partir de la misma. Dado que esta iniciativa se inserta en un marco de políticas más amplio, que según se menciona en diversos documentos, busca “integrar la ciudad” y para ello se propone “desarrollar su zona sur”, nos preguntamos acerca de este *desarrollo*, esbozamos algunas ideas acerca de su significado, y enmarcamos esto en un contexto mundial en el que las grandes metrópolis tienden a competir por la atracción de capital.

En este trabajo analizamos las políticas públicas en tres dimensiones: como discurso, considerando su dimensión significante; como curso de acción, es decir, el conjunto de decisiones y técnicas que se despliegan y que se vuelven apropiadas y significativas en un contexto determinado de implementación; y las políticas como entramado de actores, lo que requiere identificar los actores y sus tomas de posición en cada momento del proceso (DI VIRGILIO, 2010).

En este sentido, entendemos a la política pública 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 (OSZLAK Y

1 Esta iniciativa es denominada distrito gubernamental o centro cívico indistintamente por el GCBA. Sin embargo, en el marco de conflicto por el Hospital Borda el proyecto fue instalado en la agenda pública bajo el rótulo de centro cívico.

O'DONNELL, 1981). El modo en el 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.² Asimismo entendemos que, en tanto práctica, toda política pública es significativa, lo que implica que cada toma de posición de los actores involucrados puede ser interpretada también a partir de los sentidos que dichas prácticas encierran.

Para el desarrollo de esta tarea, en primer lugar, realizamos un rastreo bibliográfico de diversos trabajos académicos vinculados a la temática y recabamos y analizamos distintas fuentes documentales (normativa, artículos periodísticos, versiones taquigráficas de sesiones de la Legislatura porteña, discursos de funcionarios públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, imágenes y videos, entre otros). Asimismo realizamos entrevistas en profundidad a algunos informantes clave involucrados en esta política y, por último, hicimos un primer análisis discursivo parcial de los relatos de los diversos actores intervinientes.

Cabe mencionar que en todos los casos se trata de fuentes de información que ya se encuentran retóricamente trabajadas. Esto significa que la información que de allí surge no puede ser considerada como “dato objetivo” que describe el fenómeno sin mediaciones, sino que estas fuentes reflejan sus propias visiones e intervenciones con respecto al fenómeno y están atravesadas por estrategias discursivas específicas, cuestiones que son tenidas en cuenta a lo largo de nuestro análisis.

Guerra de los lugares: la producción del espacio en el marco del desarrollo local

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 (SANTOS, 2000). 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 jerarquiza los lugares y la capacidad de agencia de los distintos actores, lo que supone la existencia de conflictos. A cada momento histórico le corresponde una forma hegemónica de división social y territorial del trabajo. Cabe ahora

2 Junto con OSZLAK Y O'DONNELL entendemos que la resolución de una cuestión no necesariamente implica 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’” (1981: 110).

preguntarnos por las características que adopta esta división territorial hegemónica en la actualidad.

Varios autores (SANTOS, 2000; CICCOLELLA, 2011; SILVEIRA, 2008) coinciden en señalar que la reestructuración del sistema capitalista actual tiene como rasgos dominantes la preeminencia de la tecnociencia, de la información y conocimiento y de las finanzas. El concepto de globalización supone que nunca hubo una división social y territorial del trabajo tan exacerbada, en tanto que las empresas atraviesan las fronteras nacionales y, basadas en los factores de localización, eligen distintos puntos del globo para desarrollar las actividades vinculadas a su producción. Así bajo la *uniformidad* del mercado global se esconde que no se trata de una entidad unívoca, el mercado no existe como tal, sino que son “diversas empresas (que), según su fuerza, y según los respectivos procesos productivos, inducen una división del trabajo que corresponde a su propio interés” (SANTOS, 2000: 114). Lo mismo sucede con el Estado que -como vimos- no es un actor unívoco, “las diversas escalas de poder público también compiten por una organización del territorio adaptada a las prerrogativas de cada uno. Las modalidades de ejercicio de la política del poder público y de la política de las empresas tienen fundamento en la división territorial del trabajo y buscan modificarla a su imagen” (SANTOS, 2000: 114).

CICCOLELLA (2011), por su parte, sostiene que en este nuevo capitalismo, denominado global, hay un protagonismo de la dimensión económica y un dinamismo del capital que, para ser posible, requiere apoyarse en dimensiones extraeconómicas (sociales, históricas, políticas, culturales, institucionales y territoriales, entre otras), en las condiciones favorables del territorio (CICCOLELLA, 2003). Esto implica un fortalecimiento de una lógica global-regional que tiende a aumentar el protagonismo de los poderes locales, sobre todo en términos de gestión de las ventajas competitivas para atraer inversiones y consumo. De esta manera, las ciudades comienzan a distinguirse mediante el aprovechamiento de sus atributos diferenciales, algunos de los cuales preexisten y son potenciados mediante las gestiones locales; mientras que otros son creados *ad hoc* e incluyen cuestiones de seguridad jurídica, incentivos impositivos, creación de infraestructura, etc.

Uno de los recursos con los que cuentan los poderes locales para participar y posicionarse mejor en esta guerra de los lugares son las políticas patrimoniales que, en tanto que procesos que modifican y resignifican los espacios en base a principios de belleza y placer, permiten construir la imagen de ciudad deseada para ofrecerse al mercado internacional

(FIORI ARANTES, 2000; AMÉNDOLA, 2000; GIROLA, 2006; MONNET, 1996). Así el patrimonio, y su valorización turística, sería lo que constituye a los lugares en una marca de distinción. Y en este proceso intervienen fuertemente los aspectos estéticos y simbólicos. En este sentido MEETHAN (2001) retoma el concepto de economía simbólica del espacio³ de Zukin que nos lleva a poner la atención “en la relación entre lo material y lo simbólico, entre las formas urbanas y los sentidos que de ellas se desprenden. Esto involucra la creación de representaciones y narrativas coherentes sobre el espacio” (MEETHAN, 2001: 26, traducción propia). Es así como ahora las motivaciones para el embellecimiento de la ciudad se relacionan con la necesidad económica de los lugares de commodificar sus atributos estéticos y convertirlos en bienes a ser capitalizados (MEETHAN, 2001).

Ahora bien, siguiendo a ALMIRON, BERTONCELLO Y TRONCOSO (2005), el patrimonio es el resultado de un proceso de activación patrimonial en el que intervienen los valores hegemónicos cambiantes de la sociedad seleccionando determinados objetos y dejando otros por fuera. En esta selección se manifiestan las relaciones sociales de poder, el patrimonio sería así resultado de “un proceso de selección definido por valores, ideas e intereses contemporáneos” (ALMIRON, BERTONCELLO Y TRONCOSO, 2005: 4), llevado a cabo por actores que pueden ejercer el poder para lograrlo. En este proceso cumplen un rol fundamental, además de los agentes económicos, el poder político y los científicos y expertos. Una vez convertido en patrimonio, el objeto se carga de valor y de una universalidad que aparentemente le son propios, de él emanan cualidades que se presentan como intrínsecas, invisibilizando el proceso de selección previo del que es resultado. Así, las políticas patrimoniales, amparadas en el interés general y en la integración o promoción de la ciudad, habilitan prácticas que sirven a fines específicos, entre ellos, la revalorización del suelo urbano.

Entonces, retomando a ALMIRON, BERTONCELLO Y TRONCOSO (2005), consideramos que la activación patrimonial implica un conflicto de intereses, ideas y deseos entre distintos actores sociales. Esta perspectiva nos permite pensar al patrimonio como un espacio de lucha que habilita diversos usos del mismo: desde la generación de atractivos turísticos, hasta la obstaculización de un proceso de valorización urbano, tal como veremos en nuestro caso de análisis.

3 El término refiere a “dos sistemas paralelos de producción que son cruciales para la vida material de la ciudad: la producción del espacio, con sus sinergia de inversión de capital y significados culturales, y la producción de símbolos, que construye una moneda de cambio comercial y un lenguaje de identidad social” (Meethan, 2001: 26, tomado de Zukin, 1995: 24-4; traducción propia).

Junto con las políticas patrimoniales y turísticas, identificamos otras intervenciones públicas que juegan un papel central en la creación de externalidades positivas que una vez internalizadas se vuelven ventajas competitivas. Se trata de una iluminación selectiva (BORJA, 2010) que impulsa procesos de renovación y revalorización de ciertas áreas, a la vez que buscan imponer nuevos sentidos a las mismas, vinculando una determinada zona con determinadas características, en su mayoría relacionadas con las industrias creativas. Tal es el caso de la política de creación de distritos en la ciudad de Buenos Aires, que incluye por el momento los siguientes ejemplos: Distrito Gubernamental, Distrito Tecnológico Parque Patricios, Distrito de Diseño en Barracas, Distrito de Artes en La Boca, Distrito del Deporte en Villa Lugano y Distrito de Comunicación Audiovisual en Palermo y Chacarita. Con excepción de este último, el resto de los distritos están ubicados en la zona sur de Buenos Aires, más precisamente en las Comunas 4 y 8.

El *planeamiento estratégico* en la ciudad de Buenos Aires

En la ciudad de Buenos Aires, los distintos procesos señalados se explicitan en diversos documentos normativos tales como el Plan Urbano Ambiental (PUA)⁴ y el Modelo Territorial, así como también en algunas políticas urbanas que el ejecutivo local está llevando adelante. En este apartado señalaremos algunas cuestiones incluidas en el PUA —en tanto que es el marco legal al que debe ajustarse toda la normativa urbanística y de obras públicas de la ciudad— y las pondremos en juego con algunas intervenciones concretas que se están desarrollando en Buenos Aires.

En el PUA se hace alusión a la necesidad de hacer un *planeamiento estratégico* para alcanzar la *ciudad deseada* que incluye los siguientes rasgos: está integrada, es policéntrica, plural, saludable y diversa. En este documento la *ciudad integrada* implica la vinculación de todas sus zonas entre sí “y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, de la ciudad con los ríos que la rodean y de la ciudad con el Conurbano con el que constituye un Área Metropolitana”⁵. Nos interesa destacar el aspecto de

4 El PUA es un requisito establecido en el artículo N°29 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires de 1996 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).

5 Publicación de la Dirección General de Interpretación Urbanística, del Ministerio de Desarrollo Urbano, Ley 2930, Plan Urbano Ambiental, artículo N°4 página 28.

la integración de la zona sur al resto de la ciudad por dos motivos. En primer lugar, porque es una cuestión que se refiere de modo constante, tanto en la normativa de la ciudad como en los discursos de distintos funcionarios del ejecutivo local. En segundo término, porque el caso en el que profundizamos en este artículo está ubicado precisamente en esa denominada zona sur, más precisamente en la Comuna 4.

Otras características deseadas para la ciudad son detalladas por el Ministro de Desarrollo Urbano Daniel Chain en el prólogo que realiza al PUA, donde sostiene que el objetivo es crear una ciudad “moderna, eficiente, competitiva, segura y solidaria”.⁶ El término *competitiva* nos remite a las políticas de desarrollo —brevemente caracterizadas en el apartado anterior— mediante las cuales se busca generar ventajas competitivas en las ciudades para posicionarlas mejor para el mercado global. En este sentido, en el artículo 10 sobre producción y empleo del PUA, las estrategias de desarrollo local se vuelven iniciativas explícitas en la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo aspirando a la atracción de consumo mediante el turismo. Así este documento normativo de Buenos Aires apunta a la “promoción y desarrollo del turismo” a través “la puesta en valor y desarrollo de circuitos turísticos con relación a los valores patrimoniales y culturales de la ciudad”. Así es como se generaron procesos de revalorización de los barrios turísticos de La Boca, San Telmo y el Abasto, por ejemplo, incluyendo políticas de promoción de la identidad cultural de Buenos Aires ligada al tango como producto turístico-cultural. Estas políticas se inscriben en los procesos de activación patrimonial y generación de atractivos turísticos, previamente mencionados.

En este mismo artículo del PUA, se dispone otra serie de acciones que podemos vincular a las estrategias de desarrollo local como por ejemplo proponiendo “la promoción de la ciudad como centro de negocios”, “la promoción y desarrollo industrial de avanzada” y “apoyar el desarrollo de las industrias culturales”. Todo esto a través de la “creación de áreas dedicadas a la innovación en tecnología, investigación, transferencia y desarrollo y fomento industrial” y “la radicación de empresas de nueva generación con especial impulso en áreas industriales obsoletas”. En este marco se apoya la política de creación de distritos en diferentes barrios porteños del sur de la ciudad —cuyas industrias fueron abandonadas durante las últimas décadas del siglo XX— que consiste en el fomento a la radicación de empresas especializadas en una determinada actividad económica a través de fuertes beneficios impositivos y la inversión —por parte del Estado— en la infraestructura necesaria para el desarrollo de tales actividades.

6 Publicación de la Dirección General de Interpretación Urbanística, del Ministerio de Desarrollo Urbano, Ley 2930, Plan Urbano Ambiental, página 8.

Del otro lado, existen en el PUA lineamientos que apuntan a acercarse a las características *solidaria* e *integrada*, también *deseadas* para Buenos Aires. Sin embargo, su escasa implementación nos lleva a preguntarnos por las características que se privilegian de la *ciudad deseada*. En primer lugar, hay diversas investigaciones⁷ que advierten sobre procesos de recualificación/relegación urbana o gentrificación⁸, en áreas que han sido refuncionalizadas, fundamentalmente debido al incremento del valor del suelo urbano. Tal como se admite en el PUA, éste es un efecto previsible de las políticas hasta aquí mencionadas. Es por eso que en el artículo 11, vinculado al patrimonio, se sostiene que se implementarán “medidas de sostenimiento de la población residente en contextos de reciclaje de tejidos, reconversión de actividades e incremento de los valores inmobiliarios derivados de las acciones patrimoniales”. Y para ello se propone una serie de instrumentos económicos paliativos, como el impuesto a la plusvalía, que implica gravar el aumento del valor que sufra la propiedad inmueble como resultado de las intervenciones aquí señaladas. Sin embargo, resulta curioso que —como vimos— a pesar de que hace años se están implementando las políticas de renovación y desarrollo urbano, esta herramienta paliativa, prevista en la ley, no forma parte de las mismas.

Por otro lado, en el PUA se contempla —en el artículo 8 sobre hábitat y vivienda— la promoción de “políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional”. Sin embargo, la actual gestión del GCBA ha empeorado las ya insuficientes políticas habitacionales desarrolladas por sus predecesores, debilitando los marcos institucionales y legales que beneficiaban a los sectores populares⁹ (RODRIGUEZ ET AL, 2011). Estas cuestiones llevan a preguntarnos por la efectiva implemen-

7 (LACARRIEU ET AL, 2011), (RODRIGUEZ, 2010), (GOICOCHEA, 2014), (SCILLAMÁ, 2014).

8 La *gentrificación* se refiere al proceso de desplazamiento de sectores sociales más pobres como producto de la transformación de determinadas zonas de la ciudad —que en algún momento fueron centralidades habitadas por sectores medios altos y que luego fueron abandonadas y habitadas por sectores sociales bajos— en áreas de uso residencial o de entretenimiento para sectores sociales más acomodados y para turismo. De esta manera, inversiones, mejoramiento de vivienda y de infraestructura contribuyen a un aumento en los valores inmobiliarios y el surgimiento de nuevas formas de vida, desplazando a los sectores marginales. Sin embargo, diversos autores han considerado más pertinente utilizar el término *recualificación* para algunos casos de ciudades latinoamericanas, como el de Buenos Aires, en donde no se ha registrado un abandono total de la centralidad por parte de sectores de mayores ingresos. Así la recualificación alude a la puesta en valor de zonas degradadas de la ciudad apelando a recursos escenográficos vinculados a la cultura, el patrimonio, la naturaleza, la tradición, estética, diseño, etc, pero sin que como contracara se produzca obligadamente un fenómeno de expulsión, aunque sea uno de los efectos posibles. La contracara de los procesos de recualificación son los procesos de relegación.

9 Para mayor profundización sobre este tema, se puede consultar: RODRIGUEZ ET AL (2011); MARTELL Y GONZALEZ REDONDO (2013).

tación de algunas de las propuestas del PUA en detrimento de otras que por lo contrario han sido todavía más debilitadas.

Sostenemos que las intervenciones sobre lo urbano habilitan prácticas y usos legítimos en el espacio, se conforma así una moralidad hegemónica respecto del espacio urbano, que separa lo correcto de lo incorrecto, establece los códigos de comportamiento, sugiere usos y usuarios legítimos (DI VIRGILIO Y PERELMAN, 2014). Pensar en y hablar de la *Buenos Aires creativa, tecnológica, cuna de las artes y del diseño* visibiliza determinadas actividades, conductas y sujetos, a la vez que invisibiliza otros. En la *guerra de los lugares* hay algunas regiones y ciudades que ganan y otras que pierden (VAZQUEZ BARBERO, 2006), como así también hay actores y sujetos ganadores y perdedores. Así no todos quienes habitan hoy la *ciudad real* están incluidos en la *ciudad deseada*. El caso del distrito gubernamental —que analizaremos a continuación— nos permite preguntarnos sobre aquellos sectores sociales que quedan por fuera de los *efectos positivos* de las políticas caracterizadas a lo largo de estos apartados. Como veremos, el centro cívico nos invita a reflexionar sobre los sujetos perdedores en esta *guerra de los lugares* y en cómo ellos ejercen resistencia.

El surgimiento del distrito gubernamental

El proyecto de construcción del distrito gubernamental o centro cívico en el barrio de Barracas se inscribe, como adelantamos, en el marco de la política de creación de distritos especializados. Como particularidad podemos señalar que mientras que el centro cívico es impulsado por el Ministerio de Desarrollo Urbano, los otros distritos especializados se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, a pesar de que tienen un fuerte componente de desarrollo territorial. Profundizaremos en esta iniciativa y el conflicto y resistencias que ha suscitado desde una mirada no esencialista del Estado, lo que implica analizar sus prácticas, modos de hacer y gestionar (FOUCAULT, 2001).

Este abordaje entiende al Estado como un proceso en mutua definición con sus otros que también pueden ejercer poder. Desde esta perspectiva cobran relevancia tres nociones: poder, gobierno y gubernamentalidad. Mientras que el poder es pensado como un ejercicio relacional de fuerzas y el gobierno implica “todas aquellas maneras de reflexión y acción dirigidas a esbozar, guiar, administrar o regular la conducta de las personas, tanto propias como ajenas, a la luz de ciertos principios u objetivos” (MUSSETTA, 2009: 10), la gubernamentalidad nos permite abordar la relación entre el poder y el gobierno, y consiste en “un conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las re-

flexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (FOUCAULT, 2001: 11). Así, siguiendo a DE MARINIS (1999), desde el enfoque en la gubernamentalidad “interesa más bien el ejercicio real, material, el cómo del poder, codificado y expresado por racionalidades políticas y desplegado y efectivizado en tecnologías de gobierno” (12).

De este modo, enfocarnos en la gubernamentalidad implica estudiar los efectos concretos del poder, cómo éste se hace carne en los cuerpos y en el territorio. Nos interesan las implicaciones de la política en la vida de las personas, implicaciones que aparecen en la superficie del discurso político y en las técnicas que utiliza para producir sus efectos (MUSSETTA, 2009). Ahora bien, “el Estado no desaparece en la gubernamentalidad ni se funde con ella, sino que se coloca junto a otra cantidad de actores y dispositivos” (MUSSETTA, 2009: 12). Esto nos resulta fundamental si, además de estudiar las formas cristalizadas del poder, pretendemos estudiar las luchas, las resistencias, las líneas de fuga (GRINBERG, 2005), tal como intentamos hacer a lo largo de la caracterización de esta intervención pública.

El distrito gubernamental tiene sus orígenes como proyecto durante la gestión de Jorge Telerman en la ciudad de Buenos Aires y luego cobra forma durante el actual gobierno del PRO. Se trata de una iniciativa que busca construir una sede gubernamental junto con un parque cívico en el barrio de Barracas, en el sudeste de la ciudad, para mudar varios organismos del poder ejecutivo local que históricamente se ubicaban en microcentro porteño. Tiene como antecedente el proyecto de realización de un Parque Cívico, entendido como “un nuevo centro administrativo, terciario y comercial”¹⁰. La realización de este parque estaba prevista en el predio delimitado por las calles Av Amancio Alcorta, Pedriel, Ramón Carrillo y Suarez, terrenos donde actualmente funcionan el hospital Rawson y los hospitales neuropsiquiátricos Borda, Moyano y Tobar García entre otras instituciones.

Este proyecto como tal no fue implementado. Pero en el 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano organiza un nuevo concurso con la Sociedad Central Arquitectos (SCA) para la presentación de anteproyectos para los nuevos edificios del distrito gubernamental de la ciudad de Buenos Aires, en sus bases se señala que el llamado debe considerar el concur-

10 Bases Concurso Nuevos Edificios del Distrito Gubernamental, SCA, 2011, Anexo Capítulo 2, página 1.

so previo del Parque Cívico como marco conceptual. En la imagen 1 se puede observar que el centro cívico se proyecta en una parte de aquel predio destinado al parque cívico, sería el sector comprendido entre las calles Av. Amancio Alcorta y Perdriel y las líneas divisorias indicadas en el plano. Si bien en las bases se señala que “el terreno se debe considerar libre de toda edificación existente”¹¹ y que las mismas serán demolidas por la Promotora antes del inicio de las obras; en este predio ubicado dentro del Hospital Borda funcionaban el taller protegido N°19 y permanece una cancha de fútbol que utilizan los pacientes.

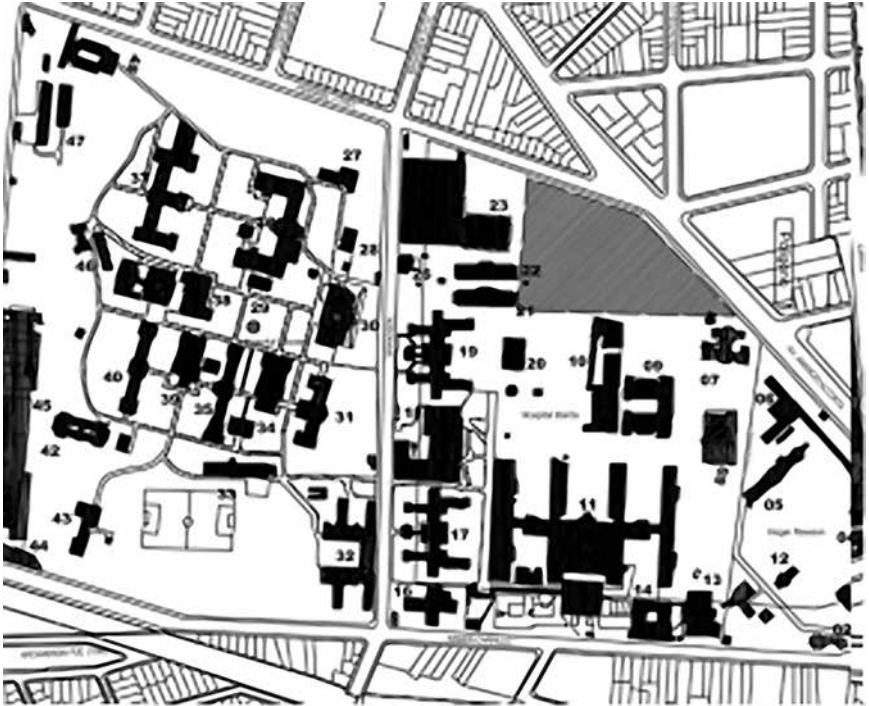


Figura 1: Plano de localización del área destinada al centro cívico (zona grisada). Fuente: Bases del concurso de anteproyectos para los nuevos edificios del Distrito Gubernamental.

La localización de la nueva sede gubernamental y su afección del terreno del hospital en donde se ubicaban el taller y la cancha de fútbol es uno de los puntos críticos de disputa entre el gobierno local y otros actores. Mientras que las autoridades del GCBA sostenían que los terrenos eran aledaños al Borda y no del hospital, quienes se oponían al proyecto afirmaban que se trataba de terrenos del hospital que fueron traspasados del Ministerio de Salud al Ministerio de Desarrollo Urbano. Asimismo

11 Ídem.

un tiempo antes de que comenzaran las tareas vinculadas a la obra del centro cívico, el Ministerio de Salud de la ciudad solicitó a Talleres Protegidos¹² que dejara fuera de funcionamiento el taller 19, situado en el Borda, argumentando que sus instalaciones no se encontraban en buenas condiciones. Esto permitió —según sostienen algunos trabajadores de los talleres— que el GCBA justificara la utilización de esos terrenos bajo el argumento de que el taller estaba fuera de funcionamiento.

Los trabajadores de Talleres Protegidos y del hospital agremiados en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y en la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) constituyen un actor clave en este conflicto, junto con una cantidad de legisladores de distintos bloques opositores al ejecutivo local¹³. Identificamos como actor a todo aquel individuo o colectivo que toma posición en el proceso de la política pública. La capacidad de los distintos actores para incidir en la política depende de su dotación relativa¹⁴ de recursos de poder y su estrategia de uso en los distintos momentos del proceso. Cuando algún actor no tiene la capacidad de incidir de manera directa en la implementación de una política, puede hacerlo en forma indirecta, obstaculizando, bloqueando o demorando las posibilidades de otros actores, y en este caso, su importancia radica en su poder de veto (RODRIGUEZ Y DI VIRGILIO, 2011). Este es el caso de los actores que acabamos de señalar, los trabajadores y los legisladores opositores, que han utilizado diversas estrategias para demorar la construcción del centro cívico.

Identificamos al menos tres estrategias simultáneas en estos dos grupos de actores que en este primer momento actuaron de manera conjunta entre sí. Por un lado, incentivaron la movilización de trabajadores y pacientes del hospital y de Talleres Protegidos, y de organizaciones sociales y gremiales vinculadas al mismo. Por el otro, 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; y por último recurrieron a la instancia judicial de la ciudad.

12 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.

13 Algunos de ellos son: María Elena Naddeo y Aníbal Ibarra (Frente Progresista y Popular FPyP), Fabio Basteiro (Buenos Aires Para Todos) y Virginia González Gass (Proyecto Sur).

14 El término “relativa” refiere a la ponderación de los recursos de cada actor de acuerdo con los recursos que disponen los otros actores.

En lo relativo a la movilización, entre las distintas medidas adoptadas, los trabajadores realizaron un acampe de seis meses en el taller protegido 19. Con respecto a la estrategia judicial, primero algunos legisladores y luego dos delegados gremiales del hospital pidieron la intervención de la justicia. La primera presentación solicitaba la suspensión de la obra con el argumento de que se afectaría el funcionamiento del taller protegido 19, en el que los pacientes del hospital realizaban actividades de rehabilitación. El pedido fue rechazado por la jueza de primera instancia en lo contencioso administrativo de la ciudad, Fabiana Schafrik, quien entendió que la construcción prevista no afectaba el cuidado de la salud de los pacientes.¹⁵

Ante la primera negativa judicial, los secretarios generales de ATE-CTA y UTE, Marcelo Frondizi y Eduardo Lopez respectivamente, en conjunto con la Defensoría General Porteña, solicitaron un amparo para suspender la obra con el argumento de que el hospital Borda se encuentra protegido por una ley local de patrimonio histórico por ser un Monumento Histórico Nacional, y como tal requiere del cumplimiento de ciertos requisitos. El amparo fue concedido en primera instancia y confirmado luego mediante una medida cautelar por la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo el día 28 de octubre de 2012. A su vez, el fallo de la Cámara revocó la sentencia de la jueza Fabiana Schafrik, que había rechazado el pedido interpuesto por los legisladores, unificó ambas causas y las envió al juzgado de Andrea Danas. Con respecto a la definición y propiedad del predio donde se instalaría la nueva sede, el fallo sostiene que mediante el traspaso del terreno del Ministerio de Salud al de Desarrollo Urbano se cambió la fracción del mismo para que no quedara enmarcado dentro del hospital.

Resulta importante señalar este cambio en la estrategia judicial, en tanto que el argumento que finalmente resulta potente para frenar la obra es precisamente el vinculado a los discursos patrimonialistas que, como vimos, son fundamentales a la hora de legitimar los procesos de valorización urbana llevados adelante por el ejecutivo local en conjunto con actores privados. En este sentido, vemos cómo la apelación al patrimonio puede ser útil incluso para actores con intereses contrapuestos. Así paradójicamente los procesos de valorización de patrimonio pueden impulsar y legitimar iniciativas de generación de atractivos turísticos, con la consiguiente apropiación sectorial de renta urbana, y al mismo tiempo constituirse en el argumento que frena estos mismos procesos.

15 Página 12: "Fallo por el Centro Cívico", 7 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-202859-2012-09-07.html>

De la búsqueda por el consenso al uso de la coerción

El GCBA también desplegó diversas estrategias a lo largo del conflicto. Mientras disputaba en el terreno judicial, apelando a los distintos fallos y reuniendo las pruebas para conseguir una resolución que lo favoreciera; intentaba paralelamente construir consensos con los distintos gremios y autoridades del hospital ofreciendo a cambio realizar las refacciones pendientes, entre ellas la conexión de gas de una parte de edificio.

En febrero de 2013, la jueza Andrea Danas levanta la medida cautelar alegando el cumplimiento por parte del GCBA de los requisitos solicitados por la Cámara. A pesar de que la decisión fue apelada por los querellantes (legisladores y representantes gremiales del hospital Borda), el 26 de abril de 2013 a las 6hs las empresas adjudicatarias de la obra, custodiadas por la Policía Metropolitana, ingresaron al predio y demolieron el taller protegido 19. El ejecutivo local, en este caso con intervención de distintas unidades -Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Ministerio de Seguridad- adopta una nueva posición y, al ver agotados los recursos de legitimidad y de conocimiento, decide hacer 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. Cabe señalar el cambio en la toma de posición del GCBA que pasó del intento por buscar consensos al ejercicio de la coerción.

El mismo día de la intervención en el hospital, en una conferencia de prensa, funcionarios del gobierno local intentaron legitimar su intervención y deslizar la caracterización de los hechos desde la idea de “represión” hacia “el enfrentamiento”. Para ello, se ampararon en la medida judicial, señalaron la importancia que tiene la obra del centro cívico para “mejorar los barrios del sur de la ciudad” y focalizaron en los acuerdos generados con algunos gremios del hospital. Mauricio Macri sintetizó el episodio con la siguiente frase: “No podemos ceder ante los violentos” y señaló: “nos encontramos con este nivel de agresión en un terreno vacío”.¹⁶ Los dos argumentos centrales que esgrime el GCBA para justificar la construcción del centro cívico en ese predio son, por un lado, que los terrenos no pertenecen al hospital y que el taller que allí se encontraba estaba fuera de funcionamiento. Sin embargo, ambas

16 Palabras de Mauricio Macri durante a conferencia de prensa realizada el mismo día. Disponible online: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-no-cederemos-ante-los-violentos>

constituyen medidas que el propio GCBA realizó casi en simultáneo con la implementación de esta política, traspasando por un lado los terrenos de un Ministerio a otro, y dejando fuera de funcionamiento el taller unos meses antes. De esta forma el ejecutivo local favorece primero el mismo vaciamiento —en sentido amplio que luego habilita y justifica el cierre definitivo del taller y su demolición.

Luego de la represión en el Borda, se realizó una interpelación en la legislatura porteña a Guillermo Montenegro, Ministro de Seguridad y Justicia, y Daniel Chain, Ministro de Desarrollo Urbano. En la interpelación a Montenegro fue central la discusión acerca la vigencia o no de la medida cautelar que suspendía el comienzo de la obra. Mientras que el ejecutivo local entiende que la resolución de la jueza de primera instancia levanta la medida, el grupo de legisladores opositores sostiene que la apelación de la sentencia de la primera instancia tiene un efecto suspensivo de la obra. Cabe destacar que el mismo día, luego de la represión en el neuropsiquiátrico, la Sala II dictó una resolución que indicaba que la medida cautelar se encontraba firme, legitimando la postura de los legisladores opositores.

Así, la discusión entre el poder ejecutivo local y parte de los bloques legislativos queda zanjada con la intervención del poder judicial, que tiene la potestad de legitimarse a sí mismo. Mientras que los poderes ejecutivo y legislativo recurren al campo del derecho —formación discursiva que en este área regula lo posible de ser enunciado y, por tanto, lo posible de ser hecho— el poder judicial se constituye en árbitro, formando y apelando al mismo discurso que forma sistemáticamente los objetos de los que habla (FOUCAULT, 1969). Esta apelación al derecho como formación discursiva con poder de legitimación se fue dando durante todo el conflicto, en cada momento en que los actores fueron interponiendo sus demandas y argumentaciones. Así, el poder judicial —que es también un actor heterogéneo que manifiesta conflictos en su interior— fue llevando el compás del conflicto apoyando mediante sus diversas sentencias a unos u otros actores, dando argumentos y legitimando posiciones.

Finalmente, en septiembre de 2013 la Cámara ratificó una vez más la medida cautelar que suspende el decreto licitatorio por entender que algunos requisitos necesarios para su levantamiento todavía no habían sido cumplidos por el GCBA. Así las cosas, aun al día de hoy se mantiene firme la medida cautelar que suspende las obras de construcción de la nueva sede gubernamental.

La fuerte resistencia de los trabajadores, apoyados por algunos legisladores y diversas organizaciones sociales, frenó —al menos por el momen-

to— la construcción del centro cívico en este predio. A partir del último pronunciamiento de la justicia y, sobre todo, del episodio violento en el hospital hubo un reposicionamiento del poder ejecutivo local. Tal como sostiene FOUCAULT (2006) el arte de gobernar —consistente en “manipular, mantener, distribuir, restablecer relaciones de fuerza”— a partir de la Modernidad ya no está limitado extrínsecamente sino intrínsecamente y eso implica una regulación interna del gobierno para delimitar lo que es preciso hacer y lo que conviene no hacer (FOUCAULT, 2006). En este sentido, podemos sostener que en este caso 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.

Desde esta misma perspectiva, considerar a la población también como público, es decir “desde el punto de vista de sus opiniones, sus maneras de hacer, sus comportamientos, sus hábitos, sus temores, prejuicios y exigencias” (FOUCAULT, 2011: 102), nos permitirá comprender porqué la amplia difusión que tuvo este episodio con la Metropolitana en el hospital se constituye en 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 es más potente en términos simbólicos y termina de dar por tierra la legitimidad de la medida.

Ante esta situación el ejecutivo local redefine su posición y finalmente en abril de 2015 inaugura la nueva sede gubernamental en el edificio que se había construido para el Banco Ciudad, ubicado en el barrio contiguo de Parque Patricios. Así 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 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”.¹⁷ Además, vinculó esta mudanza con un conjunto de políticas más amplio que busca “integrar la zona sur”, tal como el Distrito Tecnológico.

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

Ahora bien, en el discurso de inauguración no se hizo referencia a que el edificio estuvo originalmente 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. Vemos cómo el proceso de construcción del distrito gubernamental se constituye en un indecible de la gestión, en un aspecto a invisibilizar por cuanto su desarrollo conflictivo alcanzó, como señalamos, un punto de inflexión difícil de traspasar.

A modo de cierre y nuevas aperturas

Incluir la política de creación del distrito gubernamental dentro de un conjunto de intervenciones más amplio que busca —al menos en la superficie del discurso— *integrar la ciudad y desarrollar el sur* nos permite avanzar en el análisis del modo particular de intervención que tienen las ciudades en la actualidad en el marco de su competencia para atraer capital. Así vimos cómo en nuestra ciudad se priorizan algunas de las propuestas planteadas a nivel normativo en el PUA en detrimento de otras, privilegiando algunas características de la *ciudad deseada*. Tal como vimos en el caso del centro cívico, estas intervenciones no se producen sin resistencia, así es como las diversas estrategias desplegadas por quienes se oponían al proyecto han finalmente frenado su construcción en el hospital Borda.

Las estrategias judiciales, de movilización y de difusión del conflicto desplegadas por estos actores se complementaron mutuamente. Resulta llamativo el argumento que finalmente justifica la medida cautelar que frena la obra, se trata de un argumento anclado en los discursos patrimonialistas que, como vimos, son los mismos que habilitan los procesos de renovación urbanos. En este sentido, identificamos cómo la apelación al patrimonio puede ser útil incluso para actores con intereses contrapuestos.

Por otro lado, cabe señalar el rol preponderante que tuvo el poder judicial a lo largo del proceso de esta política. Se trató de un actor heterogéneo clave, que se constituyó en árbitro del conflicto, al que los distintos actores, incluso los otros poderes del Estado, han apelado sistemáticamente para legitimar sus tomas de posición. Así la intervención del poder judicial, la fuerte resistencia de los trabajadores y el punto de inflexión constituido por la represión de la Policía Metropolitana en el Borda frenaron —al menos por el momento— el proyecto de construcción del distrito gubernamental en ese predio.

A partir de la mudanza de las oficinas administrativas al nuevo edificio en Parque Patricios, se invisibiliza la iniciativa original del distrito gubernamental y el conflicto generado a partir de la misma, constituyéndose éste en un indecible de la gestión. Así el GCBA inaugura su nueva sede remitiendo nuevamente al *desarrollo de la zona sur* y omitiendo todo el proceso —incluso violento— que ha significado este aparente desarrollo. En futuros trabajos, nos interesa profundizar sobre la dimensión material y simbólica de este tipo de políticas vinculadas al planeamiento estratégico y el desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMIRON, A., BERTONCELLO R. Y CLAUDIA T. (2006) "Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina", en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 15 N°2, Buenos Aires, 101-124.
- BORJA, J. (2010) "Un cambio de ciclo o un cambio de época", [http://www.revistalafactoria.eu].
- CARAVACA, I., GONZALEZ G. Y SILVA, R. (2005) "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial", en *Revista Eure*, Vol. XXXI, N°94, Santiago de Chile.
- CICCOLELLA, P. (2003) *Territorios del capitalismo global. Transformaciones y dinámicas económico-territoriales a fines del siglo XX y principios del siglo XXI en la Argentina*. Tesis Doctoral, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Paris, Cap. 2.
- (2011) "Territorios del capitalismo global: una nueva agenda para la Geografía actual", en Ciccolella, P., *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. OLACCHI, Quito.
- DE MARINIS, P. (1999) "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)", en Fernando García Selgas y Ramón Ramos Torre (comps.) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DI VIRGILIO, M. (2010) "Capítulo 12. La(s) política(s) educativa(s) como objeto de investigación: formas de construcción y de abordaje", en Di Virgilio, M. y Wainerman, C. *El quehacer de la investigación en educación*, Buenos Aires, Manantial.
- DI VIRGILIO, M. Y PERELMAN, M. (2014) "Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas", en Di Virgilio, M. y Perelman, M. (coord.) *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*, Buenos Aires, Clacso.
- FIORI ARANTES, O. (2000) "Pasen y vean... Imagen y city-marketing en las nuevas estrategias urbanas", en *Punto de Vista*, N° 66, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (1969) *La arqueología del saber*. Madrid, Siglo XXI.
- (2001) *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2010) *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977-1978.
- (2011) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977-1978.
- GIROLA, M. F. (2006) "Procesos de transformación urbana en la región metropolitana. Una mirada sobre el avance de la ciudad negocio", en *Intersecciones en Antropología 7*, Buenos Aires. UNCPBA.
- GOICOCHEA, 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", en *Quid 16*, N°4, IIGG, Buenos Aires.
- GRINBERG, S. (2007) "Gubernamentalidad: estudios y perspectivas", en *Revista Argentina de Sociología*, vol 5, núm 8, Buenos Aires, 95-110.
- LACARRIEU, M. 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", en *Argumentos*, Año 24, N°66, Nueva Época, México.
- MEETHAN, K. (2001) Chapter 2. Creating tourist spaces: from modernity to globalisation, en *Tourism in global society. Place, culture, consumption*. New York, Palgrave.
- MONNET, J. (1996) "O álbi do patrimonio. Crise de cidade, gestao urbana e nostalgia do passado", *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, N°24.
- MUSETTA, P. (2009) "Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, Vol 51, N°205, UNAM, México.

- OSZLAK, O. (1980), "Políticas Públicas y Regímenes Políticos", en *Estudios CEDES*, Vol.3, N° 2, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Doc. CEDES/CLACSO, N° 4, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, M. C. Y DI VIRGILIO, M. (COMPS) (2011) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- RODRIGUEZ, M. C. ET AL (2011) "La política urbana del PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación de la Ciudad de Buenos Aires", en *Cuadernos Urbanos*, Vol 11, N°11, Resistencia.
- RODRIGUEZ, M. F. (2010) "¿Espacio Público vs Asentamiento? La Costanera Sur Rodrigo Bueno, en *Intersticios*, Vol 4 (1).
- SANTOS, M. (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- SCILLAMÁ, M. (2014) "Fábricas refuncionalizadas ¿Dispositivos de integración o de segmentación urbana?", en *Quid 16*, N°4, IIGG, Buenos Aires.
- SILVEIRA, M. L. (2008) "Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades", en *Cuadernos del CENDES*, Año 25, N°69.
- VAZQUEZ BARBERO, A. (2006) "Surgimiento y transformación de los clusters y mileus en los procesos de desarrollo", en *Revista Eure*, Vol. XXXII, N°95, Santiago de Chile.