

**Del Distrito Gubernamental a la Nueva
Sede de Gobierno.
Disputas en torno al espacio urbano en la
ciudad de Buenos Aires //
From de civic center to the new
Government Headquarters. Conflicts over
urban space in Buenos Aires city**

Carolina Gonzalez Redondo

Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Magister en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Argentina.

E-mail: carolina.gredondo@gmail.com

Fecha de recepción: 08/04/2019

Aceptación final del artículo: 15/04/2019

Tipo de investigación: Tesis de Maestría

Palabras clave: políticas urbanas; renovación urbana; *clusters*; neoliberalismo urbano; análisis del discurso; conflicto urbano; judicialización; Buenos Aires.

Directora del trabajo de tesis: María Mercedes Di Virgilio

Institución: Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Fecha de aprobación: 24 de agosto del 2018

Objeto de estudio

Esta tesis analiza el proceso de surgimiento, formulación e implementación del distrito gubernamental (2008-2016), en el marco de la política de distritos especializados impulsada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2008. Los distritos especializados constituyen áreas específicas de la ciudad en las que se promueve la radicación de empresas e instituciones de un mismo sector económico a través de la concesión de beneficios impositivos, financieros e inmobiliarios. Presentados por el gobierno local como una nueva propuesta para resolver el “desequilibrio territorial” y “desarrollar la zona sur”, promueven

y profundizan una serie de políticas de renovación urbana llevadas a cabo en la zona sur de la ciudad desde la década del '90.

Aun cuando tiene la particularidad de buscar la relocalización del sector público (en lugar del privado), el distrito gubernamental se inscribe en esta política específica de renovación, en un contexto barrial en el que se están impulsando otras iniciativas de revalorización del espacio urbano. Se trata de 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, en 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 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.

La tesis analiza el conflicto por el espacio urbano desde un abordaje multidimensional que combina la perspectiva analítica de las políticas públicas con herramientas provenientes de la sociología de las controversias y del análisis de los discursos. Desde este enfoque, se centra la 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.

Estrategia teórico-metodológica

La tesis aborda el caso del distrito gubernamental considerando tres dimensiones de análisis de las políticas públicas: a) *como curso de acción*; b) *como entramado de actores* y c) *como discurso* (Di Virgilio, 2010). Para ello, se llevó a cabo un estudio de caso, a través de una estrategia metodológica cualitativa, con una clara orientación empírica, descriptiva e interpretativa. Su diseño de carácter flexible y emergente permitió que los planos teórico y empírico estuvieran permanentemente imbricados entre sí y se construyeran interactivamente durante la investigación. Para la producción de evidencia empírica, se combinaron diversas fuentes y técnicas de recolección de datos, tales como la sistematización de documentos urbanísticos, marcos normativos y fuentes bibliográficas, y la realización de entrevistas individuales semi-estructuradas a los

actores involucrados en el procesamiento de la política. El relevamiento se complementó con la asistencia a eventos y visitas guiadas por los distritos especializados, organizadas por distintos organismos del GCBA. Se combinó un análisis interpretativo con un análisis riguroso y sistemático de un corpus heterogéneo de discursos, a partir de un dispositivo formulado *ad hoc*, retomando algunas de las herramientas que ofrece la perspectiva de la escuela francesa de análisis del discurso¹.

La estrategia cualitativa se combinó con algunas herramientas cuantitativas, tales como el análisis de 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).

Propuesta expositiva

El trabajo se organiza en cinco capítulos; una introducción en la que se desarrolla el planteo del problema y su abordaje teórico y metodológico; y un apartado de conclusiones, con algunas reflexiones finales e interrogantes abiertos. 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, en el capítulo 1 se reponen las articulaciones de la política de distritos -y del distrito gubernamental como parte de ella- con los procesos que transcurren en redes de diversas escalas. Para ello, se indaga sobre dos modelos urbanos y de gestión de gran circulación -la planificación estratégica urbana y el modelo de *clusters*- que se reconocen como el trasfondo contextual y conceptual, respectivamente, de la política urbana bajo estudio.

El capítulo 2, en tanto, se focaliza 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, se caracteriza la zona sur de la ciudad -especialmente las comunas 4 y 8- y se reconstruye el proceso histórico por el que se fue transformando en una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981). De manera complementaria, se da cuenta del 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, se presentan las características de los distintos distritos, sus diversos grados de avance y los vínculos que se reconocen entre esta política y los modelos urbanos y de gestión presentados en el capítulo 1.

A partir del capítulo 3, la tesis se adentra en el caso del distrito gubernamental. Así, este capítulo, se centra en el primer momento de la política pública, en su entrada en

¹ Retomando los posicionamientos teóricos sobre discurso y sujeto elaborados por la escuela francesa de análisis del discurso -con Michel Pecheux como gran exponente- se construyó un dispositivo que combina elementos de las teorías de la enunciación y de la argumentación.

agenda. En este sentido, se identifica cómo es definida la cuestión que da lugar a la propuesta del centro cívico en el polígono de los hospitales. Para ello, se analiza, 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, se analiza 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).

El capítulo 4, se focaliza 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. Se exploran 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, se posa 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. Se analizan las complejas articulaciones que se producen entre la política, el conflicto y el litigio.

Principales resultados

En primer lugar, el tratamiento de la *política como discurso* constituye en sí

mismo un aporte original de este trabajo en tanto que este tipo de abordaje ha sido escasamente visitado en las investigaciones que indagan sobre cómo la acción pública interviene en los procesos de desarrollo urbano. El dispositivo construido *ad hoc*, desde el enfoque de la escuela francesa, permitió analizar críticamente discursos muy consolidados, como son el judicial y el científico, ambos discursos de carácter constituyente (Maingueneau y Cosutta, 1995). El análisis discursivo también fue productivo para reconocer las condiciones de producción (Verón, 1988) y el contexto de emergencia 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. En este sentido, el esfuerzo por articular diversas escalas de análisis y, a la vez, adoptar una mirada histórica para la comprensión de la política también constituye un aporte de esta tesis.

Otro de los hallazgos de la investigación, habilitado también por el abordaje desde el análisis de los discursos, es producir una mirada que se diferencia de la de los propios actores, uniendo procesos y políticas que son presentadas por el gobierno local como iniciativas separadas. Esto permitió también dar cuenta del dinamismo de la política y sus múltiples redefiniciones a lo largo de su procesamiento.

El foco en el conflicto por el procesamiento de esta política urbana en sus diferentes arenas (incluyendo la judicialización) - analizando el repertorio de estrategias, recursos y argumentos movilizado por los actores- llevó 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. Así cobra importancia la noción de territorio como espacio jerarquizado, como producto y proceso de las sucesivas disputas por su apropiación. Del análisis del conflicto se desprende que, tanto el Estado, como quienes se oponen a la construcción del distrito gubernamental (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, 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, se observa cómo las otras cuestiones en agenda influyeron en sus posicionamientos y en las alianzas temporales que tejieron entre sí.

Por último, el abordaje desde esta clave analítica hizo 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) se apuntó 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.

Bibliografía:

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.

MAINGUENEAU, D., y COSSUTTA, F. (1995). "L'analyse des Discourse constituans". *Langages*, (117), 112-125

OSZLAK, O., y O'DONNELL, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Cedes*, (4), 98-128.

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.

VERÓN, E. (1988). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*, 1993. Barcelona: Gedisa