

Bustos, Walter. Estudiante de la Licenciatura en Urbanismo, Universidad Nacional de General Sarmiento. wbustos@yahoo.com.ar

Colella, Viviana. Arquitecta, Licenciada en Urbanismo. Investigadora Docente del Área de Urbanismo. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. vcolella@ungs.edu.ar

Da Representacao, Natalia. Licenciada en Sociología. Investigadora Docente del Área de Urbanismo. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. ndarepre@ungs.edu.ar

Mesa 42

La cuestión urbana: dimensiones sociales e institucionales de la sustentabilidad de las ciudades

LOS CENTROS TRADICIONALES EN LA AGENDA POLÍTICA. INTERVENCIONES EN EL ESPACIO PÚBLICO¹

Introducción

La ciudad construida como problema y, entonces, como objeto de intervención ha atravesado distintos paradigmas desde los comienzos de la modernidad. A partir de la década del 60, y en oposición al movimiento de los CIAM con su propuesta de la ciudad como *tabula rasa* y de destrucción de lo existente, recobra importancia la ciudad construida. Desde entonces y hasta el concepto de territorio como palimpsesto en las últimas décadas, va ganando protagonismo el territorio como sedimentación de los proyectos colectivos e individuales, como producto de las transformaciones naturales y como proceso complejo donde asumen materialidad las lógicas de los distintos actores intervinientes. En este marco, este trabajo se indaga sobre las intervenciones en centralidades tradicionales como espacios de mayor sedimentación en esos territorios.

El territorio, en su dimensión espacial: las tramas, los tejidos, la morfología, las relaciones funcionales se construyen, deconstruyen y modifican, a partir de estas intervenciones y las particulares articulaciones de las distintas lógicas que las atraviesan. Asimismo, la implementación de las intervenciones en el marco de políticas públicas adquieren forma mediante distintos instrumentos técnico políticos: de intervención, planificación,

¹ Este trabajo da cuenta de resultados preliminares alcanzados en el marco del proyecto de investigación “Procesos de transformación de la ciudad. Intervenciones urbanísticas en áreas de centralidad del AMBA”, dirigido por Andrea Catenazzi y Alicia Novick. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

financiamiento, participación, que dan cuenta de las articulaciones de las distintas lógicas de los actores intervinientes y los contextos espaciales y temporales en los que tienen lugar.

En este sentido, el trabajo se indaga sobre estas distintas lógicas a través de 2 dimensiones, una espacial y otra desde la gestión.

La dimensión espacial es recogida a partir de los ejes de análisis “**En clave centro y periferia**” y “**El centro y la región**”, donde se da cuenta de la relación de los centros y sus contextos. En primer término, se pone de relieve la relación de los centros analizados con los barrios de sus periferias. En segundo término, se focaliza sobre la articulación de los casos de estudio en un sistema de centros relacionados con el corredor de urbanización de pertenencia.

La dimensión de gestión es recogida a partir de los ejes de análisis “**Instrumentos de planificación**” e “**Instrumentos de participación**” donde se analizan las particularidades de la construcción e implementación de esos instrumentos en los casos analizados y “**Los organigramas municipales**” donde se focaliza en las modificaciones que tiene lugar en la organización municipal a partir de las intervenciones.

Estos ejes de análisis se analizan bajo el prisma de los discursos y representaciones sociales de los actores involucrados en las intervenciones.

El trabajo se estructura en 2 partes. En la primera se da cuenta de cómo se recoge en el debate urbanístico el proceso de construcción de las centralidades como objetos de intervención, tanto en su dimensión espacial como desde las políticas públicas urbanas. En una segunda parte se da cuenta de dos casos de estudios: la Plaza Mitre en San Fernando y en Morón, a través de los ejes de análisis descriptos.

I. Las centralidades tradicionales como objeto de intervención

a. Las centralidades en clave territorial

El proceso de metropolización de la Ciudad de Buenos Aires se puede sintetizar en tres etapas que definen su estructura socioterritorial y que han tenido lugar a través de sus diferentes períodos de desarrollo.

A fines del siglo XIX, Buenos Aires se consolidaba como centro político, económico y cultural concordante con su condición de capital de la Nación y sustentado por el modelo de desarrollo agro-exportador. Este ponía de relevancia su principal infraestructura, el Puerto articulado al sistema de ferrocarriles que convergían en él, dando lugar a un esquema radial de organización del territorio.

Ese papel de predominio de la Ciudad dentro del sistema de ciudades se fortalecerá durante el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que tiene lugar entre 1940 y 1970 (Pérez, 1994). Las actividades industriales movilizan la migración interna dando lugar a una densificación del área central y a la consolidación y expansión de las periferias. Las políticas públicas de ese momento, (pasajes subsidiados, loteos baratos), impulsan esa expansión de la ciudad basada en un conjunto de pequeñas intervenciones individuales y el desarrollo de los centros metropolitanos ligados al ferrocarril que han crecido y consolidado durante décadas sin cambiar su estructura. Una última etapa, entre 1980 y 1990, en medio de una fuerte inestabilidad económica y un modelo económico neoliberal, se producen cambios significativos en el rol del Estado como regulador del mercado y promotor del bienestar general y una reestructuración del territorio. La nueva configuración responde a los requerimientos de la economía global y a las nuevas formas de residencialidad suburbana y consumo de las clases medias y altas.

Por un lado, en los intersticios aún no urbanizados de las periferias que están servidos por infraestructura vial se instalan urbanizaciones cerradas y nuevas centralidades desarrolladas y valorizadas a través del mercado inmobiliario. Debido a esto, los centros tradicionales se debilitan y deterioran, disminuyendo tanto la calidad de su oferta comercial y de servicios como en sus aspectos edilicios y de conservación del espacio público. Por el otro, las áreas no valorizadas de la periferia se extienden como lugar de asiento de las clases menos favorecidas. Intervenir el centro ha estado presente en el debate urbanístico desde antes de los inicios de la misma disciplina. Luego de los congresos del CIAM ha recobrado nueva relevancia la intervención sobre la ciudad construida, donde los tejidos centrales en áreas patrimoniales

fueron rehabilitados integralmente, relacionándolos con residencia y desarrollo local desde sus inicios. La intervención que marca el inicio de este proceso fue la rehabilitación del centro histórico de Bologna, que pone en relevancia la necesidad de destinar fondos públicos a la mejora de los centros como lugares de asiento y reproducción de la población de bajos recursos.

“En la ciudad tradicional la “centralidad” implicaba “diferencia” con respecto al tejido ordinario, que juega el papel de fondo de figura, e implicaba, así mismo, “identidad” urbana, producida por la presencia de un espacio público (plaza, calle, avenida, etc.) que asumía un significado de “institución cívica” con relación a las edificaciones y actividades.” (Ezquiaga, 2001) Recuperar el centro cívico es un intento por fortalecer la identidad local en un marco donde adquiere gran relevancia la diferenciación con otras ciudades por la competencia por recursos económicos. Particularmente, en el caso de estudio, de turismo y usuarios del centro comercial y de servicios. En este marco, las intervenciones de rehabilitación de espacio público en centralidades adquirieron gran relevancia como disparador de una mejora de toda el área central.

Las áreas centrales del Conurbano Bonaerense tienen la particularidad de albergar además de las principales instituciones, comercios y servicios, las áreas de residencia de las clases medias tradicionales. El asentamiento de las clases populares tuvo lugar fundamentalmente en las periferias, las áreas de posterior urbanización que quedaban vacantes al momento de las migraciones internas a mediados del siglo XX.

b. Las centralidades en las políticas públicas

La exaltación del fragmento, en el urbanismo de la década del '80, acentuó el proceso de segregación de la ciudad. “El proyecto urbano se presenta en tanto mediación entre un “proyecto de arquitectura” (“procedimiento intelectual mediante el cual se propone una realización, justificando de antemano mediante un conjunto de planos y de cálculos la coherencia del objeto a construir y su adecuación al programa definido de antemano por el comitente”) y un “plan de urbanismo” (que obedece a una lógica diferente de aquella del proyecto, marcando una interacción compleja entre decisiones públicas y elecciones efectuadas libremente por comitentes privados numerosos (Lacaze, 1993). Por oposición a las visiones integrales, se planteó como alternativa al Plan y frente a la imposibilidad de anticipación abrió las alternativas de programas abiertos y acciones concretas.” (Novick, 2003) En este contexto, para el debate urbanístico actual, el “proyecto urbano” emerge como

un dispositivo de gestión y diseño que permite sintetizar la tensión entre plan general e intervenciones puntuales, teniendo como objetivo la integración territorial. Los proyectos urbanos aparecen como una síntesis superadora entre las escalas del plan urbano y el proyecto de arquitectura.

Así, a partir de la década del '90, el debate de la planificación urbana comienza a dar cuenta de las consecuencias del retiro del estado en el proceso de planificación y del fracaso de la misma. Esto supuso una revisión de los principios que orientaron la planificación en décadas anteriores. El plan como totalidad tiene en los 90 un concepto diferente al período anterior. Pasa a ser un esquema de lineamientos generales que debe ser capaz de modificarse ante una realidad dinámica y un contexto signado por un conflicto de intereses entre los distintos actores involucrados. De esta manera, el urbanismo opera predominantemente en tres modalidades, los planes estratégicos, los planes urbanos y los proyectos urbanos. Los planes estratégicos determinan lineamientos generales sobre la imagen posible de ciudad, que construye una sociedad sobre sí misma. Los planes urbanos constituyen los instrumentos que permiten la materialización de esos lineamientos en el territorio, producto del consenso entre los diferentes actores (públicos y privados) que participan. Dentro de este, los proyectos urbanos operan sobre aquellos problemas que permitan, mediante su resolución, la modificación de la estructura urbana existente. En el caso analizado se dará cuenta de la relación plan / proyecto como soporte que permitió la materialización de la intervención y la continuidad del proceso.

La planificación urbana implica “una racionalidad científico – técnica ubicada entre un nivel político y otro administrativo, y su actividad encierra la tensión entre descripción y prescripción. Para analizarla, en el contexto de un proceso de toma de decisiones más complejo, planteamos la necesidad de considerarla como una modalidad de acción pública.” (Catenazzi, 2007) Situar las prácticas de planificación urbana en el terreno más amplio de la acción pública permite superar la dicotomía política y técnica y centrarse “en la intencionalidad de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones”. (Catenazzi, 2006) La relación entre los actores que forman parte del proceso de toma de decisiones resulta en un entramado de intereses². Los intereses de los actores involucrados pueden entrar en conflicto o resultar en una relación de cooperación, analizados en esta investigación en términos de disidencias y consensos.

Las luchas entre distintos actores y las alianzas entre ellos posibilitan la inclusión de determinada problemática en la agenda de gobierno. El gobierno municipal sienta su posición

² Ver Przeworski (1982)

frente a ello, modificando el escenario de las relaciones entre esos actores. La ampliación de actores en el proceso de planificación se relaciona con el concepto de *governance*³ que plantean una nueva forma de organización político – institucional donde confluyen distintos actores sociales y económicos y actores gubernamentales procedentes de distintos niveles de gobierno.

La participación ciudadana es un punto de acuerdo entre toda la bibliografía actual sobre políticas públicas y planificación urbana.

Siguiendo a Robirosa (1990) quienes participan en el proceso de toma de decisiones no requieren ser convencidos ya que se sienten parte de la elaboración de las soluciones. La participación⁴ permite contar con información y experiencia de muchas y diversas personas. Esto fortalece el trabajo de los técnicos quienes cuentan no solo con datos difíciles de obtener de otra manera sino también con saberes prácticos de aquellos protagonistas de los problemas que intentan resolver. Los ciudadanos que participan además ganan para sí experiencia durante el proceso que les permite enriquecer su conocimiento para futuras experiencias participativas o reivindicativas.

³ "The concept of governance recognizes that authorities do not govern society, rather they are part of a complex of interactions between institutions and groups. Governance is that network of interactions". (Pattaroni, 2006)

⁴ Para definir el concepto de participación ciudadana se tomó la definición de Catenazzi / Chiara, 2007: "participación supone una articulación de actores cualquiera sea su origen (promovida desde el Estado o gestionada por éste como resultado de las demandas de la población) y es concebida como parte del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública."

II. Dos casos de estudio

1. a. La rehabilitación de la Plaza Mitre, Municipio de San Fernando.

En el año 2000 el Municipio de San Fernando comenzó el proceso para realizar un Plan Urbano. Un equipo de técnicos elaboró un primer informe sobre la situación del Municipio y algunas pautas para facilitar su puesta en marcha. Al año siguiente, con la crisis económica y política a nivel nacional, algunos de los funcionarios del Partido, incluyendo el Intendente, ocuparon distintos cargos políticos en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, postergando la realización del Plan. En el año 2003 con el retorno de los funcionarios a la Municipalidad se retoma la iniciativa y la creación de una nueva Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas. Luego de dos años de diagnóstico se lleva a cabo el programa para el área central del Municipio del que forma parte el proyecto de renovación de la Plaza Mitre, plaza central de la ciudad.

Para el área central de San Fernando se propuso un circuito que fue presentado a fines de 2005 ante los funcionarios del Municipio, incluyendo al Intendente, quienes aprobaron la propuesta. La propuesta del circuito tenía como objetivo rehabilitar toda el área con el fin de revalorizar el centro cívico del Municipio. Tanto esta propuesta como todas las elaboradas para el partido fueron presentadas a los vecinos de los distintos barrios en los talleres territoriales a cargo del Subsecretario de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda.

El circuito del área central abarcaba las calles comerciales Constitución y 9 de julio. La calle 9 de julio incluía las plazas San Martín y Sarmiento. La calle Constitución abarcaba las plazas Mitre y la del Canal. Este circuito se completaba con la calle Sarmiento, incluyendo un espacio vacío frente a la estación del Tren de la Costa.⁵ Ese año San Fernando cumplía 200 años por lo que el Municipio a través del Intendente y otros funcionarios determinaron la prioridad de realizar el proyecto de la Plaza Mitre con financiamiento propio.

⁵ La calle Constitución es la principal calle comercial del Municipio, sobre la cual se ubican la Iglesia, frente a la Plaza Mitre, y la biblioteca Madero. Es una de las calles, junto con Sarmiento, que rodean la Plaza Mitre, plaza institucional, frente a la cual se ubican la Municipalidad, la Iglesia y diversos bancos. La calle Constitución finaliza en la Plaza del Canal, actuando como límite con el Partido de Tigre. La calle 9 de julio también es altamente comercial, pero con locales comerciales de segundas marcas y de productos más económicos. 9 de julio pasa frente a la estación San Fernando del ex FC Mitre y finaliza en la costa del Río de la Plata. Frente a la estación se ubica la Plaza San Martín donde funciona una feria de alimentos. Sobre 9 de julio, en la intersección con la calle Lavalle, se ubica la Plaza Sarmiento. En las cercanías de esta plaza se ubican dos escuelas públicas, una de las razones por la que esta plaza fue utilizada habitualmente para recreación de niños.

La Plaza Mitre se encontraba deteriorada, con problemas en la forestación, rotura de solados y mobiliario, falta de iluminación y problemas de inseguridad con jóvenes que se reunían allí para vender y utilizar drogas.

Para la realización del proyecto y la dirección de obra se contrató un estudio de arquitectura. En el año 2005 se presentó en Audiencia Pública el proyecto para la Plaza Mitre. Durante un año se realizó un proceso participativo y a través de las discusiones originadas y las ideas aportadas, el proyecto fue modificado hasta que finalmente fue aceptado por los técnicos del equipo del Plan, presentado frente al Gabinete municipal y entonces aprobado por las autoridades municipales.

1. b. En clave centro y periferia: el centro y los barrios.

En el Plan Urbano, donde se establece un programa de rehabilitaciones de las áreas centrales del Partido, entre las que se define el Circuito para el área central de San Fernando, el Municipio hace una fuerte apuesta a las intervenciones en el espacio público. En este sentido los funcionarios argumentan que quieren demostrar que una gestión peronista puede además de ocuparse de dar infraestructura y vivienda a los menos favorecidos, intervenir espacio público en la misma escala que lo realizan otros Municipios de la zona norte del Gran Buenos Aires, como Tigre o San Isidro con pertenencias políticas muy diferentes. Así las intervenciones en el centro quedan asociadas fundamentalmente al espacio público y en la periferia a la vivienda social, respondiendo a la lógica de los municipios del Conurbano, donde las áreas centrales son asiento fundamentalmente de las clases medias y las periferias asiento de las clases populares y en las últimas décadas de enclaves cerrados de clases de alto y medio poder adquisitivo.

A diferencia de otros partidos del Conurbano donde las intervenciones urbanas se relacionan directa y exclusivamente con la realización de planes nacionales y provinciales de vivienda, y de otros partidos de la zona norte donde solo se intervienen las áreas centrales o los espacios públicos de la costa del Río de la Plata y el Río Luján (con un uso relacionado a las clases medias), los funcionarios de San Fernando pretenden demostrar que su gestión puede marcar un equilibrio y hacer ciudad para todos sus habitantes.

El binomio centro / periferia es fundamental para los funcionarios. Si en la bibliografía las centralidades, o ciertas áreas de las mismas, aparecen más asociadas a redes de ciudades que a otras zonas de la misma ciudad, en un área de centralidad del Conurbano Bonaerense, la clave para entender y gobernar ese territorio es a través de la relación centro / periferia. El centro

como el área de asentamiento de las actividades comerciales y de servicios y de residencia de las clases medias tradicionales es el área más consolidada, que cuenta con infraestructura, con actividades económicas (activas/ dinámicas). Esta condición de área con una consolidación temprana habilita un tipo de intervención asociada a la mejora del espacio público. Por otro lado, la periferia, lugar de asentamiento de las clases populares, con escasa capacidad de operar al interior de las parcelas, con zonas ocupadas, con actividades económicas ligadas al comercio de abastecimiento diario y a actividades industriales contaminantes, requieren de una intervención integral del Estado.

1. c. El centro y la región.

El territorio puede ser leído en distintas escalas según la mirada de cada actor. Así los funcionarios hacen coincidir el territorio con los límites jurídicos del Partido. Para los técnicos el territorio se lee en su escala regional, San Fernando es parte de un aglomerado mayor. Los funcionarios leen el territorio como el Municipio. Así los límites de su territorio finalizan donde ellos pueden intervenir directamente con sus decisiones.

Los técnicos hacen otra lectura de ese territorio. Asumen como parte del contexto esa pertenencia a una región aunque solo puedan operar dentro de esos límites jurídico-administrativos. Y sus intervenciones tienen una doble escala. La del Municipio donde fijan lineamientos generales que den cuenta de una mirada global sobre la ciudad y que sigue las propuestas del Plan Estratégico. Y otra escala de proyectos urbanos donde articulan una serie de intervenciones más puntuales.

Esa perspectiva de escala regional del territorio, como parte del corredor norte del AMBA, fue internalizada por los funcionarios. Del mismo modo que la necesidad de intervenir el territorio en esa doble escala, los planes y los proyectos de escala urbana.

1. d. Instrumentos de planificación

La gestión municipal tiene una serie de planes: de Gobierno, Estratégico y de Desarrollo Urbano que establece pautas para el gobierno de la ciudad y el territorio.

Los Planes de Gobierno se elaboran ante cada campaña electoral y establecen las promesas de campaña, los compromisos para el siguiente período de gobierno. Estos planes son elaborados por el equipo del Intendente y están basados en las encuestas y reuniones realizadas a los

vecinos por el Municipio. La difusión de estos planes se hace en base a folletos y a través de la web.⁶

El Plan Estratégico establece la orientación de la gestión hacia quienes tienen menos recursos económicos, una búsqueda por nivelar socialmente las áreas cercanas al Río Reconquista con el resto del Partido. Si bien los funcionarios coinciden en la existencia de este plan desde su primer gobierno, aparece en forma escrita y publicado en el año 2007.⁷

En el Plan de Desarrollo Urbano se manifiesta la propuesta de intervención territorial para lograr cumplir los objetivos propuestos en el Plan Estratégico desarrollando el sector oeste de la ciudad, cercano al Río Reconquista así como la rehabilitación de las áreas centrales y la costa del Río de la Plata. El Plan Urbano fue realizado por el Equipo del Plan junto con funcionarios municipales y con participación ciudadana. En la realización del Plan Urbano el escenario de actores se complejiza con la incorporación de dos actores claves para el proceso: los técnicos y los vecinos. El Plan fue difundido a través de folletos, de Audiencias Públicas y de talleres zonales.⁸

Los programas de actuación, como es el caso del Circuito para el Área Central en el que se inscribe el caso de estudio, establecen una serie de intervenciones que dan cuenta de los objetivos y lineamientos del Plan Urbano.

Los proyectos urbanos, en este caso la rehabilitación de la Plaza Mitre, son intervenciones puntuales de escala urbana que incorporan la participación ciudadana como parte del proceso. La existencia de estos planes, programas y proyectos urbanos, marca unas reglas de juego claras para todos los actores municipales intervinientes. Un lenguaje y un proyecto en común se establecieron por estas reglas de juego escritas en instancias intermedias como las reuniones de Gabinete y de Inter-áreas.

1. e. Instrumentos de participación

El Municipio cuenta con una serie de instancias participativas que tienen gran importancia tanto en la documentación analizada como en las entrevistas. Técnicos y funcionarios coinciden tanto en la importancia de la participación para que los vecinos se apropien del proyecto como en la ventaja de conocer la opinión de quienes viven en las áreas a intervenir para lograr el mejor proyecto posible.

⁶ <http://www.sanfernando.gov.ar/tipo1.asp?IdSeccion=2&IdContenido=10>

<http://www.sanfernando.gov.ar/tipo1.asp?IdSeccion=2&IdContenido=486>

⁷ <http://www.sanfernando.gov.ar/tipo1.asp?IdSeccion=2&IdContenido=489>

⁸ Plan de Desarrollo Urbano de San Fernando. Documento de trabajo. 2006

Siguiendo lo propuesto por Robirosa, y evaluando en términos de ganancias para cada actor se podría decir que los técnicos tuvieron acceso a conocer las expectativas y experiencias de quienes transitan y habitan ese espacio y que dan cuenta en los documentos y entrevistas de que la utilización de estas instancias fue enriquecedora para el proyecto.

Entre los vecinos aquellos que contaban con un capital político previo (experiencia en participación en organizaciones sociales, gestión con organismos estatales) pudieron establecer una serie de contactos y oportunidades para fortalecer su capacidad de representatividad. Así CASAFICO, el Colegio de Arquitectos y la Iglesia continuaron participando y de forma más activa luego de la intervención.

Para los funcionarios las instancias participativas del proyecto de la Plaza son parte de un proceso de inclusión de la participación ciudadana que lleva ya varios años de implementación. La participación como innovación en la gestión municipal ya había cedido paso y se había encontrado con la dificultad de hallar cómo incluirla en la cotidianeidad de la gestión. Por esta razón, al examinar este proceso se puede percibir un fuerte componente discursivo en la participación y una práctica ya burocratizada y poco flexible.

1. e. Los organigramas municipales.

Una de las claves para leer la intervención es la creación de una nueva subsecretaría a cargo del área de tierras del Municipio. Esto produce una nueva distribución de poder dentro de la organización municipal. La figura del subsecretario de planeamiento y la creación de un área que centralice toda la gestión del suelo se traducirá, por un lado, en una de las condiciones que permitirá la viabilidad del proyecto y, por otro, en las razones que obstaculizarán el proceso del mismo.

En el año 2000, a partir del IIED⁹ que estaba trabajando en San Fernando, se establece un contacto entre un arquitecto y urbanista que formaba parte de esa organización, y que formará parte del proceso como un asesor externo en urbanismo, y funcionarios del Municipio. El resultado de ese encuentro fue el encargo de un breve dossier, “Asistencia técnica al Municipio de San Fernando (Buenos Aires), en materia de Planificación y Gestión Urbana”, que propusiera pautas para la realización de un Plan Urbano.

Durante un mes de trabajo se realizaron cinco jornadas de trabajo en el Municipio y cuatro talleres junto a todo el Gabinete ampliado¹⁰. Como resultado de ese trabajo se sugería la

⁹ International Institute of Environment and Development

¹⁰ Secretarios y directores.

metodología para realizar un Plan Urbano y algunos cambios en el área territorial del Municipio a cargo de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura.

El Subsecretario de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda¹¹ se hizo cargo en el año 2001 del Área de Ordenamiento Territorial y Urbano.

Al año siguiente, con la crisis económica y política la realización del Plan Urbano quedó postergada. Con la renuncia del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires a partir de la crisis institucional a nivel nacional, el vicegobernador asumió su lugar. En ese contexto se realizaron modificaciones en el organigrama provincial y cambios de funcionarios.

El Intendente de San Fernando es convocado, por el gobernador de Buenos Aires, como Ministro de Gobierno en enero de 2002. Con él asumen otros funcionarios municipales distintos cargos provinciales. En febrero de 2003, con la cercanía de las elecciones municipales, todo el equipo de funcionarios de San Fernando deja la Provincia, y vuelve a ocupar sus cargos en la gestión municipal. Con esta vuelta al Municipio se crea la Subsecretaría de Planeamiento Territorial, Tierras y Vivienda bajo la dirección de la Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura. El actual Subsecretario de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda, Gustavo Aguilera, quien traía la experiencia de haber estado a cargo del área de Ordenamiento territorial en el Municipio y del Área de Tierras en Provincia, quedó a cargo de la Subsecretaría. La creación de esta subsecretaría respondía a algunas de las sugerencias del documento realizado en el año 2001 por el asesor externo.

El objetivo de esta Subsecretaría era la realización del Plan Urbano y la actualización del Código de Edificación. Al año siguiente, en 2004, la Subsecretaría cambia su nombre a Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Tierras y Vivienda y quedan bajo su cargo las direcciones de Obras Particulares, Planeamiento Urbano, Catastro y Reordenamiento Urbano. Y la Secretaría de Obras e Infraestructuras Públicas queda a cargo de temas de Hidráulica, Residuos Sólidos Urbanos y el Delta.

2. a. Rehabilitación del Área Central del Municipio de Morón (ACM)

Morón ocupa un lugar de relevancia en el sistema de centralidades metropolitano, y es cabecera regional del corredor de urbanización oeste. Se trata de la sede de uno de los centros de trasbordo vinculados a las estaciones de ferrocarril que concentra mayor cantidad de pasajeros (tercera en venta de boletos del país), con una gran concentración de transporte

¹¹ Al momento de cerrar la investigación, mediados del año 2008.

público. Posee, en su área central, uno de los centros comerciales más importantes del conurbano bonaerense, por el cual pasan aproximadamente trescientas mil personas por día.

El proyecto ACM apunta al fortalecimiento de la centralidad a partir, sobre todo, de la intervención en el espacio público. La propuesta consiste en estructurar el centro a partir de sus áreas funcionales y simbólicas, el área Institucional, el área Judicial y el área Cultural, vinculadas a través de los ejes comerciales.

El sector que articula la propuesta es el área Institucional, que está comprendido por el Palacio municipal, la Plaza San Martín y la Catedral, y ya se encuentra rehabilitado a partir de las intervenciones de renovación en la Plaza San Martín. El área Institucional se conecta hacia el norte con el área Cultural, por medio de los ejes comerciales reacondicionados. El Área Cultural quedará conformada por la Universidad de Morón, la escuela de Municipal de Danza, y diversos establecimientos educativos existentes en la zona, y están proyectados una plaza con anfiteatro, calles modelo, y una vinculación con el Museo Municipal por medio del Paseo de la Alameda.

El área que completa esta estructuración se encuentra al oeste del área Institucional, y corresponde a los Tribunales de Morón, conformando el Área Judicial.

Dentro del conjunto de las operaciones en el Área Central (AC) se encuentra el proyecto Centro Comercial a Cielo Abierto (CCCA) que contempla el reacondicionamiento de los ejes comerciales del centro y la remodelación de Plaza San Martín y la construcción de Plaza La Roche.

El proyecto CCCA se propone hacer un centro comercial a cielo abierto, con participación ciudadana, y cooperación entre el sector público y privado. Contempla la reestructuración de las manzanas que rodean la estación de ferrocarril.

Asimismo, la construcción de Plaza La Roche se concluyó en 2004 y la Plaza San Martín en el año 2006.

2. b. En clave centro y periferia: el centro y los barrios.

El área central y las adyacentes presentan un alto grado de consolidación, en su mayoría con usos de comercio, servicios y una escasa oferta de terrenos donde construir, dándose la paradoja que varios de éstos lotes y de grandes superficies se encuentran en la cabecera del partido y poseen al día de hoy, las mayores capacidades constructivas.

Desde la mirada del gobierno local, el área central es el lugar que concentra los comercios, el dinamismo y, la mayor densidad, como modo de maximizar el aprovechamiento de las infraestructuras.

Particularmente esta tensión entre centro y periferia se hace evidente en el proyecto para el CCCA. El actor más pujante para que se concrete el proyecto fue sin duda la Asociación Comercial e Industrial de Morón (ACIM), ya que fue el que articuló las demandas de los comerciantes del área central para que el municipio realice mejoras en el centro a principios de la década de los 2000.

Una primera respuesta del municipio ante esta demanda fue que existían zonas en la periferia que requerían de la atención prioritaria del municipio, por ejemplo en materia de infraestructura. Un argumento utilizado por la ACIM para que el gobierno local priorice la revitalización del centro comercial fue de índole identitaria. Otro argumento fue que muchos de los habitantes de la periferia trabajan en el centro, o atraviesan el centro para dirigirse a sus destinos laborales, por lo que intervenir en el significaría también un beneficio para esa población también.

Por último, otra justificación fue en un sentido tributario. La ACIM arguye que mejorar las condiciones urbanas del centro significa un aumento en la recaudación impositiva del municipio, ya que un centro más atractivo aumentaría las ventas y la administración local podría beneficiarse de ello a partir del aumento de los cánones por ganancia. El argumento está direccionado en el sentido de que ese excedente en la recaudación podría ser volcado al mejoramiento de las áreas periféricas del municipio.

Desde el discurso del estado, la tensión entre centro y periferia intenta reducirse a través del modelo de gestión utilizado para realizar las intervenciones del CCCA. Para ese proyecto el municipio realizó las obras y el convenio fue que los comerciantes beneficiados pagaran el costo de las mismas a través de un plan de financiamiento. Detrás de esta gestión público-privada, el argumento del municipio es que no se puede intervenir arbitrariamente beneficiando a algunos sectores y postergando a otros, utilizando fondos comunes. Por eso es que las mejoras en las calles comerciales de Morón se hicieron con vistas a una recuperación de la inversión y especialmente a través de una diferenciación en las tasas que debieran pagar los frentistas en base a la capacidad constructiva de sus lotes.

De todos modos, el municipio no atribuye preeminencia al área central por sobre el resto del partido. Desde la retórica y desde los enunciados del Plan Estratégico de Morón, la idea-fuerza es la de conformar un territorio equilibrado, en el que todos sus habitantes puedan

acceder igualitariamente a los beneficios de la ciudad, y en palabras de Martín Sabatella, crear ciudad y ciudadanía.¹²

2. c. El centro y la región.

En el caso del área central de Morón, su consolidación como centro regional responde a procesos socio-históricos que tienen que ver, por un lado, con las características de la expansión metropolitana alrededor de los ejes ferroviarios y fundamentalmente en torno a sus estaciones, y por otro, con las condiciones históricas que dieron origen al casco primitivo del partido de Morón en las inmediaciones de la actual Plaza San Martín.¹³

Un estudio realizado en 2005 por la consultora Knack¹⁴ muestra que 1 de cada dos visitantes del área central de Morón provienen de otros partidos, lo que confirma el protagonismo de dicha área en la zona oeste.

En algunas de las entrevistas realizadas a funcionarios del municipio de Morón, éstos se refieren al protagonismo regional del área central como una condición histórica heredada, de la cual deben responsabilizarse manteniendo esa jerarquía a través de las intervenciones. Al ser consultados sobre el objetivo de operar sobre el área central (con la mirada puesta en la cuestión regional) las respuestas variaron entre el estado de deterioro y congestión del área y la responsabilidad de mantener el liderazgo en zona oeste. Las respuestas coincidieron en general en resaltar que el objetivo no es competir con los centros circundantes, sino de brindar un área central de calidad para los habitantes de Morón en particular, y para el resto de la región en general.

2. d. Instrumentos de planificación

En el discurso político predomina la intensión de diferenciarse de los modelos políticos de décadas anteriores (sobre todo del modelo neoliberal de los 90s), en los que el lucro privado y la desregulación estatal signaron las políticas públicas. En ese afán de diferenciarse, es que el gobierno local propone generar políticas de estado que superen esa visión de intervenir en la

¹²Discurso pronunciado el jueves 12 de mayo de 2005, en el salón Auditorium de la Universidad de Morón.

¹³ El casco primitivo de la ciudad se conformó alrededor de la Plaza San Martín en 1767, y luego, con el advenimiento del ferrocarril (1859) y el emplazamiento del centro de trasbordo en la actual Plaza La Roche (distante a 400 metros del casco primitivo), se produjo un proceso de conurbación que conectó ambos polos.

¹⁴ El estudio fue encomendado por el municipio de Morón y el principal objetivo fue dimensionar la afluencia de personas y vehículos en distintos días y horarios al ACM, así como también dar cuenta del origen de los visitantes y medios de locomoción entre otras cuestiones. Para el conteo y caracterización de la afluencia de personas se efectuaron encuestas a 1651 personas.

ciudad a través de operaciones fragmentadas, y que aseguren una direccionalidad en la que sucesivas administraciones puedan contribuir con los objetivos trazados.

En este marco, el gobierno local pone énfasis en la planificación integral del territorio junto a todos los actores de la comunidad, asegurando la equidad y la inclusión, como una forma de construir ciudadanía. En este marco adquiere particular relevancia la formulación de una serie de instrumentos de planificación. La realización de un Plan Estratégico para intervenir sobre el territorio significa, para el gobierno local, darle un marco ideológico a los proyectos particulares, basado en el concepto de “hacer ciudad”.

Con el Plan de Desarrollo Estratégico 2020 (presentado en 2005) se pretende recuperar la capacidad productiva del distrito; jerarquizar la periferia; potenciar la identidad de los barrios; impulsar el desarrollo en materia social y de salud; completar la infraestructura básica en las zonas más alejadas de las áreas centrales; descentralizar la gestión para acercar las comodidades y prestaciones a vecinos y vecinas para facilitar su protagonismo; fortalecer las áreas centrales; revalorizar la importancia que tiene la autopista en el mapa urbano local; fomentar la creación artística y cultural; volver a adquirir el poder que alguna vez tuvo la industria como movilizadora social y generadora de trabajo; facilitar el crecimiento del comercio; respetar y crear nuevos espacios verdes.

Las intervenciones en el ACM tienen su origen a comienzos de la década de los 2000 cuando todavía el municipio no contaba con un plan de desarrollo territorial. Los proyectos CCCA y Plaza La Roche se realizaron sin un marco regulatorio que les de sentido dentro de un marco amplio de planificación de todo el territorio. En el año 2005, el municipio presenta su Plan Estratégico 2020 en que vincula ambos proyectos a otras actuaciones y los inscribe dentro del proyecto ACM, y a este dentro del programa Área Centrales. Es decir, que si bien en un principio los proyectos no tuvieron un hilo conductor estratégico, el plan los incorporó para darles continuidad y articulación con los proyectos futuros.

2. e. Instrumentos de participación

El municipio de Morón promueve el diálogo entre diversos actores para viabilizar la concreción de ciertos proyectos, que de otro modo no podrían materializarse.

Las intervenciones, tanto desde su formulación como en su implementación, se han llevado a cabo con participación de actores no estatales. Estas instancias de participación tienen asidero en un conjunto de instrumentos contenidos en el Plan de Desarrollo Estratégico. Dichos

instrumentos apuntan a la construcción de ciudadanía, asociada al concepto “hacer ciudad”, ya mencionado.

Entre los instrumentos de participación que contiene el plan se encuentran el *proyecto de audiencias públicas* (mecanismo establecido por el Honorable Consejo Deliberante) que tiene como fin confrontar distintas opiniones y propuestas en el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad; el *Proyecto Elaboración participativa de normas* que tiene como fin habilitar un espacio institucional para la expresión de opiniones respecto a los proyectos normativos; el *Programa Presupuesto Participativo* que apunta a la consolidación democrática y al protagonismo ciudadano, a través del cual, los vecinos pueden decidir de qué manera se utilizará e invertirá una parte de los recursos públicos de la comuna para el próximo año; el *Proyecto Plan de acción Ambiental participativo* que apunta a respaldar los instrumentos de la política ambiental mediante la participación ciudadana y; el programa de descentralización, desconcentración y participación ciudadana que tiene una materialidad en las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC).¹⁵

2. f. Reorganización institucional del Municipio

La gestión municipal, al asumir el gobierno, en el año 1999, creó la Secretaría de Planificación Estratégica, cuyo objetivo es la planificación integral del territorio. Posteriormente la secretaria se unificó con Infraestructura y quedó conformada la Secretaría de Planificación Estratégica e Infraestructura Urbana que contribuyó a planificar bajo el mismo ámbito las políticas de desarrollo urbano y la obra pública.

Según el Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, el proceso de descentralización territorial, materializado a través de la creación de siete unidades de gestión comunitaria, se convierte en el principio organizador a través del cual, en el marco de la cercanía entre el Estado y la sociedad, se generan ámbitos concretos en los que vecinos y vecinas pueden participar y ejercer ciudadanía, colocando entre las prioridades del gobierno las ambiciones de toda la comunidad.

¹⁵ Las UGCs funcionan desde 2005 en el marco del Programa de Descentralización del municipio. El territorio está dividido en 7 Unidades de Gestión y cada una de ellas cuenta con un secretario. Las UGC tienen representación en el gabinete y participan activamente en los proyectos que lleva a cabo el municipio, en representación de la comunidad.

Reflexiones finales

Intervenir el centro ha estado presente en el debate urbanístico desde antes de los inicios de la misma disciplina. El proceso histórico de implementación de este tipo de intervenciones ha estado signado por ajustes y reajustes determinados por las transformaciones en las miradas de los actores que las han llevado a cabo. En el trabajo se ilustró a través de dos casos de estudio las dimensiones territorial e instrumental que los atraviesan.

Por un lado, ambos casos dan cuenta a través de la mirada de técnicos y políticos, de la estrecha relación entre territorio y política. Si bien en ambos casos se tratan de centralidades periféricas, tienen dinámicas diferentes entre sí derivadas de su relación con territorios vecinos. Morón se mira a sí mismo en su vocación de centro comercial regional, San Fernando en cuanto a centro de sus barrios.

Para ambas gestiones locales, intervenir el centro implica ver este territorio en relación con la identidad de la ciudad. Ser el asiento de las actividades económicas (comerciales y de servicios) guarda particular importancia al momento de pensarse en relación a otros municipios, y de imaginar cuál es el nicho de esas áreas.

Por otro, en ambos casos las gestiones locales valoran la existencia de instrumentos que den marco a las intervenciones como manera de legitimar y dar visibilidad a las políticas. Estos instrumentos permiten dar cuenta del proyecto que las gestiones tienen para la ciudad. Para los vecinos y comerciantes los instrumentos de planificación no adquieren entidad en sí mismos, sino a partir de su capacidad para abrir el proceso e incluirlos. Los técnicos valoran la secuencia jerárquica de instrumentos de planificación: planes, programas, proyectos, como condiciones de posibilidad que dieron continuidad al proceso de transformación de esos territorios. Las obras no son intervenciones aisladas sino que conforman un sistema de proyectos y planes que cuentan con un formato que puede ser incorporado en la lógica de la administración municipal.

Bibliografía

- Abba, Artemio (2010): *“Metrópolis argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales”*, Editorial Café de las Ciudades, Buenos Aires. ISBN 978-987-25706-0-6
- Aguilar, M. (2002): *“Devenir de supuestos: de los “universales” a los “criollos”*, en Seminario Mutaciones de centralidad en el contexto de las transformaciones metropolitanas recientes, Cátedra Gropius-FADU-UBA, octubre.
- Badía, G., Carmona, R., Rofman, A., Soldano, D., (2008): *“Multi-intervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas”*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Borja, Jordi; Muxi, Zaida (2001): *“Centros y espacios públicos como oportunidades”*, en Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, ISSN 0188-7653, N°. 19, México. pags. 115-130
- Catenazzi, A., (2006): *“Saberes y prácticas de la planificación urbana. Problemas e instrumentos en áreas de centralidad.”*, ICO, UNGS, mimeo.
- Consultora Knack (2005): *“Dimensionamiento y opiniones sobre el Centro Comercial de Morón”*.
- Dematteis, G. (2002): *“De las regiones área a las regiones red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”*. En: Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas a los retos de la globalización. Edicions Diputació Barcelona.
- Ezquiaga, J., (2001): *“Espacio público y nueva topografía periférica”*, Crecimientos Suburbanos. Urban 6, Madrid.
- Fernandez Güell José Miguel (1997): *“Planificación estratégica de ciudades”*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Garay, A., (2004): *“Capítulo II. El montaje de una gran intervención urbana”*. En Lungo, M. (Compilador), (2004), Grandes proyectos urbanos, Lincoln Institute of Land Policy – UCA Editores, San Salvador.
- Gomá, Ricard; Blanco, Ismael (2002): *“Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”*, VII Congreso Internacional del CLAR sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Lungo, M., (2006): *“Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”*. En Carmona y Arrese, (2006), Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades, Ediciones Infinito, Buenos Aires, ISBN 987-9393-10-4.
- Masbouni, Ariella, *“Proyecto urbano. De la planificación al dibujo urbano. De la intención a las realizaciones. Formas y concepción: modelos en competencia”*.
- Municipio de Morón (2005): *“Plan de Desarrollo Estratégico 2020”*.

Municipio de San Fernando (2005): *“Plan de Desarrollo Urbano de San Fernando”*, Documento de caracterización e identificación de temas críticos. Documento borrador – Versión 26 / Agosto.

Novick, A., (2003): *« Espacios y proyectos : oposiciones, hegemonías e interrogantes »*. En Novick, A. (editora), *Las dimensiones del espacio público. Problemas y Proyectos*, Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003. pp. 65-74. ISBN 987-1037-18-X.

Novick, A., (2004): *“Voz Plan”* para Liernur, J.F y Aliata, F (directores), *Diccionario de la Arquitectura y el Urbanismo en Argentina*, AGEA, Suplemento de Arquitectura del Diario Clarín.

Novick, A., *“Plaza”*, en Christian Topalov, *Tresor des Mots de la Ville*. En prensa

Pedro Pérez (1994): *“Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad”*, Centro Editor de América Latina-CENTRO, Buenos Aires.

Portas, N. (2003): *“El surgimiento del proyecto urbano”*, en *Perspectivas Urbanas* N° 3. <http://www-etsav.upc.es/urbpersp/num03/art03-2.pdf>

Portas, N., (2004): *“De una ciudad a otra: perspectivas periféricas”*. En Ramos, A. (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, ETSAB, Barcelona.

Prevot Shapira, M. F., (2001): *“Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”*, en: *Perfiles Latinoamericanos 19*, FLACSO, México.

Reese, Eduardo (2005): *“Evolución de la práctica urbanística argentina”*. Presentación en el Taller de Urbanismo III. Universidad Nacional de General Sarmiento, Malvinas Argentinas, 16 Agosto.

Sainz Gutiérrez, V., (1999): *“La Cultura Urbana de la Posmodernidad : Aldo Rossi y su Contexto.”* Alfar, ISBN: 84-7898-154-3, Sevilla.

Sainz Gutiérrez, V., (2006): *“El Proyecto Urbano en España. Genesis y Desarrollo de un Urbanismo de los Arquitectos”*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, ISBN: 84-472-1015-4, Sevilla.

Sassen, S., (1999): *“La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio.”*, Eudeba, Buenos Aires.

Secretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2007): *“Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”*. Disponible en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/index.php>

Soja, Edgard (2004): *“Seis discursos sobre la postmetrópolis”*, en Ramos, Angel (ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, ETSAB, Barcelona.

Solá Morales, M. (1987): *“La segunda historia del Proyecto Urbano”*, Revista UR N° 21.