

CENTRALIDAD Y POLÍTICAS URBANAS: REFLEXIONES SOBRE EL “DETERIORO” Y LA “REHABILITACIÓN”

Luis J. Domínguez Roca¹

1. Introducción

Este trabajo propone una discusión sobre la problemática de las áreas centrales de las grandes ciudades y sobre las políticas que los gobiernos (locales o nacionales) impulsan con relación a esos problemas, tomando como caso de referencia el proyecto de reconversión del antiguo puerto Madero, desarrollado en la ciudad de Buenos Aires a partir de 1989.

Básicamente se plantea una discusión sobre la noción de “deterioro central”. Al respecto, se formulan las siguientes preguntas:

- ¿Qué se entiende por “deterioro central”?
- ¿Qué políticas han desarrollado los gobiernos para revertir esos procesos?
- ¿Cuáles han sido sus resultados?
- ¿Qué factores son críticos en el desarrollo de esas políticas?

En el punto 2 se efectúa una revisión histórica de la noción de “deterioro central”. En el punto 3 se considera el caso de Buenos Aires y se discute el alcance de este proceso. En el punto 4 se propone una distinción conceptual entre los aspectos físicos, funcionales y sociales del “deterioro” y de la “recuperación”. En el punto 5 se consideran los distintos tipos de políticas que se han aplicado para revertir los procesos de deterioro central, con especial énfasis en los proyectos de reciclaje de áreas portuarias obsoletas. En el punto 6 se discute el caso del proyecto Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires, y en el punto 7 se resumen las principales conclusiones del trabajo.

Este trabajo se propone ante todo como una discusión teórica (y política), aún cuando el contenido del punto 6 está basado en gran parte sobre resultados de una investigación empírica anterior (Domínguez Roca, 1993, 1997, 1999).

2. La noción de “deterioro central”

2.1. Antecedentes: Engels, Booth.

¹ Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires
luisdom@filo.uba.ar

El deterioro central es un proceso típico de la gran ciudad industrial de los siglos XIX y XX. En la ciudad preindustrial el centro era el lugar de residencia de los grupos sociales más privilegiados y allí se localizaban los principales símbolos de la riqueza y el poder (Sjoberg, 1969; Schnore, 1965). A partir de la revolución industrial, las fábricas y los comercios invaden el tejido urbano y se localizan en las áreas centrales de las ciudades, buscando las mejores condiciones de accesibilidad. Los burgueses migran hacia los suburbios, buscando espacio, silencio y salubridad. Los obreros se hacían en cuartos de alquiler, lo más cerca posible de los lugares de trabajo, dado que las tarifas de transporte se encuentran fuera de su alcance.

Este es el tipo de ciudad que describe Engels en “La situación de la clase obrera en Inglaterra” [1845]:

“Manchester encierra en su centro un barrio comercial bastante extenso, de un largo y ancho de cerca de media milla, formado casi exclusivamente por oficinas y negocios (*ware houses*). Casi todo el barrio está deshabitado y, durante la noche, silencioso y desierto (...) Exceptuando este distrito comercial (...) todo es barrio obrero, que se extiende como una larga cinta, en una milla y media alrededor del barrio comercial. Más allá de esta línea habitan la opulenta y la media burguesía; la media, en calles bien trazadas, cerca del barrio obrero (...) la opulenta, en las casas lejanas, con jardines en forma de villas (...) en una atmósfera libre y pura, en habitaciones cómodas y suntuosas, frente a las cuales pasan (...) los ómnibus que llevan a la ciudad” (Engels, 1974 [1845]:64)

Es notable la semejanza de esta configuración con la que describiría 80 años después Burgess, con su famoso modelo de zonas concéntricas (ver punto 2.2). Pero lo que en Engels y Marx se presentaba como una expresión espacial del modo de producción capitalista aparecerá en la Escuela de Chicago como resultado natural de unos procesos “ecológicos”.

Entre tanto, 40 años después de Engels y 40 antes de Burgess, los trabajos de Charles Booth (1887, 1888, 1892) constituyeron la primera investigación empírica sistemática sobre las condiciones socio-habitacionales de los pobres en las ciudades industriales. La encuesta se realizó en el East End de Londres. Booth clasificó a los pobres en cuatro clases, a las que cuantificó y cartografió cuidadosamente. Las cuatro categorías totalizaban el 35,2% de la población. Quizás uno de los mayores aportes de esta investigación haya sido desmitificar la visión estigmatizadora de los pobres que prevalecía en la Inglaterra victoriana, ya que la clase más baja, formada por “vagos, pequeños criminales, una parte de los vendedores y músicos ambulantes y otros” (Booth, 1887, citado por Hall, 1996:37) sólo representaba el 1,25% de la población del East End. Las otras tres

clases tenían ingresos “casuales”, “irregulares” o “regulares pero bajos”, respectivamente y no podían ser considerados como delincuentes *a priori*. Esto fortaleció los argumentos de quienes opinaban que la situación social no debía ser manejada con criterios meramente represivos y que el estado debía tener un papel activo en la solución del problema de la vivienda.

Sin embargo, Charles Booth prefería que esta solución fuera aportada por el sector privado, lo cual requería el desarrollo previo de un sistema de transporte público urbano. En 1901 publicó un trabajo titulado “Improved Means of Locomotion as a First Step Towards the Cure of Housing Difficulties of London”, donde se postulaba que era necesario

“Un extenso y completo servicio de metros y trenes, y también una amplia red de tranvías de superficie (...) Un sistema que, extendiéndose hasta los extremos de los actuales límites metropolitanos llegue a las afueras de Londres, hacia donde la población haya ido o decida ir más adelante” (Citado en Hall, 1996:59)

A principios del siglo XX, un sistema de transporte comparable al propuesto por Booth se estaba desarrollando en Buenos Aires; en el punto 3 de este trabajo analizaremos sus consecuencias en la configuración territorial metropolitana y en las condiciones habitacionales del área central de la ciudad.

2.2. *El concepto de deterioro central en la escuela de Chicago*

Podemos afirmar que la conceptualización del deterioro de áreas urbanas próximas al centro fue elaborada por la Escuela de Ecología Humana que se desarrolló en la Universidad de Chicago a partir de las primeras décadas del siglo XX. En particular fue Ernest W. Burgess quien, en su modelo del crecimiento de las ciudades, ubicó la llamada “zona en transición” o “área de deterioro” en torno al distrito central de negocios. De este modo, el “deterioro” y la “desorganización social” se localizaban espacialmente en un área específica, próxima al centro de las ciudades.

El factor principal que causaba el deterioro era la “invasión” de esta zona, antes residencial, por las actividades industriales y comerciales. Los ricos se mudaban hacia los suburbios y el área era ocupada por los pobres, y en especial, por los inmigrantes. Burgess describía el proceso en los siguientes términos:

“Zona II: La Zona en Transición. Rodeando al Distrito Central de Negocios existen áreas de deterioro residencial causado por la invasión de negocios e industria desde la Zona I. Ésta puede por lo tanto ser llamada una Zona en Transición, con un distrito de fábricas en su cinturón interior y un anillo exterior de vecindarios en retroceso, de colonias de inmigrantes de primer asentamiento, de distritos de casas de inquilinato, de áreas de hombres sin hogar, de garitos, contrabando de alcohol, prostitución y criaderos del

crimen. En esta área de deterioro físico y desorganización social nuestros estudios muestran la mayor concentración de casos de pobreza, mala vivienda, delincuencia juvenil, desintegración familiar, enfermedad física y mental. En cuanto las familias y los individuos prosperan, escapan de esta área hacia la Zona III, dejando atrás como a naufragos abandonados, un residuo de derrotados, desorientados y desvalidos” (Burgess, 1929, citado por Schnore, 1965:349-350; traducción nuestra)

Es interesante señalar que Burgess no utiliza términos como “deterioro social” o “deterioro moral”, pese a que su análisis de la zona en transición es ante todo social (y moral); el término “deterioro” se refiere ante todo a lo físico, al estado de los edificios. Pero el área de deterioro [físico] es al mismo tiempo un área de “desorganización social”, que se manifiesta en múltiples patologías: vicio, delincuencia, desintegración familiar, enfermedades, pobreza.

El área de deterioro en el metabolismo urbano

La ecología humana veía a la ciudad como una “comunidad local”, análoga a las comunidades vegetales y animales. A su vez, el funcionamiento de la comunidad podía ser comparado con el metabolismo de un individuo biológico:

“El crecimiento urbano [puede ser visto] como resultante de la organización y desorganización, algo análogo a los procesos anabólicos y catabólicos del metabolismo en el organismo humano [...] Normalmente, los procesos de desorganización y organización pueden considerarse interrelativos, y cooperantes en un equilibrio inestable del orden social [...] En la medida en que la desorganización [se] oriente a la reorganización y contribuya a un ajuste más positivo, la desorganización habrá de concebirse no como patológica, sino como normal” (Burgess, 1925, reproducido en Theodorson, 1974:74)

En este metabolismo, la zona en transición aparece ante todo como un lugar de “desorganización”:

“En el área de deterioro que cerca la sección comercial central encontraríamos inevitables los barrios bajos, con sus pústulas de pobreza, degradación y enfermedad, y sus submundos de crimen y vicio. En el seno del área deteriorada se encuentran también los distritos de viviendas miserables, el purgatorio de ‘almas perdidas” (Burgess, 1974 [1925]:75)

Pero también es el lugar de la reorganización y la asimilación:

“En las proximidades, el ‘barrio latino’, manantial de espíritus creadores y rebeldes. Los barrios bajos están asimismo repletos de colonias de inmigrantes – el ghetto, la

“Pequeña Sicilia”, la ciudad griega, el barrio chino – que combinan fascinadoramente querencias del viejo mundo y adaptaciones americanas. Al margen, y tangencial, el cinturón negro, con su vida libre y desordenada. El área de deterioro es esencialmente, además de una zona de degeneración, con población estacionaria o declinante, una zona de regeneración, como testimonian la misión o la colonia de artistas, fermentos radicalmente obsesionados por la visión de un mundo mejor” (Ibídem:75)

De este modo (y llevando la analogía organicista más allá de los términos que enuncia Burgess), parecería que la zona en transición es el lugar donde los inmigrantes son digeridos por la comunidad local para su posterior asimilación. Sin embargo, la visión “metabólica” del deterioro urbano asume a veces caracteres más chocantes. Así, Mc Kenzie declara que el barrio bajo

“por ser un área de posibilidades de elección mínima sirve de vaciadero de los subproductos económicos de la ciudad. Es también guarida de muchos servicios prohibidos por costumbres, pero que satisfacen los deseos de otros ciudadanos esparcidos por toda la comunidad” (McKenzie, 1926:67).

De un modo quizás más brutal se hacía también referencia a

“[...] un montón de desechos humanos. De hecho, los barrios degradados que inevitablemente se desarrollan justamente en las márgenes del área comercial y de negocios de las grandes ciudades, zonas de casas francamente deterioradas, de pobreza, de vicio y de delincuencia, son áreas de vertedero social” (Park et al., 1925:109, citado en Carter, 1983:484)

De este modo, la “zona en transición” es residencia temporal de los inmigrantes hasta su asimilación pero también es el destino (¿definitivo?) de quienes no encuentran su lugar en la comunidad.

2.3. *La crítica culturalista*

Los críticos de la ecología humana también se ocuparon del deterioro central, pero cuestionaron que el mismo fuera resultado de un proceso “natural” y, por lo tanto, inevitable. Firey (1974) [1945] considera que los procesos urbanos no son explicables a partir de una visión puramente economicista. Los valores de un grupo social y los símbolos que los expresan tienen un papel relevante. En su estudio clásico sobre Boston señala varios casos que parecen escapar a la lógica de los procesos estudiados por la ecología humana. Dos de estos casos tienen una relación directa con el “área de deterioro”. En el caso de Beacon Hill, barrio de clase alta situado cerca del área central, los sentimientos y acciones de los vecinos impidieron la “invasión” por usos comerciales (e, implícitamente, por grupos sociales de nivel socioeconómico más bajo):

“[Entre 1894 y 1905] los valores inmobiliarios en Beacon Hill comenzaron a depreciarse, las viejas mansiones iniciaron su conversión a [inquilinos] y la invasión de actividades comerciales se insinuó en algunas calles. Pero muchas de las viejas familias permanecieron en la colina y algunas se impusieron para frenar el deterioro gradual del distrito. Bajo la égida de un agente inmobiliario, un arquitecto y un grupo de amigos, se desplegó un programa de compra de casas viejas, para modernizar los interiores dejando intacto el exterior colonial. Estas moradas fueron posteriormente vendidas a familias individuales. Con frecuencia, los vecinos de estas casas en transformación colaboraban para planificar sus mejoras con el objetivo de conseguir una armonía arquitectónica. Como resultado del programa, las familias de clase alta iniciaron el retorno a la colina. De 1905 a 1929 el número de familias en el distrito aumentó” (Firey, 1974:423).

El otro caso analizado por Firey corresponde a la otra punta de la escala social, y se refiere a una comunidad de inmigrantes italianos asentada en un barrio ya deteriorado próximo al centro de la ciudad, el North End:

“La residencia en el North End parece ser, por tanto, corolario espacial de la integración a valores italianos. Paralelamente, la emigración del distrito significa asimilación de los valores norteamericanos, y así es concebida por los mismos italianos. De esta forma, si bien el área no es objeto consciente de afección sentimental [...] se ha transformado en todo caso en símbolo de solidaridad étnica entre italianos [...] Parece, pues, razonable sugerir que el barrio de deterioro es mucho más que ‘un área de posibilidades de elección mínimas’” (Firey, 1974:432).

La última frase reproduce explícita y textualmente la afirmación antes citada de McKenzie, a la cual Firey critica por su economicismo. En cualquier caso, el trabajo de Firey muestra que el deterioro de las áreas próximas al Centro no es un proceso universal, inexorable y homogéneo. Es interesante ver en este texto los antecedentes de procesos que luego serían llamados “rehabilitación”.

2.4. *La crítica marxista: la cuestión urbana según Castells*

A principios de la década de 1970 Manuel Castells elabora su propuesta teórico-metodológica para el análisis de la cuestión urbana desde una perspectiva marxista estructuralista. Castells señala que hasta ese momento la escuela de Ecología Humana seguía dominando la aprehensión de los procesos urbanos, a tal punto que incluso sus críticos (culturalistas e historicistas) invertían la relación naturaleza-cultura, sin cambiar los términos de la cuestión.

Castells critica el excesivo empirismo de la escuela de ecología humana, así como sus bases biologists y organicistas. Al mismo tiempo, rescata su capacidad (por ejemplo, en el modelo de Burgess) para caracterizar y, hasta cierto punto, interpretar los procesos que se desarrollan en las ciudades capitalistas avanzadas de principios del siglo XX, especialmente en el caso de las ciudades norteamericanas.

En relación a la crítica historicista a la supuesta universalidad del modelo de Burgess, Castells destaca la importancia de especificar las condiciones de validez de este modelo; esta especificación ya había sido desarrollada por Quinn (1940) y por Schnore (1965).

Castells también señala como rasgo positivo de la EEH el intento de buscar una base materialista (aunque vulgar) para explicar la dinámica de los procesos urbanos. En este sentido, la ecología humana sería más científica que sus críticos culturalistas e historicistas, incluyendo a marxistas como Lefebvre. Al respecto, llega a afirmar que

“Al frente común ideológico del culturalismo y del historicismo conviene oponer un frente teórico que integre la problemática ecológica de base materialista en un análisis sociológico (...) En este esfuerzo, los resultados obtenidos por la ecología tienen más valor para fundar una teoría del espacio que las correlaciones socio-culturales acumuladas, pues aquellos remiten a esta primera determinación por las fuerzas productivas y a las relaciones de producción” (Castells, 1986 [1972]:150)

Así, Castells presenta su reinterpretación del modelo de Burgess:

“En el Chicago estudiado por Burgess la ocupación del centro urbano (zona I) por las sedes de las grandes empresas y los centros administrativos (...) es consecuencia del dominio social ejercido por las empresas (...) Las zonas II y III (...) son el resultado (...) de las ventajas enormes que le da a la industria de la primera época su incrustación en el tejido urbano y (...) la posibilidad social de dominación e incluso de destrucción del marco urbano por la implantación industrial. La zona IV, residencia de las clases superiores, es producto de la consiguiente deteriorización urbana y expresa la distancia social materializada en la creación de un nuevo espacio residencial más allá de la ciudad (...) La zona V comprende los satélites residenciales y productivos (...) y expresa el dominio progresivo que la ciudad ejerce sobre su *hinterland*” (Castells, 1986:142-143)

De este modo, en la medida en que se explicitaran sus condiciones de validez, el modelo de Burgess podía explicar parcialmente el crecimiento de varias ciudades norteamericanas y europeas, aunque en estas últimas debía introducirse una importante diferencia: “la existencia de una residencia privilegiada de las categorías superiores en el

centro de la ciudad, espacios cargados de lazos simbólicos y de lugares de consumo cultural” (Castells, 1986:143)

En otras palabras, en una perspectiva materialista histórica, el deterioro de las áreas residenciales próximas al centro no sería una “ley natural” ni tampoco dependería de la “cultura” entendida como un arbitrario inexplicado, sino más bien el resultado de procesos sociales concretos en unas circunstancias históricas concretas, determinadas en última instancia por las relaciones sociales propias del modo de producción capitalista.

3. ¿Deterioro central en Buenos Aires?

No se puede decir que la ciudad de Buenos Aires represente un ejemplo típico de deterioro central. Los turistas suelen admirar la buena calidad de las construcciones del área central y su buen estado de conservación, así como la animación de sus calles y la posibilidad de caminarlas con un aceptable grado de seguridad a cualquier hora del día o de la noche.

Las principales funciones terciarias no han abandonado el área central tradicional, aún cuando han experimentado cierto desplazamiento hacia el norte. El crecimiento de centros secundarios y la aparición de nuevas modalidades comerciales, tales como los shopping-centers y los centros de entretenimiento, no han redundado en un éxodo generalizado de las funciones centrales. Es más, algunos centros representativos de estas nuevas modalidades (y en especial, los más caros) han buscado localizaciones próximas al área central tradicional, aunque siempre sesgadas hacia el norte: Galerías Pacífico, Patio Bullrich, Village Recoleta.

Esta situación contrasta con los modelos clásicos basados en ciudades anglosajonas y también con los procesos que se desarrollan en las áreas centrales de muchas ciudades latinoamericanas, donde las principales funciones terciarias han migrado, alejándose del centro tradicional.

Por otra parte, en Buenos Aires ha existido siempre una cuota de uso residencial en el área central (excepto en el llamado “microcentro”, donde el predominio de las actividades bancarias, administrativas y comerciales es casi absoluto). La población residente ha sido heterogénea, incluyendo grupos de variados niveles socio-económicos.

La evolución de las condiciones habitacionales

Las investigaciones realizadas por Horacio Torres a lo largo de varias décadas (ver Torres 1977, 1993, 1999, 2001) permiten apreciar los cambios en la organización socio-espacial de Buenos Aires a lo largo de más de un siglo, desde fines del siglo XIX hasta fines del siglo XX. A partir de censos nacionales y municipales, y utilizando el mayor nivel de

desagregación espacial posible en cada caso, Torres emplea el promedio de habitantes por cuarto como indicador de nivel socio-habitacional y socio-económico (NSE), simultáneamente. Esto permite obtener el “mapa social” correspondiente a cada fecha censal y visualizar los cambios que se dan entre cada par de fechas. De este modo se aprecian distintos procesos socio-espaciales, tales como expansión, concentración, desconcentración, suburbanización, mejoramiento o empeoramiento de las condiciones socio-habitacionales, etc.

En este contexto, el “deterioro central” equivale al empeoramiento de las condiciones sociohabitacionales en el área central, expresado por el indicador ya mencionado. Nótese que los cambios en los valores de este indicador pueden deberse tanto a cambios en la situación socio-económica de la población residente como al reemplazo de un grupo social por otro.

A grandes rasgos se podría decir que Buenos Aires presenta una configuración opuesta a la representada por el modelo de Burgess. Tradicionalmente, los sectores de altos ingresos han mantenido una presencia destacada en barrios próximos al centro (por ejemplo, Recoleta), mientras que la localización de los sectores de bajos ingresos ha variado a lo largo del tiempo. En determinados períodos hubo concentración de estos grupos en áreas centrales (como los barrios de Montserrat y Balvanera); durante otros períodos estos grupos se localizaron mayormente en áreas suburbanas. En términos generales esta última tendencia fue la más marcada, dando lugar a la formación de un patrón de segregación urbana en el cual los niveles socioeconómicos descienden desde el centro hacia la periferia (en sentido inverso al modelo de Burgess), a la vez que existen marcadas diferencias entre los distintos sectores o “tentáculos” de la aglomeración, con niveles más altos en el sector norte.

A partir de 1980 se manifiesta una tendencia hacia la suburbanización de grupos de clase alta y media alta, en diversas modalidades de “urbanizaciones cerradas” (barrios privados, country clubs, etc.), de manera coincidente con procesos semejantes que ocurren en otras ciudades latinoamericanas (De Mattos, 2002). Al mismo tiempo se verifica un empeoramiento de las condiciones socio-habitacionales en áreas centrales, que se manifiesta en el aumento del índice de personas por cuarto, el aumento de la población en las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires y en el aumento de la población que reside en tipos de vivienda deficitarios (ranchos y casillas, piezas de inquilinatos, hoteles y pensiones, etc).

Torres destaca la importancia que han tenido en los sucesivos procesos de suburbanización las políticas de transporte y vivienda, así como otras políticas de alcance más general, que han actuado de hecho como “políticas urbanas implícitas”. Entre los

censos de 1947, 1960 y 1970, el ferrocarril estatal subsidiado, con tarifas bajas (aunque con un servicio ineficiente), combinado con facilidades para el acceso a la vivienda de grupos de bajos ingresos en áreas periféricas, pleno empleo y salarios relativamente altos, favoreció la suburbanización de grupos de ingresos bajos y medio-bajos. Por el contrario, en las décadas de 1980 y 1990, la construcción de una red de autopistas con peaje, el aumento de las tarifas del transporte público y las nuevas características de los créditos hipotecarios (sólo accesibles para grupos de nivel alto y medio alto), promovieron la suburbanización de estos últimos sectores, mientras aumentó la presencia de grupos de bajo nivel socioeconómico en las áreas centrales, buscando mejores oportunidades de supervivencia con menores costos de transporte. En este sentido, los cambios recientes en los procesos socio-espaciales han tendido a una mayor semejanza con el esquema de Burgess, aún cuando esta semejanza es solo tendencial, ya que la configuración socio-espacial de la aglomeración está fuertemente condicionada por los procesos anteriores. Cabría preguntarse en qué medida esta inercia de procesos anteriores explica algunas diferencias entre Buenos Aires y otras ciudades.

Crisis y deterioro urbano

La recesión que se instaló en la Argentina a partir de 1998 y desembocó en la gravísima crisis económica, política y social de 2001-2002 tuvo efectos visibles en el espacio urbano de Buenos Aires, incluida el área central.

Decenas de miles de “cartoneros” recorren cada noche la ciudad revisando la basura para extraer elementos que tengan algún valor de venta (cartones, plásticos, etc). Miles de vendedores ambulantes se instalan cada fin de semana en los parques formando extensas ferias informales para vender los objetos más insólitos. Los espacios verdes son también el lugar donde duermen muchas personas sin techo. En algunos casos, el Gobierno de la Ciudad ha optado por rodear los parques con una reja que se cierra durante la noche.

En las fachadas del Centro y en los monumentos de las plazas han desaparecido las placas de bronce, robadas o retiradas para prevenir el robo.

La protesta social también deja sus marcas en el paisaje urbano. Algunas de estas marcas fueron impresionantes pero de corta duración, tales como los autos quemados y los vidrios rotos al día siguiente de los disturbios y la brutal represión del 20 de diciembre de 2001, que concluyeron en la renuncia del presidente De la Rúa; o los destrozos en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en julio de 2004. Otras se incorporaron en forma permanente al paisaje urbano, como las cortinas metálicas que tuvieron que instalar los bancos para protegerse de la furia de los ahorristas defraudados y como los cortes de calles que periódicamente realizan las organizaciones de desocupados (“piqueteros”).

Al mismo tiempo, Buenos Aires recibe un número creciente de turistas (incluyendo, por ejemplo, unos 60 cruceros de lujo con unos 60.000 pasajeros en cada verano). A partir de la devaluación de enero de 2002 el turismo se ha convertido en un factor importante de la economía nacional y de la economía urbana. En las calles del centro se escuchan múltiples idiomas. Y no parece que los turistas perciban a Buenos Aires como una ciudad peligrosa. La misma protesta social se ha incorporado como atracción, como una nota pintoresca en una ciudad con fachada europea y realidad latinoamericana.

Los signos de deterioro social, tan evidentes para los porteños, se inscriben sobre un fondo físico construido en épocas mejores, sobre unas “rugosidades” cuya “inercia geográfica” (Santos, 1978) resiste el paso del tiempo y ofrece nuevas posibilidades de recuperación económica, social y territorial.

4. Un esquema conceptual para el análisis del “deterioro” y la “recuperación”

En un trabajo anterior (Domínguez Roca, 1998) hemos propuesto algunas categorías conceptuales para el análisis de las llamadas operaciones de recuperación de áreas urbanas abandonadas o deterioradas. Aquí retomaremos algunas de esas categorías y añadiremos otras a fin de analizar lo que se suele denominar “deterioro central”.

Una primera dificultad tiene que ver con precisar qué entendemos por “área central”. La cuestión es menos obvia de lo que parece.

En el modelo de Burgess no aparece el término “área central” sino otros dos términos que corresponden a áreas diferenciadas: el Distrito Central de Negocios (*Central Business District*, CBD) y, a su alrededor, la Zona en Transición, también llamada Área de Deterioro. La zona en transición es un área residencial que está siendo invadida por usos comerciales e industriales y es esa invasión de nuevos usos lo que desencadena el deterioro.

En otras oportunidades se utiliza el término “área central” en un sentido más amplio, que abarca tanto el CBD como el área residencial que lo rodea, independientemente de que ésta se encuentre en deterioro o no. Por ejemplo, para Roberto Lobato Correa:

“O processo de centralização ao estabelecer a Área Central configurou-a de modo segmentado, com dois setores: de um lado o núcleo central (*core*, Central Business District, ou CBD) e, de outro, a zona periférica do centro (*frame*, *zone in transition*, zona de obsolescência)” (Correa, 1993:40)

En este sentido también lo utiliza Torres en los artículos citados, aún cuando en algún momento va más lejos y utiliza el término “área central” para referirse a la Ciudad de Buenos Aires en su totalidad, como área central del área metropolitana (lo cual resulta aceptable en el caso de dichos trabajos, ya que si bien no toda la Ciudad es el área central,

sin duda *la incluye*, de modo que la unidad territorial resulta procedente como primera aproximación al análisis de los procesos socio-espaciales en una escala metropolitana; de todos modos este uso debe entenderse en un sentido *operacional* sin que pueda atribuirse al autor la intención de convertir al área central y la ciudad jurídicamente definida en sinónimos desde el punto de vista *conceptual*).

Una segunda dificultad (que en parte está vinculada con la anterior) se refiere a la propia noción de “deterioro”. Como hemos visto antes, la Escuela de Ecología Humana utilizaba el término “deterioro” en un sentido físico, para referirse al estado de los edificios, y el término “desorganización social” para referirse al conjunto de “patologías urbanas”. Ambos fenómenos se encontraban asociados en el espacio: de hecho, la zona en transición era al mismo tiempo un área de “deterioro” y de “desorganización social”. El análisis de la vinculación entre ambas fue, quizás, uno de los principales aportes de esta escuela.

En cambio, cuando Torres analiza el caso de Buenos Aires y se refiere a los procesos de “deterioro central”, hace referencia ante todo a un empeoramiento de las condiciones de habitabilidad, que se refleja en un indicador específico: el número de personas por habitación. Se trata de un indicador socio-económico y habitacional al mismo tiempo, aunque no se refiere en forma *directa* al estado físico de los edificios. Ahora bien, el “deterioro” de las condiciones habitacionales en una determinada zona de la ciudad podría estar indicando tanto el “deterioro” de las condiciones materiales de vida de sus habitantes como el reemplazo de un grupo social por otro más pobre. En un caso estaríamos hablando del empobrecimiento de un determinado grupo social y en el otro de un proceso de “invasión-sucesión”, según la terminología de la Escuela de Chicago.

Otras veces, términos como “degradación” o “deterioro” se utilizan en referencia a la pérdida de funciones específicamente *centrales* (es decir, terciarias) o a su reemplazo por otras funciones terciarias, pero que son consideradas de menor categoría. Por ejemplo, la transformación de cines del centro de Buenos Aires en casas de juegos, locales bailables, templos o estacionamientos. Obsérvese que en este caso los términos indicados implican un juicio de valor acerca de las actividades involucradas, lo cual tiene un componente ideológico y, eventualmente, de clase.

La importancia de estas distinciones conceptuales no es entonces un mero juego de palabras ya que puede tener consecuencias importantes en la forma de concebir y aplicar las políticas urbanas.

El siguiente cuadro presenta algunos de los contenidos que podrían corresponder al término “deterioro central”. Se han considerado aspectos físicos, funcionales y sociales. Asimismo, para cada aspecto del “deterioro” se han incorporado algunas posibles causas. Por último, la cuarta columna ha sido utilizada para incluir algunos comentarios.

Aspectos y causas del deterioro

Aspecto		Posibles causas	Comentarios
Físico	Deterioro de los edificios	Falta de inversión de los propietarios y/o de los usuarios por falta de interés o por falta de recursos	
	Deterioro del espacio público	Falta de inversión por el sector público Uso destructivo por particulares	
Funcional	Pérdida de actividades	Desaparición de actividades por crisis económica general o sectorial Relocalización de actividades por cambios en la valorización objetiva y/o subjetiva del espacio	
	Reemplazo de actividades por otras de menor calidad	Pérdida de actividades consideradas “mejores” (ver arriba) “Invasión” por actividades consideradas “indeseables” (<i>per se</i> o en relación a una localización determinada)	Problema: ¿quién y cómo define la “calidad” de las actividades? Esto involucra juicios de valor que pueden estar condicionados por ideologías y prejuicios de clase.
Social	Empobrecimiento de la población; deterioro de las condiciones materiales de vida de la población local	Empobrecimiento de la población residente y/o usuaria, como expresión local del empobrecimiento general de la sociedad o de determinados grupos sociales. Reemplazo de la población residente y/o usuaria por otros grupos sociales (procesos de “invasión-sucesión”)	El deterioro del nivel de vida en una zona puede esconder situaciones disímiles: es necesario distinguir si el objeto de las políticas urbanas será el mejoramiento de los “lugares” o de los grupos sociales que los habitan.

Los aspectos de la “recuperación”

Hemos señalado que el término “deterioro” tendría distintos significados según el aspecto que estuviéramos considerando (formal, funcional, específicamente social). Lo mismo podría decirse de las acciones que intentan revertir ese deterioro; de este modo, la “recuperación” de una determinada área puede entenderse de varias maneras diferentes:

- Desde el punto de vista de la *forma*, la recuperación haría referencia a la *restauración* física de los edificios deteriorados;
- En un sentido *funcional*, se trataría de la recuperación de actividades perdidas, o de la adquisición de otras nuevas, o incluso del reemplazo de actividades existentes por otras consideradas “mejores”, lo cual implica juicios de valor acerca de las actividades;
- En un sentido específicamente *social* (que siempre está explícito o implícito en la propia idea de *recuperación*) esta última puede ser entendida de modos diversos: por

un lado, como un mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un área; por otro, como la recuperación de ciertas áreas para ciertos grupos sociales o incluso como el reemplazo de ciertos grupos por otros considerados “mejores”, con las implicancias ideológicas que esto tendría.

En consecuencia, el modo en que se entienda la *recuperación* de las áreas centrales *deterioradas* incidirá fuertemente en el significado social de las políticas urbanas para estas áreas y en sus resultados, tanto espaciales como sociales.

Por último, cabe señalar que las posibilidades de *deterioro* o de *recuperación* de las áreas centrales no dependen sólo de las políticas urbanas explícitas dirigidas a esas áreas sino también (e incluso en mayor medida) de políticas de alcance más general, tales como las políticas de transporte urbano, las políticas de vivienda popular y, en términos aún más generales, de las políticas económicas, laborales y salariales. Los trabajos de Torres sobre Buenos Aires son un ejemplo elocuente del modo en que estas políticas urbanas implícitas pueden tener efectos significativos en la estructura socio-territorial de las ciudades y en los procesos que se desarrollan en sus áreas centrales.

5. Las políticas para las áreas centrales urbanas y el reciclaje de puertos como estrategia de rehabilitación

Entendemos por “políticas urbanas” al conjunto de acciones que tienen por objeto incidir en los diversos aspectos de la organización espacial urbana (configuración socio-territorial, uso del suelo, transporte, vivienda, etc.).

En los países capitalistas avanzados, las áreas de deterioro que rodean al centro comercial y de negocios han sido objeto privilegiado de las políticas urbanas, con mayor o menor éxito según los casos.

No siempre fue así. De hecho, la conformación de esas áreas de deterioro fue el resultado del “laissez faire” que caracterizó la evolución de las ciudades industriales durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Peter Hall (1996:375) resume las principales etapas del desarrollo de las políticas urbanas, especialmente en Gran Bretaña y Estados Unidos. De la absoluta prescindencia del estado en la Inglaterra victoriana se pasó a un creciente nivel de intervención, que desembocó en las grandes operaciones de renovación urbana de los años '50 y '60.

Estas operaciones, típicas del urbanismo “progresista” (Choay, 1965), se caracterizaron por la destrucción masiva de edificios deteriorados, la relocalización de la población de bajos ingresos en complejos habitacionales y la expansión de actividades centrales (principalmente sedes empresariales y financieras) en las áreas renovadas.

Estas operaciones fueron objeto de críticas diversas durante las décadas de 1960 y 1970. En tales críticas convergieron puntos de vista antagónicos:

- Por una parte, la crítica culturalista e historicista al urbanismo moderno, desarrollada desde varias décadas antes por autores como Lewis Mumford, se vio reforzada por críticas humanistas como las de Jane Jacobs (1961), que alcanzaron una amplia difusión. Estas críticas consideraban tanto la destrucción del patrimonio arquitectónico como la desarticulación del tejido social local, así como la construcción de un hábitat monótono e inhumano, dañino para la salud mental.
- A fines de los años '60 y principios de los '70 tuvo su auge la sociología urbana marxista; autores como Castells (1986) [1972] mostraron el modo en que las grandes operaciones de renovación urbana, a pesar de sus justificaciones “progresistas” (en el sentido de Choay o en el sentido político de la palabra), resultaban funcionales al capital monopolista, al cual suministraban tierras de óptima localización, mientras desplazaban a los pobres hacia complejos habitacionales mal construidos y mal situados.
- Por último, desde mediados de los '70, la crítica neoliberal a la planificación en general y a la planificación urbana en particular comenzó a atacar a estas intervenciones por los cuantiosos gastos que implicaban.

Así, el urbanismo “progresista” en general y las operaciones de renovación urbana en particular, atacados por izquierda y por derecha, fueron perdiendo legitimidad. A esto se sumó la crisis del estado intervencionista keynesiano y el surgimiento de nuevos modelos económicos y culturales que comenzarían a tomar forma durante la década del '70 y se volverían dominantes durante la década de 1980.

Harvey (1998) considera que existe una relación significativa entre el modelo de acumulación flexible y los movimientos culturales posmodernistas. En cierto sentido, el posmodernismo sería la expresión cultural de la experiencia de “compresión del tiempo y del espacio”, asociada con las nuevas formas de producir y con las nuevas tecnologías del transporte, la información y las comunicaciones. El modelo de acumulación flexible no constituye un nuevo “modo de producción” en el sentido marxista del término, sino una nueva etapa en el desarrollo del modo de producción capitalista. Del mismo modo el posmodernismo, con su celebración de lo efímero, lo fugaz y lo fragmentario, no sería totalmente diferente de movimientos culturales modernistas anteriores.

En lo que se refiere al urbanismo, el posmodernismo rechaza los grandes planes de alcance metropolitano y prefiere los proyectos puntuales. La escala preferida de acción en la ciudad es el fragmento urbano. El plan es reemplazado por el proyecto y la planificación por

el diseño. Al mismo tiempo, en su rechazo a la idea modernista de progreso, el posmodernismo prefiere conservar las herencias del pasado, aunque no vacila en mezclar diversas épocas o en reproducir obras fuera de su contexto original. En cualquier caso, resulta más propenso al reciclaje que a la sustitución de volúmenes edificados y prefiere la “rehabilitación” urbana antes que las operaciones de “renovación” propias de los años '60.

Muchos de estos temas posmodernistas serán retomados por las nuevas formas de planificación urbana que se desarrollarán en las décadas de 1980 y 1990. Estas nuevas formas de planificación suelen auto-adjetivarse con términos tales como “estratégica”, “flexible” y “participativa” e implican cambios importantes respecto de los planes directores propios de la planificación desarrollista y funcionalista. Uno de sus exponentes más conocidos, Jordi Borja, resume estas diferencias en el siguiente cuadro (Borja y Castells, 1998:242):

Plan Director	Plan Estratégico Territorial
Ordenación del espacio urbano	Plan integral con algunos objetivos territorializables
Determina los usos del suelo en su conjunto y localiza con precisión los sistemas generales y las grandes actuaciones públicas	Prioriza proyectos, pero no los localiza necesariamente en el espacio
Diseño responsabilidad de la administración y participación <i>a posteriori</i>	Basado en el consenso y la participación en todas sus fases
Utilización de estudios territoriales y de medio físico	Utilización de análisis cualitativos y factores críticos
Plan normativo para regular la acción privada futura y posible	Plan de compromisos y acuerdos entre agentes para la acción inmediata o a corto plazo
Es un plan para regular la acción	Es un plan de acción

En la misma línea, podríamos añadir:

Plan Director	Plan Estratégico Territorial
Obra pública, planificada y ejecutada por el estado.	Concertación público-privada en la planificación y en la ejecución.
Se intenta regular el crecimiento	Se intenta generar crecimiento

Uno de los espacios privilegiados para la acción del nuevo urbanismo es el espacio costero de las ciudades (*waterfront*) y en particular, los antiguos puertos considerados obsoletos y reciclados para otros usos urbanos (comerciales, administrativos, culturales, recreativos y residenciales).

De este modo, los antiguos puertos aparecen como un problema y como una oportunidad. Un problema, porque las áreas portuarias obsoletas dan una imagen de

abandono y degradación; una oportunidad, porque estas áreas constituyen reservas de tierras únicas que pueden ser destinadas a nuevos usos, considerados estratégicos para el desarrollo de la ciudad (o al menos, para un conjunto de actores con capacidad de decisión o de presión en las políticas urbanas). Estas operaciones pueden justificarse también como una acción dirigida a la rehabilitación de las áreas centrales deterioradas, ya que los puertos antiguos suelen estar localizados cerca de ellas.

A las operaciones pioneras de Boston y Baltimore, en los Estados Unidos, siguió el desarrollo de los Docklands de Londres y las intervenciones en el frente marítimo de Barcelona, por citar algunos ejemplos importantes. Cada uno de estos casos se desarrolló en un contexto histórico y geográfico específico y tuvo características profundamente diferenciadas.

En Londres, el desarrollo de los Docklands, realizado durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher, fue el prototipo de urbanismo neoliberal. El uso del suelo fue librado en gran parte a la voluntad de las empresas. No hubo un esquema definido de espacios públicos ni de inversión en infraestructuras. Los resultados han sido duramente criticados (Barnes et al., 1996; Gordon, 1996; Hinsley & Malone, 1996).

El nuevo urbanismo catalán supo capitalizar tanto la crítica posmoderna a la planificación funcionalista como las consecuencias negativas de la no-planificación, pregonada por los urbanistas posmodernos y los economistas neoliberales. La necesidad de desarrollar una práctica política y urbanística progresista (en el sentido político de la palabra, y no en el sentido que le da Choay) en un contexto económico, cultural y político completamente nuevo llevó al desarrollo del “nuevo urbanismo” y de la planificación urbana estratégica.

En el caso del Frente Marítimo y del viejo puerto de Barcelona se manifestó una voluntad de síntesis superadora entre los temas planteados por el posmodernismo (crítica de la planificación funcionalista, preservación del patrimonio, actuación a escala local, flexibilidad, participación de la sociedad civil y del capital privado, etc.) y una voluntad de reafirmación de lo público, tanto en lo que hace a la orientación de los procesos como en lo que se refiere a la organización de los espacios, a la provisión de sistemas viales y espacios públicos y al uso del suelo.

El modelo catalán tuvo influencia en la concepción teórica del proyecto de Puerto Madero, en Buenos Aires; pero éste se desarrolló en un contexto político nacional más semejante a la Inglaterra de Thatcher que a la Barcelona del PSOE.

6. El caso de Buenos Aires: el área central y el proyecto Puerto Madero

Según vimos en el punto 3, durante las décadas de 1980 y 1990 se verificaron algunas tendencias incipientes de deterioro de áreas centrales en la Ciudad de Buenos Aires. Durante la década de 1990 se elaboró un conjunto de políticas urbanas orientadas a revertir esas tendencias. En este trabajo comentaremos especialmente el proyecto de reciclaje y urbanización del Antiguo Puerto Madero.

En 1989 Carlos Grosso fue designado Intendente Municipal de la Ciudad de Buenos Aires por el presidente Carlos Menem². Durante su gestión, que duró hasta 1992, puso en marcha una serie de programas para el área central de la ciudad, como el Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo y el reciclaje de la manzana de San Francisco, entre otros. Estos programas tuvieron muchas de las características del nuevo urbanismo, a lo cual no fueron ajenas las vinculaciones institucionales con el Ayuntamiento de Barcelona, establecidas durante la década de 1980. Sus resultados fueron diversos. De todos modos, el proyecto más importante iniciado durante esa gestión fue sin duda el de Puerto Madero, impulsado en forma conjunta por la Municipalidad de Buenos Aires y el gobierno nacional. Este proyecto, suele ser considerado un ejemplo de operación urbana exitosa, pese a las polémicas que suscitó y sigue suscitando.

Puerto Madero ocupa una superficie de 170 hectáreas, ubicada en forma contigua al área central de la ciudad. Fue construido a fines del siglo XIX con asistencia técnica y financiera inglesa. Sus características de diseño generaron dificultades operativas desde su inauguración, lo que llevó a la construcción del llamado Puerto Nuevo en la década de 1920. Desde entonces comenzaron a elaborarse propuestas urbanísticas para el antiguo puerto. Hacia fines de la década de 1980, con la generalización del uso de contenedores, Puerto Madero resultaba decididamente obsoleto y era poco utilizado.

En 1989 un decreto del presidente Menem creó la Corporación Antiguo Puerto Madero cuyos accionistas eran, en partes iguales, el estado nacional y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires³. Las tierras del viejo puerto fueron transferidas a la Corporación, la cual debía elaborar un Plan Maestro para su urbanización. El primer Plan Maestro fue elaborado en el marco de un convenio con el Ayuntamiento de Barcelona por un equipo conjunto. Las críticas posteriores, en parte urbanísticas y en parte corporativas, impidieron que este plan llegara a aprobarse. Posteriormente se realizó un Concurso de Ideas y se formó un nuevo equipo, en el que participaron integrantes de los estudios premiados en el concurso y técnicos de la MCBA. Este equipo elaboró un nuevo Plan Maestro que fue presentado en 1992 y aprobado definitivamente en 1997, aun cuando el desarrollo del área ya se había

² Hasta la reforma constitucional de 1994 el intendente de la capital federal era designado por el presidente de la Nación.

³ Sin embargo, la capacidad de decisión no era igualitaria, ya que el directorio de la Corporación estaba formado por 2 representantes del municipio y 4 del Poder Ejecutivo nacional.

iniciado en 1991, con la venta y reciclaje de los antiguos depósitos situados en el Sector Oeste (es decir, en la franja más cercana al área central de la ciudad) (Domínguez Roca, 1993, 1999).

En la presentación del primer Plan Maestro, realizada a mediados de 1990 en la Sociedad Central de Arquitectos, los responsables del proyecto subrayaron que el mismo formaba parte de una estrategia orientada a revertir los incipientes procesos de deterioro que se observaban en el área central de la Ciudad, junto con los programas elaborados para la Avenida de Mayo y los barrios de Montserrat y San Telmo. Se suponía que el desarrollo de Puerto Madero serviría para “recentralizar” a Buenos Aires, es decir para retener actividades cerca del área central tradicional de la ciudad y contrarrestar la tendencia a desplazarse hacia la zona norte. De este modo, se contribuiría a “reequilibrar” el norte y el sur de la ciudad. Por otra parte, se planteaba el carácter “democrático” del centro, accesible a la totalidad de la población.

Muchas de las opciones del proyecto Puerto Madero fueron definidas en el primer Master Plan y se mantuvieron en el que se elaboró a partir del Concurso:

- Ante todo, el modelo de gestión: una corporación constituida como entidad pública de derecho privado, que, aún siendo de propiedad estatal (del estado nacional y de la municipalidad) tenía todas las características de una empresa privada; una sociedad anónima, que no recibe aportes monetarios del estado y que tiene absoluta autonomía de gestión
- También se mantuvieron algunos aspectos básicos de la propuesta urbanística, que de alguna manera son típicos del “nuevo urbanismo”: la existencia de una mezcla (“*mixing*”) de usos terciarios y residenciales, por contraposición a la zonificación monofuncional (“*zoning*”) de la planificación funcionalista; la preservación de los antiguos depósitos y otros edificios característicos del área, así como de los espejos de agua (dársenas o “diques”, donde operaban los buques); la definición de un esquema de espacios públicos, tanto verdes como viales, en el cuál se insertan los módulos de inversión a desarrollar por los promotores privados.

Ahora bien, más allá de estas definiciones básicas del proyecto hubo cambios importantes en el diseño propuesto, tales como una reducción sustantiva del volumen edificable (de 3 millones de metros cuadrados cubiertos en el primer plan maestro a 1,5 millón en el segundo); un aumento del área destinada a espacios verdes; y una modificación del trazado urbano, pasando de una propuesta que intentaba asemejarse al damero típico de Buenos Aires a otra estructurada a lo largo de un boulevard lineal principal, en sentido norte-sur y varios bulevares transversales de penetración, en sentido oeste-este.

A 15 años de iniciado este proceso, la Corporación se encuentra cerca de completar su cometido: las tierras han sido vendidas en su mayor parte, las construcciones privadas se han realizado o se encuentran avanzadas, las infraestructuras viales se han completado, algunos parques se han inaugurado y otros se encuentran en obra. En el llamado Sector Oeste hay una intensa actividad, vinculada con locales comerciales (especialmente gastronómicos), oficinas, una universidad privada y algunas viviendas tipo “loft”. En el Sector Este, cuyo desarrollo fue posterior, existe también una creciente actividad, con una proporción mayor de oficinas y viviendas. Puerto Madero se ha integrado en los circuitos turísticos de Buenos Aires y también en los paseos de la población de la ciudad. Por otra parte, la acción conjunta del Gobierno de la Ciudad⁴ y de la Corporación Puerto Madero permitió la recuperación de los espacios verdes de la Avenida Costanera Sur, que se encontraban sumamente deteriorados.

De este modo, podríamos decir que la operación Puerto Madero ha resultado exitosa como proyecto inmobiliario y como proyecto urbano, en cuanto a la generación de nuevos valores de uso para la Ciudad, los cuales por otra parte estarían contribuyendo a la competitividad de la ciudad a escala regional.

Ahora bien, cabe preguntarse en qué medida el proyecto ha contribuido a consolidar el área central de la ciudad y a revertir los procesos de deterioro que supuestamente se habían comenzado a detectar en ella.

Responder cabalmente esta pregunta requeriría disponer de una serie de indicadores que permitieran evaluar los distintos aspectos del “deterioro”, según se consideraron en el punto 4, y su evolución a lo largo del tiempo. No contamos con esos indicadores. Sin embargo, en una aproximación cualitativa y tentativa podríamos decir que Puerto Madero ha logrado retener en las proximidades del área central tradicional a algunas actividades que de otro modo hubieran tendido a desplazarse hacia el norte de la ciudad y del área metropolitana; desplazamiento que igualmente se ha verificado aunque quizás en una medida menor a la que se hubiera dado en caso de no existir este emprendimiento.

En contrapartida, la adición de esta nueva área al centro tradicional, puede en algunos casos, haber generado cierta “absorción” de actividades de este último. Es una cuestión de escalas: a escala de la ciudad, o del área metropolitana, el desarrollo de Puerto Madero puede haber servido para retener en el área central (ampliada por este proyecto) actividades que de otro modo hubieran podido desplazarse hacia zonas más alejadas; al mismo tiempo, al interior del área central, se habría producido cierto desplazamiento desde el centro

⁴ A partir de la reforma constitucional de 1994 la ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía y elige a sus propias autoridades; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) es reemplazada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) y el Intendente por un Jefe de Gobierno.

preexistente hacia el nuevo sector localizado en Puerto Madero. Ahora bien, todo lo dicho queda planteado en términos hipotéticos y requeriría una investigación empírica basada en indicadores adecuados que, por otra parte, debería enfrentar el siguiente problema: ¿cómo aislar en el análisis al “efecto Puerto Madero” de otros “efectos” de la evolución general de la economía nacional y de la ciudad?.

En cuanto a los efectos de “derrame” en las zonas próximas al área del proyecto, cabe señalar:

- a) La construcción de edificios de oficinas, muchos de ellos “inteligentes”, en las áreas de Catalinas Norte y Plaza Roma, contiguas a Puerto Madero, en el norte del área central de la ciudad;
- b) La recuperación ya mencionada del área de Costanera Sur, sobre la base de un convenio entre la Corporación Antiguo Puerto Madero y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- c) La localización de actividades tales como empresas de software y universidades privadas en una franja cercana a Puerto Madero, en el sur del área central.
- d) El auge del turismo en San Telmo y la Boca, que si bien no tiene relación directa con el proyecto de Puerto Madero (sino más bien con los efectos de la devaluación de 2001) presenta la posibilidad de importantes efectos sinérgicos, en la medida en que se establezcan circuitos turísticos que vinculen entre sí estos distintos barrios.

Cabe preguntarse por la apropiación social de los beneficios de esta operación, tanto desde el punto de vista del valor de uso como desde el punto de vista del valor de cambio.

En cuanto al *valor de uso*, es necesario distinguir entre el uso del espacio urbano como medio de producción y su uso como medio de consumo. En este sentido, los nuevos valores de uso urbanos radicados en Puerto Madero presentan una apropiación diferencial, como se ejemplifica a continuación:

- las oficinas administrativas, que constituyen medios de producción para las respectivas empresas;
- los restaurantes, hoteles y otros locales comerciales, que son al mismo tiempo medios de producción (desde el punto de vista de quienes prestan los servicios) y medios de consumo (desde el punto de vista de quienes los utilizan); en este caso se trata de un uso limitado a sectores de ingresos altos y medio altos, debido a los precios elevados;

- las viviendas, medios de consumo privado, destinados también a una demanda solvente;
- los espacios de uso público, y en especial los espacios verdes y peatonales, medios de consumo colectivo intensamente utilizados por amplias franjas de población, aunque de características socio-económicas variables según los días y horarios.

En cuanto al *valor de cambio*:

- La mayor apropiación de beneficios habría sido lograda por las empresas privadas que han participado en la construcción y comercialización de los edificios e infraestructuras, y en distinta medida, por las que se han localizado en el área para ofrecer bienes y servicios;
- Otra porción de valor de cambio ha sido apropiada por el estado nacional y por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de su participación en los dividendos de la Corporación Puerto Madero. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la ordenanza N° 44.945, que en 1991 habilitó el reciclaje de los primeros depósitos, estableció que los ingresos obtenidos por la participación en dichos dividendos se destinarían en un 50% a planes de vivienda, 23% a obras en el área de educación, 25% a obras en salud y 2% a obras en el área de la Reserva Ecológica de Costanera Sur; no contamos con información que nos permita establecer si esta disposición se ha cumplido estrictamente.
- Por último, deberían considerarse los salarios, sueldos y honorarios percibidos por obreros, empleados, técnicos y profesionales que han trabajado para las diversas empresas, involucradas en el proyecto, incluida la propia CAPM.

Otro punto de vista en la discusión sobre los costos y beneficios del proyecto plantea la comparación imaginaria con los beneficios sociales que podría haber generado otro tipo de uso, por ejemplo viviendas de interés social. Esta objeción es obviamente contrafactual, especialmente si se tiene en cuenta que cuando se discutió el proyecto prácticamente no aparecieron voces planteando esta posibilidad; de hecho, quienes se oponían al proyecto de reciclaje y urbanización planteaban la necesidad de destinar Puerto Madero a espacios verdes (por ejemplo, los Amigos de la Ciudad) o a continuar con actividades vinculadas a la operación portuaria (esto último, con menos énfasis).

Por último, también se ha señalado un conjunto de conflictos no resueltos en relación al transporte y la circulación (Domínguez Roca, 1997).

7. Recapitulación y conclusiones

- En la escuela de Chicago, el término “deterioro” se refiere a una situación física, espacialmente asociada con una situación de desorganización social
- Los usos posteriores son variados y requieren prestar atención al sentido que se le da en cada caso. En el esquema que proponemos se diferencian los aspectos físicos, funcionales y sociales del “deterioro central”.
- La noción de “deterioro”, en sus aspectos funcionales y sociales, implica juicios de valor en los que subyacen prejuicios de clase y posiciones ideológicas explícitas o implícitas.
- El modo en que se concibe la “recuperación” depende en gran parte del modo en que se entiende el “deterioro”.
- Esto incluye los diversos “aspectos” (formal, funcional, social) de la recuperación y las distintas visiones ideológicas subyacentes en relación a cada aspecto, especialmente en los aspectos funcionales y sociales.
- Las políticas de renovación urbana de los años '50 y '60 implicaron en muchos casos la destrucción de un patrimonio arquitectónico valioso, el reemplazo de usos residenciales por actividades terciarias y el desplazamiento de grupos sociales de nivel socioeconómico bajo por grandes capitales privados.
- Las políticas de rehabilitación de los años '80 y '90 han tendido a preservar las formas construidas, manteniendo sus funciones anteriores o cambiándolas por otras nuevas (reciclaje); desde el punto de vista de la apropiación social del espacio muchas veces han implicado el desplazamiento de grupos de bajos ingresos por otros de clase media o alta (gentrification); en otros casos se ha intentado garantizar la permanencia de los antiguos residentes.
- Los proyectos de reciclaje de puertos suelen presentarse como estrategias destinadas a revertir los procesos de deterioro de las áreas centrales de las ciudades. En la medida en que la concepción de la “rehabilitación” es subsidiaria de la concepción del “deterioro”, sería necesario especificar qué tipo de “deterioro” se pretende revertir en cada caso y de qué manera podría incidir en ese sentido el reciclaje del espacio portuario. Esta especificación resulta necesaria para la evaluación de los resultados de las operaciones ya realizadas y para el análisis crítico de nuevos proyectos.
- Las características y resultados de los proyectos de reciclaje de áreas portuarias obsoletas presentan diferencias significativas entre sí. Estas diferencias dependen de varios factores, entre los cuales podemos mencionar: el contexto político y

- económico, a escala nacional y local; las características del área objeto del proyecto; el modelo de gestión adoptado; y las características del proyecto propiamente dicho (propuesta de usos del suelo, esquema de transporte y circulación, etc.).
- Estos factores no actúan aisladamente: los resultados de un proyecto concreto dependen en gran parte de las relaciones de estos factores entre sí (por ejemplo, de la adecuación del modelo de gestión al contexto nacional y local y a las características del área, etc.).
 - En cualquier caso, el factor crítico parece ser el modelo de gestión, ya que éste es el que define la relación y la mutua adecuación (o no) entre los demás factores; en este sentido, es especialmente relevante cómo se define la relación entre lo público y lo privado, tanto en lo que se refiere a las modalidades de participación de los distintos actores como en lo que hace a la configuración del espacio (vías de circulación, espacios verdes, parcelas edificables, etc).
 - En el caso del proyecto Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires, uno de los argumentos empleados en su justificación lo consideró como parte de una estrategia orientada a revertir los incipientes procesos de deterioro central que se habrían manifestado durante la década de 1980, así como a restablecer el equilibrio entre el norte y el sur de la ciudad.
 - El proyecto Puerto Madero ha sido exitoso en muchos sentidos (especialmente en cuanto a desarrollo inmobiliario y en cuanto a la generación de nuevos valores de uso, incluyendo una cuota significativa de espacios de uso público y gratuito) . En lo que hace al tema específico de este trabajo se puede señalar que el proyecto habría logrado retener en el área central actividades que de otro modo hubieran podido desplazarse hacia la zona norte de la ciudad y del área metropolitana. También ha favorecido mejoras físicas y funcionales en zonas aledañas, tales como Costanera Sur, Catalinas Norte, San Telmo y la Boca. En cambio, no hay indicios de que haya contribuido de un modo significativo a mejorar las condiciones socio-habitacionales de la población residente en el área central (excluida la propia zona del proyecto, antes deshabitada y ahora poblada por grupos de altos ingresos).
 - Por último, no está evaluado el impacto de este proyecto en cuanto a la generación de actividad económica y empleo; se puede suponer que ha sido positivo, aunque resulta difícil estimar la magnitud y la localización espacial de estos impactos. Tampoco se conoce con precisión el monto y el destino de los ingresos generados para el sector público local y nacional por esta operación.

- En el caso de Buenos Aires la evidencia disponible permite afirmar que la mejora o empeoramiento de las condiciones socio-habitacionales en el área central durante diversos períodos históricos no ha dependido tanto de las políticas urbanas específicas para dicha área como de otras políticas más generales (macroeconómicas, salariales, de vivienda y de transporte, entre otras), las cuales han tenido una incidencia decisiva en la organización socio-espacial metropolitana y en las diversas áreas que la constituyen.
- Las ya conocidas críticas a la planificación urbana funcionalista y a las operaciones de renovación urbana asociadas con ella (su carácter tecnocrático y autoritario, su falta de respeto al patrimonio arquitectónico y a las diferencias culturales, etc.) dieron lugar por algún tiempo a una visión posmodernista que tendió a negar la utilidad de la planificación.
- Las nuevas políticas urbanas que se difundieron desde fines de los años '80, y en particular la "planificación urbana estratégica" pueden ser consideradas como la búsqueda de una síntesis superadora de, por un lado, la planificación urbana funcionalista y, por otro, de la negación posmodernista de toda forma de planificación. De hecho, las operaciones urbanas exitosas de las últimas décadas (entre las cuales se podría contar Puerto Madero) pueden ser consideradas como avances hacia esa síntesis.
- Sin embargo, la visión estratégica es una cáscara vacía si no se especifican los objetivos y los destinatarios de las políticas que se proponen. En ese sentido, si se entiende que el "deterioro" a superar es el de las condiciones materiales de vida de la población y que la "rehabilitación" a lograr es una mejora generalizada de dichas condiciones, el centro de atención deberá desplazarse de las "áreas centrales" a los sujetos sociales que las habitan. En ese sentido, los geógrafos pueden colaborar con un análisis crítico y estructural del espacio urbano y de los procesos socio-espaciales que lo configuran.

REFERÊNCIAS

BARNES, John; COLENUTT, Bob & MALONE, Patrick (1996) "London: Docklands and the State". In MALONE, Patrick (ed.) (1996) *City, Capital and Water*. Routledge, London and New York, pp 15-36.

BOOTH, Charles (1887) "The Inhabitants of Tower Hamlets (School Board Division), Their Condition and Occupations", en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 50, N° 2, june, pp 326-391.

BOOTH, Charles (1888) "The Condition of the People of East London and Hackney, 1887", en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 51, N° 2, june, pp 276-331.

BOOTH, Charles (1892-1897) *Life and Labour of the People in London*. Macmillan, London, 9 vol.

BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid

- BURGESS, Ernest W. (1924) "The Growth of the City: An Introduction to a Research Project", en *Publications of the American Sociological Society*, N° 18, pp 85-97; reimpresso en Robert Park, Ernest W. Burgess y Roderick D. McKenzie (1925) *The City*, University of Chicago Press, Chicago, pp 47-62. Traducido en Theodorson (1974), pp 69-81.
- BURGESS, Ernest W. (1929) "Urban Areas", en T. V. Smith y L. D. White (Eds.) *Chicago: An Experiment in Social Science Research*. University of Chicago Press, Chicago, pp 114-123.
- CARTER, Harold (1983) *El estudio de la Geografía Urbana*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1986) [1ª edición en francés: 1972] *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México.
- CORREA, Roberto Lobato (1993) *O Espaço Urbano*. Editora Ática, Sao Paulo.
- CHOAY, Françoise (1965) *L'urbanisme, utopies et réalités, une anthologie*. Seuil
- DE MATTOS, Carlos A. (2002) "Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?", en *EURE* (Santiago), vol. 28, N° 85, diciembre.
- DOMÍNGUEZ ROCA, Luis Javier (1993) "Nuevos papeles del Estado en la producción del espacio urbano. El caso de Puerto Madero, Ciudad de Buenos Aires, 1989-1992", en *Primeras Jornadas Platenses de Geografía*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía, La Plata, 12 al 15 de octubre, Tomo I, pp 136-163.
- DOMÍNGUEZ ROCA, Luis Javier (1997) "Reciclaje de puertos, accesibilidad, circulación: el caso de Puerto Madero", en *Cuadernos de Territorio*, N°9. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.
- DOMÍNGUEZ ROCA, Luis J. (1998) [1990] "Operaciones de recuperación de áreas urbanas en América latina: el papel del estado", en Escolar, M. y Moraes, A.C.R.: *Los nuevos roles del Estado en el ordenamiento del territorio*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, pp 247-262.
- DOMÍNGUEZ ROCA, Luis Javier (1999) "Dynamique urbaine et restructuration portuaire: le cas de Buenos Aires". En *CERUR. Notes de Recherche, Documents de travail, Études*. Centre d'Études et de Recherches Urbaines et Régionales – CERUR, N° 8, Paris.
- ENGELS, Federico (1974) [1845, 1892] *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Diáspora, Buenos Aires.
- FIREY, Walter (1974) [1945] "Sentimiento y simbolismo como variables ecológicas", en THEODORSON, George A. (compilador) (1974) *Estudios de Ecología Humana*. Labor, Barcelona, pp 419-432.
- GORDON, David L. A. (1996) "Planning, design and managing change in urban waterfront redevelopment". In *TPR – Town Planning Review*, vol.67, N°3, july.
- HALL, Peter (1996) *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- HARVEY, David (1998) [1990] *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu, Buenos Aires.
- HINSLEY, Hugo & MALONE, Patrick (1996) "London: Planning and Design in Docklands". In MALONE, Patrick (ed.) (1996) *City, Capital and Water*. Routledge, London and New York, pp 37-64.
- JACOBS, Jane (1961) *The death and life of great American cities*, Nueva York.
- MC KENZIE, R. D. (1974) [1926] "El ámbito de la ecología humana", en THEODORSON, George A. (compilador) (1974) *Estudios de Ecología Humana*. Labor, Barcelona, 57-68.
- PARK, Robert; Ernest W. BURGESS y Roderick D. MCKENZIE (1925) *The City*, University of Chicago Press, Chicago.
- QUINN, J.A. (1940) "The Burgess Zonal Hypothesis and Its Critics", en *American Sociological Review*, 5, pp 210-218.
- SANTOS, Milton (1978) *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. Hucitec, Sao Paulo.
- SCHNORE, L.F. (1965) "On the Spatial Structure of Cities in the Two Americas", en Ph. M. HAUSER y L. F. SCHNORE (compiladores) (1965) *The Study of Urbanization*. John Wiley and Sons, Nueva York, pp 347-398.

- SJOBORG, Gideon (1969) “Origen y evolución de las ciudades”, en la obra colectiva *La ciudad*. Alianza Editorial, Madrid, pp 37-54.
- THEODORSON, George A. (compilador) (1974) *Estudios de Ecología Humana*. Labor, Barcelona.
- TORRES, Horacio (1977) “Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires”, en Jorge E. Hardoy y Richard P. Schaedel: *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*. Ediciones SIAP, Buenos Aires, pp 197-232.
- TORRES, Horacio A. (1993) *El mapa social de Buenos Aires: 1940-1990*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires.
- TORRES, Horacio A. (dir.) (1999) “Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires: Buenos Aires y su contexto metropolitano”, en *Plan Urbano Ambiental. Vol. 1* Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- TORRES, Horacio A. (2001) “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *EURE – Revista latinoamericana de estudios urbano regionales* (Santiago de Chile), vol. 26, Nº 80, pp 33-58.