

COLECCIÓN ORLANDO FALS BORDA

Los límites de la gobernanza urbana
Modelos internacionales, discursos y actores en
los distritos económicos de Buenos Aires

COLECCIÓN ORLANDO FALS BORDA
Serie Tesis IEALC

Los límites de la gobernanza urbana

Modelos internacionales,
discursos y actores en los distritos
económicos de Buenos Aires

Carolina Gonzalez Redondo

Tesis de Doctorado dirigida por la Dra. Mercedes Di Virgilio
y codirigida por la Dra. Cecilia Zapata,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Colección
Serie Tesis IEALC

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
IEALC

Colección
Orlando Fals Borda

**EDITORIAL
EL COLECTIVO** 

Buenos Aires, 2022

Gonzalez Redondo, Carolina

Los límites de la gobernanza urbana : modelos internacionales, discursos y actores en los distritos económicos de Buenos Aires.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -IEALC, 2021.

Libro digital, PDF - (Orlando Fals Borda. Tesis IEALC)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8484-14-3

1. Gobierno Municipal. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3. Urbanismo.
I. Fernández, Blanca S., ed. II. Di Virgilio, María Mercedes, prolog. III. Título.
CDD 352.14

Diseño de tapa: Tatiana Kravetz

Diseño de interior: Francisco Farina

Corrección: Marina Wertheimer

Cuidado de la edición: Blanca S. Fernández

Editorial El Colectivo

www.editorialelcolectivo.com

contacto@editorialelcolectivo.com

Facebook: Editorial El Colectivo

Twitter: @EditElColectivo

IG: @EditorialElColectivo

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC)

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales

Marcelo T. de Alvear 2230,

C1122AAJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

<http://www.iealc.sociales.uba.ar>

iealc@sociales.uba.ar

 Esta edición se realiza bajo la licencia de **uso creativo compartido** o **Creative Commons**. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 **Atribución:** se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año).

 **No comercial:** se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

 **Mantener estas condiciones para obras derivadas:** sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Agradecimientos

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

En primer lugar, agradezco especialmente a mi directora de beca y de tesis, Mercedes Di Virgilio, con quien vengo transitando mi proceso formativo desde la tesis de grado. Su generosidad y sus comentarios, reconocimientos y palabras de aliento fueron fundamentales para que hoy me encuentre escribiendo estas líneas. Junto con ella, quiero agradecer a la co-directora de esta tesis, Cecilia Zapata, amiga y compañera, quien, desde un lugar afectuoso y comprometido, me acompañó en todo este proceso. También quiero reconocer el apoyo institucional recibido por parte de la Universidad de Buenos Aires y del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas que, mediante las becas de maestría UBACyT y de culminación de doctorado, permitieron que me dedicara de lleno al proceso de formación e investigación y concluir así mis estudios de maestría y doctorado. Asimismo, quiero agradecer especialmente a cada una y cada uno de los entrevistados de esta tesis, por su disposición y por compartir conmigo sus saberes, experiencias y percepciones.

Por otro lado, quisiera agradecer a mis compañeros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (AEU), del grupo de lectura entre pares, de la cátedra de Metodología en Investigación Social y de los distintos proyectos de investigación de los que formo parte. De todos ellos y ellas aprendí y aprendo cada día. No quisiera dejar de destacar el rol de las cuatro directoras del AEU (María Carman, Mercedes Di Virgilio, Gabriela Merlinsky y Carla Rodríguez) quienes, con su trabajo diario, generan y sostienen un espacio de formación e investigación comprometido con la realidad social.

Merecen un reconocimiento especial algunas compañeras y colegas que, con una actitud generosa y desinteresada, compartieron conmigo desde entrevistas y audios de observaciones llevadas a cabo en el marco de sus propias investigaciones, hasta impresiones, comentarios, lecturas y aportes que fueron fundamentales para la realización de este trabajo. Soledad Arqueros e Ivana Socoloff: ¡GRACIAS! Da mucho gusto cruzarse con personas de tal calidad humana, generosidad y compañerismo que hacen un poco más compartido este proceso que, por momentos, se siente tan solitario. En este mismo sentido, agradezco a las y los compañeros con quienes nos bancamos, frustramos, motivamos y acompañamos en este proceso de tesis: Florencia Aramburu, Marina Wertheimer, Denise Brikman, Mercedes Najman, Natalia Lerena, Vanesa Romualdo, Camila Chiara, y Andrés Scharager.

Para la elaboración de esta tesis también fueron fundamentales los aportes de distintos investigadores y docentes. Agradezco, en este sentido, a María Eugenia Goicoechea por los aportes realizados al plan de tesis y a los tres jurados de la tesis de maestría -Jorge Blanco, Guillermo Jajamovich e Ibán Díaz Parra- por los valiosos comentarios y recomendaciones que me permitieron hacer algunos ajustes de cara a la tesis doctoral. También agradezco a Silvina Romano y Luján Menazzi por recomendarme y compartirme bibliografía necesaria para la elaboración de la tesis. De la misma manera, quiero reconocer el trabajo de cada una y cada uno de los docentes del doctorado, especialmente a Carla Rodríguez, Mercedes González Bracco, Mario Pecheny y María Eugenia Contursi, cuyo trabajo docente contribuyó para avanzar en la escritura de este trabajo.

Por último, agradezco a mi familia, mis amigas y amigos, que hicieron que este proceso sea mucho más ameno. Especialmente a

mi compañero Federico, por aguantarme durante todo este proceso que, por momentos, fue difícil y por hacer mis días más lindos; a Rolo, por su compañía fiel; al flamenco, por ser el cable a tierra que me permite afrontar este y otros desafíos; y a Ana, que llegó justo en el último tramo de este proceso y me acompañó en la defensa de la tesis, haciéndose sentir desde la panza.

Índice

Prólogo.	11
Hacer estudios urbanos con espíritu flamenco	15
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	19
Introducción	
I. Acerca del objeto de este libro	24
II. La política de distritos en la comuna 4	
III. Definiciones conceptuales	28
IV. Estrategia teórico-metodológica.....	32
V. Estructura del libro	35
PRIMERA PARTE:	
TRASFONDO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL PARA ABORDAR LOS DISTRITOS PORTEÑOS	43
Capítulo 1	
La movilidad de modelos y discursos urbanos.	46
Debates que atraviesan el libro	
1.1. El debate global-local en el contexto de reestructuración capitalista	68
1.2. Propuesta para el abordaje de la movilidad de modelos y discursos urbanos	73 76
1.2.1. Desarrollo y territorio en el contexto de..... reestructuración capitalista	
1.2.2. Acerca de la articulación público-privada en el desarrollo urbano	83
1.3. Reflexiones preliminares	86
Capítulo 2	
Condiciones para la emergencia de la política de distritos porteña	95
2.1. El contexto metropolitano.....	
2.2. El sur como problema público	
2.2.1. El sur en perspectiva histórica	102
2.2.2. El sur en la actualidad. Condiciones de vida en	
las comunas 4 y 8	108
2.3. El proceso de renovación urbana en la comuna 4.....	112
2.4. Reflexiones preliminares	

SEGUNDA PARTE:	
DE MODELOS INTERNACIONALES Y ADAPTACIONES LOCALES. EL PROCESO DE MOVILIDAD DE LOS DISTRITOS ECONÓMICOS.....	
	121
Capítulo 3	125
De los modelos de aglomeración y las economías creativas a los distritos económicos	
3.1. Los debates en torno a las economías de aglomeración	131
3.1.1. Del distrito marshalliano a los debates de la geografía económica	157
3.1.2. El modelo de cluster	
3.2. Los debates en torno a las economías creativas.....	161
3.3. El trasfondo conceptual de los distritos económicos. Un abordaje desde el análisis de los discursos	169
3.4. Reflexiones preliminares	181
Capítulo 4	186
Las condiciones locales de la movilidad de políticas urbanas I. El distrito tecnológico: la construcción de un nuevo modelo	193
4.1. Un modelo “bueno, bonito y barato”	
4.2. El 22@ Barcelona y los vínculos con el distrito tecnológico	212
4.3. Reflexiones preliminares	214
Capítulo 5.	224
Las condiciones locales de la movilidad de políticas urbanas II. “El envío de los distritos”	235
5.1. Primer intento: “El distrito del diseño es Palermo, no es Barracas”	235
5.2. El distrito de las artes: adaptando el modelo del DT	242
5.3. El distrito del diseño: un nuevo intento	
5.4. Reflexiones preliminares.....	245
.....	247
..... TERCERA PARTE:	249
EL ESTADO Y LA CREACIÓN DEL “CLIMA DE NEGOCIOS”	253
Capítulo 6.	255
Las modalidades de intervención pública en la implementación de la política de distritos	285
6.1. Los distritos al compás de la agenda pública	
6.2. El Estado mediador y facilitador	

6.3. Reflexiones preliminares	11
5.2. El distrito de las artes: adaptando el modelo del DT	15
5.3. El distrito del diseño: un nuevo intento	19
5.4. Reflexiones preliminares	19
Capítulo 7.	24
La renovación urbana en los barrios de los distritos	
7.1. La dimensión material del proceso de renovación urbana. Análisis de la inversión pública	28
7.1.1. Las exenciones impositivas	32
7.1.2. La inversión destinada a la implementación de la política de distritos	35
7.1.3. Las inversiones destinadas a obra pública en las áreas de los distritos	43
7.2. La dimensión simbólica de la renovación urbana. Análisis de las narrativas sobre los distritos	46
7.2.1. Distrito de las artes	46
7.2.2. Distrito del diseño	68
7.2.3. Distrito tecnológico	68
7.3. Reflexiones preliminares	73
CUARTA PARTE:	76
LAS RESPUESTAS DEL SECTOR PRIVADO ANTE LOS INCENTIVOS DE LA POLÍTICA DE DISTRITOS	
Capítulo 8	83
El distrito tecnológico: una apuesta sobre seguro	
8.1. El lugar y momento “oportunos”	86
8.2. “La deuda nunca cumplida”	
8.3. Sobre la “oportunidad inmobiliaria”	
8.4. Reflexiones preliminares	95
Capítulo 9	
El distrito de las artes: “ni chicha, ni limonada”	102
9.1. La “apuesta” pendiente	108
9.2. Agilizando la “apuesta”	108
9.3. “Somos diversos, no tenemos por qué articular”	112
9.4. Reflexiones preliminares	
Capítulo 10	
El distrito del diseño: del potencial a la supervivencia	
10.1. Un distrito con “potencial”	
10.2. “No es el momento”	
10.3. Reflexiones preliminares	

Epílogo.

De éxitos y fracasos. La confianza en el derrame

Reflexiones finales 121

I. La producción de ciudad desde la lente de la movilidad de políticas 125

II. Ampliando las escalas y flujos de circulación bajo análisis

III. El análisis comparado de los distritos económicos 131

IV. Algunas críticas a los modelos de cluster y de economías y ciudades creativas 157

V. Aportes metodológicos

VI. Hacia nuevos interrogantes 161

Listado de siglas 169

Referencias bibliográficas

Anexos 181

Glosario: términos de análisis del discurso 186

193

212

214

224

235

235

242

245

247

249

253

255

..... 285

Prólogo

Hacer estudios urbanos con espíritu flamenco

A Carolina le encanta el flamenco. Es *bailaora* de flamenco, en su casa se respira mucho flamenco, ha ido y sigue en contacto con la región en la que se originó el flamenco (Andalucía, España), etc. etc. No sé si saben, pero una de las hipótesis más extendidas acerca del origen del flamenco es que surge como una conjunción de diferentes tradiciones –desde los romances cantados castellanos hasta la música de los moriscos o la sefardí–. Es decir, el origen del flamenco es el mestizaje y la combinación de sonidos y silencios diversos. Pareciera que en su origen, entonces, estuvo ese mestizaje musical que tuvo lugar en los maravillosos paisajes de la zona de Cádiz y en sus puertos. La pasión de Carolina por el flamenco evoca, también, su recorrido académico. Egresada de la Carrera de Ciencias de la Comunicación (2012), hizo una Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (2018) y, recientemente, un Doctorado en Ciencias Sociales (2020). En este derrotero de carreras y tesis (debo señalar que cada una de estas instancias fue acreditada con una tesis) Carolina –como el flamenco– fue recuperando y aprendiendo de diferentes disciplinas propias del campo de las ciencias sociales, articulando y combinando herramientas conceptuales y metodológicas diversas. Su recorrido académico responde, así, a la misma esencia del flamenco: el mestizaje de tradiciones, de conceptos y de metodologías, en este caso propias del campo académico-científico.

Acompañar este recorrido no fue tarea sencilla. Se supone que la función de quienes somos directorxs de tesis es, justamente, dirigir, orientar, señalar el camino. ¿Cómo llevar adelante semejante objetivo con una persona que en su esencia es flamenco? Es potente,

impetuosa, por demás inteligente y, además, hipercreativa. Me di cuenta ni bien la conocí, siendo aún estudiante de la Carrera de Ciencias de la Comunicación (2010): Carolina no necesitaba dirección. En ese entonces, yo no tenía tanta experiencia guiando tesis y becarios. Sin dudas, aun cuando se trataba de dirigir una tesina de grado, con Carolina las cosas no podían ser sencillas. Sin embargo, poco a poco fui advirtiendo que mi lugar en la vida académica de Carolina era acompañarla de tal manera de que esa potencia intelectual, esa vitalidad y esa rebeldía que la caracterizan –en su vida cotidiana e intelectual– pudieran plasmarse en producciones académicas sólidas y contundentes que expresaran –como el flamenco– una combinación armoniosa de conceptos y métodos respetuosos de los principios fundamentales de investigación científica en el campo de las ciencias sociales. Y ahí fuimos –y ahí vamos desde entonces– en un recorrido compartido que lleva ya más de 10 años.

Decir que escribir este prólogo me llena de alegría, es poco. En mi camino como directora de gran cantidad de tesis y becarios (mi SIGEVA CONICET dice que ya van más de cincuenta) tuve la inmensa suerte de construir con muchos de ellos vínculos entrañables. Carolina, afortunadamente, no fue la excepción. Llegar a este punto del camino me genera mucha satisfacción, personal e intelectual.

Hablemos ahora, entonces, del libro de Carolina. El libro sintetiza y actualiza el trabajo de investigación que dio lugar a la tesis que le permitió alcanzar el título de Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires: “La política de distritos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires: Modelos internacionales, actores locales y territorio (2008-2019)”. Con base en ese trabajo, el libro da cuenta del proceso de surgimiento, definición e implementación de la política de distritos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2019). Con la creación del Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires, en 2007, el Gobierno porteño comenzó a impulsar más activamente y a darle forma sistemática a una política que promueve la radicación de empresas e instituciones de un mismo sector económico en áreas específicas de la ciudad. A esa política se la denomina *política de distritos económicos*. El libro se centra en el análisis del devenir de dicha iniciativa en la zona sur de la Ciudad, que concentra tres distritos: Arte, Diseño y Tecnológico –además del distrito de Gobierno¹–. Lo hace desde

1 El distrito del Deporte se localiza en la zona sudoeste de la Ciudad.

el abordaje de movilidad de políticas (*policy mobility*) que le permite a la autora abordar los vínculos entre esta política urbana y los discursos sobre desarrollo, territorio y gestión urbana que circulan en un contexto internacional de reestructuración neoliberal. El análisis presta especial atención a la relación entre actores estatales y empresariales, así como a los procesos que esta política está propiciando en el territorio.

Una de las novedades que expresa el libro de la Dra. Gonzalez Redondo es la combinación de métodos y técnicas que habitualmente no dialogan entre sí. Por un lado, la investigación se apoya en una multiplicidad de fuentes que permiten la producción de evidencia con sistemas de información geográfica y análisis geoestadístico. Dichos hallazgos son interpretados a la luz de la información que surge de entrevistas a informantes clave y actores vinculados en la política, observaciones en territorio y fuentes documentales secundarias (normativa, planes plurianuales de inversión, materiales de prensa del GCBA, etc.) que nutren habitualmente el análisis de políticas públicas desde una perspectiva cualitativa. Además de esta apuesta que supone el manejo de estrategias de producción y análisis datos cualitativos y cuantitativos, el trabajo se potencia con la aplicación de un dispositivo para el análisis de los discursos que –desde la perspectiva de la escuela francesa– recupera herramientas de las teorías de la enunciación y la argumentación. Esta es, sin dudas, una de las contribuciones teórico-metodológicas más importantes de la obra.

A partir de un abordaje desde el análisis de los discursos, tal como señala la autora, se advierte que los distritos porteños recuperan selectivamente supuestos vinculados a los modelos de *cluster* y de economías y ciudades creativas. También se reconocen rastros y huellas de los discursos sobre desarrollo territorial, gobernanza urbana y planificación estratégica urbana. De este modo, la política se sustenta en una *trama discursiva* que articula selectivamente múltiples premisas y concepciones sobre el desarrollo, el territorio y la gestión urbana. Asimismo, también gracias al análisis discursivo, la autora advierte una particular combinación de premisas de distintos modelos y herramientas de gestión que circulan internacionalmente en diferentes ciudades –entre ellos el 22[@] de Barcelona y el Caohejing Hi-Tech Park (CHJ) de Shangai– apuntando a la dimensión territorial del proceso de movilidad de la política.

La novedosa aplicación que hace Carolina del análisis del discurso se nutre, además, de elementos propios de la sociología política que colaboran en el análisis de trayectorias y de los mundos sociales de pertenencia de los sujetos que dieron vida a los distritos. Esta herramienta fue clave para comprender cómo la política se encarna y se define localmente, y cuáles –y por qué motivos– se eligen determinados modelos en detrimento de otros.

Además de proponer un abordaje metodológico novedoso, que combina elementos propios de la geografía y la sociología con herramientas para el análisis de los discursos, el libro contribuye a pensar la articulación entre procesos que se dan en múltiples escalas en la fase actual de acumulación capitalista. Sin dudas, el abordaje desde la movilidad de políticas le permite a la autora escapar de la dicotomía local-global y centrarse en cómo interactúan ideas, discursos y actores –que circulan por múltiples escalas– en la formulación de políticas urbanas y en la producción de ciudad.

Desde esta perspectiva combinada y mestizada –podríamos decir evocando la metáfora del flamenco– el libro realiza aportes al campo de la movilidad de políticas. El más importante es el dispositivo teórico-metodológico que la autora pone en práctica para analizar los discursos que circulan a nivel internacional, poniendo en evidencia la dimensión relacional y escalar de los procesos de movilidad.

Finalmente, el libro da cuenta de las estrategias, percepciones y relaciones de los actores empresariales protagonistas de la política en su interacción con actores del gobierno, generando un aporte al campo de los estudios urbanos para poder pensar las relaciones entre actores estatales y empresariales en la producción de la ciudad.

Hasta aquí, las notas sobre este primer libro. Con Carolina somos afortunadas, nos sigue quedando camino para recorrer juntas. Nos esperan nuevos libros en el grupo de investigación y la Cátedra que compartimos y, lo mejor aún, en nuestra vida. En este recorrido –que, como dije, lleva más de diez años– agradezco a Carolina haberme dado la posibilidad de contagiarme algo de su espíritu flamenco.

María Mercedes Di Virgilio
Buenos Aires, octubre de 2021

Introducción

I. Acerca del objeto de este libro

Este libro parte de dos conjuntos de interrogantes. La política de distritos económicos, implementada desde el año 2008 en la ciudad de Buenos Aires, recupera en su entramado discursivo elementos de distintos modelos y herramientas de gestión urbana de gran circulación internacional, como son los modelos de *cluster* (Porter, 1995; 1998) y de economías y ciudades creativas (Florida, 2002; 2007; Lazzarretti, 2008; Caravaca Barroso y González Romero, 2009; García *et al*, 2013; 2016; Frost-Kumpf, 1998; Hyslop, 2012). El primer grupo de interrogantes profundiza en el proceso de circulación de estos modelos al escenario local. Nos preguntamos, ¿cómo llegaron al ámbito de la ciudad de Buenos Aires?; ¿qué actores intervinieron en la formulación de la política de distritos en su versión local? ¿Se trata de un proceso de importación-exportación, con actores, escenarios y circunstancias específicas (Novick, 2009; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017)? ¿O, por lo contrario, constituye un proceso de diseminación y circulación, que remite a procesos más difusos e inciertos (Novick, 2009; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017)?

Un segundo conjunto de inquietudes profundiza en el análisis comparado de los distritos en el sur de la ciudad. Si bien se produjeron investigaciones sobre algún distrito en particular, todavía falta avanzar en la comprensión de la política en su conjunto. De ahí que nos preguntemos, ¿qué actores intervienen en la implementación de los distintos distritos? ¿Qué intervenciones públicas

y privadas se reconocen en cada uno de ellos? ¿Cómo se articulan estas intervenciones con los procesos previos de renovación urbana en cada zona? ¿Qué procesos de transformación socio-territorial se observan en los barrios comprendidos por esta política?

Estos interrogantes se inscriben en un marco de preocupaciones más amplio que se pregunta por las fuerzas, los procesos, los actores y los discursos que intervienen en la producción de las ciudades en el contexto de reestructuración capitalista neoliberal. En el campo de los estudios urbanos, se reconocen algunos enfoques –como el de la teoría de las ciudades globales (Sassen, 1991; 1995)– que tienden a explicar los procesos urbanos en curso como una consecuencia (más o menos determinada) del nuevo rol que asumen las ciudades en el contexto de reestructuración económica, poniendo el acento explicativo en las transformaciones globales (Cuervo González, 2003a, 2003b, 2004, 2006; Duhau, 2014). Desde otra perspectiva, otros trabajos y documentos vinculados al campo de la gestión pública sostienen que el reescalamiento de los territorios estratégicos (Sassen, 2003), producido a partir del proceso de globalización, otorga un rol protagónico a las ciudades como nudos articuladores de los flujos de la economía global (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Sassen, 2003, 2007; AL-LAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018).

Aquí buscamos matizar ambos enfoques, salir de la dicotomía local-global y partir de una concepción multiescalar del territorio, de los procesos y las políticas urbanas. Esto implica reconocer que los procesos de reestructuración capitalista se despliegan simultáneamente en escalas múltiples e interconectadas (Brenner, 2004). Asimismo, obliga a dar importancia al concepto de *territorio* (Santos, 1996; López de Souza, 1995) y a reconocer la capacidad de agencia y la racionalidad históricamente situada de los actores (Jessop, 2014a), entendiendo que lo que estos hacen, deciden e interpretan tiene un impacto en el devenir de la política y, por tanto, en el territorio.

En este marco, analizamos el proceso de surgimiento, formulación e implementación de la política de distritos en el sur de la ciudad de Buenos Aires (2008-2019). Prestamos atención a las particularidades de cada distrito y de sus barrios de emplazamiento, y a los vínculos que se trazan entre esta política y los discursos sobre desarrollo, territorio y gestión urbana que circulan en el contexto internacional de reestructuración neoliberal. Para

ello, retomamos un conjunto de trabajos (Hoyt, 2006; McCann y Ward, 2010; 2011; Peck, 2009; Peck y Theodore, 2010; Prince, 2010; Temenos y McCann, 2012) que estudian la relación entre procesos globales y locales, a partir de analizar la movilidad de políticas urbanas, en su doble dimensión relacional y territorial (McCann y Ward, 2010).

Partimos de una primera hipótesis que sostenía que las características que asume la política de distritos y las transformaciones socio-territoriales que esta propicia son producto de la interacción entre procesos de acumulación de capital a escala global y las características socio-territoriales, económicas y políticas del escenario nacional y local. Al retomar muchas de las premisas de los modelos sobre desarrollo territorial que se definen e implementan en otras latitudes, la política de distritos se vincula con procesos de escala global. Pero, a la vez, al interactuar con el territorio, esta política adopta necesariamente características propias del ámbito local, produciendo modalidades específicas de neoliberalización (Harvey, 2005; Peet, 2001; Theodore, Peck y Brenner, 2009; Brenner, Peck, y Theodore, 2011 2011).

Los hallazgos producidos en el marco de esta investigación llevaron a reformular esta hipótesis original sobre las transformaciones que la política estaba propiciando en el territorio. En su lugar, adoptamos la noción de procesos que, con un carácter dinámico y no acabado, resulta más adecuada para dar cuenta de los emergentes de la investigación y, a la vez, señalar no solo las rupturas sino también las continuidades. La nueva pregunta por los procesos permite mostrar tanto las persistencias como las novedades que introduce la política de distritos en el extenso proceso de configuración del neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck, y Brenner, 2009) en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, despeja la pregunta por el impacto territorial de los distritos –difícil de contestar en términos metodológicos por el carácter abierto e inconcluso de la política, por la multiplicidad de actores involucrados, por la diversidad de intervenciones públicas y privadas que tienen alcance en las zonas bajo estudio, etc.– y privilegia el análisis de la implementación de la política, la articulación entre actores y los procesos que se observan en los barrios intervenidos.

A su vez, el pasaje de la noción de transformaciones hacia la noción de procesos derivó en un recorte teórico y metodológico que llevó a centrar la mirada en dos tipos de actores que intervienen

en la definición e implementación de la política de distritos: los actores estatales y los actores empresariales. El foco en las percepciones, estrategias e intervenciones de estos actores, así como la atención a sus vínculos en el procesamiento de esta política, conduce a reflexionar sobre los procesos de gobernanza urbana, sus alcances y –sobre todo– sus limitaciones. Reconocemos la participación de otro tipo de actores en la implementación de los distritos y, de hecho, esta se menciona a lo largo del libro. Sin embargo, los emergentes producidos en el marco de la investigación arrojaron que, con excepción del distrito de las artes, donde sí hay organizaciones que confrontan abiertamente la política, este tipo de actores no han tenido un rol central ni en la definición, ni en la implementación de los distritos económicos. Así, el recorte en actores estatales y empresariales responde a su mayor peso en el curso de acción de esta política y a una vacancia de conocimiento.

En los últimos años se produjeron valiosas investigaciones en torno a los distritos económicos, con las cuales esta investigación dialoga. Parte de estos estudios se centran en las transformaciones socio-territoriales que estas iniciativas están propiciando, y enfatizan en la dinámica inmobiliaria y en los procesos de valorización del suelo que tienen lugar en estos barrios (Díaz, Ferme, y Raspall, 2010; Lerena, 2016; 2019, 2020 y, Goicoechea, 2016; 2017; 2018). Algunos de ellos focalizan en las intervenciones y percepciones de organizaciones territoriales y asociaciones vecinales (Goicoechea, 2016; Thomasz, 2016, 2017; Hernández, 2015, 2017). Otros ponen el foco en la dimensión simbólica de estas transformaciones (Hernández, 2015, 2017, Thomasz, 2016, 2017; Gonzalez Redondo, 2019); mientras que un grupo de trabajos se pregunta por las racionalidades políticas presentes en los discursos de las autoridades locales en relación a los distritos (Socoloff *et al.*, 2012; Socoloff, 2013). Son más escasos, en tanto, los estudios que caracterizan –en clave comparativa– los distritos ubicados en el sur de la ciudad (Arqueros Mejica y Gonzalez Redondo, 2017). Asimismo, ninguna de estas investigaciones se ha preguntado por las ideas y modelos que toma de referencia la política de distritos. En este sentido, el abordaje desde la movilidad de políticas, el análisis comparado de los tres distritos de la comuna 4, y el foco en la articulación entre actores estatales y empresariales aportan una mirada novedosa sobre esta política urbana.

II. La política de distritos en la comuna 4

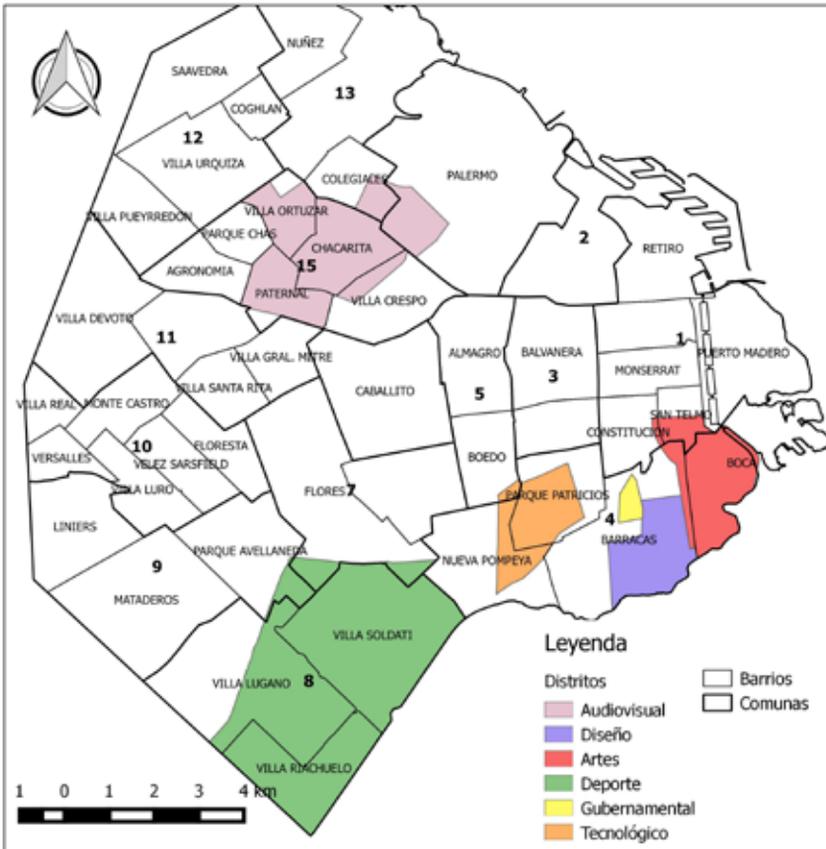
Desde el año 2008, el gobierno local proyecta la creación de seis distritos especializados, que profundizan y extienden el proceso de renovación urbana desplegado en la zona sur de la ciudad desde la década del noventa (capítulo 2) y que, al desarrollarse de manera sistemática, pretendían romper con la lógica fragmentaria de las intervenciones urbanas precedentes (Goicoechea, 2016). Por un lado, se proyectan cinco distritos económicos, que constituyen áreas específicas en las que se promueve la radicación de empresas e instituciones de un mismo sector económico, mediante exenciones impositivas, créditos blandos e infraestructura. Por el otro, se formula el distrito gubernamental, que buscaba relocalizar el sector público (en lugar de empresas privadas), en un predio del barrio de Barracas en donde funcionan tres hospitales públicos de atención a la salud mental. Debido a la fuerte resistencia por parte de organizaciones sociales y trabajadores de estos hospitales, este proyecto fue interrumpido (ver Gonzalez Redondo, 2015; 2018; 2019). Sin embargo, los distritos económicos sí fueron efectivamente implementados.

Así es como, en la actualidad, existen cinco distritos (ver mapa 1): el Distrito Tecnológico (DT, Ley N° 2972/08), el Distrito Audiovisual (DAu, Ley N° 3876/11), el Distrito de las Artes (DA, Ley N° 4353/12), el Distrito del Diseño (DDi, Ley N° 4761/13), y el Distrito del Deporte (DDe, Ley N° 5235/14). Con excepción del DAu, todos se emplazan en barrios de la zona sur de la ciudad y son presentados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) como una nueva propuesta para resolver el “desequilibrio territorial” y, a la vez, como una oportunidad para mejorar la inserción de Buenos Aires en la economía global (capítulo 3).

Esta investigación se centra en los tres distritos ubicados en la comuna 4: artes, diseño y tecnológico. Dado que nuestro foco es el sur de la ciudad, el distrito audiovisual –ubicado en los barrios del norte, con características territoriales muy diferentes– no forma parte del análisis. Asimismo, hemos dejado de lado el distrito del deporte, situado en la comuna 8, porque la intervención estatal en esta zona adopta características y prioridades específicas que lo diferencian de los otros casos (ver Arqueros Mejica, 2017). Al momento de escritura de este libro, el distrito del deporte se encuentra interrumpido: no cuenta con una estructura institucional que se ocupe de su gestión y organización, así como tampoco tiene

empresas radicadas. Por lo contrario, las intervenciones públicas en esta zona se concentran en la urbanización de la Villa 20 y en la venta y/o concesión de terrenos públicos para la realización de una serie de emprendimientos público-privados, siendo uno de los principales la Villa Olímpica.

Mapa 1. Ubicación de los distritos



Fuente: elaboración propia en base a información del GCBA.

En 2008 se crea el distrito tecnológico, que promueve la radicación de empresas vinculadas a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en un polígono que abarca gran parte del barrio de Parque Patricios, un sector de Nueva Pompeya y unas pocas manzanas de Boedo. Posteriormente, a fines de 2012, se sanciona la ley del distrito de las artes que busca la instalación de

emprendimientos culturales vinculados a las artes visuales y escénicas, la literatura y la música en un área que comprende al barrio de La Boca y el sector sur de San Telmo. En el distrito del diseño, creado en 2013 en el barrio de Barracas, se incentiva la instalación de firmas dedicadas al diseño en distintos rubros (industrial, textil, gráfico, multimedial, publicitario, de calzado e indumentaria, de muebles, entre otros).

Para la atracción de estos emprendimientos, el gobierno local ofrece una serie de incentivos, entre los que se destacan los beneficios tributarios, financieros e inmobiliarios para las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades promocionadas (ver tabla 1). Estos beneficios incluyen la exención de entre 10 y 20 años en los impuestos de Ingresos Brutos (IIBB), Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), sello, y derecho de delineación y construcción; y la formulación de líneas de crédito a tasa subsidiada a través del Banco Ciudad. De manera complementaria, en cada distrito se privilegian distintas estrategias que se relacionan con las características de la actividad promocionada y del área en cuestión y con las negociaciones que se llevaron a cabo durante el proceso de aprobación de cada ley (capítulos 4 y 5). Esto se complementa a su vez con inversión pública orientada a la renovación urbana de las áreas involucradas en los distritos (capítulo 7).

En este libro, concebimos a los distritos como una política “paraguas”, que engloba las distintas iniciativas públicas orientadas a la renovación urbana de estos barrios del sur. Esto significa que incorporamos, en el análisis, los distintos elementos de la intervención pública (tercera parte), desde los beneficios impositivos –propios de la política de distritos– hasta las inversiones en infraestructura, transporte, espacio urbano y equipamiento; así como también los aspectos simbólicos de la política. Esto supone tener en cuenta el entramado discursivo que ponen en juego los distintos actores para transformar las imágenes, sentidos y narrativas que pesan sobre los barrios que forman parte de los distritos. Así, lo que podría pensarse como iniciativas aisladas, aquí es analizado en su totalidad, teniendo en cuenta cómo se articulan, solapan y complementan las distintas intervenciones sobre el territorio.

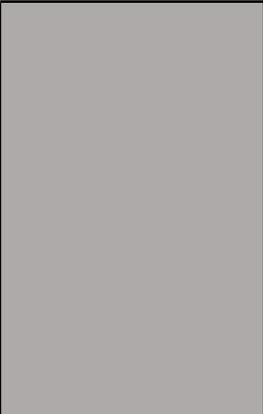
En cuanto al recorte temporal, cabe señalar que los distritos económicos son iniciativas que están en curso y, por lo tanto, constituyen procesos dinámicos que manifiestan modificaciones constantemente. Para su estudio fue necesario realizar un recorte temporal

y establecer un punto de corte en donde situarnos para poder abordar el caso. Este libro comprende desde el año 2008, cuando se crea el primer distrito, el tecnológico, hasta septiembre de 2019, momento en que cerramos el trabajo de campo. A su vez, a lo largo de este período, tuvimos en cuenta las distintas temporalidades de cada uno de estos distritos. De todas formas, dado que las políticas urbanas operan sobre un espacio que es forma y contenido (Santos, 1996), consideramos aquellas propuestas e intervenciones que tuvieron por objeto la zona sur de la ciudad -particularmente la comuna 4- y que operan como condición de posibilidad para el despliegue de la política de distritos (capítulo 2).

Tabla 1. Comparación de los beneficios en los tres distritos de la comuna 4, según normativa

Beneficios tributarios	Exención de IIBB, ABL, sello, derecho de delineación y construcción*.		
		Detracción base imponible para IIBB del importe de exportaciones de productos vinculados a la actividad.	
Beneficios financieros	Líneas de crédito a tasa subsidiada.		
		Subsidios para certificados de calidad.	
		Zona prioritaria para construcciones ecológicas, con subsidio.	

Beneficios inmobiliarios	<p>Se incorpora explícitamente la figura del “desarrollador o promotor de infraestructura” e incluye el cómputo del 25% de la inversión como pago a cuenta de IIBB por todas las actividades que se realicen en CABA.</p> <p>Con la nueva Ley N° 6390 del Distrito Audiovisual y de las Artes, sancionada en diciembre de 2020, se amplía el cómputo como pago a cuenta de IIBB de toda la actividad gravada en CABA de un 50% del monto invertido si el inmueble se destina a audiovisuales y de un 80% del monto invertido si el inmueble se destina a actividades artísticas. Los desarrolladores de infraestructura artística ya inscriptos en la Ley N° 4353 reciben automáticamente el incremento en el beneficio. Se promueven los proyectos de usos mixtos, lo que implica que el inmueble debe destinarse en un 50% a estas actividades.</p> <p>Con la Ley N° 6391 del Distrito del Diseño se incorporó la figura de desarrolladores de infraestructura gastronómica. Asimismo, se amplía al 80% del monto invertido para el pago a cuenta de IIBB de todas las actividades que se realicen en CABA.</p>		<p>Se exime del pago del derecho de delineación y construcción a todas las obras nuevas que destinen el 50% de la superficie a la actividad promocionada.</p> <p>En las Leyes N° 6390, N° 6391 y N° 6392 se crea la figura de proyectos de usos mixtos, entendidos como aquellos que destinan al menos un 50% de la superficie del inmueble a la realización de alguna de las actividades promocionadas en cada distrito. Aquellas personas humanas y jurídicas que realicen inversiones en proyectos de usos mixtos en estos distritos tienen un beneficio del 25% del monto invertido como pago a cuenta de IIBB resultante del ejercicio de su actividad en CABA.</p>
	Estímulos poblacionales		<p>Exención de ABL a los inmuebles que alquilen o compren los empleados de empresas beneficiarias dentro del distrito.</p>
<p>Líneas de crédito con tasa subsidiada para los empleados de las empresas beneficiarias para la compra de inmuebles.</p>			

<p>Otros beneficios</p>	<p>Beneficio y asesoramiento para proyectos por ley de promoción cultural o mecenazgo.</p>	<p>Articulación con el IncuBA. Según la nueva Ley N° 6391, los ingresos derivados de la venta minorista de los beneficiarios contarán con una base mínima no imponible mensual equivalente al doble de la establecida por la categoría más alta del Régimen Simplificado de IIBB.</p>	
--------------------------------	--	---	---

* Los plazos de los beneficios del distrito de las artes, del diseño y tecnológico se extienden hasta el 2035, según las Leyes N° 6390, N° 6391 y N° 6392, de diciembre de 2020.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa de cada distrito.

III. Definiciones conceptuales

III.a. Acerca del Estado, los actores y las políticas públicas

Las políticas públicas son producidas a partir de la interacción desigual de diversos actores, en distintos ambientes institucionales y cruzando fronteras organizacionales (Marques, 2013). Así, partimos de reconocer la incidencia de los actores locales y extra-locales en el devenir de las políticas urbanas y en la producción de las ciudades. Un actor se constituye como tal cuando toma posición para incidir en una cuestión, entendida como un asunto socialmente problematizado (Oszlak, 2011; Oszlak y O'Donnell, 1981). A la vez, las tomas de posición de los actores reflejan una estrategia de acción que se apoya en su dotación relativa de recursos de poder y en las expectativas de comportamiento de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1981). Este posicionamiento acerca de la capacidad de acción estratégica de los actores implica reconocer dos cuestiones importantes: la relativa autonomía del accionar del actor y que lo que los actores deciden y hacen importa históricamente (Acuña y Chudnovsky, 2013: 46). Esta autonomía relativa remite al concepto de racionalidad históricamente situada, entendida como una racionalidad producida y actuando dentro de relaciones sociales y de

contextos específicos (Jessop, 2014a), lo que permite reconocer la complejidad de la acción a partir de abandonar el cálculo maximizador individualista, pero sin caer en reduccionismos estructuralistas de una historia sin actores (Acuña y Chudnovsky, 2013).

Esta investigación focaliza en las percepciones y estrategias desplegadas por dos tipos de actores que intervienen en el procesamiento de la política de distritos: los actores estatales y los actores empresariales. Reconociendo la multiposicionalidad de los actores que transitan por estos universos porosos (Menazzi y Jajamovich, 2019), incorporamos en el análisis las trayectorias biográficas y profesionales de los *sujetos que habitan y dan vida* a la política de distritos (Bohoslavsky y Soprano, 2008). Para el análisis de los actores empresariales, retomamos algunas herramientas de la sociología económica (Beltrán, 2007, 2011; Canelo y Castellani, 2017; Castellani, 2009; Castellani y Gaggero, 2012; Gaggero, 2012), cuyos conceptos principales recuperamos a lo largo del análisis (cuarta parte).

En tanto, con actores estatales nos referimos a todas aquellas agencias, reparticiones y organismos de los distintos niveles y esferas de gobierno –junto con los funcionarios y agentes públicos que en ellas transitan– involucrados en la definición y sostenimiento de esta política pública. Así, incorporando herramientas de la sociología política (Bohoslavsky y Soprano, 2008; Gené, 2011; Giorgi, 2014; Hurtado Arroba, Paladino, y Vommaro, 2018; Morresi y Vommaro, 2011; Vommaro y Gené, 2017), focalizamos en las trayectorias, prácticas y percepciones de los actores que encarnan el Estado. Esta perspectiva del “Estado en acción” es la que habilita el estudio de las políticas públicas, se trata de un Estado “desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 99).

Como sostiene Jessop (2014), no es el Estado el que actúa, sino los grupos específicos de políticos y funcionarios estatales de distintos niveles, que activan los poderes y las capacidades específicas del Estado. Desde una mirada materialista, la sociedad está envuelta en una contradicción irresoluble, atravesada por antagonismos irreconciliables, y aun cuando el Estado se sitúe aparentemente por fuera de ella para moderar y dirimir esos conflictos, estos permean sus instituciones y sus prácticas (Harvey, 1970). Así el Estado es una relación de fuerzas y, por tanto, sus ramas y aparatos, su

derecho y sus instituciones están atravesados por las contradicciones de la sociedad (Poulantzas, 1979; O'Donnell, 1977).

La posición paradójica del Estado remite a que, por un lado, este constituye un conjunto institucional, entre otros, de una determinada formación social, por lo que es parte de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, carga con la responsabilidad de mantener y reproducir la cohesión social del cual no es más que una parte (Jessop, 2014a). Esta perspectiva subraya el carácter eminentemente conflictivo de la forma estatal, tensionando la idea fundante del Estado moderno como expresión de un interés y una voluntad general. La propia noción de “interés general” es en verdad un constructo ideológico (Poulantzas, 1979) y no puede haber un interés general que tienda a absorber constantemente los intereses individuales. Desde esa perspectiva, el poder estatal es un espacio conflictivo, más que un espacio de consenso, y su abordaje requiere considerar este carácter conflictivo.

Ahora bien, el Estado es resultado de múltiples presiones, no solo de aquellas que derivan de la estructura social clasista. De ahí que para el análisis de la acción estatal sea necesario considerar las relaciones y tensiones intra-estatales (Bohoslavsky y Soprano, 2008). Para la comprensión de la política que aquí analizamos es preciso considerar el papel del aparato estatal, que es resultado de la sedimentación histórica de distintos programas y estrategias (Oszlak y O'Donnell, 1981). Cada toma de posición puede crear o modificar nuevas estructuras y funciones, afectar derechos adquiridos, y generar incluso superposición de tareas, en resumen, modificar las relaciones de poder instituidas al interior del aparato estatal (Poulantzas, 1979; Oszlak, 1980). Esta investigación aborda la política de distritos considerando esta complejidad en el interjuego de distintos poderes y niveles del Estado. Así, tomamos como elementos de análisis las aparentes incongruencias y contradicciones de la política bajo estudio y de los organismos a cargo de su ejecución.

Asimismo, nos aproximamos a nuestro caso de estudio en el marco más amplio del conjunto de cuestiones en agenda, fundamentalmente teniendo presente aquellas políticas de renovación urbana que se están llevando adelante en la ciudad de Buenos Aires. Tal como señalan Oszlak y O'Donnell (1981: 122), “la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte en función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas [...] respecto de otras cuestiones”. En este sentido, conocer la composición de

la agenda y la configuración de conflictos y coaliciones en que los actores de nuestro caso están involucrados facilita la comprensión de la política estudiada.

III.b. Acerca de las políticas urbanas y el territorio

En este trabajo damos importancia a las nociones de espacio y territorio, y su peso a la hora de analizar los efectos de las políticas urbanas. El espacio es “un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones” (Santos, 1996: 54). Mientras que el sistema de objetos constituye la totalidad de las existencias, “toda herencia de la historia natural y todo resultado de la acción humana que se objetivó”, las acciones son lo propio del hombre, su actividad, que tiene siempre una intencionalidad. Así, el espacio es forma y contenido. La forma es el sistema de objetos, la materialidad del espacio que es producto del pasado, el espacio dado; pero a la vez el espacio es contenido, acontecimiento, es acción transformadora (Santos, 1996). Los objetos y acciones están cargados de sentido, de ahí que esta noción de espacio no solo remita a lo funcional, sino también a lo simbólico, como dos planos mutuamente imbricados (Haesbaert, 2013).

Distinguimos entre forma y acontecimiento solo en una dimensión analítica, dado que en verdad el espacio está siempre siendo transformado. Como señala Massey (2009: 17, traducción propia), “el espacio está siempre haciéndose [...], es producto de nuestro mundo en marcha”. El acontecimiento actualiza la forma, pero a la vez la forma es condición para el acontecimiento (Santos, 1996; Soja, 2000). De este modo, la dimensión espacial adquiere la misma importancia que la temporal para comprender el comportamiento social. El denominado giro espacial –que cobra fuerza a partir de finales del siglo pasado– equipara en un mismo nivel las dimensiones de lo social, lo histórico y lo espacial (Soja, 2000). Y esta es la perspectiva que aquí retomamos para concebir al espacio.

Ahora bien, el espacio –en tanto producto de relaciones sociales– está también atravesado por relaciones de poder, que implican posibilidades diferenciales de apropiación material y simbólica del mismo. Así el espacio está teñido de poder, a la vez que el poder tiene su espacialidad, su localización en el espacio (Massey, 2009). Concebimos al territorio como el espacio jerarquizado, atravesado por múltiples relaciones de poder materiales y simbólicas (Haesbaert, 2013; Lopes de Souza, 1995), resultado y proceso de

las luchas y dinámicas de las fuerzas sociales por la apropiación del espacio (Di Virgilio, 2010; Di Virgilio y Rodríguez, 2016).

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

Pero, además, la política urbana opera sobre un territorio específico, la ciudad. En nuestro contexto, la ciudad capitalista. En las sociedades capitalistas, la urbanización es, ante todo, “una multitud de procesos privados de apropiación del espacio” (Topalov, 1978: 10) y es, a la vez, el marco espacial en el que se reúnen las condiciones generales de la producción capitalista, tanto de producción y circulación del capital, como de reproducción de las fuerzas de trabajo (Lojkin, 1979; Topalov, 1978). Así, la ciudad provee al capital las condiciones de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo y del conjunto de medios de producción preconstituidos y, de esta forma, se reducen los gastos y tiempos de circulación del capital facilitando los procesos de acumulación (Harvey, 1975; Lefebvre, 1974; Lojkin, 1979; Topalov, 1978). Es el Estado, a través de la orientación de sus políticas urbanas, el que garantiza gran parte de estos bienes y servicios (infraestructuras, equipamientos sociales, etc.), permitiendo “que se excluyan de la esfera del capital los sectores no-rentables necesarios a la producción” (Topalov, 1978: 13). A su vez, el Estado es quien provee otros medios para la reproducción del capital, a través de marcos regulatorios especiales, subsidios, financiamiento, sistema tributario, etc. (Lojkin, 1979). Es precisamente este rol del Estado, en su nivel local, el que analizamos en detalle a lo largo de este libro, en relación a la política de distritos (tercera parte).

Esta producción capitalista del espacio genera múltiples contradicciones (Lefebvre, 1973), entre ellas, la que se da entre la ganancia capitalista y la necesidad social. Esto vuelve al espacio urbano, a la

ciudad, escenario y objeto de múltiples conflictos. En este sentido, es posible ampliar la mirada de la ciudad no solo como ámbito que garantiza las condiciones generales de la producción capitalista (Topalov, 1978) sino también como producto social, resultado de intereses y valores en disputa (Lezama, 1993). Esto es así en la medida en que los distintos actores estatales y no-estatales intervienen en forma asimétrica en la producción de la ciudad. Como veremos, estas disputas también se expresan en el plano simbólico, en las percepciones e ideas que los distintos actores tienen sobre la ciudad y sobre cómo esta debería ser.

Cabe resaltar, entonces, la dimensión simbólica de la política urbana y del espacio urbano. Del mismo modo que las prácticas de los sujetos llenan de recorridos el espacio urbano y lo dotan de sentido, esas prácticas están a la vez marcadas por el espacio que habitan y en el que socializan (Subirats, 2011). Las concepciones sobre el espacio y su expresión en la implementación de políticas públicas producen transformaciones materiales en el ordenamiento de la vida cotidiana (Harvey, 1990). Así entendidas, las políticas urbanas “son expresiones de la comprensión contemporánea de lo urbano” (Cochrane, 2007: 13), a la vez que producen el espacio urbano, sugieren modos de habitarlo, de recorrerlo, modifican las prácticas de los sujetos y producen sentido en torno a sus usos y usuarios legítimos¹. Así, el análisis de los discursos y representaciones sobre la política de distritos, y sobre los barrios en que se despliega, acompaña todo el desarrollo del libro. De ahí que, dentro de la estrategia metodológica, demos especial importancia al análisis del entramado discursivo de la política (apartado IV.a).

IV. Estrategia teórico-metodológica

Llevamos a cabo una estrategia metodológica cualitativa, con orientación empírica, descriptiva e interpretativa, que permitió focalizar en las particularidades de esta política urbana. La investigación se basa en un estudio de caso, entendido como un método holístico que “permite abordar explicaciones en términos de cómo suceden los hechos y por qué; y cuáles son las razones inmediatas y el contexto en el que tienen lugar” (Sautu, 2003: 80). Nos apoyamos en un diseño de carácter flexible y emergente, en el que los distintos

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

componentes y momentos de la investigación se articulan en forma móvil y no lineal (Mendizabal, 2006; Navarro, 2009). Este tipo de diseño permitió ajustar las preguntas y objetivos de investigación durante el transcurso de la investigación, ante los emergentes que se produjeron durante la producción de evidencia empírica. Cabe señalar que los planos teórico y empírico estuvieron permanentemente imbricados entre sí y se construyeron interactivamente durante la investigación. Así, las categorías y la articulación conceptual se fueron construyendo a lo largo del proceso de investigación –y fundamentalmente en el momento de escritura de este manuscrito- en una circularidad de recolección y construcción de evidencia empírica y conceptualización.

Combinamos diversas fuentes y técnicas de recolección de datos. Por un lado, sistematizamos fuentes documentales vinculadas a la política de distritos, tales como marcos normativos, partidas presupuestarias, versiones taquigráficas de sesiones de la Legislatura porteña y de audiencias públicas, gacetillas de prensa y materiales gráficos elaborados por los actores involucrados en la política. Para el análisis de las intervenciones públicas (capítulo 7), recuperamos información elaborada por distintos organismos del GCBA, tales como planes plurianuales de inversión, inversiones en obras pública, listado de equipamiento en salud, educación y cultura; información sobre medios de transporte e infraestructura urbana, etc.² Estos datos fueron procesados mediante un programa para el análisis de sistemas de información geográficos (SIG). Otros documentos consultados fueron los planes urbanísticos y documentos de diagnóstico elaborados por diversas instituciones académicas en convenio con el GCBA (o la MCBA, en algunos casos) e informes elaborados por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Asimismo, para la reconstrucción del contexto conceptual e histórico del caso de estudio, llevamos a cabo un relevamiento bibliográfico sobre las tradiciones teóricas focalizadas en las economías de aglomeración y las economías y ciudades creativas (capítulo 3) y sobre el proceso de urbanización de la ciudad de Buenos Aires y las políticas de renovación urbana más recientes (capítulo 2).

Por otro lado, realizamos entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados en el procesamiento de la política, entre ellos ex y actuales funcionarios públicos, agentes del GCBA, empresarios, agentes del sector inmobiliario, etc. (ver tabla 1 de Anexos). También

2 Información disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>.

incorporamos como insumo algunas entrevistas realizadas por colegas en el marco de otras investigaciones, a quienes agradecemos especialmente por su colaboración³. Finalmente, esto se complementó con la asistencia a eventos y visitas guiadas por los distritos, organizadas por distintos organismos del GCBA; así como también intervenciones de los funcionarios a cargo de la política en distintos eventos dirigidos a empresarios y agentes del sector inmobiliario.

Realizamos un análisis interpretativo de estos datos, que implicó poner en relación y problematizar la información sistematizada y el corpus construido con diversas categorías analíticas derivadas de teorías sustantivas vinculadas a los estudios urbanos, las políticas públicas y la sociología política y la sociología económica (apartado 3). Para ello, nos apoyamos en un programa para el análisis de datos cualitativos, que facilitó la tarea de organizar, codificar y establecer relaciones entre los datos construidos. Asimismo, la problematización de la información construida fue un aspecto fundamental de nuestra estrategia metodológica porque entendemos que las fuentes de las que proviene reflejan sus propias visiones e intenciones con respecto al objeto de estudio y están atravesadas por estrategias discursivas específicas. En este sentido, combinamos este análisis interpretativo con un análisis riguroso y sistemático de un corpus heterogéneo de discursos, a partir de un dispositivo formulado *ad hoc*, al que nos referimos en el punto IV.a de esta introducción. Esto permitió el abordaje de la dimensión discursiva de la política de distritos, retomando la perspectiva de la escuela francesa de análisis de discurso y algunas herramientas que ella ofrece. Este tipo de abordaje de las políticas urbanas ha sido escasamente visitado en las investigaciones que indagan cómo la acción pública interviene en procesos de desarrollo urbano. Por este motivo, tanto el dispositivo construido como los resultados obtenidos se consideran importantes hallazgos de este estudio.

Si bien pusimos en práctica una estrategia cualitativa, también hicimos uso de algunas herramientas cuantitativas para caracterizar las condiciones de vida en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, focalizando en las áreas comprendidas por los tres distritos de la comuna 4 (capítulo 2). Analizamos indicadores demográficos, socio-económicos, educativos y habitacionales provenientes

3 Estas entrevistas o audios con intervenciones de funcionarios públicos fueron facilitadas por María Eugenia Goicoechea, Ivana Socoloff y Natalia Lerena, a quienes agradecemos muy especialmente. Hacemos una referencia más específica en la primera aparición de algún fragmento de cada una de estas entrevistas. También lo mencionamos en la tabla de entrevistas disponible en los anexos.

de diversas fuentes oficiales, principalmente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC) del GCBA. Algunos de estos análisis se apoyaron, a su vez, en el trabajo con SIG. Al permitir el análisis de información georreferenciada, objetos espaciales y sus interrelaciones, el trabajo con SIG habilita nuevas interpretaciones. Los SIG suponen un cambio paradigmático que incluye “un conjunto de procedimientos técnicos y metodológicos que permiten: por un lado, tratar la espacialidad de los datos, y por otro, favorecer el estudio de la realidad desde enfoques multidimensionales e integrados, como son el tiempo, el espacio y “las personas” que interactúan con el territorio en un momento determinado” (Manzano Moreno, 2012: 13). En esta investigación utilizamos los SIG, por un lado, para hacer una caracterización de las condiciones de vida de la población en el territorio comprendido por la política de distritos. Y, por el otro, para aproximarnos al modo en que se expresa esta política en el territorio, fundamentalmente cómo se distribuyen diferencialmente, hasta el momento, las intervenciones públicas y privadas en los tres distritos de la comuna 4 (tercera y cuarta parte del libro).

IV.a. Enfoque teórico-metodológico para el abordaje del entramado discursivo en torno a la política de distritos

Esta investigación se apoya en el análisis del discurso como una herramienta teórico-metodológica transversal. En este apartado exponemos el enfoque teórico que elegimos para el abordaje de los discursos y el dispositivo que construimos para su análisis. Definimos aquí los conceptos principales, lo que no quita que en los distintos capítulos puntualicemos en alguna definición específica -en una nota al pie- pertinente para ese análisis concreto. A su vez, en los anexos incorporamos un glosario con los términos para el análisis del discurso utilizados en este libro.

En primer lugar, quisiéramos plantear algunas consideraciones sobre la conformación del corpus de análisis que, como sostienen Aguilar *et al* (2014: 52), “es el resultado de un proceso de trabajo analítico que permite articular sus elementos [...] a partir de un conjunto de interrogantes estabilizados-delimitados-orientados por una pregunta de investigación”. Nuestro corpus es heterogéneo, reúne discursos pertenecientes a diversos tipos y géneros discursivos, producidos en diferentes contextos espacio-temporales, desde diferentes instituciones; según la pregunta que oriente el análisis en

cada caso. Así, por ejemplo, en la segunda parte del libro, el corpus está constituido por versiones taquigráficas de la Legislatura, notas de opinión escritas por funcionarios, entrevistas a estos mismos funcionarios, prólogos de libros y material de difusión sobre los distritos, los fundamentos de los distintos proyectos de ley y boletines electrónicos del distrito tecnológico. Luego, en la tercera parte, el corpus se compone, fundamentalmente, de entrevistas a funcionarios y agentes públicos, de algunas entrevistas a empresarios y de notas periodísticas referidas a los distritos. Finalmente, en la cuarta parte del libro, el corpus está conformado casi exclusivamente por entrevistas realizadas a empresarios y agentes culturales.

Hecha esta aclaración, pasemos ahora a la definición de algunos conceptos centrales. Nos apoyamos en Verón (1988: 126) para definir al discurso de modo amplio, en tanto “configuración espacio-temporal de sentido”, como fragmento de la semiosis social, entendida esta última como “dimensión significativa de los fenómenos sociales en tanto procesos de producción de sentido” (Verón, 1988: 125). Su inscripción en una red semiótica implica reconocer que todo discurso tiene unas condiciones de producción⁴, un contexto de emergencia que lo constituye. Los discursos circulan en la arena de lo social, influenciándose y produciendo nuevos sentidos, es decir, no flotan en el vacío, sino que son el resultado de procesos de producción y, por tanto, deben analizarse en relación con sus condiciones de producción, entre las que se encuentran otros discursos (Verón, 1988).

Ahora bien, como advierte Verón (1988), la distinción entre discurso y sus condiciones productivas es únicamente metodológica porque la dimensión significativa es constitutiva: “la semiosis está a ambos lados de la distinción: tanto las condiciones productivas cuanto los objetos significantes que nos proponemos analizar contienen sentido” (Verón, 1988: 128-129). Así, según este autor, es en la semiosis donde se construye lo real, desterrando la idea de que el discurso representa o refleja la realidad.

Otra característica del discurso, tal como lo comprendemos aquí, es que se encuentra atravesado y desbordado por voces ajenas,

4 La inscripción de todo discurso en una red semiótica implica reconocer que tiene unas condiciones de producción, un contexto de emergencia que lo constituye. Los discursos circulan en la arena de lo social, influenciándose y produciendo nuevos sentidos, es decir, que no flotan en el vacío, son el resultado de procesos de producción y, por tanto, deben analizarse en relación con sus condiciones de producción, entre las que se encuentran otros discursos (Verón, 1988).

discursos-otros, en forma constitutiva (Montero, 2014). Siguiendo a esta autora, reconocemos que hay dos niveles de emergencia de la voz ajena en el discurso propio. Existe, por un lado, un nivel constitutivo o inconsciente, inherente a la práctica del lenguaje, que se vincula con la inevitable presencia del otro en el discurso y que no siempre es lingüísticamente aprehensible. Se trata de un nivel de análisis preponderantemente interdiscursivo y que aparece en los distintos autores relacionados con la escuela francesa de una u otra manera con términos distintos⁵. En otro nivel de análisis, aparece aquello que es lingüísticamente aprehensible y accesible, donde se identifican las operaciones enunciativas o argumentativas. Aquí Montero refiere a las nociones de memoria discursiva (Courtine), polifonía (Bajtín), heterogeneidad mostrada⁶ (Authier), pero también las de doxa⁷ y topos (Ducrot, Amossy). Este último conjunto de nociones reúne herramientas para abordar los modos de emergencia de la palabra ajena en la superficie del discurso, en el enunciado.

5 Las nociones de interdiscurso (Pecheux), dialogismo (Bajtín), heterogeneidad constitutiva (Authier-Revuz), polifonía (Ducrot) y más vinculado a la teoría de la argumentación, topos y doxa (Ducrot, Amossy).

6 Las nociones de heterogeneidad constitutiva y mostrada, formuladas por Authier-Revuz (1984), permiten vincular los niveles de análisis inter e intradiscursivo. La heterogeneidad constitutiva se vincula con la noción de interdiscurso y con la dimensión de otredad que es inherente al discurso y a la subjetividad. La mostrada, en tanto, se relaciona con el nivel enunciativo, con aquellas formas lingüísticas que hacen aparecer la voz ajena en el discurso, formas que pueden ser marcadas (como por ejemplo a través de las citas directas) o no marcadas (que aluden a la presencia implícita del otro, como el discurso libre, la ironía, etc.) (Authier-Revuz, 1984). Las formas lingüísticas de heterogeneidad mostrada “representan modos diversos de negociación del sujeto hablante con la heterogeneidad constitutiva de su discurso” (Authier-Revuz, 1984: 99). Así el autor vincula la heterogeneidad mostrada y constitutiva entre sí, poniendo en relación el análisis intra e interdiscursivo (Montero, 2014: 261).

7 La doxa “corresponde al sentido común, es decir, a un conjunto de representaciones socialmente predominantes cuya verdad es incierta” (Plantin, 2002: 190). Amossy (2000) refiere a los elementos dóxicos (topos retóricos, lugares comunes, ideologemas) como aquellos saberes compartidos en los que se apoya la argumentación. Siguiendo a la autora, el análisis de los elementos dóxicos permite reconocer el funcionamiento discursivo y las modalidades a partir de las cuales un discurso se orienta a construir consenso, polemizar, conseguir un impacto, o –como en nuestro caso– legitimar acciones. Desde nuestro posicionamiento teórico, el concepto de doxa permite abordar la articulación entre el nivel constitutivo y el intradiscursivo en tanto que la argumentación está anclada en la doxa “que atraviesa, a su pesar, al sujeto hablante, que lo ignora tanto más cuanto que está profundamente inmerso en ella. Si la argumentación implica una intencionalidad y una programación, ellas se conciben tributarias de un conjunto dóxico que condiciona al locutor y del cual él está, la mayor parte de las veces, lejos de tener una clara conciencia” (Amossy, 2000: 6).

Ahora bien, Montero (2014) también sostiene que estos dos niveles remiten a dos modos diferentes de identificar la emergencia del sujeto en el discurso: uno constitutivo, en el que el sujeto es hablado por el discurso, es un sujeto del inconsciente atrapado por las formaciones discursivas e ideológicas. Y el otro, en el que el sujeto es aprehensible, identificable, consciente, es el nivel en que se sitúan las operaciones enunciativas y argumentativas, donde el sujeto-enunciador⁸ aparece incorporando de distintos modos las voces ajenas, administrando la polifonía. Estos dos tipos de subjetividad son complementarios y se ponen en juego de modo simultáneo (Amossy, 2005; Montero, 2014).

Esta perspectiva invita a pensar en la dimensión conflictiva que constituye todo discurso, en tanto que su sentido no es unívoco, existe una lucha por su fijación. No hay una “democracia discursiva”: no cualquier voz es legítima en cualquier momento y lugar. Las tematizaciones no son aleatorias, sino que responden a tendencias hegemónicas y leyes tácitas que regulan lo posible de ser dicho en un momento dado (Angenot, 1989). Este concepto de hegemonía discursiva (Angenot, 2010) –que podemos situar en ambos niveles de análisis– reenvía al concepto de formación discursiva. Acuñado por Foucault (1969) y reformulado por Pecheux (1971), hace referencia a “lo posible de ser dicho desde una posición dada en una coyuntura dada” (Pecheux, 1971 citado en Maldidier, 1990: 206). Según este autor, las formaciones discursivas son la forma material y discursiva de las formaciones ideológicas; son el “conjunto complejo de actitudes y representaciones que no son ni individuales ni universales, pero remiten más o menos directamente a posiciones de clase en conflicto” (Pecheux: 1990, 102, citado de Montero, 2014). Las formaciones ideológicas están habitadas por el conflicto y se componen de una o muchas formaciones discursivas. Las palabras cambian de sentido al pasar de una formación discursiva a otra. Y la formación discursiva solo se mantiene y se constituye a través del interdiscurso⁹ (Maingueneau, 1996).

8 Figura discursiva que designa al ser de enunciación construido en el acto de comunicación. Es el sujeto, garante de la enunciación, que se construye por el propio discurso. El enunciador no debe concebirse como un punto fijo y compacto; por lo contrario, es a la vez condición y efecto de la enunciación (Charaudeau y Maingueneau, 2002). En el nivel intradiscursivo, el sujeto-enunciador aparece incorporando las distintas voces ajenas, administra la polifonía.

9 Los primeros trabajos de la escuela francesa de análisis del discurso estuvieron muy vinculados al concepto de ideología elaborado por el filósofo marxista Louis Althusser (1970). Así predominó un esfuerzo por articular las teorías del discurso, la ideología y el psicoanálisis, con Pecheux como gran exponente (Charaudeau y

Recapitulando, reconocemos ambos niveles de emergencia de la voz ajena en el discurso propio, uno constitutivo, inaprehensible para el sujeto, relacionado con el interdiscurso y otro que se manifiesta en la superficie del discurso, que es lingüísticamente aprehensible, al que asociamos con el intradiscurso. A partir del análisis de las operaciones enunciativas y argumentativas situadas en este último nivel es posible acercarnos al primero, ya que la dimensión de la heterogeneidad constitutiva del sujeto y de su decir deja huellas¹⁰, marcas y señales materiales en la superficie del enunciado, “huellas que nos permiten reponer las voces ajenas, pero también la operación de sutura que el sujeto realiza sobre su propio decir” (Montero, 2014: 270).

Algunos autores han hecho un esfuerzo teórico que permite vincular ambos niveles de análisis. Uno de ellos es Authier-Revuz (1984), a partir de los conceptos de heterogeneidad constitutiva y mostrada. El primero se vincula con la noción de interdiscurso y con la dimensión de otredad que es inherente al discurso y a la subjetividad. El segundo, en tanto, se relaciona con el nivel enunciativo, con aquellas formas lingüísticas que hacen aparecer la voz ajena en el discurso, formas que pueden ser marcadas (como por ejemplo a través de las citas directas) o no marcadas (que aluden a la presencia implícita del otro, como el discurso libre, la ironía, etc.) (Authier-Revuz, 1984). Las formas lingüísticas de heterogeneidad mostrada “representan modos diversos de negociación del sujeto hablante con la heterogeneidad constitutiva de su discurso” (Authier-Revuz, 1984: 99). Así, el autor

Maingueneau, 2002). En las primeras obras de Pecheux, el interdiscurso permanece inaccesible al sujeto, como un exterior específico del proceso discursivo. Es algo anterior y exterior a la formación discursiva, es parte del inconsciente, de lo impensado y aparece en la superficie del discurso como huellas de construcciones discursivas anteriores, lo que Pecheux denomina preconstruido. Sin embargo, hacia fines de la década del setenta, y en sintonía con los cambios de la época, Pecheux reformula algunas de sus nociones teóricas (Maldidier, 1990), y el interdiscurso aparece como algo aprehensible lingüísticamente debido a su carácter material. Este desplazamiento de la acepción del interdiscurso tiene consecuencias teórico-metodológicas: “si en una primera etapa el análisis del discurso se ocupaba del discurso del Otro, posteriormente será el discurso de otro(s) lo que ocupará la atención” (Montero, 2014: 251), lo que habilita a trabajar en otro nivel de análisis que es el de la enunciación. A partir de fines de la década del setenta el foco de estudio de la escuela francesa se trasladó hacia la enunciación y, posteriormente, a la argumentación (Montero, 2014).

10 Son propiedades del discurso que se relacionan con los procesos de producción social del mismo. El análisis del discurso apunta a identificar las marcas lingüísticas en la superficie discursiva (índices de la deixis, subjetivemas, apelativos, modalidades, etc.), ponerlas en vínculo con sus condiciones de producción y así transformarlas en huellas del proceso semiótico de construcción de lo real (Verón, 1988).

vincula la heterogeneidad mostrada y constitutiva entre sí, y pone en relación el análisis intra e interdiscursivo (Montero, 2014: 261). Otros autores preocupados por las estrategias argumentativas, como Amossy (2000) y Angenot (2010), también han recuperado conceptos que se sitúan entre ambos niveles. Uno de ellos es el de hegemonía discursiva (mencionado en párrafos anteriores), definido como

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

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

En este sentido, a lo largo de los distintos capítulos nuestro análisis se situará en el nivel intradiscursivo, ese plano aprehensible al que nos referíamos, pero teniendo como horizonte su vínculo con el interdiscurso, con las formaciones discursivas y con la heterogeneidad constitutiva. Para ello, utilizamos algunos elementos de las teorías de la enunciación y de la argumentación. En relación con la primera, el análisis de ciertos recursos lingüísticos y estrategias enunciativas –como el uso de los tiempos y modos verbales, los deícticos, apelativos, subjetivemas y modalidades¹¹– nos permite identificar, por un lado, efectos de sentido¹²; por el otro, el tono

11 Siguiendo a Contursi (s.f.), es la marca dada por el sujeto a su enunciado, o la adhesión del hablante a su propio discurso. Constituyen estrategias enunciativas que permiten identificar efectos de sentido de distinto tipo, como por ejemplo distancia enunciativa, efectos de verdad, efectos de responsabilidad, énfasis o restricción de la aserción, ocultamiento de los agentes de las acciones, entre otros. Existen modalidades de distinto tipo: A) Modalidad de la enunciación: refiere a la relación que establece el enunciador con el enunciatario (declarativa, interrogativa, imperativa, exclamativa). B) Modalidad del enunciado: refiere a la forma en que el enunciador presenta el contenido de su enunciado; ya sea en relación a su evaluación (modalidades lógicas) o su apreciación (modalidades apreciativas). A su vez, las modalidades lógicas se dividen en ontológicas (que remiten al estado de cosas, a las nociones de verdad/falsedad); las epistémicas (expresan creencias y conocimientos); las deónticas (que refieren al deber ser del mundo).

12 Entendiendo que la semiosis y, por tanto, la producción de sentido es infinita

y el cuerpo –el *ethos*– que construye el enunciador a lo largo del enunciado. Siguiendo a Maingueneau (1996), todo discurso posee una vocalidad que se manifiesta a través de un tono e implica una determinación de un cuerpo del enunciador. Es el *ethos* que se va construyendo a lo largo del enunciado pero sin aparecer de modo explícito. Ese *ethos* juega el papel de garante de la enunciación, al que se le atribuye un carácter y una corporalidad que se apoyan en representaciones sociales valorizadas o desvalorizadas. La identificación del *ethos* asociado al enunciador permite advertir el posicionamiento del enunciador, el lugar social desde el que habla, el enunciatario que construye y los ámbitos institucionales que legitiman su enunciado, en asociación con una determinada formación discursiva (Foucault, 1969).

En cuanto a las herramientas de las teorías de la argumentación, identificamos –cuando es pertinente– los elementos dóxicos que se ponen en juego (topos retóricos, lugares comunes, ideologemas), entendidos como los saberes compartidos en los que se apoya la argumentación (Amossy, 2000). Siguiendo a la autora, el objetivo de este tipo de análisis es reconocer el funcionamiento discursivo y las modalidades a partir de las cuales un discurso se orienta a construir consenso, polemizar, conseguir un impacto, o –como en nuestro caso– legitimar acciones. Desde el posicionamiento teórico aquí adoptado, el concepto de doxa permite abordar la articulación entre el nivel constitutivo y el intradiscursivo, en tanto que la argumentación está anclada en la doxa

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

En este apartado presentamos el enfoque teórico-metodológico en el que nos apoyamos para analizar los discursos que se ponen en juego en la política de distritos. Definimos, de modo general, los principales conceptos y herramientas de análisis que serán retomados en los distintos capítulos. De todos modos, en cada capítulo

e inestable (Verón, 1988); con la noción de efecto de sentido nos referimos a la estabilización del sentido en un discurso o enunciado, al “sentido específico que aparece en contexto y en situación y que solo puede ser captado por inferencia” (Charaudeau, 2002: 194).

recuperamos otras nociones y herramientas específicas pertinentes para cada análisis.

V. Estructura del libro

El libro se estructura en una introducción, diez capítulos divididos en cuatro partes y un apartado final de conclusiones. La primera parte presenta el trasfondo conceptual y contextual de la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires. El capítulo 1 repone los principales debates en los que se inscribe el libro y, a la vez, presenta el abordaje sobre la movilidad de políticas urbanas que orienta nuestro análisis. El capítulo 2, en tanto, refiere a las condiciones de posibilidad de la política de distritos, a partir de presentar el proceso de urbanización y las principales características de la ciudad de Buenos Aires en la actualidad.

De ahí en adelante, nos sumergimos en el análisis de los distritos del sur porteño. En la segunda parte del libro analizamos el proceso de movilidad de la política de distritos. En el capítulo 3 trazamos los vínculos entre la política de distritos y los modelos internacionales en los que se sustenta, atendiendo a la dimensión relacional del proceso de movilidad (McCann y Ward, 2011). Los capítulos 4 y 5 se centran en el aspecto territorial de la movilidad, en su carácter fijo y enraizado en el lugar (McCann y Ward, 2011). Para ello, nos preguntamos cómo y por qué surgen los distritos, a qué cuestiones responden (Oszlak y O'Donnell, 1981), cuáles son sus antecedentes en la ciudad de Buenos Aires y qué actores estuvieron involucrados en la formulación de cada propuesta. Mientras que el capítulo 4 se centra en el distrito tecnológico; el capítulo 5 analiza el proceso de *movilidad interna* de la política, estudiando la creación de los distritos de las artes y del diseño.

En la tercera parte del libro, nos centramos en las múltiples intervenciones públicas que dan forma a la política de distritos. Así, continuando con el análisis de la dimensión territorial de los procesos de movilidad de políticas urbanas, analizamos cómo se localizan y enraizan los distritos económicos en el territorio, prestando especial atención a las intervenciones públicas orientadas a crear el “clima de negocios” propicio para la atracción de inversiones. El capítulo 6 se detiene en las intervenciones desplegadas por las distintas agencias y reparticiones estatales que tienen injerencia en los distritos y en cómo estas van construyendo una serie de roles

que asume el Estado local en el procesamiento de esta política. En el capítulo 7 analizamos el proceso desigual de renovación urbana en las áreas comprendidas por los distritos, atendiendo a la doble dimensión material y simbólica de estos procesos.

Finalmente, la cuarta parte del libro se aboca de lleno al análisis de las estrategias y percepciones de los actores empresariales y de los agentes culturales involucrados en los distritos. Esta última parte se divide en tres capítulos, uno por distrito: el distrito tecnológico (capítulo 8), el distrito de las artes (capítulo 9) y el distrito del diseño (capítulo 10). Al final del libro, incluimos un epílogo que se pregunta por las representaciones de éxito y/o fracaso que tienen los actores empresariales sobre cada uno de los distritos y las concepciones sobre el desarrollo que se ponen en juego en estas representaciones. Incluimos una reflexión preliminar al finalizar cada capítulo. En las conclusiones finales exponemos los principales hallazgos y aportes del libro, así como un conjunto de interrogantes para futuras investigaciones.

PRIMERA PARTE:

TRASFONDO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL
PARA ABORDAR LOS DISTRITOS PORTEÑOS



Capítulo 1

La movilidad de modelos y discursos urbanos. Debates que atraviesan el libro

Este primer capítulo repone los principales debates en los que se inscribe el libro y, a la vez, presenta el abordaje sobre la movilidad de políticas urbanas que orienta el análisis. El primer apartado gira en torno a la pregunta por el impacto territorial de las transformaciones en el sistema capitalista, reconstruyendo las discusiones sobre las relaciones entre globalización y territorio (Cuervo González, 2006). Buscamos matizar los enfoques que ponen el peso en las fuerzas y procesos globales para explicar los procesos urbanos recientes en las ciudades latinoamericanas, así como también aquellos que otorgan un rol excesivamente protagónico a los gobiernos locales en la gestión de las ciudades. Para ello, recurrimos al abordaje de la movilidad de políticas urbanas (*policy mobility*), cuyos principales lineamientos presentamos en el segundo apartado.

Desde una perspectiva que pone el foco en los procesos de institucionalización y circulación de los modelos y políticas urbanas, en los apartados 1.2.1 y 1.2.2 recuperamos tres ideas que forman parte del trasfondo de la política de distritos: los enfoques sobre desarrollo territorial, la noción de gobernanza urbana y la herramienta de la planificación estratégica urbana. Si bien estas propuestas no se retoman explícitamente en la política de distritos porteña, sí forman parte de su trasfondo conceptual y, como veremos, muchas de sus concepciones sobre el desarrollo, el territorio y la gestión urbana forman parte de los discursos en torno a los distritos de la ciudad de Buenos Aires.

1.1. El debate global-local en el contexto de reestructuración capitalista

Desde la década del setenta se observa una serie de cambios en los procesos de producción, circulación y consumo que llevan a hablar de una nueva fase del capitalismo, en la que se combinan, de un modo específico, elementos antiguos dentro de la lógica de acumulación capitalista (Harvey, 1990). Esta nueva etapa –a la que la bibliografía urbana se refiere con diferentes términos: fase de acumulación flexible (Harvey, 1990), patrón neoliberal de acumulación de capital (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016), nueva fase de modernización capitalista (De Mattos, 2006), globalización (Cuervo González, 2006, 2017)– no es uniforme ni estable, sino que, a lo largo de estas cinco décadas, se reconocen diversos momentos y rupturas internas, en la medida en que el capitalismo está siempre en movimiento (Brenner, Peck, y Theodore, 2011; Cuervo González, 2017; Sheppard y Leitner, 2010). Estos movimientos en el sistema capitalista se expresan en los procesos de neoliberalización –por cierto, inestables, diferenciados, parciales y zigzagueantes– que tuvieron y tienen lugar en las distintas formaciones socio-espaciales, como respuesta a la crisis económica desatada hacia mediados de los '70 en gran parte del mundo occidental (Brenner, Peck, y Theodore, 2011; Harvey, 2005; Theodore, Peck, y Brenner, 2009).

En el marco de estos procesos de neoliberalización, desde fines del siglo pasado las ciudades vienen siendo escenario de múltiples procesos, tanto en lo que respecta a su configuración espacial, como a los actores e institucionalidades que intervienen en la gestión de su territorio. En líneas generales, en las metrópolis latinoamericanas se reconocen procesos de mercantilización del desarrollo urbano (De Mattos, 2008), apoyados en una mayor presencia del capital inmobiliario-financiero (nacional y transnacional), que tienden a la valorización del suelo urbano (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016). En el mismo sentido, se identifican, por un lado, procesos de renovación urbana en áreas centrales –muchas veces, motorizados por los Estados locales y con efectos de desplazamiento de población– y, por otro lado, procesos de suburbanización de clases medias-altas y altas en urbanizaciones cerradas, provocando la expansión de la mancha urbana a través de corredores terciarios. A esto se suman los fenómenos de desindustrialización y de crecimiento de actividades comerciales y terciarias que, al ser más rentables pero menos productivas, generan un tipo de terciarización polarizada (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008). Asimismo,

el aumento del desempleo, la desigualdad y la pobreza –luego de décadas de políticas neoliberales (con matices e interrupciones)– contribuyen al crecimiento de distintas modalidades de hábitat informal y/o precario en zonas con mala calidad en los servicios e incluso en ambientes insalubres (Pradilla Cobos y Márquez López, 2016). De ahí que se hable de grandes ciudades latinoamericanas fragmentadas y segregadas.

Si bien existe consenso en torno a estos rasgos de las ciudades latinoamericanas, se observan diferencias en su abordaje desde el campo de los estudios urbanos, particularmente con respecto al peso que se le da a las dinámicas y fuerzas globales para explicar los procesos urbanos actuales. Desde fines de siglo pasado ha proliferado una serie de trabajos –a los que Duhau (2014) se refiere como “estudios urbanos de la globalización”– que tienden a asociar los cambios en el orden socio-espacial de las ciudades latinoamericanas con la globalización, y uno de sus núcleos teóricos centrales es la teoría de las ciudades globales (Sassen, 1991; 1995). Desde una perspectiva crítica, estos trabajos explican los procesos urbanos en curso como una consecuencia (más o menos determinada) del nuevo rol que asumen las ciudades en el contexto de reestructuración económica, poniendo el acento explicativo en las transformaciones globales (Cuervo González, 2003a, 2003b, 2004, 2006; Duhau, 2014). Uno de los referentes de estos estudios es Carlos De Mattos, para quien la nueva fase de acumulación capitalista genera transformaciones en la morfología, organización, funcionamiento y apariencia de las ciudades que “se encuentran condicionadas estructuralmente” por este cambio en el sistema económico internacional, que es propagado progresivamente por el impulso de la globalización (De Mattos, 2006).

En este marco, se llevaron a cabo trabajos que buscaron detectar en qué medida y cómo las metrópolis latinoamericanas se incorporan a la red global jerarquizada de ciudades (Parnreiter, 2002; Pérez Negrete, 2002; De Mattos, 2006). Asimismo, proliferaron objetos de investigación tales como la producción de artefactos vinculados a estas nuevas funciones; el desarrollo de un nuevo modelo espacial y las nuevas formas de segregación en las ciudades latinoamericanas (Duhau, 2014). Otros autores (Cuervo González, 2003a; Pradilla Cobos, 2014; Guevara, 2015), en tanto, criticaron este tipo de abordajes, aseverando que –si bien el concepto de ciudad global puede ser apropiado para ciudades como Nueva York, Londres y Tokio– las metrópolis latinoamericanas “carecen de elementos,

estructuras y procesos sobre los que Sassen construyó el concepto pues, aunque son tanto o más grandes en población y extensión que las estudiadas, su papel en la acumulación mundial está en la antípoda del que estas tienen” (Pradilla Cobos, 2014: s/n).

Desde otra perspectiva, otros trabajos y documentos vinculados al campo de la gestión pública sostienen que el reescalamiento de los territorios estratégicos (Sassen, 2003), producido a partir del proceso de globalización, otorga un rol protagónico a las ciudades como nudos articuladores de los flujos de la economía global (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Sassen, 2003, 2007; AL-LAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018). Esto se acompaña de una narrativa –difundida por documentos de organismos internacionales– que refiere al comienzo de una nueva “era urbana”, caracterizada por una creciente concentración poblacional en asentamientos urbanos, lo que supone mayores responsabilidades para las ciudades para hacer frente a los desafíos que impone esta nueva época (CEPAL, 2017; ONU, 2017; AL-LAS, 2017)¹³. Entre otras cosas, estos estudios proponen la internacionalización de los gobiernos locales, lo que supone ofrecer la ciudad al mundo para atraer inversores y consumidores; pero también una mayor articulación entre los distintos gobiernos locales, proliferando redes de ciudades de distinto tipo (tales como: Eurociudades, la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU; la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades, AL-LAS; Mercociudades, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI, etc.) (Tiana Casablanca, 2015; Zapata Garesché, 2015; AL-LAS, 2017)¹⁴.

Aquí nos distanciamos tanto de los enfoques que ponen el peso en las fuerzas y procesos globales para explicar los procesos urbanos recientes en las ciudades latinoamericanas, así como también de aquellos que otorgan un rol excesivamente protagónico a los gobiernos locales en la gestión de las ciudades. Buscamos matizar ambas miradas, partiendo de una concepción multiescalar del territorio, de los procesos y las políticas urbanas, lo que implica reconocer que los procesos de reestructuración que venimos reseñando se

13 Brenner y Schmid (2016) formulan una exhaustiva crítica a la tesis de la “era urbana” por ser “empíricamente insostenible” y “teóricamente incoherente”.

14 De todas formas, cabe señalar que, tal como analiza Saunier (2002), las conexiones entre gobiernos locales o municipalidades, expresadas a través de redes de ciudades, es una práctica que se da, al menos en Europa occidental, desde fines del siglo XIX.

despliegan simultáneamente en escalas múltiples e interconectadas. Retomando a Brenner (2004), entendemos que las escalas son relacionales, móviles y se relacionan con las diversas arenas por las que transita la acción colectiva. En este sentido, no hay una escala privilegiada de organización política y económica (ya sea regional, nacional, supranacional o global), sino que diversas escalas de acciones se combinan vertical, horizontal, diagonal, centripetal y centrífugamente (Jessop, 2002; Brenner, 2004).

Desde este posicionamiento, damos importancia a la noción de territorio (ver Introducción apartado III.b) y destacamos que los procesos económicos operan sobre el espacio construido, sobre los objetos heredados (Santos, 1996). Esto da lugar a diferentes ritmos de cambio en los procesos económicos y territoriales y produce una mezcla compleja entre continuidad y cambio (Brenner, 2004; Cuervo González, 2006; 2017). Asimismo, reconocemos la importancia y la capacidad de agencia de los actores (ver Introducción apartado III.a), entendiendo que muchas de las transformaciones que se observan en las ciudades y que suelen remitirse a procesos globales, responden en verdad a la implementación (adaptada y heterogénea) de modelos de políticas urbanas y herramientas de gestión que circulan y se difunden internacionalmente como ejemplos de buenas prácticas a través de consultoras, organismos internacionales, técnicos, profesionales y hacedores de políticas públicas.

La política de distritos de la ciudad de la Buenos Aires está permeada por modelos y herramientas de gestión urbana que se definen e implementan también en otras latitudes y, al interactuar con el territorio, adopta características propias de lo local. Así, junto con otras investigaciones (Alves dos Santos Junior, *et al*, 2019; Arqueros Mejica, 2017; Jajamovich, 2012; Menazzi, 2012; Guevara, 2015), aquí focalizamos en los actores y dinámicas locales, y su incidencia en la producción de ciudad, sin perder de vista las articulaciones con los procesos de escala global. Para ello, retomamos la propuesta de un conjunto de trabajos -con mayor proliferación en el mundo angloparlante- que estudia la relación entre procesos globales y locales a través de analizar la movilidad de las políticas urbanas, en su doble dimensión relacional y territorial (McCann y Ward, 2010).

1.2. Propuesta para el abordaje de la movilidad de modelos y discursos urbanos

La circulación de propuestas urbanas no es un fenómeno novedoso, sino más bien una dinámica constitutiva del urbanismo. Tanto las ciudades como los modos de estudiarlas se fueron constituyendo a partir de los intercambios de personas, saberes, experiencias, ideas e imágenes (Delgadillo, 2014; Jajamovich, 2017; Novick, 2009; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017; Saunier, 2002). Desde el momento en que se planifican las principales capitales de nuestra región, se produce un proceso de “transferencia, adaptación, transformación y enriquecimiento de ideas urbanísticas foráneas” (Delgadillo, 2014: 92). Sin embargo, en el contexto de aceleración de los flujos de comunicación (Santos, 1996), se ha incrementado el ritmo e intensidad con que circulan las propuestas urbanas (Harris y Moore, 2011; Peck y Theodore, 2010; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017).

Desde las ciencias políticas, se han desarrollado diversos abordajes para estudiar el desplazamiento de ideas y herramientas de política pública, lo que ha generado un campo de estudio cada vez más especializado. Porto de Oliveira y Pimenta de Faria (2017) reconocen, al menos, tres corrientes para el abordaje de este fenómeno, que se diferencian según la escala y especificidad del desplazamiento: la transferencia, la difusión y la circulación de políticas. La noción de transferencia de políticas (*policy transfer*) –cuyos principales exponentes son David Dolowitz y David Marsh (2000)– refiere a procesos restringidos y lineales por los que determinados arreglos administrativos, institucionales e ideas de política se transfieren de un contexto político a otro. Las nociones de diseminación y circulación, por lo contrario, remiten a procesos más difusos e inciertos por los que las ideas viajan en diferentes espacios sin emisor ni receptor precisos (Novick, 2009: 11). Entre estos, los estudios sobre difusión de políticas –con mayor desarrollo en EEUU– analizan la adopción colectiva de una política por un conjunto de países que se identifican por su proximidad geográfica, su historia política o sus similitudes socioeconómicas (Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017). Por su parte, los trabajos sobre circulación –de procedencia francesa– enfatizan la dimensión abstracta y multidireccional de los procesos de desplazamiento, refiriendo a flujos más largos y vastos en tiempo y espacio (Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017).

Desde el campo de la geografía y el planeamiento, y con aportes de disciplinas como la antropología y la sociología, han proliferado trabajos –desarrollados principalmente en el mundo angloparlante (Hoyt, 2006; McCann y Ward, 2010; 2011; Peck, 2009; Peck y Theodore, 2010; Prince, 2010; Temenos y McCann, 2012)– que abordaron los desplazamientos específicamente de políticas urbanas, desde una perspectiva que se distancia de esta literatura más clásica sobre transferencia, difusión y circulación de políticas (Jajamovich, 2017, 2018; Peck y Theodore, 2010). Estos estudios críticos sobre movilidad de políticas (*policy mobility*) presentan algunos rasgos en común, que recuperamos como marco analítico de esta investigación¹⁵.

Desde esta perspectiva, concebimos la circulación de políticas como procesos construidos socialmente, en los que intervienen actores localizados en campos académicos, políticos y organizacionales cambiantes, cuyas trayectorias profesionales están vinculadas a las posiciones y soluciones de la política que defienden (Peck y Theodore, 2010). Asimismo, entendemos la movilidad como un proceso complejo, no lineal y dinámico, a través del cual las políticas mutan durante sus viajes, adquiriendo diversas características y formas en cada contexto local. Como se observa en los distritos porteños (segunda parte), las políticas no viajan como paquetes completos y cerrados, sino que se mueven en piezas o pedazos, como discursos selectivos. Durante el propio proceso dinámico de su movilidad, tanto la política como los actores que la promueven se ven modificados (McCann y Ward, 2010; Peck y Theodore, 2010).

Además, la circulación no se produce en un plano inerte y sin forma, sino en un espacio que tiene la capacidad de moldear aquellos procesos que tienen lugar en él. De ahí que la movilidad acelerada de políticas urbanas y la implementación de modelos similares en distintos contextos espaciales no necesariamente derive en una convergencia global o en un isomorfismo de “buenas prácticas” (Peck y Theodore, 2010; Harris y Moore, 2011). Desde el abordaje relacional y territorial, propuesto por McCann y Ward (2010), la formulación de políticas urbanas debe comprenderse en dos sentidos: en su dinamismo y relación con los circuitos globales de conocimiento, producidos en una geografía relacional focalizada en redes y flujos (McCann y Ward, 2010); y, a la vez, en su carácter fijo y

15 Aclarado nuestro abordaje, anticipamos que a lo largo del libro utilizamos los términos “movilidad” y “circulación” en forma intercambiable a los fines de no ser reiterativos y facilitar la lectura de este manuscrito.

enraizado en el lugar, dado que las políticas son también intensa y fundamentalmente locales y territoriales (McCann y Ward, 2010). La tensión entre relacional y dinámica, y fija y territorial, es productiva y necesaria, y –como veremos– produce política y lugares (McCann y Ward, 2010; 2011).

Cabe señalar que esta literatura sobre movilidad de políticas urbanas recibió diversas críticas (Jajamovich, 2017; 2018). Entre ellas, a) su sesgo presentista, es decir, que enfatiza el carácter novedoso de los procesos que analiza; b) su foco en los procesos de circulación norte-norte; c) el modo en que se aborda o se omiten las cuestiones vinculadas a las relaciones de poder; d) las discusiones en relación a las escalas y actores que se abordan; y e) el análisis centrado en la circulación, dejando de lado el proceso de enraizamiento de las políticas (Jajamovich, 2017; 2018). Sin embargo, más allá de estos señalamientos, creemos que las conceptualizaciones que aquí recuperamos resultan productivas para abordar nuestro caso de estudio. Es por estas definiciones –acordes con las conceptualizaciones que tomamos sobre el espacio, el territorio y los actores (ver Introducción)– y por la posibilidad que nos abre de pensar los procesos de producción de ciudad en múltiples escalas interconectadas, que privilegiamos esta corriente para el análisis crítico de la movilidad de políticas. Asimismo, creemos que el análisis desplegado en la investigación contribuye a superar parcialmente algunas de estas críticas. En este sentido, el estudio de la *movilidad interna* de los distritos porteños (segunda parte) amplía las escalas, los actores y los circuitos de circulación bajo análisis. A su vez, el foco en el proceso de enraizamiento de la política de distritos (tercera y cuarta parte) da especial importancia a los actores locales y a las *fricciones* del territorio, produciendo aportes en relación con las últimas cuatro críticas (b, c, d y e).

Recientemente se ampliaron los flujos de circulación bajo análisis y se produjeron aportes sobre la movilidad de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas (Jajamovich, 2012; 2018; Novais, 2010; Silvestre, 2016; Baiocchi y Ganuza, 2014; Robin y Velut, 2005; Sánchez y Moura, 2005; Sánchez, 2010; Montero, 2017; González, 2018; Feldman y Girolimo, 2018; Gonzalez Redondo, 2018). Este libro se inscribe en el marco de estas preocupaciones y produce conocimiento en torno a cómo una política se localiza y enraíza en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, y a los modos en que recupera y combina elementos de diversos modelos y herramientas de gestión urbana y, así, produce una versión local

específica que luego circula internamente a medida que se van creando los distintos distritos (capítulo 6). La elección de los modelos (*clusters* y economías creativas) que se retoman no es casual, sino que responde a su mayor elasticidad y nivel de difusión, vinculados al rol protagónico que jugaron los actores involucrados en su circulación (Martin y Sunley, 2003). Esto es así porque la movilidad de políticas urbanas se produce en forma desigual, hay determinados discursos, ideas y modelos que tienen mayores posibilidades de circular que otros, lo que se relaciona con “las diferencias de poder en el acceso a redes y actores políticos que conducen, delimitan y permiten determinados flujos de políticas –a la vez que imposibilitan otros–, reflejando legados de larga data de relaciones de poder” (Jajamovich, 2018: 38). En cada caso tratamos de dar cuenta de estos aspectos y subrayamos por qué determinados modelos y herramientas de gestión circularon más que otros.

En este sentido, cabe señalar que la movilidad de ideas, discursos y modelos de políticas urbanas constituye un proceso complejo, dinámico y multidireccional (Delgadillo, 2014; Jajamovich, 2017; Novick, 2009; Peck y Theodore, 2010), que se da en el marco de una relación “dialéctica y asimétrica” y se apoya en algunos urbanistas, arquitectos y gobernantes que buscan emular modas del “primer mundo”. Así como también a través consultores, gobiernos y casas editoriales que difunden, masiva y estratégicamente, las novedades urbanísticas de sus ciudades con el objetivo de “vender sus servicios” (Delgadillo, 2014; González, 2011; Jajamovich, 2018; Novick, 2009; Sánchez y Moura, 2005; Vainer, 2014). En este último punto reconocemos, también, la importancia de los organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales, al decir de Delgadillo, “promueven un ´menú´ de ´recetas probadas´ en distintos contextos urbanos para confrontar ´con éxito´ algunos problemas y desafíos urbanos” (2014: 93), tal como veremos más adelante con la noción de gobernanza urbana.

En lo que resta de este capítulo, reconstruimos el proceso de institucionalización¹⁶ y circulación, y presentamos los principales supuestos y críticas de tres discursos e ideas que forman parte del trasfondo conceptual de la política de distritos: los enfoques

16 Nos referimos a un primer movimiento que implica la homogeneización de conceptos y discursos dentro de una diversidad de fuentes académicas y su asimilación por parte de los organismos supranacionales y nacionales a cargo de la promoción de políticas de desarrollo y de equilibrio territorial e industrial (Fernández, Amin y Vigil, 2008).

sobre desarrollo territorial, la noción de gobernanza urbana y, más específicamente en relación la gestión urbana, la herramienta de la planificación estratégica urbana. Si bien estas propuestas no se retoman explícitamente en la política de distritos porteña, sí forman parte de su trasfondo conceptual y muchas de sus premisas y concepciones sobre el desarrollo, el territorio y la intervención del Estado en este último forman parte de los discursos en torno a los distritos de la ciudad de Buenos Aires.

1.2.1. Desarrollo y territorio en el contexto de reestructuración capitalista

Los enfoques que otorgan un mayor protagonismo a ciudades y regiones se articulan conceptualmente con los nuevos modelos y discursos sobre el desarrollo que cobran fuerza a partir de la década del ochenta. A diferencia de los debates de décadas precedentes (1950-1970)¹⁷ –centrados en el rol preponderante del Estado nacional en la planificación del desarrollo– los nuevos enfoques cambian la escala de análisis y de intervención, colocando a las ciudades y regiones como foco principal de las políticas de desarrollo (Fernández, Amin y Vigil, 2008). Asimismo, se produce una ruptura conceptual en lo que se consideran los determinantes del desarrollo y el territorio y sus características adquieren un peso mucho mayor (Boisier, 1999; Riffo, 2013; Vázquez Barquero, 2006), lo que da lugar a la noción de desarrollo territorial.

A partir de la década del ochenta, tres corrientes se articulan conceptualmente para dar lugar a la noción de desarrollo territorial que discutimos a lo largo de este libro. Nos referimos al desarrollo endógeno, al desarrollo económico local y a la competitividad territorial. El primero de ellos destaca la importancia de los factores socioculturales del desarrollo y propone la revalorización de lo específico, de lo único y de lo local para promover procesos de desarrollo (Esteva, 1992; Riffo, 2013). En décadas posteriores, el “giro institucionalista” en la geografía económica (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2008)¹⁸ hace que se le otorgue cada vez mayor énfasis a las condiciones sociales y culturales del crecimiento económi-

17 Los debates en torno al desarrollo tienen una extensa y larga tradición en América Latina. Para profundizar ver Lezama (1993); Pradilla Cobos (2014); Cervo (2017); Riffo (2013).

18 Refiere al “desarrollo de perspectivas institucionalistas en la Geografía Económica y en los estudios de desarrollo regional (que) reflejan el interés creciente por el institucionalismo en todas las ciencias sociales” (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2008: 221-222).

co, incorporando diversos aspectos “blandos” del desarrollo. Es entonces cuando el desarrollo endógeno se articula conceptual y prácticamente con los enfoques de desarrollo económico local y de competitividad territorial. Estas dos vertientes tienen su origen en un contexto de reestructuración productiva de los países capitalistas centrales y fueron adaptadas a la discusión teórica y política latinoamericana, fundamentalmente a través de los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de investigadores españoles con gran incidencia en América Latina, como Antonio Vázquez Barquero y Francisco Alburquerque (Fernández, Amin y Vigil, 2008).

Desde esta perspectiva, el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y de transformación económica en una ciudad o región que se apoya en tres dimensiones: una económica, otra sociocultural y otra política-administrativa (Vázquez Barquero, 2002). El paradigma de la competitividad, en tanto, surge de la mano del economista estadounidense Michael Porter, primero como una teoría microeconómica de las ventajas competitivas de las empresas, y luego se amplía hacia el ámbito nacional, regional y urbano (Riffo, 2013; Cuervo, 2017). Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo deben orientarse a convertir a las ciudades y regiones en territorios competitivos y atractivos para la localización de inversiones y empresas (Vázquez Barquero, 2006). Retomando nuevamente a Riffo (2013: 32),

El tríptico conceptual desarrollo endógeno, desarrollo económico local y competitividad territorial permitirá entonces incorporar una variada gama de teorías que comienzan a enfatizar los denominados “factores blandos” del desarrollo en general y territorial en particular, y que tuvieron una fuerte expansión durante los noventa, tales como las teorías del capital social, la asociatividad, las redes, la innovación y las instituciones (Riffo, 2013: 32).

En estos enfoques, el éxito del desarrollo territorial depende cada vez más de una serie de factores no económicos “enraizados” en los lugares y regiones, tales como el capital social (Putnam, 1993), las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación; y el conocimiento tácito generado a través de los procesos de aprendizaje que tienen lugar en las redes locales de actores (Hadjimichalis, 2008). Asimismo, todas estas corrientes teóricas tienen en común una concepción del territorio como generador activo de recursos estratégicos –o de ventajas competitivas, en términos de Porter (1998)– necesarios para mejorar la competitividad de regiones y ciudades.

Siguiendo a Caracava y Gonzalez (2009: 5), los actores locales deben llevar adelante un proceso de valorización de aquellos recursos enraizados al territorio y de naturaleza única y diferenciada (como, por ejemplo, la creatividad, el conocimiento, la capacidad de aprendizaje, el emprendedorismo, el patrimonio cultural y natural, etc.) para crear el denominado *capital territorial*, “una de las claves explicativas de la competitividad territorial y del desarrollo local”.

Estas concepciones del desarrollo asociado a la competitividad del territorio subyacen a los modelos de gestión urbana que examinamos a lo largo de este libro (gobernanza urbana, planificación estratégica, economías de aglomeración, ciudades creativas) y a las intervenciones urbanas que de ellos se derivan, tales como políticas de activación patrimonial, de valorización turística, de renovación urbana, *city marketing*, etc.

Como anticipamos, estos enfoques sobre el desarrollo se articulan con las formulaciones que destacan el rol protagónico de las ciudades, que focalizan casi exclusivamente en la escala local o regional de los procesos de desarrollo, analizan a las regiones como entidades políticamente neutrales y, de este modo, pasan por alto “la compleja y multiescalar re-territorialización de la capacidad institucional en la que se establece la globalización” (MacLeod, 2001: 169). Asimismo, el foco en las regiones y ciudades omite la desarticulación de las formas de organización colectiva de base nacional, algo subyacente a los procesos de descentralización y de transferencia política (Lovering, 1999; Hadjimichalis, 2006).

Frente a esto, en este libro nos posicionamos junto con aquellos autores (Lovering, 1999; Hadjimichalis, 2006; Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003; MacLeod, 2001) que, desde una mirada atenta y crítica a su contexto de emergencia, advierten que estos modelos de desarrollo son funcionales a la aplicación de políticas neoliberales y a la reestructuración de los Estados nacionales. Como apunta Lovering (1999: 141), uno de los efectos de estos enfoques es “reemplazar la ‘comunidad imaginada’ a nivel nacional por una ‘unidad imaginada de competición’ a nivel urbano/regional”. Así el énfasis que ponen estos enfoques en que las regiones y ciudades movilicen recursos y capacidades para competir más eficazmente en la economía mundial, deriva de una aceptación acrítica del marco neoliberal del capitalismo global, “en el que los investigadores y los hacedores de políticas se concentran en la necesidad de que las regiones se adapten a

los requisitos de este orden predominante mediante el aprendizaje y la innovación” (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003: 233).

Otra crítica apunta a que estos enfoques sobre el desarrollo presuponen que, tanto el territorio como las interacciones sociales, son armónicas y están libres de conflicto (Lovering, 1999; MacLeod, 2001; Hadjimichalis, 2006). A partir de una visión romántica de las relaciones sociales (expresada en los conceptos de capital social, reciprocidad, confianza, etc.), se hace un tratamiento apolítico de los factores no económicos que se colocan en el centro de las explicaciones sobre el desarrollo (Hadjimichalis, 2006). En sus análisis, estos enfoques sobre el desarrollo territorial pasan por alto las relaciones y conflictos de clase, las jerarquías de poder, los roles de género, los conflictos étnicos y raciales, las representaciones colectivas de la sociedad, los movimientos sociales, la fragmentación social y espacial, entre otros (Hadjimichalis, 2006). Del mismo modo, también omiten que –como se observa en este caso– el territorio es un espacio jerarquizado y atravesado por relaciones desiguales de poder (Lopez de Souza, 1995; Massey, 2007).

Por último, junto con varios autores cuestionamos la ausencia de una mirada interregional en estos enfoques, que no solo analice las regiones y ciudades “exitosas” sino que también dé cuenta de aquellas otras que permanecen “en deterioro persistente” (Lovering, 1999; MacLeod, 2001; Hadjimichalis, 2006). Específicamente para el caso urbano, la competencia entre ciudades –o entre parte de ellas (Greene, 2005)– ha llevado a algunos autores (Fiori Arantes, 2000; Santos, 1996) a hablar de una *guerra de los lugares*:

en la batalla por permanecer atractivos, los lugares utilizan sus recursos materiales (como las estructuras y equipamientos) e inmateriales (como los servicios). Y cada lugar busca realzar sus virtudes por medio de sus símbolos heredados o recientemente elaborados, como modo de utilizar la imagen del lugar como imán (Santos, 1996: 227).

Una perspectiva relacional, que integre los vínculos entre las distintas estructuras urbano-regionales y retome de manera crítica la cuestión de la competitividad territorial, seguramente nos conduzca a interpretar estos enfoques sobre el desarrollo territorial a la luz de los procesos de neoliberalización que explotan, producen y reproducen las desigualdades socio-espaciales (Theodore, Peck y Brenner, 2009), como advertimos en el caso de los distritos (tercera y cuarta parte).

1.2.2. Acerca de la articulación público-privada en el desarrollo urbano

Los enfoques sobre gobernanza surgen durante los años noventa en Europa occidental, con el fin de describir las nuevas formas de gestionar los asuntos públicos en el marco de las preocupaciones sobre la crisis del Estado de Bienestar. Siguiendo a Aguilar (2006), el término gobernanza inicialmente se desarrolla como un concepto descriptivo que, en su proceso de institucionalización y circulación, se transforma en un concepto normativo, que indica un modelo a seguir. Como concepto descriptivo, la noción de gobernanza destaca la mayor injerencia de actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición e implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos. En este sentido, la noción de gobernanza apunta a analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones a partir de la participación de múltiples actores del sector público, privado y de la sociedad civil que intervienen en el proceso decisorio con intereses divergentes (Jordán, Riffo, y Prado, 2017; Zurbriggen, 2011)¹⁹. En su proceso de construcción, la noción de gobernanza fue perdiendo su carácter descriptivo y se transformó, paulatinamente, en un concepto normativo, que señala el tipo de gobierno “apropiado” para el nuevo milenio (Aguilar, 2006; Marques, 2013). En este proceso jugaron un rol importante organismos internacionales, tales como el BM, el BID, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que elaboraron indicadores empíricos para medir el “buen gobierno”, a la vez que difundieron las “mejores prácticas de gobierno”.

Es precisamente este concepto normativo de gobernanza el que tuvo mayor circulación en América Latina por parte de los organismos de cooperación internacional. En el marco de los procesos de neoliberalización, las recomendaciones de los organismos internacionales se orientaron a resaltar determinadas características del proceso de gobernabilidad (tales como transparencia, eficacia, estabilidad institucional, seguridad jurídica, participación ciudadana) para garantizar el funcionamiento de las fuerzas del mercado, a la vez que promovieron la mayor participación del sector privado

19 El debate en torno a la noción de gobernanza es extenso y existen múltiples definiciones y acepciones sobre este término. Para profundizar, ver Aguilar, (2006) y Zurbriggen (2011).

y de la sociedad civil en áreas hasta entonces reservadas al sector público (Jordán, Riffo, y Prado, 2017; Zurbriggen, 2011).

En el marco del reescalamiento territorial que venimos desarrollando—en el que se tiende a poner un mayor peso en el rol protagónico de ciudades y regiones y se enfatiza la creciente importancia de los gobiernos locales (Tiana Casablanco, 2015; Zapata Garesché, 2015; AL-LAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018)—, la noción de gobernanza es trasladada al plano de la gestión local, dando lugar al término de gobernanza urbana. Revestido de un enfoque urbano, este término también circuló como un concepto de carácter normativo que establecía las bases para el buen gobierno de las ciudades, en el marco de los nuevos desafíos impuestos por la economía global. Uno de sus argumentos principales es que, en la actualidad, la complejidad de los problemas urbanos dificulta su abordaje por parte del gobierno local, por lo que es preciso la articulación con otros actores no gubernamentales (BM, 2000; OCDE, 2001; CEPAL, 2016; ONU, 2017; AL-LAS, 2017).

La noción de “buena gobernanza urbana” fue introducida por el Banco Mundial en el año 2000, entendida como la inclusión y representación de todos los grupos de la sociedad urbana en la definición y seguimiento de objetivos comunes (BM, 2000; Dávila, 2014). En sintonía con los preceptos de las teorías neoliberales, sus lineamientos remiten al uso eficiente de los recursos públicos, a la promoción de la participación ciudadana y al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones locales. Desde este enfoque, las ciudades deben ser competitivas, bien gobernadas y financieramente sustentables (BM, 2000). El discurso sobre la buena gobernanza urbana fue muy influyente en América Latina, lo que se manifestó en la privatización de servicios públicos, la canalización de políticas sociales a través de ONG, la incorporación en la normativa urbana de instrumentos para la promoción de la articulación público-privada, y la proliferación de planes estratégicos elaborados en distintas ciudades latinoamericanas, bajo la tutela de consultores internacionales²⁰ (Pérez, 2016; Zurbriggen, 2011; Dávila, 2014). Casi dos décadas más tarde, sus lineamientos continúan vigentes en documentos más recientes, como por ejemplo en la Nueva Agenda Urbana, elaborada para la reunión de Hábitat III del año 2016 en Quito (ONU, 2016; CEPAL, 2016).

20 Detallamos algunas de estas cuestiones en relación al Área Metropolitana de Buenos Aires en el capítulo 2.

Estos lineamientos sobre gobernanza urbana forman parte del entramado discursivo y de las premisas en que se apoya la política de distritos porteña. Al igual que los enfoques sobre desarrollo territorial, la noción de gobernanza urbana omite las relaciones desiguales de poder entre los diversos actores que conforman la denominada gobernanza, por lo que en muchos casos se termina favoreciendo los intereses de aquellos actores con mayor peso y capacidad para transformar la ciudad (segunda y tercera parte) (De Mattos, 2008).

La planificación estratégica urbana (PEU) constituye un instrumento más específico dentro de los esquemas de gobernanza urbana. Esta herramienta fue desarrollada inicialmente en el ámbito militar, luego utilizada en la esfera empresarial (a partir de los años sesenta) y, finalmente, desembarcó en el campo de la gestión pública durante la década de los ochenta, en el marco de las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno de Ronald Reagan en EEUU. En este contexto, la planificación estratégica constituyó una respuesta de los gobiernos municipales de algunas ciudades estadounidenses (San Francisco, Filadelfia, Florida, California) para disputar los recursos disponibles y obtener otras fuentes de financiamiento ante los recortes presupuestarios del gobierno federal (Borja y Castells, 1997; Novais, 2010; Pascual i Esteve, 1999; Socoloff, 2010).

Con una narrativa muy similar a la de la gobernanza urbana, la planificación estratégica es presentada por sus promotores como una herramienta de las ciudades para responder a los desafíos impuestos por la economía global (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Fernández Güell, 1997). Según estos autores, la PEU permitiría la coordinación de esfuerzos entre el sector público, el privado y la sociedad civil para definir y gestionar un proyecto de ciudad común, basado en dos criterios fundamentales: la competitividad –buscando la inserción de la ciudad en la economía global– y la gobernabilidad, garantizada a través de la concertación de intereses entre distintos actores (Borja y Castells, 1997).

Al igual que la gobernanza, la planificación estratégica urbana también circuló durante los años noventa y 2000 como un modelo de gestión exitoso a imitar, y se aplicó en distintas ciudades europeas (Birmingham, Barcelona, Lisboa, Bilbao, entre otras). En su difusión, colaboraron las consultoras que elaboraron los planes de las ciudades estadounidenses (como Andersen Consulting y

Monitor Group)²¹ y, posteriormente, los académicos, técnicos y funcionarios involucrados en la implementación de la PEU en algunas ciudades españolas, siendo Barcelona el caso más emblemático (Borja y Castells, 1997; Novais, 2010; Vainer, 2014)²².

Si bien no remiten explícitamente a las propuestas de gobernanza urbana y de planificación estratégica, las teorías de máquina de crecimiento (Molotch, 1976; Logan y Molotch, 1987)²³ y de régimen urbano (Stone, 1989)²⁴ han analizado críticamente las relaciones entre el sector público y el privado en el desarrollo urbano de las ciudades norteamericanas de los años setenta. Estas perspectivas

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

22 Asesorada por algunos consultores españoles, como Jordi Borja, la ciudad de Buenos Aires también tuvo su plan estratégico, aprobado en su primera versión en 2004 (Socoloff, 2010). La elaboración del plan estuvo a cargo del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), que alcanzó rango constitucional en el año 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Coordinación del Plan Estratégico, un organismo fuera de nivel creado en el año 2000 bajo la órbita de Jefatura de Gabinete. Con el tiempo, este plan –que tenía que ser actualizado con frecuencia– perdió vigencia y aplicación, y terminó siendo reemplazado por otros planes y documentos normativos, como el Plan Urbano Ambiental (PUA) y el Modelo Territorial (MT), a los que nos referimos en el capítulo 2.

23 La máquina de crecimiento parte de la base de que el crecimiento es un imperativo político y económico de casi cualquier ciudad. Con el fin de generar crecimiento e incrementar sus rentas, los actores ligados al desarrollo urbano se organizan colectivamente como coaliciones de crecimiento para incidir en las normativas y recursos fiscales que regulan su actividad (Molotch, 1976; Logan y Molotch, 1987; Cuenya, 2004; del Cerro Santamaría, 2010), lo que implica una interacción continua entre sectores empresariales y funcionarios públicos. Las críticas a los estudios derivados de las máquinas de crecimiento se centran, por un lado, en las dificultades para explicar la génesis de estas coaliciones de crecimiento y sus mutaciones a lo largo del tiempo (del Cerro Santamaría, 2010) y, por el otro, en su mirada fatalista que tiende a presentar a la máquina de crecimiento como algo inexorable, siendo imposible escapar a la lógica y los intereses de los actores que conforman la coalición (Cuenya, 2004).

24 La teoría del régimen urbano fue desarrollada por Clarence Stone (1989) en el marco de sus trabajos sobre los esquemas de asociación público-privada durante las décadas de los ochenta y noventa en la ciudad de Atlanta, EEUU (Cuenya, 2004). Según esta teoría, la fragmentación de recursos entre el Estado y el mercado hace necesaria una coordinación entre actores públicos y privados para elaborar una agenda negociada que les permita alcanzar sus objetivos de gobierno, en un caso, y de rentabilidad, en el otro. La noción de régimen urbano remite, precisamente, al conjunto de relaciones formales e informales a través de las cuales se gobierna la ciudad. Su foco en el carácter negociado de los arreglos institucionales entre sector público y privado matiza el enfoque más determinista, así como la lógica implacable de la máquina de crecimiento.

teóricas se diferencian de los enfoques más edulcorados sobre gobernanza urbana, al incorporar explícitamente –en el análisis y en el desarrollo teórico– la dimensión del poder y la jerarquía de clases (Molotch, 1976).

Si bien estas teorías constituyen un aporte para pensar los arreglos y el entramado de actores locales que intervienen en la política urbana, resultan insuficientes para pensar la articulación de estos procesos políticos locales con factores y fuerzas globales, en la medida en que, muchas veces, lo global aparece meramente como un contexto dado que no se problematiza (Cochrane, 1999). Este libro se propone, precisamente, ensayar una necesaria articulación entre el análisis de las fuerzas globales estructurales de la acumulación capitalista y las dinámicas locales, para lo cual recuperamos el abordaje de la movilidad de políticas (apartado 1.2). Asimismo, las teorías sobre la máquina de crecimiento y el régimen urbano fueron pensadas para una unidad de análisis –el conjunto de actores públicos y privados que inciden el desarrollo urbano y en la gestión de una ciudad– que no se ajusta a nuestra propia unidad de análisis: el conjunto de actores estatales y empresariales que toman posición en la definición e implementación de una política urbana. De ahí que no resulten abordajes apropiados para nuestro caso.

Una crítica que sí se orienta específicamente a la planificación estratégica urbana –y que hacemos extensiva para pensar los procesos de articulación público-privada en las ciudades– es aquella elaborada por el investigador Carlos Vainer, quien sostiene que el discurso de la planificación estratégica se estructura a partir de una articulación paradójica entre tres analogías: la ciudad como mercancía, la ciudad como empresa y la ciudad como patria. Según este autor (2000), la primera de las analogías sitúa a la ciudad en el lugar de un objeto pasivo, una mercancía a ser vendida y consumida en un mercado altamente competitivo. Así, la presunción de *la ciudad como mercancía* es lo que da lugar a las estrategias de marketing que buscan atraer consumidores de la ciudad mediante el aprovechamiento de sus “ventajas competitivas”, materiales e inmateriales (Harvey, 1989), y a través de la construcción de una imagen de ciudad deseada para ofrecerse en el mercado internacional (Fiori Arantes; 2000; Santos, 1996). En la segunda analogía, la ciudad pasa de objeto a sujeto activo, y asume una identidad de empresa. De esta forma, la premisa de *la ciudad como empresa* implica que, tanto los principios como el sentido del plan estratégico, tienen como horizonte el mercado (Vainer, 2000). Por último, la

analogía de *la ciudad como patria* remite al hecho de plantear a la ciudad como una unidad, como una entidad homogénea y sin fisuras ni conflictos. Reconocemos estas tres analogías en las premisas y en el entramado discursivo de la política de distritos porteña.

La articulación de estas tres analogías –y, particularmente, la de la ciudad como empresa– no constituye meramente una propuesta administrativa, gerencial u operacional, sino que implica una redefinición del conjunto de la ciudad y del poder local (Vainer, 2000). Tanto el concepto de ciudad como de gestión pública son investidos de nuevos sentidos, dando lugar a que la ciudad se conforme como un sujeto económico, cuya naturaleza mercantil o empresarial instaura una nueva lógica con la que se pretende legitimar la apropiación directa de los instrumentos del poder público por grupos empresarios privados. A este tipo de gestión urbana, caracterizada por la preeminencia de una visión empresarial sobre la ciudad y sobre lo público –y centrada mucho más en la economía política del lugar que en el territorio–, Harvey (1989) la conceptualiza como empresarialismo urbano. Este concepto –retomado por diversos autores (De Mattos, 2006; 2008; Di Virgilio y Guevara, 2014; Vainer, 2000) y que recuperamos a lo largo de este libro– caracteriza a un tipo de gestión que “descansa más en una asociación público-privada focalizada en inversión y desarrollo económico con una construcción especulativa del lugar, que en el mejoramiento de las condiciones del territorio” (Harvey, 1989: 89). Aquí, el Estado adopta un rol de facilitador y promotor de la actividad económica, asume los riesgos y garantiza la rentabilidad del capital privado. Como apuntan Di Virgilio y Guevara (2014: 14), “el resultado en términos urbanísticos es por demás deficitario, porque el capital privado actúa de manera individual y fragmentada, poniendo de relieve las contradicciones de la urbanización capitalista”. Retomando algunos de estos elementos, en este libro analizamos cómo –bajo qué supuestos, mediante qué herramientas y modalidades– se produce la articulación entre actores estatales y empresariales en la formulación e implementación de la política de distritos y, de este modo, reflexionamos sobre los alcances y limitaciones de los procesos de gobernanza urbana.

1.3. Reflexiones preliminares

En este primer capítulo presentamos los principales debates y lineamientos conceptuales que atraviesan el libro. Nos distanciamos tanto de los enfoques que ponen el peso en las fuerzas y procesos

globales para explicar los procesos urbanos en curso en las ciudades latinoamericanas, así como también de aquellos que otorgan un rol excesivamente protagónico a los gobiernos locales en la gestión de las ciudades. Por el contrario, buscamos matizar ambas miradas, partiendo de una concepción multiescalar del territorio, de los procesos y las políticas urbanas, lo que implica reconocer que los procesos de reestructuración capitalista se despliegan simultáneamente en escalas múltiples e interconectadas.

Este posicionamiento implica dar importancia al concepto de territorio y reconocer que los procesos económicos operan sobre el espacio construido y sobre los objetos heredados (Santos, 1996). Esto da lugar a diferentes ritmos de cambio en los procesos económicos y territoriales, y produce una mezcla compleja entre continuidad y cambio (Brenner, 2004; Cuervo González, 2006; 2017). Asimismo, lleva a destacar la capacidad de agencia y la racionalidad históricamente situada de los actores (Jessop, 2014a), entendiendo que lo que estos hacen, deciden e interpretan tiene un impacto en el devenir de la política y, por tanto, en el territorio.

La política de distritos porteña está permeada por modelos y herramientas de gestión urbana que se definen e implementan también en otras latitudes y, al interactuar con el territorio, adopta características propias de lo local. En este libro focalizamos en los actores y dinámicas locales, así como en su incidencia en la producción de la ciudad, sin perder de vista las articulaciones con los procesos de escala global. Para rastrear el vínculo entre procesos globales y locales retomamos el abordaje desde la movilidad de las políticas urbanas. El análisis de los discursos de los actores involucrados en la formulación e implementación de la política de distritos porteña permite reconocer los supuestos y premisas que se retoman de modelos internacionales, como el de *clusters* y el de ciudades creativas (capítulo 3). Asimismo, el análisis de los orígenes de esta política, las experiencias internacionales que se toman de referencia, los actores involucrados en su definición y las características que adopta la política, nos permiten advertir la especificidad de la versión local de los distritos (segunda parte). Por último, el foco en el enraizamiento de los distritos y su despliegue desigual en el territorio (tercera y cuarta parte) produce un aporte al abordaje de la movilidad de políticas urbanas y contribuye a superar una de sus críticas.

Entre los discursos que forman parte del trasfondo conceptual de la política de distritos –y que hacen a su condición de posibilidad– reconocemos los de desarrollo territorial, gobernanza urbana y planificación estratégica urbana. Aunque estas propuestas no se retomen explícitamente, muchas de sus concepciones sobre el desarrollo, el territorio y la gestión urbana sí forman parte de los discursos en torno a los distritos de la ciudad de Buenos Aires. En los dos últimos apartados de este capítulo reconstruimos los procesos de institucionalización y circulación de estas propuestas, presentamos sus principales argumentos y algunas críticas que serán retomadas a lo largo del libro. Frente a estas propuestas más edulcoradas sobre el desarrollo territorial, la gobernanza urbana y la planificación estratégica urbana, resaltamos el carácter eminentemente conflictivo del territorio y de las relaciones entre los distintos actores que intervienen en la producción de la ciudad.

Capítulo 2

Condiciones para la emergencia de la política de distritos porteña

Los distritos económicos son presentados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) como una iniciativa para favorecer el desarrollo económico y urbano del sur de la ciudad de Buenos Aires y como una nueva respuesta al problema público (Subirats *et al*, 2008) del “deterioro del sur” y su “desequilibrio” con respecto al norte. Este diagnóstico se apoya en un proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad, moldeado por las sucesivas y superpuestas intervenciones públicas y privadas, tanto aquellas que se completaron, como las que quedaron inconclusas. Retomando el concepto de neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck, y Brenner, 2009), este capítulo reflexiona sobre las condiciones de posibilidad que dan lugar a la política de distritos económicos.

2.1. El contexto metropolitano

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la mancha urbana de casi 14 mil kilómetros cuadrados que comprende a la Ciudad Autónoma, los 24 partidos de la primer y segunda corona (que en conjunto conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires, AMBA), y otros 16 municipios del tercer anillo metropolitano (mapa 1). Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en 2020 la RMBA tenía aproximadamente 16,7 millones de habitantes, lo que representa el 37% de la población del país.

selectiva (Guevara, 2015). El incremento de precios del suelo en la RMBA superó ampliamente los precios relativos de otros bienes y servicios, aunque se trató de un proceso que tuvo diversos ritmos y temporalidades (Baer y Kauw, 2016).

Esta valorización inmobiliaria no respondió a la capacidad adquisitiva del salario –en ausencia de crédito hipotecario accesible– sino, más bien, a las expectativas de valorización futura (Del Río, 2014), es decir, a dinámicas especulativas. Las bajas tasas de interés, la desconfianza en el sistema financiero y la generalización de dispositivos jurídico-financieros como el fideicomiso, tornaron a la “inversión en ladrillo” una alternativa conveniente para volcar los excedentes derivados de otras actividades e incluso los ahorros “rescatados” del sistema financiero. Así, se produjo un proceso de densificación de los barrios residenciales, tanto en la CABA, como en los cascos urbanos de los municipios cabecera del Conurbano (Baer y Kauw, 2016; Del Río, 2014; Raspall, 2015). También se impulsaron proyectos de renovación urbana, sobre todo en las áreas centrales de la ciudad de Buenos Aires, que contribuyeron a la valorización del suelo urbano.

Otro proceso que cobró fuerza durante las últimas tres décadas fue la “suburbanización de las elites” (Torres, 1996; 1999; 2001) a partir del desarrollo de diversas tipologías de urbanizaciones cerradas y en contraposición al proceso de suburbanización de los sectores populares de décadas previas (1940-1970). Este fenómeno –que tuvo su mayor expansión durante la década del noventa hacia los corredores viales norte y noroeste de la provincia de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2012; 2014)– fue motivado por una confluencia de diversos factores²⁵. Sin embargo, el centro porteño mantuvo su importancia como tal, y nunca fue del todo “abandonado” por las clases medias y medias altas; a diferencia de los procesos que se dieron en otras ciudades latinoamericanas (Torres, 2001; Ciccolella y Vecslir, 2012). Incluso, a partir de las intervenciones en el marco de los procesos de urbanización de algunas de las villas de la ciudad de Buenos Aires, a partir de 2016 (capítulo 5), se reforzó su centralidad a escala metropolitana (Arqueros Mejica *et al*, 2018; Di Virgilio, 2018; 2019).

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

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

Con el ascenso de la alianza de centroderecha Cambiemos al gobierno nacional, a fines de 2015, se produjeron grandes cambios en la política habitacional. Se modificaron las estructuras institucionales a cargo de los programas habitacionales; se diversificaron los planes, las líneas de acción y programas destinados a distintos estratos de la población; y se inauguró la articulación público-privada con el Plan Procrear Casa Propia, mediante un esquema de cooperación entre el Estado, los bancos y los desarrolladores inmobiliarios, que produjo una ampliación de la participación del capital financiero-inmobiliario en el acceso a la vivienda (Barreto, 2018). La política más significativa fue la incorporación de los créditos hipotecarios UVA, doblemente indexados por inflación (tanto la cuota como el saldo) (Socoloff, 2019). A partir de 2017, con la devaluación de la moneda y los altos índices de inflación, estos créditos mostraron sus limitaciones. Las cuotas se tornaron demasiado altas para sus tomadores, cuyos salarios no acompañaron los niveles de inflación (Baer, Di Filippo y Granero, 2018; Socoloff, 2019).

La combinación de todos estos procesos urbanos dio lugar a que hoy se considere a la RMBA como una metrópolis fragmentada y segregada, en la que los espacios de pobreza y de riqueza tienden a densificarse y multiplicarse (Buzai y Marcos, 2015; Ciccolella y Vecslir, 2012; Guevara, 2014; Pérez, 2016; Torres, 2001;

Vidal-Koppmann, 2014). La recuperación económica post crisis de 2001 no se tradujo en mejoras sustanciales en el acceso al espacio urbano-habitacional en la RMBA (Ciccolella y Vecslir, 2012; Del Río, 2014; Guevara, 2014; Pérez, 2016). En palabras de Guevara (2014), los cambios en el régimen de acumulación a nivel nacional (de una orientación neoliberal hacia una neodesarrollista) no implicaron grandes rupturas en la lógica de producción del espacio en la Buenos Aires metropolitana. Luego, la gestión de Cambiemos a nivel nacional (2015-2019), realizó una serie de reformas estructurales en perjuicio de los trabajadores que tendieron a aumentar el desempleo y la pobreza, impactando negativamente las modalidades del habitar.

2.2. El sur como problema público

La ciudad de Buenos Aires se sitúa sobre el margen del Río de la Plata, tiene una superficie aproximada de 200km², y está delimitada al sur por el Riachuelo, y al norte y oeste por la avenida de circunvalación General Paz. Según proyecciones del INDEC, cuenta con una población aproximada de tres millones de habitantes, que se mantiene estable desde 1947. A esto se suman otros tres millones de personas que transitan diariamente por la ciudad para desarrollar sus actividades laborales, educativas, recreativas, etc. Desde fines del siglo XIX, Buenos Aires es la capital federal del país y, desde 1996, con la sanción de su propia constitución, se transforma en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Esta autonomización implica una elevación del nivel administrativo, pasando de ser un municipio a adquirir las mismas competencias que las otras 23 provincias del país. Asimismo, en 2005 se sanciona la Ley N° 1777 y la ciudad pasa a estar dividida en 15 comunas, introduciendo otro nivel de gestión político-administrativo.

En 2016, la ciudad de Buenos Aires concentraba el 22,1% del Valor Agregado Bruto²⁶ nacional, en un territorio donde solo reside el 7,2% de la población total del país. Así, mientras que el PBI nacional *per cápita* fue, para ese año, de US\$ 10.539, el Producto Bruto Geográfico (PBG) *per cápita* de la ciudad ascendió a US\$ 33.140. En cuanto a la composición sectorial del PBG de la ciudad, los servicios tuvieron el mayor aporte, y generaron el 66% del PBI nacional y el 84% de la ciudad. Los empresariales, inmobiliarios y de renta son los más importantes (18%), seguidos por la intermediación financiera (11%). El comercio representó un 15% del PBG y el transporte y

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

las comunicaciones un 11%. La industria manufacturera en la ciudad continúa teniendo peso, con un 10%, aunque experimentó un descenso en comparación con el 15% que aportó en el año 2015. Dentro de la rama industrial, los sectores de alimentos y bebidas, medicamentos, productos químicos y textil son los más importantes en la ciudad²⁷.

A pesar de ser la jurisdicción más rica del país, 756.000 personas –es decir una de cada cuatro– viven en condiciones habitacionales críticas en la ciudad de Buenos Aires (CEyS, 2014). Un 21% de ellas (163.451 personas) residen en villas de emergencia y asentamientos, que crecieron un 52% en el último periodo intercensal (2001-2010) (CEyS, 2014). Sin embargo, según estimaciones de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA, en 2014 la población en villas, asentamientos informales y núcleos habitacionales transitorios (NHT) ascendía a 275.000 personas (OUBA, 2019). A esto se suman las casi 4.500 personas que, en 2017, vivían en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires²⁸. Las comunas 1, 4 y 8 son, como veremos, las que presentan condiciones de vida más vulnerables, estas últimas dos –junto con parte de las comunas 3, 7 y 9– conforman la denominada “zona sur” de Buenos Aires, cuya línea divisoria se traza simbólicamente a lo largo de la Av. Rivadavia, que atraviesa la ciudad de este a oeste.

Cuatro de los cinco distritos económicos se proyectaron precisamente en esta zona sur y parte de su justificación radica –al menos, a nivel discursivo– en la necesidad de “integrar la ciudad” y para ello “desarrollar su zona sur”. Así, la existencia de una zona sur deteriorada y atrasada con respecto al norte de la ciudad es una de las construcciones argumentativas que, como veremos en el capítulo 3, se ponen en juego para legitimar la creación de los distritos porteños. Este diagnóstico se apoya en un proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad, moldeado por las sucesivas y superpuestas intervenciones públicas y privadas, tanto aquellas que se completaron, como las que quedaron inconclusas

27 Los datos volcados en este párrafo corresponden al Informe sobre Producto Bruto Geográfico de la ciudad de Buenos Aires (2018), con datos de 2016, elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/01/ir_2017_1224.pdf

28 Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle, realizado en 2017 por realizado por 40 organizaciones sociales, el Ministerio Público Fiscal, la Auditoría General de la Ciudad y la Coordinación de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo porteña.

o en el plano de las ideas. En este apartado nos centramos en el proceso de conformación de la zona sur como una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981). Para ello, primero reconstruimos el proceso histórico y los diferentes diagnósticos que fueron configurando y “pensando” a la ciudad de esta manera. Luego, presentamos algunos aspectos sociodemográficos, económicos y habitacionales de las comunas 4 y 8, para profundizar especialmente en los barrios comprendidos por los tres distritos de la comuna 4: tecnológico, del diseño y de las artes.

2.2.1. El sur en perspectiva histórica

Lo urbano y la urbanización no constituyen formas universales y predeterminadas, sino más bien un proceso histórico de transformación socioespacial continua (Brenner y Schmid, 2016). De ahí que para estudiar las políticas y procesos urbanos actuales sea relevante referirse al proceso histórico que configuró a la ciudad de Buenos Aires con las características que la conocemos hoy. Los procesos de urbanización, y las distintas intervenciones públicas y privadas a lo largo del tiempo, han ido moldeando su territorio e incidiendo en su configuración actual. Esta configuración dio lugar a que, al menos desde comienzos de siglo XX, el sur sea considerado un problema público (Subirats *et al*, 2008) y, por tanto, se elaboren, en cada momento, distintas propuestas para su intervención. A continuación hacemos un repaso por los principales procesos que configuraron el espacio urbano de Buenos Aires –particularmente, en su división norte-sur– y presentamos los planes y proyectos urbanos (concluidos o interrumpidos) que “pensaron” e hicieron propuestas para “resolver” este desequilibrio territorial, que aún hoy opera como categoría ideológica que organiza experiencias, sentidos y prácticas urbanas (Hernández, 2020).

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

en los actuales barrios de La Boca, Barracas, Constitución y parte de Once, zonas por entonces inundables y depreciadas (Sarrahil, 1983).

Durante el siglo XIX, Buenos Aires experimentó grandes transformaciones, sobre todo hacia las últimas décadas, momento en que comienza el denominado periodo agroexportador (1880-1930). La industria y el puerto se radicaron en el área sudeste de la ciudad (actual comuna 4) (Schvarzer, 1983) y, en sus inmediaciones se asentaron sus trabajadores. Los migrantes europeos que llegaron durante la segunda mitad del siglo XIX también se instalaron, de forma precaria, en la cercanía del puerto (Romero, 2009). Sobre fin de siglo, las malas condiciones ambientales y de salubridad²⁹ –sumadas al carácter anegable de los terrenos de la zona sur– consolidaron el traslado definitivo de los sectores adinerados hacia el norte de la ciudad, en la línea de expansión hacia el barrio de Belgrano (Romero, 2009).

En 1880, Buenos Aires fue declarada capital de la República Argentina y, siete años más tarde, se extendieron sus límites hacia lo que hoy es la Av. General Paz, incorporando los partidos de San José de Flores y de Belgrano. La urbanización de los terrenos intersticiales –hasta entonces, rurales– quedó en manos del sector privado, gracias a la decisión estatal que permitió la colocación de tierra para ser loteada en áreas sin infraestructura, lo cual generó procesos especulativos que aumentaron los precios del suelo (Scobie, 1977, Romero, 2009). Durante el período agroexportador, el acceso al suelo y a la vivienda estuvo ligado a la solvencia de la población. El mercado asumió un rol preponderante, mientras que el Estado se limitó a garantizar las condiciones para un mejor funcionamiento del sector privado (Pirez, 2016). Así, las intervenciones públicas –fundamentalmente, grandes obras de infraestructura y de acondicionamiento del casco histórico– se orientaron a incentivar el modelo agroexportador, por un lado, y a fortalecer el poder simbólico del Estado moderno, por el otro (Romero, 2009).

Las celebraciones del centenario de la independencia se concentraron en la zona norte de la ciudad (entre la Plaza San Martín y Palermo), lo que supuso una gran cantidad de obras públicas que terminaron de modernizar el área, legitimando su contenido simbólico como zona más prestigiosa (Gorelik, 1998). Como

29 Durante la década de 1870 se produjeron epidemias de distintas enfermedades, como la fiebre amarilla, la escarlatina, el cólera, la fiebre tifoidea, la peste bubónica, el sarampión y la difteria.

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

Es en este momento que el desequilibrio norte-sur se torna objeto de análisis y de disputa en el plano de la ciudad concebida. De un lado, se busca legitimar esta diferencia proponiendo una relación complementaria entre un sur industrial y un norte burocrático y comercial. Del otro, aparece una “mirada municipalista” que demanda una mayor intervención pública en el sur y denuncia cada acción orientada a favorecer el norte (Gorelik, 1998)³⁰. Hacia fin del período, se formula el primer documento que sistematiza los principales problemas de Buenos Aires: el Plan Noel (1925), en el que se reconoce explícitamente el atraso relativo del sur respecto del norte y, desde una planificación de carácter esteticista, se propone su embellecimiento (Goicoechea, 2016).

Durante el período de sustitución de importaciones (1930-1976), se consolidó el perfil industrial de la zona sur de la ciudad. El Código de Edificación (1944) previó para el sur la mayoría de los distritos industriales, restringiendo la instalación de las industrias más peligrosas, insalubres o molestas al área comprendida entre Av. Roca y el Riachuelo (actual comuna 8) (Goicoechea, 2016). Allí predominaron las industrias metalúrgicas y los galpones y depósitos vinculados a la compra y venta de desechos, debido a su cercanía con el basurero municipal conocido como “quema del Bajo Flores” (Paiva y Perelman, 2008).

El crecimiento de la industria generó un proceso de migración interna que atrajo a la población desplazada de las áreas rurales. La política pública del primer gobierno peronista (1946-1952) mejoró la solvencia de la clase trabajadora, permitiendo que parte de esta población accediera a una vivienda o a un terreno de manera formal, tanto en las periferias urbanas como, en menor medida, en algunas

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

zonas de la ciudad central (Pírez, 2016). En paralelo, otra parte de la población –que no podía acceder al hábitat de manera formal– se asentó en villas de emergencia, tanto en la ciudad –muchas de ellas, en su zona sur– como en el primer cordón del Conurbano (Arqueros Mejica *et al.*, 2011). Al sur de la ciudad, algunas villas surgieron a partir de políticas de relocalización y construcción de vivienda transitoria, otras por asentamiento espontáneo y otras por la conjunción de ambos procesos (Goicoechea, 2016). El sur, particularmente el sudoeste, también fue el destino de la mayoría de los conjuntos habitacionales de vivienda social que se llevaron a cabo a entre las décadas del cuarenta y del setenta (Arqueros Mejica, 2013). Así, esta zona de la ciudad se fue densificando a partir de la formación de villas, el asentamiento de urbanizaciones precarias y de la construcción de complejos habitacionales; y fue en esta zona donde se concentró la población más vulnerable.

A lo largo de este período (1930-1976), se formularon tres planes para la ciudad de Buenos Aires: el Plan Director o Plan Le Corbusier (1938-1940), el Plan Director (1958-1962) y el Esquema Director del año 2000 (1969). El primero de ellos se basó en las propuestas del urbanista Le Corbusier y, siguiendo los lineamientos urbanos modernos, propuso la regulación de las funciones urbanas en espacios definidos, al introducir la zonificación del suelo como instrumento para restringir la mixtura de usos. La revitalización del sur de Buenos Aires fue uno de sus puntos centrales, para lo cual –entre otras iniciativas– sugirió el traslado de los edificios públicos del gobierno municipal a esta zona de la ciudad, con el fin de consolidar un nuevo centro administrativo (Goicoechea, 2016). Esta propuesta constituye un primer antecedente del proyecto interrumpido del distrito gubernamental, que inicialmente formó parte de la política de distritos porteña (ver Gonzalez Redondo, 2018).

El Plan Director (1958-1962), en tanto, fue elaborado por un organismo creado para tal fin en el ámbito de la MCBA e incluyó en sus diagnósticos y propuestas al conjunto del área metropolitana. Este documento advirtió que el desequilibrio norte-sur tenía un origen funcional; y para resolverlo propuso, por un lado, el desarrollo de obras para mitigar las inundaciones y mejorar la calidad del suelo del área y, por el otro, el control de la actividad industrial, limitando su crecimiento (Goicoechea, 2016). Por último, el Esquema Director año 2000 (1969) –formulado por dependencias del Estado nacional– tenía como horizonte el refuerzo de la centralidad de la Región Metropolitana y, para ello, proponía el incentivo de las actividades

terciarias, también en la zona sur de la ciudad. Se reconoce en él un intento por posicionar a Buenos Aires como el lugar de asentamiento de los sectores privilegiados (Goicoechea, 2016), perfilando las políticas que llevaría a cabo el gobierno militar a partir de 1976.

Las políticas urbanas del período dictatorial (1976-1983) –tanto las que se concretaron como las que quedaron inconclusas– se orientaron a modernizar y jerarquizar el espacio de la ciudad Buenos Aires, y buscaron “homogeneizar” su población, mediante la expulsión hacia la periferia de los sectores populares (Oszlak, 1983; Oszlak, 2017). Mientras que la liberación de los precios de los alquileres –regulados por el Estado desde el año 1943– y la violenta política de erradicación de villas obligaron a gran parte de la población de bajos ingresos a abandonar la ciudad; los intentos –en gran parte, frustrados– de relocalización industrial hacia el interior de la provincia de Buenos Aires tendieron a trasladar sus fuentes de trabajo (Oszlak, 1983). Por su parte, el plan de autopistas urbanas, la construcción de grandes equipamientos urbanos, la creación de gran cantidad de parques metropolitanos y plazas, el ensanche de avenidas, el traslado del Mercado Central, el cierre de la quema del Bajo Flores y la creación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) (Jajamovich y Menazzi, 2012) constituyeron la cara modernizadora de la gestión del general brigadier Osvaldo Cacciatore.

La mayoría de estas medidas se enmarcaron en el Código de Planeamiento Urbano (CPU), elaborado entre los años 1971 y 1973, siguiendo los lineamientos del Plan Director (1958-1962), y sancionado en 1977. Mediante la restricción del uso industrial a zonas muy acotadas de la ciudad, este nuevo CPU buscaba, entre otras cosas, el reemplazo del perfil industrial de la ciudad por uno de carácter residencial, de servicios y negocios (Jajamovich y Menazzi, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Esto, sumado al proceso de desindustrialización propiciado por las políticas económicas de la dictadura, afectó especialmente al sur de la ciudad (Silvestri y Gorelik, 2000). Así, la construcción de algunas autopistas que atravesaron la grilla urbana (Perito Moreno y 25 de Mayo); la interrupción de otras que dejaron manzanas a medio demoler; el desarrollo de grandes espacios verdes que luego no se conservaron adecuadamente; el proceso de desindustrialización, que dejó grandes instalaciones industriales en desuso y otras devenidas galpones o terminales de transporte; y la acumulación de grandes conjuntos habitacionales y equipamientos urbanos, fueron reconfigurando la

heterogénea trama urbana de la zona sur, dando lugar a lo que luego sería problematizado –en los sucesivos diagnósticos– como “barreras urbanas”, “vacíos urbanos” o “espacios vacantes” y/o “deteriorados” (Gonzalez Redondo, 2018; 2019).

A partir de mediados de los ochenta, la postura más tolerante del Estado en el contexto democrático, la crisis económica y la agudización de la problemática habitacional incidieron en el repoblamiento de las villas de la ciudad –mayormente, en la zona sur– y en la ocupación de inmuebles vacíos en los barrios tradicionales (Silvestri y Gorelik, 2000). Siguiendo a Gorelik (2004), las marcas que la dictadura dejó en la ciudad señalan un fin de ciclo, un momento de crisis, que ni la planificación tradicional ni las nuevas propuestas de la “ciudad por partes” –entre las que se destaca el Concurso 20 ideas para Buenos Aires³¹– fueron capaces de resolver. Así, el período de recuperación democrática (1984-1989) se caracterizó por el “debilitamiento más general de la capacidad estatal de realizar políticas urbanísticas” (Silvestri y Gorelik, 2000: 482). En cuanto a la zona sur, para este período los autores señalan una menor disposición del Estado para compensar y regular el histórico desfasaje con la zona norte de la ciudad, lo que redundó en el empeoramiento de sus condiciones sociales, habitacionales y territoriales.

En este momento comenzó a delinearse, de manera embrionaria, la versión local del nuevo tipo de gestión urbana –al que en el capítulo 1 caracterizamos como *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989)– que predominará en las intervenciones de las décadas posteriores. En sintonía con el proceso de neoliberalización a nivel nacional, durante los noventa se fortaleció una lógica empresarial que homologa toda acción a una transacción entre actores idealmente iguales (Gorelik, 2004), y en la que fragmentos completos se convierten en “un recurso para la puesta en el mercado de aquellos sectores de la ciudad que suponen ventajas diferenciales para el desarrollo de negocios privados” (Silvestri y Gorelik, 2000: 490). Al

31 El concurso “Ideas urbano-arquitectónicas para Buenos Aires” –en adelante, “20 ideas”– es producto de un convenio de cooperación entre la MCBA y la Comunidad de Madrid. Este concurso –que supuso la articulación entre redes de técnicos y profesionales españoles y locales– marca el fortalecimiento de la perspectiva de los arquitectos proyectistas por sobre la mirada de planificadores urbanos e investigadores vinculados a las ciencias sociales, quienes hasta entonces se disputaban la capacidad de definir los problemas de la ciudad y las maneras “adecuadas” de resolverlos. Junto con esto, implica, además, la consolidación del modelo de intervención fragmentaria por proyectos –que predominará en adelante– frente al paradigma de la planificación urbana regional, hegemónico en décadas anteriores (Gorelik, 2004; Jajamovich, 2012).

repaso de estas políticas nos referimos en el apartado 3, focalizando en aquellas que tienen por objetivo la renovación de la zona sur en tanto que constituyen un antecedente a la política de distritos.

2.2.2. El sur en la actualidad. Condiciones de vida en las comunas 4 y 8

La falta de interés por parte del mercado, la acción y omisión por parte del Estado y las acciones de la población de menores recursos tendientes a garantizarse un espacio en la ciudad explican, en gran parte, las características socio-territoriales de la zona sur. Gran parte de los procesos de urbanización de la zona que abarca las comunas 4 y 8 estuvieron orientados por la lógica de la necesidad –esto se manifiesta en la mayor proporción de población residente en distintas modalidades de hábitat informal– y por la lógica política (Pérez, 1995), dado que es en este área –y, principalmente, en la comuna 8– donde se construyó la mayoría de los complejos de vivienda social a lo largo del siglo XX. Por su parte, el desarrollo urbano orientado por la lógica de la ganancia (Pérez, 1995) pareciera, en principio, no haber tenido mayor interés en estos barrios, focalizando sus intervenciones en las zonas centro y norte de la urbe. Así, a través de un proceso histórico de desarrollo desigual –que reconstruimos hasta aquí– se fue consolidando esta diferencia entre el norte y sur de la ciudad como un problema público (Subirats *et al*, 2008).

Las distintas jurisdicciones tienen una superficie muy heterogénea, siendo las comunas 4 y 8 las de mayor extensión, ambas con casi 22km² cada una. Según el Censo de 2010, las comunas 4 y 8 suman un poco más de 400.000 habitantes, que representan el 14% de la población total de la CABA. La variación intercensal 2001-2010 muestra que mientras la comuna 4 se mantuvo casi estable (1,3%) –con un aumento por debajo del promedio de la ciudad (4%)–, la comuna 8 fue la segunda jurisdicción con mayor crecimiento (15,8%), muy por encima de este promedio. Asimismo, el tamaño medio de hogares de las comunas 4 y 8 resulta superior al tamaño medio de la ciudad (2,45), con un 2,8 y 3,2 respectivamente. En cuanto a la distribución por edades, ambas jurisdicciones tienen mayor porcentaje de población infantil (menores de 15 años), con 21% la comuna 4 y 25% la 8, superando ampliamente la media de la ciudad (16%). Pese a ser las comunas con mayor población infantil, esta zona sufre un trato desigualitario en relación a la calidad del servicio educativo que se brinda (Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos, 2011).

Las comunas 4 y 8 –junto con la 1– presentan una mayor vulnerabilidad, tanto en lo que respecta a su condición habitacional como a la situación socio-económica de sus habitantes. Si comparamos algunos indicadores seleccionados (tabla 1), vemos que los valores que arrojan las comunas 4 y 8 son, en todos los casos, más críticos que el promedio de la ciudad; y la brecha es aún mayor si contrastamos con las comunas 2 y 13, que presentan, en general, las mejores condiciones socio-económicas y habitacionales. Así, por ejemplo, notamos que en las comunas 4 y 8 la proporción de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI)³² es el doble que la de la ciudad y representa seis veces más que la de las jurisdicciones 2 y 13. La tasa de desocupación también es notablemente más alta en las comunas del sur (13,6%), y casi duplica el promedio CABA (8%). El ingreso medio en las comunas 4 y 8 es entre un 30% y 40% menor que el promedio de la ciudad y menos de la mitad que en las comunas más acomodadas (2 y 3). Las diferencias también son perceptibles en el ámbito educativo, en tanto que en las jurisdicciones 4 y 8 casi la mitad de la población de 25 años o más no completó la escuela secundaria, mientras que en las comunas 2 y 13 esta población representa solo un 11% y, en el total de la ciudad, un 25%. También son las comunas del sur las que registran menor proporción de población con estudios superiores, con porcentajes muy menores al total de la ciudad y de las comunas del norte.

En relación con los indicadores socio-habitacionales, observamos que la proporción de viviendas deficitarias³³, hogares con tenencia irregular³⁴ y con hacinamiento (crítico³⁵ o por cohabitación³⁶) es, en

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

33 Incluye casa tipo B, pieza en inquilinato, rancho, casilla, local no construido para habitación, vivienda móvil y pieza en hotel o pensión.

34 Incluye los hogares que son propietarios de vivienda únicamente, ocupantes por préstamo, ocupantes de hecho y otras situaciones.

35 Hogares que tienen más de tres personas por cuarto.

36 Hogares que habitan en viviendas con dos o más hogares.

todos los casos, muy superior para las comunas 4 y 8 y, de estas, la última es la más afectada. Estas desigualdades también se ponen de manifiesto en la provisión de servicios públicos que, a pesar de tener una amplia cobertura en la ciudad de Buenos Aires, su insuficiencia se concentra también en los barrios del sur. Por último, estos indicadores guardan relación con la proporción de habitantes de la comuna que viven en villas y asentamientos informales, que en las jurisdicciones 4 y 8 representan, respectivamente, un 16% y un 32% de su población, mientras que en el conjunto de la ciudad alcanza al 6%.

Tabla 1. Indicadores seleccionados sobre condiciones de vida en las comunas seleccionadas, CABA *

		Comuna 4	Comuna 8	Comuna 2	Comuna 13	CABA
Aspectos demográficos	Cantidad de población	218.245	187.237	157.932	231.331	2.890.151
	% de población infantil	20,9%	25,2%	11,0%	14,1%	16,3%
	Variación intercensal de población 2001-2010	1,3%	15,8%	-4,6%	1,4%	4,1%
	Tamaño medio hogares	2,8	3,2	2,1	2,3	2,5
Aspectos socio- económicos	% de hogares con al menos una NBI	12,6%	11,3%	2,0%	1,8%	5,9%
	Tasa de desocupación (2018)	13,6%	13,6%	4,7%	5,7%	8,0%
	Ingreso medio año 2018**	\$18.880	\$16.586	\$33.331	\$35.456	\$26.671
	% de población de 25 años o más que no completó la escuela secundaria	42,70%	50,40%	11,40%	10,80%	24,90%
	% de población de 25 años o más que cursa o completó estudios superiores	32,30%	19,30%	73,30%	74,70%	52,70%

Condiciones socio-habitacionales	% de viviendas deficitarias	11,96%	11,38%	0,95%	1,04%	4,44%
	% de hogares con tenencia irregular	14,23%	18,26%	9,07%	9,94%	11,65%
	% de hogares con hacinamiento crítico	3,58%	5,07%	0,45%	0,39%	1,53%
	% de hogares con hacinamiento por cohabitación	14,10%	25,53%	5,68%	4,88%	9,56%
	% de hogares sin agua de red	0,68%	0,95%	0,27%	0,12%	0,40%
	% de hogares sin cloacas	5,11%	6,33%	0,61%	0,47%	1,84%
	% de hogares sin gas de red	22,09%	36,38%	2,62%	2,48%	7,82%
	% población sobre la comuna que vive en villas	16,29%	32,47%	0,31%	-	5,66%

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

** Montos expresados en pesos, según ETOI CABA 2018.

Fuente: elaboración propia en base al CNPHV 2010, EAH CABA 2018, ETOI CABA 2018 y CEyS, 2013.

2.2.2.1. Caracterización socio-habitacional en los distritos de la comuna 4

Las áreas comprendidas por los tres distritos de la comuna 4 son heterogéneas entre sí: difieren en tamaño y en cantidad de población (ver tabla 2). A pesar de ser el más extenso, el distrito de las artes es a su vez el más densamente poblado, con más de 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado. En dicho polígono residen poco más de 65.000 personas (un 30% de la población de la comuna 4), lo que representa dos veces la población del DT y 2,5 veces la del DDi. Esto no llama la atención, dado que en los sectores sur de ambos distritos se concentra una menor proporción de usos residenciales, predominando la localización de galpones destinados

a actividades logísticas e industriales (Goicoechea, 2016; MDU, 2010; Thomasz, 2008, 2010).

En general, los indicadores demográficos seleccionados (ver tabla 2) muestran, en todos los casos, cifras similares a las de la comuna 4. Sin embargo, cuando comparamos los indicadores relacionados con las condiciones socio-económicas y habitacionales, vemos que el distrito de las artes presenta una mayor vulnerabilidad que el resto de los distritos e, incluso, que la comuna 4. En dicho polígono, por ejemplo, el porcentaje de hogares con al menos una NBI es de 17%, duplicando las tasas de los otros distritos y superando los valores de la comuna 4. Asimismo, en el DA se observa una mayor proporción de inquilinos (39%) y un mayor porcentaje de viviendas deficitarias (13%), duplicando incluso las cifras de los otros distritos. Entre estas, resalta la gran proporción de viviendas en inquilinato o pensión (11%) frente al 6% de la comuna 4 y los valores por debajo del 4% en los otros distritos. Esta cifra refleja lo que constituye la tipología habitacional más representativa de la población vulnerable del barrio de La Boca, los conventillos. Pese a su precariedad, este tipo de vivienda colectiva representa una estrategia habitacional de los sectores populares para garantizar su acceso a la centralidad urbana (Guevara, 2010). De ahí que los mayores porcentajes de viviendas en inquilinato en el DA se observen en el barrio de La Boca (ver mapa 2). Por último, de la tabla 1 se desprende que el porcentaje de hogares con tenencia irregular (17%) y con hacinamiento crítico (3,6%) también es mayor en el distrito de las artes, superando en ambos casos los valores de los otros distritos y de la comuna 4.

Por su parte, en los distritos tecnológico y del diseño se observan valores similares en relación a los indicadores sobre condiciones socio-económicas y habitacionales. En ambos, las cifras son más críticas que el promedio de la ciudad, pero suelen ser mejores que las que presenta la comuna 4. Así, por ejemplo, el porcentaje de hogares con hacinamiento crítico representa en ambos casos casi un 8%, que supera el 6% del promedio de la CABA, pero está bastante por debajo del 13% de la comuna 4. Asimismo, la proporción de viviendas deficitarias en estos dos distritos representa menos de la mitad (con un 5%) que el 11% que arroja la comuna 4. El porcentaje de hogares con tenencia irregular en el DDi se mantiene similar que en la comuna 4 (con un 15%), mientras que en el DT es un poco inferior (11%). Por último, la tasa de hogares con hacinamiento crítico representa en ambos distritos un 2%, superior

al promedio de la ciudad (1,5%), pero inferior al de la comuna 4 (3,6%). De este modo, vemos que la población que habita en los polígonos del DT y del DDi presenta similares o, incluso, mejores condiciones habitacionales que el promedio de la comuna 4; mientras que el DA muestra condiciones más críticas que el resto de las unidades territoriales.

Tabla 2. Indicadores seleccionados sobre condiciones de vida en los distritos de la comuna 4, CABA. Año 2010

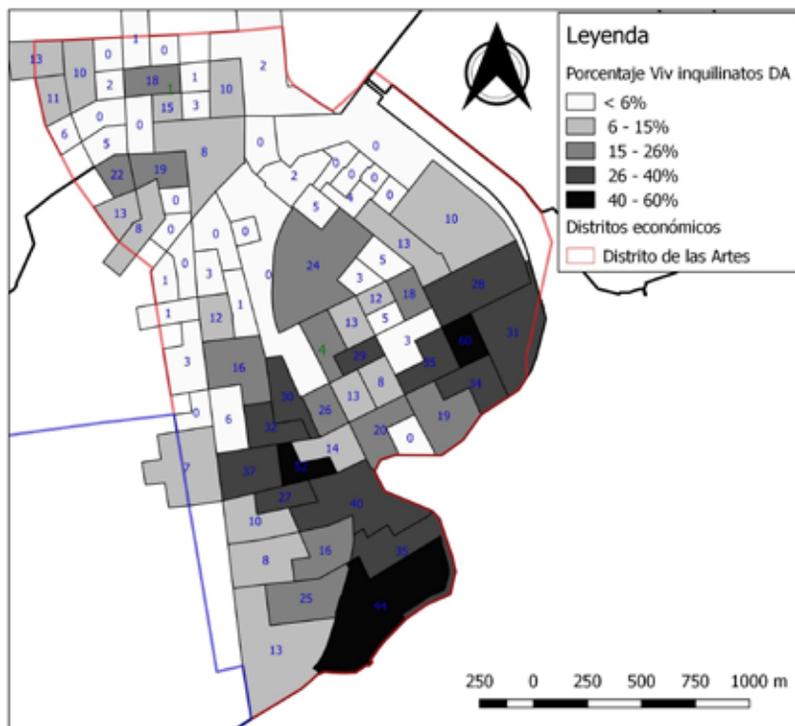
	DT	DA	DD	Comuna 4	CABA	
Superficie en km ²	3,22	4,22	2,99	21,33	205	
Aspectos demográficos	Cantidad de población	34.049	65.177	26.714	218.245	2.890.151
	Densidad poblacional	10.574	15.445	8.934	10.232	14.098
	% de población infantil	18,36%	19,45%	18,35%	20,96%	16,35%
	% de población de 65 años o más	15,38%	14,17%	15,52%	12,88%	16,40%
	Tamaño medio hogares	2,9	2,6	2,7	2,9	2,5
	% de hogares con al menos una NBI	7,70%	16,88%	7,93%	12,66%	5,98%
Aspectos socio-económicos	Tasa de desocupación	3,91%	3,85%	3,89%	4,01%	3,33%
	Tasa de analfabetismo	3,64%	3,90%	3,74%	4,54%	3,51%
	% de población con estudios superiores completos o incompletos	24,49%	24,14%	27,32%	20,73%	38,19%

Condiciones socio-habitacionales	% Hogares propietarios	55,98%	43,95%	54,49%	53,23%	56,42%
	% Hogares inquilinos	32,76%	38,84%	30,16%	31,51%	29,86%
	% Viviendas en inquilinato o pensión	3,45%	10,79%	3,47%	6,30%	2,57%
	% Viviendas deficitarias	4,68%	12,52%	5,35%	11,05%	3,87%
	% Hogares con tenencia irregular	11,26%	17,21%	15,36%	15,26%	13,71%
	% Hogares con hacinamiento crítico	1,97%	3,64%	2,09%	3,58%	1,53%

Fuente: elaboración propia en base a información del CNPHV 2010. Los mapas con los radios censales utilizados para el análisis se encuentran disponible en anexos.

Ahora bien, tal como lo muestra la figura 1, estas condiciones se observan en forma desigual en las áreas de cada uno de los distritos. En el DA, los valores más críticos se distribuyen en torno a tres subsectores donde habita la población más vulnerable: el asentamiento Lamadrid y el entorno de la calle Necochea; el denominado Barrio Chino, al sureste del distrito; y en las manzanas linderas a la Plaza Matheu donde se advierte una gran proporción de inquilinatos informales en conventillos (mapa 2). Estas zonas de gran precariedad socio-habitacional conviven con otras áreas donde residen sectores medios tradicionales en el parque de viviendas más consolidadas y en mejor estado de conservación (Guevara, 2010). De ahí que hacia el norte del distrito -en el área de San Telmo, o también en el entorno del complejo Catalinas y sobre la Av. Regimiento Patricio-, se observen proporciones más bajas en lo que respecta a hogares con NBI o tenencia irregular y viviendas deficitarias (figura 1).

Mapa 2. Distribución de la vivienda en inquilinato o pensión en el DA



Fuente: elaboración propia en base a información del CNPHV 2010.

En el polígono del DDi también se advierte una gran heterogeneidad. Los valores más bajos de los indicadores seleccionados se observan en el sector comprendido entre los límites norte y este del distrito, las vías del ferrocarril y la Av. Iriarte. Esta área, que abarca el entorno de la Av. Montes de Oca, es la más consolidada del distrito, donde habitan mayormente sectores medios. Hacia el sur del distrito, bordeando con el Riachuelo, los radios censales son más extensos, lo que da cuenta de una menor densidad poblacional. Este sector caracterizado por la localización de galpones destinados a actividades logísticas e industriales (MDU, 2010) presenta, en algunos casos, mayores proporciones de hogares con NBI o con tenencia irregular del suelo y también una mayor presencia de viviendas precarias. Por ejemplo, el radio con un 44% de viviendas deficitarias remite en su mayoría a la presencia de inquilinatos o pensiones. Luego, el sector oeste, limitante con la Av. Vélez Sarfield

muestra menores proporciones en todos los indicadores seleccionados (figura 1), se trata de un área residencial de sectores medios que convive con la presencia de algunas pequeñas industrias. Siguiendo a Herzer, Di Virgilio e Imori (2012: 159), la gran disparidad que se advierte en el sector de Barracas comprendido por el DDi se debe a una serie de factores ligados a la estructura urbana del barrio: “su perfil productivo histórico, a la presencia de villas y asentamientos y a la fragmentación del territorio por la existencia de grandes infraestructuras”.

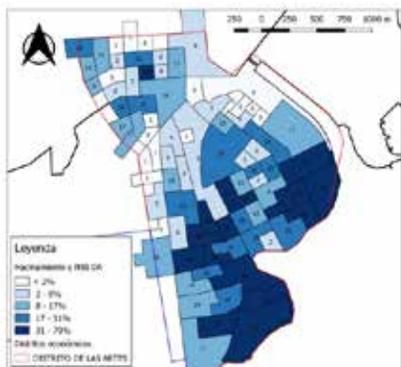
En cuanto al distrito tecnológico, se observa que –con excepción de algunos radios específicos– la zona norte del distrito (delimitada por la Av. Caseros) presenta mejores condiciones socio-habitacionales (ver figura 1). En este sector de Parque Patricios predominan las casas bajas habitadas por sectores medios y el principal eje comercial sobre la Av. Caseros. Hacia el sur, el tejido residencial comienza a mezclarse con predios más extensos, galpones e inmuebles industriales (Goicoechea, 2016). El sector comprendido entre la calle Monteagudo y el límite este del distrito arroja los valores más altos del DT en lo que respecta a las condiciones habitacionales deficitarias (ver figura 1).

Lo que podríamos denominar como el centro del DT, comprendido entre las calles Uspallata, Zavaleta, Pepirí y las vías del ferrocarril constituye una “zona gris” o “residual”, diferenciada del entorno barrial circundante, de muy baja densidad poblacional y muy poco transitada (Thomasz, 2008; 2010). Por último, en el triángulo comprendido entre las vías del tren Belgrano Sur y las avenidas Amancio Alcorta y Sáenz –ya en el barrio de Pompeya– hay una mayor presencia de empresas de transportes que conviven con un entorno residencial consolidado y, a la vez, precario y deteriorado (Goicoechea, 2016). Así, vemos que el perímetro del DT también abarca subsectores muy heterogéneos que responden, siguiendo a Goicoechea (2016: 292), “a barreras arquitectónicas y características topográficas o morfológicas que sirvieron de base a procesos de urbanización diferentes, que por su parte impactaron de una manera diferencial en el mercado de tierras”.

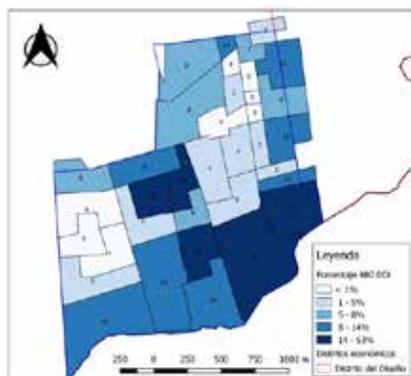
Las características socio-territoriales muestran una gran heterogeneidad entre e intra distritos. Es sobre estas condiciones socio-territoriales que se despliegan –también, desigualmente– las intervenciones públicas y privadas que forman parte de la política de distritos.

Figura 1. Datos censales por distrito

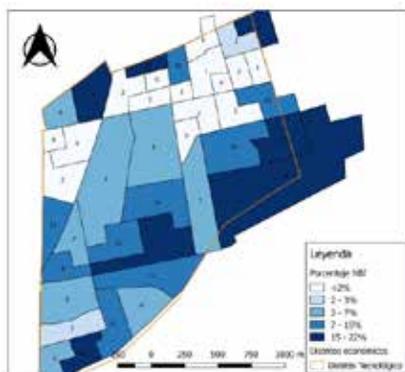
Distrito de las Artes:



Porcentaje de hogares con al menos una NBI.

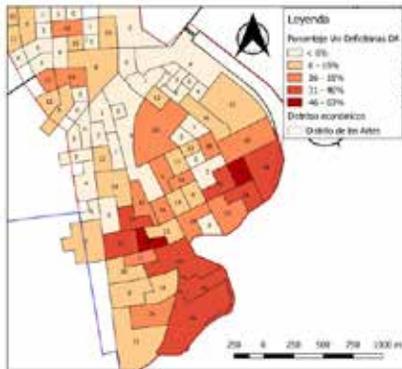


Porcentaje de viviendas deficitarias.

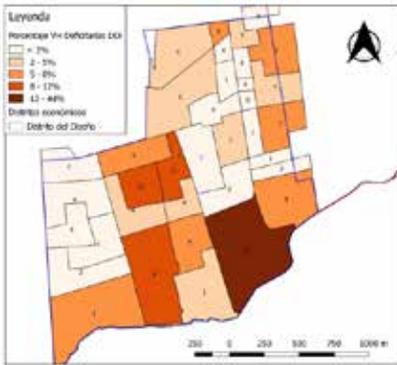


Porcentaje de hogares con tenencia irregular.

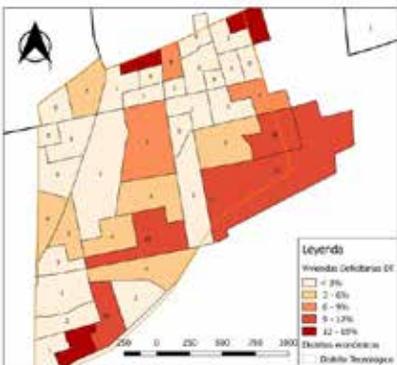
Distrito del Diseño:



Porcentaje de hogares con al menos una NBI.

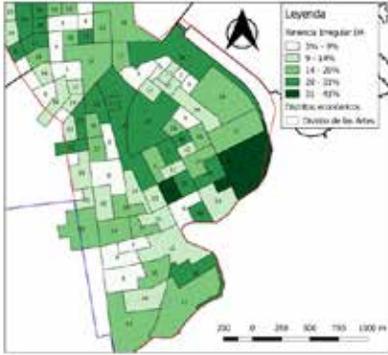


Porcentaje de viviendas deficitarias.

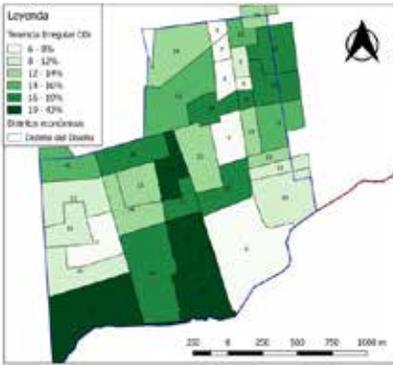


Porcentaje de hogares con tenencia irregular.

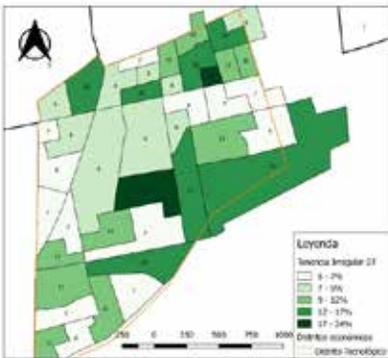
Distrito Tecnológico:



Porcentaje de hogares con al menos una NBI.



Porcentaje de viviendas deficitarias.



Porcentaje de hogares con tenencia irregular.

Fuente: elaboración propia en base al CNPHV (2010).

2.3. El proceso de renovación urbana en la comuna 4

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

En este apartado recuperamos las principales políticas de renovación urbana que, desde mediados de la década del noventa, tienen como foco de intervención las áreas comprendidas por los distritos a la comuna 4. Este recorrido tiene el objetivo de reconstruir las condiciones de posibilidad y rastrear los antecedentes más inmediatos en los que se sustenta la actual política de distritos para la zona sur. Estas políticas de renovación –entendidas como aquellas intervenciones tendientes a transformar material y simbólicamente el entorno urbanístico de un área determinada (Díaz Parra, 2013; Rodríguez, 2015)– se orientan casi exclusivamente a generar condiciones atractivas para el capital privado. Así, al no intervenir en el mercado del suelo ni desarrollar políticas habitacionales para sectores medios y bajos, se producen efectos adversos que impactan negativamente en el derecho a la ciudad de amplios sectores de la población, fundamentalmente de los más vulnerables.

Desde la autonomización de la ciudad, en el año 1996, las políticas hacia el sur se orientaron a “incorporar el sur al norte” (Rodríguez y Di Virgilio, 2014), a partir de un proceso activo de renovación urbana que tiene su correlato en la progresiva concentración del gasto público en este sector de la ciudad, particularmente en las comunas 4 y 8 (Di Virgilio y Guevara, 2014; Guevara, 2010; Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008). Las políticas de renovación se concentraron, primero, en las zonas más cercanas al microcentro porteño, luego se extendieron hacia el sudeste, abarcando los barrios de La Boca y Barracas y, más recientemente,

llegaron a los barrios de la comuna 8 (Arqueros Mejica, 2017), pasando previamente por Parque Patricios.

En los barrios comprendidos por el distrito de las artes (San Telmo y La Boca), las políticas de renovación urbana tuvieron al turismo y al patrimonio como factores dinamizadores. En San Telmo, el puntapié fue la activación patrimonial del área fundacional de la ciudad, a partir de normativas y proyectos vinculados a la protección de inmuebles patrimoniales y el mejoramiento del espacio público³⁷ (Almirón, Bertoncetto y Troncoso, 2005; Gómez y Zunino Singh, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Estas políticas se articularon, unos años más tarde, con la reconversión del antiguo puerto en un área urbanizable, a partir del proyecto de Puerto Madero. Se generó un proceso de creciente turistificación que incluyó la proliferación de comercios y locales vinculados a la actividad turística, sobre todo a partir del año 2002, con la salida de la convertibilidad. En San Telmo, el proceso de renovación está más consolidado, debido a que los privados aprovecharon su ubicación privilegiada. Los emprendimientos turísticos desplazaron a gran parte de los sectores populares residentes en casas ocupadas y hoteles pensión; aunque de todos modos aún se evidencia un entramado de asambleas, organizaciones sociales e incluso una porción de los sectores populares que disputan –a través de diversas estrategias– este espacio urbano renovado (Lacarrière *et al*, 2011; Rodríguez y Di Virgilio, 2014).

En La Boca, en tanto, la renovación urbana comenzó con la obra de prevención y mitigación de inundaciones (1993-1997) y continuó con el reacondicionamiento de espacios públicos y verdes, con el fin de extender el circuito turístico de Caminito hacia el interior del barrio, vinculándolo con la cancha de Boca y su entorno (Di Virgilio y Guevara, 2014). Estas primeras intervenciones coincidieron con la inclusión de La Boca en el plan nacional de promoción turística (González Bracco y Kotschach, 2017) y tuvieron como consecuencia la valorización inmobiliaria, el aumento de los alquileres, la puesta en venta de los antiguos conventillos y una oleada de juicios de desalojo en inquilinatos habitados por sectores populares (Guevara, 2010; Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

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

En este barrio se reconoce una política de renovación urbana motorizada por el Estado y seguida por los privados que, debido a la articulación compleja entre los distintos actores, se manifiesta, por el momento, en tres procesos simultáneos. Por un lado, un proceso de desplazamiento comercial ligado al desarrollo de un circuito turístico restringido a sectores específicos del barrio, que se combina con uno de carácter residencial de “tramos cortos”, vinculado al impacto de la valorización en la población residente (Guevara, 2010; Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Junto a esto, se destaca la incidencia de los procesos organizativos que, a partir de estrategias de resistencia, consiguieron la reformulación de algunas políticas, disputando –al menos por el momento– su permanencia en el barrio. Las demandas de estas organizaciones motivaron el desarrollo de diversos programas orientados a la atención la de problemática habitacional³⁸ que, a pesar de su aplicación errática y deficiente, “terminaron por consolidar en los hechos un banco de inmuebles del IVC que no tiene parangón en el resto de la ciudad, con la sola excepción tal vez de la traza de la Ex AU3” (Guevara, 2010: 89). Esto configura un escenario de fuertes “contrastes intrabarriales con un trasfondo de disputa permanente” (Rodríguez y Di Virgilio, 2014: 343) que se profundiza a partir de la implementación del distrito de las artes en el año 2012 (capítulo 9).

La renovación en el barrio de Barracas es más reciente, fragmentada y heterogénea. Al igual que en San Telmo y La Boca, el proceso se vincula con políticas de activación patrimonial y, en menor medida, de valorización turística. Los primeros signos fueron visibles a partir de proyectos comandados por agentes del sector inmobiliario que adquirieron inmuebles industriales y galpones en los años noventa y luego, en la post-convertibilidad, los refuncionalizaron para usos residenciales; siempre limitándose a las zonas más valorizadas del barrio por su cercanía al centro de la ciudad (Hernández, 2015, 2017; Scillamà, 2014). De hecho, estos desarrollos darán lugar a la movilización de la categoría de patrimonio industrial, que constituye uno de los ejes en los que se apoya la renovación de Barracas (Hernández, 2015, 2017). El accionar del Estado acompañó este proceso mediante algunas intervenciones puntuales a comienzos del nuevo milenio, tales como la creación del Centro Metropolitano del Diseño (CMD) en las instalaciones del antiguo Mercado del

38 El RECUP La Boca; la Operatoria 525; Programa de Renovación de Conventillos; Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca y la Ley N° 341-Programa de Autogestión de Vivienda – PAV. Para profundizar, ver Rodríguez (2009); Guevara (2010) y Zapata (2015).

Pescado; la renovación parcial de las viviendas de Colonia Solá y la intervención del artista plástico Marino Santa María en el Pasaje Lanín (Rodríguez y Di Virgilio, 2014), todas iniciativas vinculadas a procesos de activación patrimonial. El proyecto interrumpido del distrito gubernamental en el predio de los hospitales de atención a la salud mental (ver Gonzalez Redondo, 2018) y la creación del distrito del diseño se inscriben en este marco de renovación, y buscaron extender el proceso a las áreas donde todavía no había llegado.

A diferencia de estos casos, los procesos de renovación urbana en el área del DT son más recientes y comienzan con la llegada del subte y con la conformación del distrito. Parque Patricios, al igual que Pompeya y Boedo, no forma parte de los recorridos turísticos tradicionales de la ciudad de Buenos Aires, ni tampoco atraviesa dinámicas de patrimonialización ni turistificación. De ahí que, en este distrito, el proceso adopte otras características y se acompañe de otro tipo de narrativas (capítulo 7). Por último, cabe señalar una medida de gran impacto que se articula con los procesos de renovación en toda el área sur. Nos referimos al proceso de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, ordenada por la Corte Suprema de la Nación, en el marco de una causa judicial, en el año 2008. Este proceso involucra múltiples actores y tiene diversas aristas (ver Merlinsky, 2013; Merlinsky, Fernandez Bouzo y Tobías, 2012; Scharager, 2017). Aquí nos limitamos a señalar que su ejecución supone una fuerte inversión pública (capítulo 7) –incluyendo la reconversión y control de las industrias contaminantes y la relocalización de familias que habitan a ambos márgenes de la ribera– y tendrá un gran impacto en los procesos de renovación en curso en estos barrios.

Todas estas intervenciones fueron, a su vez, posibilitadas por una serie de normativas y planes indicativos que, en sus diagnósticos, reconocieron el “desequilibrio territorial” y el “deterioro del sur” como una cuestión; y, por tanto, trazaron lineamientos para su resolución. Lineamientos que, como veremos, dan sustento a la política de distritos. En términos normativos, se destaca la modificación al CPU, realizada mediante la Ley N° 449 en el año 2000, en la que se califica a la zona sur como “área de desarrollo prioritario” y se fijan Áreas de Renovación Urbana, lo que habilita procesos de renovación con distintos objetivos, entre ellos “el desarrollo económico de áreas degradadas mediante la radicación de actividades productivas” (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008: 62)³⁹. Asimismo,

39 A fines de 2018 se reemplazó este CPU por un nuevo Código Urbanístico, al que nos referimos en el capítulo 6.

con el objetivo de promover una mayor densificación, esta modificación permite que en las zonas residenciales de los barrios del sur se construya hasta un 25% más de lo permitido en el resto de las áreas residenciales. Otra novedad es la introducción de la figura de “convenios urbanísticos” (entre organismos del GCBA, con otras organizaciones gubernamentales, o con particulares), fomentando de este modo modalidades de intervención urbana del tipo proyecto urbano, caracterizado por un tipo de acción focalizada que, con el atractivo de la rentabilidad, promueve la asociación entre agentes públicos y privados para la promoción de los segundos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008: 63).

En sintonía con esto último, se sancionó la Ley N° 470/2000, que creó la CBAS, una sociedad del estado orientada a “desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad” (artículo 2°, Ley 470/000). Para ello, la misma ley creó el área de desarrollo sur (artículo 1°) comprendida por los barrios de Barracas, Pompeya, Parque de los Patricios, Villa Lugano y Villa Soldati, sobre la que la Corporación tiene injerencia. En la misma normativa, el GCBA le transfiere a la CBAS todos los inmuebles y terrenos públicos de dominio privado ubicados en el área de competencia, para que esta última los administre. Durante sus primeros años, la Corporación llevó a cabo diversos proyectos en articulación con privados y anunció otros que no se concretaron. Entre estos últimos se destaca la creación de una serie de “polos”, que constituyen un antecedente inmediato de los distritos económicos (capítulo 4).

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

mediante el cual el “deterioro” pasa a ser asociado con un “potencial” para la inversión (Gonzalez Redondo, 2018).

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

Los procesos de renovación urbana que venimos señalando se inscriben en un contexto metropolitano de creciente valorización inmobiliaria. Particularmente en la ciudad de Buenos Aires, los procesos de verticalización, densificación y valorización del suelo se concentraron, sobre todo, en la primera etapa de postconvertibilidad (2002-2007), en los barrios del norte, especialmente en Palermo, Belgrano y Villa Urquiza. A partir de 2008, esta tendencia alcista se extendió hacia la zona sur, evidenciando un cambio en los ritmos de valorización de ambas áreas. Mientras que en el período 2003-2008 la diferencia de precios entre la zona sur y norte fue de 3 veces, a partir de 2009 se observa un acortamiento de esta brecha (2,3 veces), debido a una mayor intensidad en la valorización de los barrios del sur y no a una disminución de precios en el área norte (Baer y Kauw, 2016; CEyS, 2016; Lerena y Gonzalez Redondo, 2019).

Estas dinámicas del mercado inmobiliario, junto con las dificultades para acceder al crédito hipotecario, restringen las posibilidades para acceder a una vivienda en propiedad para los sectores medios y medios bajos, dando lugar a un proceso de inquilinización en la ciudad de Buenos Aires (ACIJ, 2016; CEyS, 2016; OUBA, 2019). En paralelo, se estima que entre un 8 y 10% de las viviendas de la ciudad se encuentran vacías y un 11% están subocupadas (IVC, 2019). Asimismo, el aumento sostenido en los precios de los alquileres del mercado formal –junto con las crecientes exigencias para acceder a un contrato de alquiler⁴⁰– presiona, a su vez, para que aquellas familias más vulnerables tengan que resolver su situación habitacional en la informalidad (CEyS, 2016; ACIJ, 2016). Así, a la par de los alquileres informales en piezas en inquilinatos, conventillos y hoteles-pensión, creció el fenómeno de alquileres informales en las villas y asentamientos (CEyS, 2016; ACIJ, 2016; Cravino, 2013), lo que contribuyó a empeorar aún más la vulnerabilidad habitacional de estas familias.

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

2.4. Reflexiones preliminares

En este capítulo focalizamos en el proceso histórico de urbanización, en las institucionalidades y en las configuraciones socio-territoriales y de poder heredadas que hacen posible la emergencia de la política de distritos en la ciudad de Buenos Aires. El problema social que se constituye en problema público (Subirats *et al*, 2008) y, por tanto, habilita y justifica esta iniciativa en estos barrios es la existencia de una zona sur “deteriorada” y “desequilibrada” con respecto al norte de la ciudad. Al analizar algunos aspectos demográficos,

40 Ver CEyS (2016), ACIJ (2016) y las denuncias de Inquilinos Agrupados en <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/>

socio-económicos y habitacionales recientes de la ciudad, vemos que ese “desequilibrio” expresa, más bien, una gran desigualdad en las condiciones de vida de las personas que habitan a uno y otro lado de la Av. Rivadavia. De manera complementaria, el “deterioro” remite al espacio construido: las instalaciones industriales y galpones en desuso, los grandes espacios verdes sin mantenimiento, los grandes equipamientos urbanos y conjuntos habitacionales relegados, las trazas de autopistas y de trenes que funcionan como “barreras urbanas”, etc. Este diagnóstico, que tiende a presentarse como algo dado, es resultado, por lo contrario, de un proceso histórico de desarrollo desigual de esta ciudad.

En este sentido, intentamos dar cuenta sucintamente de ese proceso histórico, reponer los agentes del “deterioro” y del “desequilibrio” que en muchos diagnósticos aparecen borrados (Gonzalez Redondo, 2018). Para ello, reconstruimos el proceso de urbanización de Buenos Aires y sus diferentes lógicas (Pírez, 1995) y vimos que la falta de interés por parte del mercado, la acción y omisión por parte del Estado y las acciones de la población de menores recursos –tendientes a garantizarse un espacio en la ciudad– explican, en gran parte, las características socio-territoriales actuales de la zona sur. Los urbanistas, técnicos y funcionarios públicos de cada momento no ignoraron esta situación y así fue cómo el desarrollo desigual de la ciudad empezó a ser pensado muy tempranamente como una cuestión a resolver (Oszlak y O’Donnell, 1981). Por eso, nuestro relato incluyó a los diferentes diagnósticos, planes y regulaciones que tendieron a “pensar” la ciudad y su división-norte sur.

Si bien este “desequilibrio” se reconoce desde fines del siglo XIX, las políticas urbanas de la dictadura constituyen una bisagra, ya que dejaron profundas huellas en el tejido urbano que prepararon las condiciones para el proceso de renovación posterior. Así, el neoliberalismo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009) en la ciudad de Buenos Aires se fue configurando desde mediados de la década del setenta a través de la superposición de diversos planes y proyectos urbanos, de los sucesivos ajustes del aparato burocrático del Estado y de las distintas políticas urbanas, orientadas por concepciones afines al *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989).

Los procesos de renovación urbana, que tienen lugar –con matices y diversas temporalidades– desde fines de los ochenta –junto con una serie de omisiones en relación a la regulación del mercado del suelo, de los alquileres y de los inmuebles ociosos (Rodríguez,

Bañuelos y Mera, 2008)– y la acentuación de ciertas políticas de cierre o clausura socio-territorial⁴¹ (Di Virgilio y Rodríguez, 2017) incidieron en el proceso de cambio sostenido que atraviesan los barrios del sur, todo lo cual ha incidido tanto en su fisonomía, como en los usos y precios del suelo (Herzer, 2008; 2012; Di Virgilio *et al*, 2011). Sin embargo, cabe señalar que “estas transformaciones no han sido homogéneas ni han afectado a todos los barrios por igual” (Herzer, 2012: 19). Por lo contrario, el análisis de los distintos casos pone de relieve que estas transformaciones son modeladas tanto por las políticas públicas como por los procesos de resistencia y por las características socio-territoriales preexistentes en estos barrios (Herzer, 2012; Di Virgilio e Imori, 2012; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Como veremos en próximos capítulos, estas condiciones inciden fuertemente en el despliegue diferencial de los distintos distritos.

En un marco de creciente mercantilización en la producción y gestión del territorio metropolitano, la política de distritos profundiza y amplía el proceso de renovación urbana conducido por el Estado. Montándose sobre objetos y proyectos heredados, los distritos extienden –aunque todavía tímidamente, en algunos casos– el proceso de renovación a aquellos sectores adonde no había llegado.

41 Con este término, las autoras se refieren a aquellas políticas que propician el orden socio-espacial establecido y aquellas que niegan los derechos de los sectores de menos ingresos. Para el caso de Buenos Aires se destacan: los desalojos a cuentagotas, la punición de los procesos de ocupación de tierra y/o vivienda, el desfinanciamiento y la fragmentación de las políticas de producción de vivienda, la dilación en los procesos de urbanización de villas y el fomento a los procesos de mercantilización en el acceso a la vivienda en villas de la ciudad, entre otras.

SEGUNDA PARTE

DE MODELOS INTERNACIONALES Y ADAPTACIONES LOCALES
EL PROCESO DE MOVILIDAD DE LOS DISTRITOS ECONÓMICOS



Capítulo 3

De los modelos de aglomeración y las economías creativas a los distritos económicos

La formulación de políticas urbanas se comprende en dos sentidos: en su dinamismo y relación con los circuitos globales de conocimiento –producidos en una geografía relacional focalizada en redes y flujos (McCann y Ward, 2010)– y, a la vez, en su carácter fijo y enraizado en el lugar, dado que las políticas son también fundamentalmente locales y territoriales (McCann y Ward, 2010). En esta segunda parte del libro, analizamos el proceso de movilidad de la política de distritos, en su doble dimensión relacional y territorial. Esta tensión entre el aspecto relacional y dinámico, y el componente fijo y territorial es productiva y necesaria dado que, como veremos, produce política y lugares (McCann y Ward, 2010; 2011).

En este capítulo nos centramos en la dimensión relacional de la movilidad, para lo cual trazamos los vínculos de la política de distritos económicos con procesos que transcurren en múltiples escalas. En los primeros dos apartados recuperamos las premisas de dos modelos que reconocemos en el trasfondo conceptual de la política de distritos: las políticas de aglomeración y los enfoques sobre economías y ciudades creativas. En cada caso reponemos los debates que dan lugar a estos modelos, a la vez que reconstruimos sus procesos de institucionalización y circulación.

En el tercer apartado, analizamos el entramado discursivo en torno a los distritos económicos, con el fin de trazar sus vínculos con los modelos presentados en las primeras dos secciones. El análisis

de los discursos sobre la política de distritos permite dar cuenta de las conexiones de esta propuesta con discursos y modelos internacionales, apuntando a la dimensión relacional de la movilidad de las políticas públicas (McCann y Ward, 2010; Peck y Theodore, 2010). Asimismo, el análisis discursivo nos permite señalar cómo estos modelos y discursos de amplia difusión se combinan y convergen, de una manera específica, en el escenario local, cómo los actores locales se apropian selectivamente de estas propuestas, resaltando de este modo la dimensión territorial del proceso de movilidad (McCann y Ward, 2010; Peck y Theodore, 2010).

3.1. Los debates en torno a las economías de aglomeración

*Los distritos son una fórmula
de éxito que trabaja sobre
los valores de la marca Buenos
Aires: talento y creatividad*
Francisco Cabrera⁴²

Las políticas orientadas al fomento de economías de aglomeración circularon durante las últimas décadas como una “fórmula de éxito”⁴³ en el campo de la gestión pública, tal como sostiene el ex ministro de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) e impulsor de los distritos porteños, Francisco Cabrera. Estas propuestas reciben distintos nombres según la tradición teórica que se retome: distritos industriales (Becattini, 1979), nuevos espacios industriales (Scott, 1988), *clusters* (Porter, 1995), economía del conocimiento (Cooke, 2002), entornos innovadores

42 Nota de opinión del ex ministro de Desarrollo Económico del GCBA, Francisco Cabrera, publicada en el diario *La Nación* del 26/10/2012. <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>. Los destacados son propios en todos los fragmentos citados en este libro, salvo que se sostenga lo contrario.

43 Existe una gran diversidad de economías de aglomeración que, desde las distintas vertientes teóricas, se presentan como “casos exitosos” a imitar. Estos son muy heterogéneos entre sí en cuanto a su escala, su temporalidad, su proceso de conformación, su dinámica de funcionamiento y el tipo de actividad que desarrollan. Entre los más reconocidos, podemos mencionar en Europa a los distritos de la Tercera Italia, del sur de Bavaria y el sur de Gales; en EEUU el renombrado Silicon Valley y la industria cultural en Los Ángeles; y para el caso latinoamericano, el Porto Digital de Recife en Brasil. Asimismo, en el marco del “modelo Barcelona”, se destaca la creación del 22@, un distrito productivo vinculado al sector tecnológico situado en el barrio de Poble Nou. Como veremos en el capítulo 4, el 22@ Barcelona es el caso que se presenta como modelo de referencia para el distrito tecnológico.

(Aydalot, 1986; Maillat, 1995), distritos culturales (Frost-Kumpf, 1998; Lazzeretti, 2008), entre otros⁴⁴.

En este apartado sistematizamos la prolifera producción teórica sobre las economías de aglomeración y recuperamos autores y trabajos de las diversas trayectorias académicas que analizan contextos geográficos y temporales distintos, pero que mantienen múltiples articulaciones entre sí. Por un lado, identificamos el debate de la geografía económica, de larga tradición, centrado en el rol de las economías de aglomeración en el desarrollo regional, y cuya escala de análisis privilegiada es la región. Por el otro, identificamos una corriente, más ligada al ámbito de los negocios y de la competitividad de las empresas, sobre la que nos explayaremos por ser la que más se popularizó en la gestión pública. Nos referimos a la noción de *cluster*, de Michael Porter. Este concepto, a diferencia de otras tradiciones teóricas, es bastante elástico y se adapta a múltiples escalas de análisis y de gestión. Cabe advertir que ambas tradiciones teóricas tienen de trasfondo, y a su vez alimentan, a las concepciones sobre el desarrollo y el territorio que priman en los enfoques sobre desarrollo territorial (capítulo 1).

3.1.1. Del distrito marshalliano a los debates de la geografía económica

Los trabajos sobre las economías de aglomeración se remontan a los análisis del economista Alfred Marshall quien, al observar la realidad inglesa de fines del siglo XIX, identificó como un modelo de producción eficiente la concentración de pequeñas fábricas y talleres especializados en diferentes fases del proceso productivo en una o varias localidades, y a esto lo denominó distrito industrial (Parnreiter, 2018). Siguiendo a Becattini (2002), esta idea de Marshall no solo es la descripción de un fenómeno, sino que constituye una noción teórica que reconoce los beneficios positivos derivados de la aglomeración.

Bien entrado el siglo XX, otro conjunto de trabajos fue llevado a cabo por autores vinculados a la geografía económica⁴⁵. El libro *Las*

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

45 Algunos de ellos son: Georges Benko, Alan Lipietz, Giacomo Becattini, Gioac-

regiones que ganan (1992), compilado por Georges Benko y Alain Lipietz, representa una síntesis del debate de los años ochenta en torno al desarrollo regional. En dicha publicación se discute lo que Benko y Lipietz (1992) consideran la “ortodoxia” de aquellos años, cuya formulación principal plantea que se produjo un pasaje de un modo de producción en masas fordista a otro de especialización flexible, cuya forma espacial privilegiada es el distrito industrial y debe su éxito a su propia dinámica interna. En el debate, Benko y Lipietz (1992) reconocen tres posturas. En primer lugar, los defensores del desarrollo endógeno en distritos (Becattini, Garofoli, Scott), entre quienes incluyen a los economistas italianos que reelaboraron la noción de distrito industrial marshalliano para explicar los buenos resultados de algunas regiones de Italia durante los años setenta y ochenta, la denominada Tercera Italia⁴⁶. Del otro lado, están quienes discuten esto desde una mirada más estructuralista (Amin y Robins; Martinelli y Schoenberger; Boyer)⁴⁷. Por último, compilan un tercer conjunto de textos que amplían el debate, retomando el enfoque de la escuela francesa de la regulación (Dunford; Storper y Harrison; Ganne; Veltz; Leborgne y Lipietz).

En el año 2008 se publica el libro *Repensando el desarrollo regional*, compilado por Fernández, Amin y Vigil (2008), que actualiza el debate en torno al desarrollo regional y las economías de aglomeración, desde una perspectiva centrada en América Latina. En él se repasan los principales supuestos y corrientes teóricas que conforman lo que denominan la “nueva ortodoxia regional” (NOR), se analiza el proceso de institucionalización, difusión y circulación de esta ortodoxia desde el ámbito académico hacia la gestión pública

chino Garolofi, Ash Amin, Kevin Robins, Michael Storper, Michael Piore, Charles Sabel, entre otros.

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

47 Partiendo de la base de que las transformaciones en el sistema capitalista mundial no son lineales ni totales, sino más bien parciales y contradictorias, Amin y Robins (1992) cuestionan el hecho de que se haya dado un pasaje total de un modo de producción fordista masivo y rígido hacia otro especializado y flexible. Así, ponen en duda que el distrito industrial sea el paradigma del desarrollo futuro, el modelo absoluto, y critican fundamentalmente la omisión de las estructuras de poder que imperan a nivel mundial.

y desde los países centrales hacia los periféricos; se formulan diversas críticas a la NOR y se presenta una propuesta alternativa en torno al desarrollo, pensando en las características latinoamericanas. Según Fernández, Amin y Vigil (2008), el conjunto de contribuciones ligadas a la especialización flexible y a los distritos industriales, sumado a los aportes de trabajos sobre las regiones de aprendizaje, los medios innovadores y el sistema regional de innovación, constituye la primera corriente que alimentó el enfoque de la NOR.

La segunda corriente que aportó a la NOR es aquella configurada en torno al concepto de *cluster*, elaborado por Michael Porter y algunas de sus variantes europeas que fusionan contenidos de las regiones de aprendizaje y de las cadenas de valor global. Más allá de la heterogeneidad de estas dos corrientes –e incluso la diversidad dentro de cada una de ellas– se conforma una “plataforma común” que permite pensar a la NOR como un discurso y/o una práctica unitaria, “como una ‘política’ dominada por una misma perspectiva” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 29)⁴⁸. En sintonía con los nuevos paradigmas sobre el desarrollo territorial (sistematizados en el capítulo 1), esta perspectiva concede un protagonismo novedoso a las regiones y localidades en la nueva fase del capitalismo y pone el foco analítico y político en las articulaciones cooperativas entre distintos actores. Esta plataforma común coloca a las instancias regionales y locales “como nodos autoreproductivos, forjadores de su propia y antes impensada dinámica de desarrollo y autoresponsables de su inserción en el crecientemente inestable y demandante escenario global” (Fernández, Amin y Vigil, 2008: 30).

3.1.2. El modelo de cluster

El concepto de *cluster* hegemonizó las agendas de investigación y de política pública (Fernández, Amin y Vigil, 2008) y es el que más se retoma en la política de distritos de Buenos Aires. Aunque Porter no los cite ni refiera explícitamente, en sus desarrollos se reconocen varios de los principios en los que se sustenta el concepto de distrito industrial, tal como fue elaborado desde la geografía económica. Estas coincidencias las señalamos oportunamente en notas al pie.

48 Fernández, Amin y Vigil (2008: 31) identifican una tercera vertiente que también contribuyó a dar relevancia a las regiones y sus procesos de aglomeración, aunque no la consideran parte integrante de la NOR. Se trata de la corriente configurada en torno a la nueva geografía económica (NGE), cuyo principal referente es Paul Krugman.

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

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

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

El supuesto central de la noción de *cluster* es que la proximidad geográfica entre todos estos agentes genera redes de interacción (de competencia y de cooperación) que redundan en procesos innovadores que contribuyen a la competitividad⁴⁹. El otro supuesto,

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

relacionado con este, es que los *clusters* motorizan procesos de desarrollo en la medida en que generan actividad económica, que derrama en inversiones y empleo (Porter, 1990; 1995; 1998)⁵⁰. En este punto, cobra importancia la noción de ventajas competitivas que “descansa en hacer más productivo el manejo de los costos, lo que requiere de una innovación constante” (Porter, 1998: 2). Para crear estas ventajas competitivas no solo importa lo que pasa dentro de las empresas sino fuera, en el denominado “clima de negocios”⁵¹ que, según Porter (1998), es lo que permite las mejoras en la productividad de las empresas. De esta manera, el Estado (en sus diferentes niveles de gobierno) tiene que pasar de un rol de provisión directa a uno de facilitador, identificando y mejorando las ventajas competitivas de su territorio que colaboran en la gestación de este “clima de negocios” (Porter, 1995; 1998). Así, el Estado se debe limitar a fijar las reglas de la competencia (protegiendo la propiedad intelectual y fomentando leyes *antitrust*); crear infraestructura adecuada; invertir en seguridad; ofrecer ventajas impositivas para la localización de empresas e instituciones; y garantizar una fuerza laboral altamente calificada (Porter, 1995; 1998; Begg, 1999). Muchas de estas intervenciones son las que se congregan bajo el marco de la política de distritos local.

Se realizaron diversas críticas a los supuestos en los que se apoya la noción de *cluster* (Amin y Robins, 1992; Martin y Sunley, 2003; Pacheco Vega, 2004, 2007; Palazuelos, 2005; Fernández, Amin y Vigil, 2008). En primer lugar, se discute la idea de que la proximidad geográfica genere únicamente ventajas para las empresas. Por lo contrario, algunos autores (Pacheco Vega, 2004, 2007; Palazuelos, 2005) sostienen que esta proximidad puede producir conductas predatorias entre las firmas, que compiten tanto por clientes como por mano de obra calificada, perjudicando especialmente a aquellas empresas más pequeñas o que recién están arrancando. Además, la concentración de empresas podría dar lugar a la saturación de los mercados, generando conductas predatorias en materia de precios (Pacheco Vega, 2007). Esto podría forzar el cierre de algunos emprendimientos, pero también atentar contra los tan mentados procesos innovadores en el desarrollo de productos, dado que “las

la introducción de innovaciones tecnológicas a partir de una toma de conciencia progresiva comprendida por todos los integrantes de esa comunidad local.

50 La premisa de que el distrito industrial genera procesos de desarrollo regional es precisamente uno de los nudos centrales del debate de la geografía económica (capítulo 1).

51 Esta noción remite a la idea marshalliana de “atmósfera industrial”.

empresas estarán más enfocadas en tratar de competir con base en el precio en lugar de buscar diferenciarse por la calidad del producto” (Pacheco Vega, 2007: 699).

Otra dificultad es que, si suben los costos dentro del *cluster*, las empresas que realizan actividades menos productivas se verán forzadas a irse. Esto, que es visto por Porter como un aspecto positivo de la competitividad de las empresas y del *cluster*, puede generar –como apuntan Martin y Sunley (2003)– un impacto muy negativo en el mercado laboral de la zona. Por tanto, no se puede asumir que la promoción de uno o varios *clusters* en una economía regional conduzca necesariamente a un desarrollo económico balanceado o a un mayor bienestar en toda la región, poniendo en cuestión la otra premisa básica del concepto de *cluster* y también del distrito industrial.

Una última crítica se relaciona con la omisión de las relaciones de poder que configuran el entramado de actores en las distintas escalas, tanto local (dentro del *cluster* o de la zona donde se busca promover el distrito), como regional, nacional e internacional. Al igual que los enfoques sobre desarrollo territorial (descritos en el capítulo 1), la noción de *cluster* omite que el territorio está atravesado por relaciones desiguales de poder y que, por tanto, los beneficios derivados de la aglomeración difícilmente sean apropiados en forma homogénea por todos sus integrantes: empresas, instituciones estatales y ciudadanos, tal como veremos en la cuarta parte de este libro.

A pesar de sus críticas, el modelo de *clusters* se popularizó, no solo como un concepto analítico, sino como una herramienta de política pública. Así, como apuntan Fernández, Amin y Vigil (2008), el proceso de institucionalización de la NOR estuvo centrado en la presencia hegemónica del concepto de *cluster* y fue encabezado principalmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Unión Europea (UE) en Europa, y por el Institute for Strategy and Competitiveness (ISC) de la Escuela de Negocios de Harvard en EEUU. En su difusión, jugó un rol central la consultora de Michael Porter, Monitor Group, que brindó servicios a organizaciones privadas y a organismos y gobiernos de distintas escalas (Martin y Sunley, 2003; Novais, 2010). Luego, la difusión del enfoque de la NOR en América Latina se produjo mediante un proceso complejo que incluyó a los *think tanks* de los países centrales (ISC, IDS y DIE); los organismos internacionales de financiamiento (BID, BM, el proyecto CEPAL-GTZ); la Organización para las Naciones Unidas (ONU), con sus brazos institucionales (la

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -ONU- y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD); y los aportes de investigadores vernáculos, en su mayoría sistematizados en los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES). Al igual que la planificación estratégica urbana (capítulo 1), “parece que los *clusters* se convirtieron en una moda mundial, una especie de ítem de moda en la academia y en la política” (Martin y Sunley, 2003: 6, traducción propia). La movilidad de políticas se facilita por una consultocracia global (*global consultocracy*) (Saint Martin, 2000) constituida por individuos, instituciones, empresas, organizaciones y tecnologías que interpretan, simplifican y sintetizan los distintos debates, homogeneizan y estandarizan las diversas perspectivas, generando modelos y herramientas –condensadas en ejemplos de “buenas prácticas”– que hacen móviles a estas propuestas (McCann, 2011; Temenos y McCann, 2012).

Ahora bien, la movilidad de políticas es un proceso desigual y selectivo. No todas las ideas, aun siendo exitosas, son movilizadas y designadas como buenas prácticas (McCann, 2011). En este proceso de síntesis y homogeneización, algunas propuestas priman por sobre otras. En este caso, la mayor popularidad de la noción de *cluster* de Porter –frente a las otras tradiciones de la geografía económica– combina varios motivos (Martin y Sunley, 2003). Una primera razón es que desde el principio Porter enraizó el concepto de *cluster* en el eje fundamental de los determinantes de la competitividad (de empresas, industrias, ciudades, regiones y países), en el marco de un espíritu de época en el que se da importancia a la competitividad para ser “exitoso” en la economía globalizada.

La segunda razón reside en el modo en que Porter transmitió su idea de *cluster*. A diferencia de los debates de la geografía económica sobre el postfordismo, la especialización flexible y los modos de regulación, Porter sitúa su concepto en el marco de las estrategias de negocios y tiene como objetivo explícito desarrollar marcos de comprensión para entender la competencia y tender puentes entre teoría y práctica. Esto –sumado a su registro discursivo *business and policy friendly*– lo aproxima más a una receta que a un análisis, y torna este concepto más accesible y aprehensible para aplicar en el ámbito de las políticas públicas. Esto no es exclusivo del concepto de *cluster*, también aparece en algunas versiones sobre las economías y ciudades creativas (Frost-Kumpf, 1998; Landry y Bianchini, 1995; Florida, 2002; 2007) que retomamos más adelante.

Una tercera razón de la popularidad del concepto de *cluster* reside, según Martin y Sunley (2003: 9, traducción propia), en la naturaleza de su definición, que es “altamente genérica en carácter, deliberadamente vaga y suficientemente indeterminada como para admitir un amplio espectro de agrupaciones y especializaciones industriales [...], relaciones de oferta y demanda, condiciones, arreglos institucionales, etc.”. Así, el concepto adquirió tal variedad de usos, connotaciones y significados que lo tornaron un “concepto caótico”, que mezcla y equipara diferentes tipos, procesos y escalas espaciales en una única y abarcadora noción universal.

En síntesis, la popularidad del concepto de *cluster* no se debe a su superioridad teórica o empírica en relación con otras tradiciones, sino más bien a cómo este fue vinculado a un conjunto de imágenes y asociaciones positivas que lo posicionaron como una marca. De este modo, la marca *cluster* se asocia a una imagen de alta productividad, a una economía del emprendedorismo y del progreso social; y se liga a una serie de metáforas que implican la promoción de la innovación y la competitividad (Martin y Sunley, 2003). Además, la metáfora está sostenida por cierta autoridad, la figura de Michael Porter, quien es considerado un experto en competencia y estrategia de negocios; reputación que se refuerza a medida que distintos organismos públicos y privados contratan su asesoría e impulsan políticas de *clusterización*. Como cualquier marca, no está atada a un solo producto sino que puede explotar sinergias con otras, como por ejemplo las políticas creativas. Entonces, la idea de *cluster* puede funcionar como una marca paraguas de muchas cosas diferentes, como sucede en el caso de la política de distritos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, que es más bien heterogénea y agrupa diversidad de proyectos e intervenciones sobre el territorio (ver tercera parte).

3.2. Los debates en torno a las economías creativas

En la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires converge otra tradición teórica ligada a los debates sobre economías y ciudades creativas. Siguiendo a Scott (2014), los trabajos en torno a la economía creativa en las ciudades tienen su antecedente, por un lado, en los desarrollos sobre el distrito industrial llevados a cabo por la geografía económica y, por el otro, en las investigaciones de otro conjunto de geógrafos, sociólogos y urbanistas que se preguntaron por la economía cultural de las ciudades (Jacobs, 1970; Lash y Urry, 1994; Molotch, 1996; Pratt, 1997; Scott, 1996). “Industrias

creativas”, “industrias culturales”, “ciudad creativa” y “clase creativa” son algunos de los términos que circulan y se confunden en los campos académico y de gestión pública. Si bien son conceptualmente diferentes –y, en algunos casos, provienen de distintas tradiciones teóricas–, estas nociones son, a la vez, compatibles y se refuerzan mutuamente. Por tal motivo, suelen utilizarse indistintamente como sinónimos y sustentan una gran cantidad de discursos, políticas, modelos y estrategias de gestión pública orientadas a impulsar la creatividad en las ciudades (Evans, 2009; Galloway y Dunlop, 2007; Luckman, Gibson, y Lea, 2009; Peck, 2005, 2009; Prince, 2010; Scott, 2006). En este apartado diferenciamos conceptualmente cada uno de estos términos y describimos su proceso de institucionalización y circulación. Asimismo, reconstruimos sus principales premisas y reponemos algunas de sus críticas. Para facilitar la lectura, agrupamos estos modelos y propuestas bajo el término de “políticas creativas”.

Las iniciativas de promoción a las industrias culturales impulsadas por algunas municipalidades socialistas de Inglaterra en los años ochenta –en el marco de una resistencia activa al Tacherismo– constituyen un primer antecedente de las políticas creativas (Peck, 2009). Posteriormente, las versiones más transferibles y menos radicales de estas propuestas se fusionaron con los enfoques sobre regeneración urbana, dando lugar a estrategias de revitalización de centros urbanos, inversión en arte urbano y promoción de barrios o distritos culturales (Peck, 2009). A partir de 1997, con el ascenso del *nuevo laborismo* en Inglaterra⁵², la noción de creatividad –presentada como una instancia superadora de lo cultural– cobró relevancia en la gestión pública y se difundió, primero, por los países anglosajones y, luego, hacia otras regiones del mundo occidental (Bayardo, 2016; Galloway y Dunlop, 2007; Peck, 2009).

Desde esta perspectiva, las “industrias creativas” (IC) reemplazan la vieja concepción de industrias culturales, abarcando una amplia gama de actividades basadas en el conocimiento, la innovación y la creatividad, en el marco de la denominada “nueva economía” (Prince, 2005). Bajo un argumento teleológico que postula a la economía creativa como la mejor y única forma posible de desarrollo (Pratt, 2008), las industrias creativas son presentadas como las actividades adecuadas para ocupar el vacío dejado por las industrias

52 El nuevo laborismo refiere al periodo entre mediados de los ochenta y principios de la década de 2010 en el que el Partido Laborista británico lleva a cabo un proceso de reforma, bajo el liderazgo de Tony Blair.

tradicionales que se fueron de las ciudades. Las definiciones oficiales más corrientes (UNCTAD, 2004; 2014) conciben a las IC como aquellas basadas en la creatividad individual y de las cuales derivan derechos de propiedad intelectual, incluyendo en este grupo a las actividades culturales. Varios autores cuestionan estas definiciones por su énfasis en las dimensiones económicas, comerciales e individualistas y señalan los riesgos que supone la subsunción de la cultura a la creatividad (Bayardo, 2016; Galloway y Dunlop, 2007; Markusen, 2006; Pratt, 2008).

El auge de las políticas creativas se produce recién a partir de la publicación del libro *La clase creativa* de Richard Florida (2002). En él se analiza la emergencia de un nuevo estrato social, la clase creativa, conformada por profesionales que trabajan en estas nuevas IC. En sintonía con los enfoques que destacan los factores “blandos” del desarrollo (capítulo 1), Florida (2002) sostiene que, en la etapa actual del capitalismo, las fuerzas motoras del desarrollo económico ya no son solo tecnológicas y organizacionales, sino sobre todo humanas. Su tesis principal es que la clase creativa genera crecimiento económico en la medida en que funciona como un imán que atrae a las industrias tecnológicas y del conocimiento, que buscan estar cerca de estos perfiles profesionales. De este modo, establecen una relación causal entre la presencia de la clase creativa y el crecimiento económico de las ciudades.

Así –con un estilo similar al de los manuales empresariales (Peck, 2005)– Florida (2007) elaboró un enfoque al que denomina las cuatro “T” del desarrollo económico, que supone una estrategia integral para que tanto empresas como organizaciones, ciudades, regiones y países compitan y prosperen en la “nueva era creativa”. Estas cuatro “T” refieren al talento, la tecnología, la tolerancia y el territorio⁵³, todos elementos que Florida identifica en la base del crecimiento económico. De este modo, dado que “la clase creativa es el sector central del crecimiento económico y lo será aún más en el futuro” (Florida, 2007: s/n) las ciudades deben generar condiciones para atraer a estos profesionales como condición para su desarrollo. Así, en esta propuesta reconocemos premisas similares a las del *cluster* de Porter, tales como el criterio de competitividad –válido tanto para las empresas como para las ciudades y países– y el territorio como recurso, en este caso, para atraer esta nueva clase creativa capaz de generar crecimiento económico. Mientras que Porter (1995; 1998)

53 El modelo original de Florida (2002) refiere a tres “T” (talento, tecnología y tolerancia), el factor territorial es incorporado con posterioridad (ver Florida, 2007).

remite a la atracción de inversiones, y para ello propone la creación de “climas de negocios”, el enfoque de Florida apunta a propiciar entornos adecuados para que el talento de la clase creativa sea aprovechado y canalizado. Así, las ideas de Florida constituyen una nueva versión de las herramientas del marketing de lugares (*place-marketing*), en tanto que no busca solo atraer turistas e inversores, sino también a los profesionales creativos, motivo por el cual las ciudades deben –según Florida– adaptarse a los valores y costumbres de esta clase creativa (Pratt, 2008).

La tesis de Richard Florida recibió varias críticas, tanto por sus postulados teóricos como por su propuesta metodológica (Markusen, 2006; Peck, 2005, 2009; Pratt, 2008; Scott, 2006, 2014). En primer lugar, se cuestiona su definición de clase social, reducida a una taxonomía de ocupaciones y consumos cuyas fronteras no están claramente definidas y combina profesiones demasiado amplias y heterogéneas entre sí (Markusen, 2006; Pratt, 2008). Asimismo, se señalan las dificultades al operacionalizar el concepto de clase creativa, en tanto que se confunde creatividad con nivel educativo (Markusen, 2006; Pratt, 2008). Estos problemas ponen en cuestión la correlación causal y mecánica que establece Florida entre clase creativa, atracción de industrias creativas y crecimiento económico. Esta relación constituye una simplificación que omite los complejos vínculos entre sistema productivo, mercado de trabajo y vida social que inciden en la emergencia de un ambiente creativo y en el desarrollo económico local (Pratt, 2008; Scott, 2006). A pesar de las críticas, el planteo de Florida (2002) marcó un hito en el debate sobre la creatividad como fuerza motor del desarrollo económico de las ciudades y tuvo gran difusión en el campo de la gestión pública (Peck, 2009; Scott, 2006, 2014).

La propuesta de Florida se articuló de manera conveniente con la noción de ciudad creativa, elaborada por el urbanista inglés Charles Landry. Según el autor, la ciudad creativa es aquella que “identifica, nutre, atrae y sostiene su talento para movilizar talentos, ideas y organizaciones creativas para mantener y atraer a los jóvenes talentosos/creativos” (Landry, 2008: 14, traducción propia). En tanto que concepto normativo, la ciudad creativa (Landry, 1994) refiere a aquellos cambios en las prácticas de gestión y de planificación urbana que deben llevar a cabo los gobiernos locales para actuar creativamente y así atraer a los profesionales creativos, complementándose de este modo con el concepto de clase creativa.

En sus trabajos, el autor sostiene que el entorno construido es un componente crucial de la ciudad creativa, en tanto que constituye la plataforma física y la atmósfera de la ciudad, la base y el sostén para que se propicie el ambiente creativo (Landry, 1994; Landry y Bianchini, 1995; Landry, 2008). Su propuesta apunta a incorporar en la planificación urbana cuestiones vinculadas a cómo la gente experimenta y siente la ciudad. De ahí que plantee que la calidad de vida, las experiencias urbanas, la estética, la caminabilidad y la cultura deben guiar las intervenciones urbanas, y que, a la vez, presente ideas y ejemplos de “buenas prácticas” en este sentido (ver Landry y Bianchini, 1995).

Estas cuestiones están en sintonía con los entornos amigables y vibrantes (*buzzy*) que Richard Florida reconoce como los más adecuados para la atracción de la clase creativa: aquellos barrios de usos mixtos, con una rica oferta artística y gastronómica. La incorporación de los aspectos “blandos” de la planificación urbana y el foco en el factor humano, en la experiencia y el sentido que los residentes y visitantes le dan a la ciudad, así como también las referencias a la compacidad urbana y a la mixtura de usos constituyen una idea recurrente en los discursos que circulan en torno a la política de distritos porteña. En este sentido, cabe señalar que las políticas creativas se articularon muy bien con un movimiento de diseño y planificación urbana muy influyente a partir de los años ochenta en EEUU: “el nuevo urbanismo” (McCann y Ward, 2010). Esta corriente critica las formas urbanas orientadas hacia la movilidad en automóvil, y sostiene como principios centrales la noción de compacidad (frente a la expansión urbana) y el diseño de barrios caminables y de usos mixtos; ideas cuyos orígenes pueden rastrearse en los trabajos de Jane Jacobs (1961). Uno de sus principales referentes es el arquitecto estadounidense Andres Duany quien, a través de su consultora DPZ⁵⁴, cumplió un importante rol en la difusión de estas ideas en distintas ciudades del mundo. Siguiendo a McCann y Ward (2010), en su proceso de circulación, los principios del “nuevo urbanismo” se tornaron un lugar común en el pensamiento y la práctica de los funcionarios y profesionales del diseño y el urbanismo, permeando los discursos y las políticas urbanas de distintas ciudades.

Desde comienzos de siglo XXI se produjo un crecimiento de la “ciudad creativa” como foco de debate, tanto en ámbitos académicos

54 Para ver los libros de buenas prácticas y los proyectos llevados a cabo por la empresa en ciudades de distintos continentes, visitar: <https://www.dpz.com/Books/All>

–con la consiguiente proliferación de trabajos que la tienen como objeto de investigación (Lazzeretti, 2008; Caravaca Barroso y González Romero, 2009; García *et al*, 2013; 2016)–, como en el campo de la gestión pública, lo que se refleja en la creciente cantidad de ciudades que se autoproclaman “creativas” (Peck, 2009; Evans, 2009; Scott, 2014) y en la multiplicación de redes de ciudades creativas⁵⁵. La difusión de estos conceptos y la propagación de políticas creativas se apoyan en la circulación de ambos referentes –Charles Landry y Richard Florida– por distintas ciudades del mundo, a través de charlas, encuentros, reuniones y trabajos de consultoría; en la propagación de índices y rankings que comparan la creatividad en las ciudades; y en los numerosos reportes e informes elaborados por organismos internacionales (Evans, 2009; Peck, 2005, 2009). También en este caso la consultocracia global (*global consultocracy*) (Saint Martin, 2000) cumple un rol central en la estandarización, homogeneización y movilización de la “ciudad creativa” como un modelo de política pública.

Apoyándose en los mismos principios que la noción de *cluster*, la elaboración de políticas creativas se sustenta en el supuesto de que las industrias creativas generan empleo y desarrollo económico y urbano. Asimismo, muchas de las iniciativas de este tipo se presentan como una opción para revitalizar antiguas zonas fabriles deterioradas, adoptando la forma de distritos culturales o creativos (Frost-Kumpf, 1998; Hyslop, 2012; Lazzeretti, 2008), tal como sucede en el caso porteño. Algunas de estas propuestas se crean mediante el formato de *Business Improvement District* (BID), un modelo de revitalización urbana por el cual se conforma una asociación público-privada que nuclea empresas y comercios de una determinada zona y, mediante una tasa de contribución especial, se invierte en mejoras en el espacio público y en seguridad con el fin de atraer visitantes, inversores y residentes a dichas áreas (Hoyt, 2006; Eugene McCann y Ward, 2010)⁵⁶.

55 Ver, por ejemplo, los siguientes enlaces: <https://www.ciudadescreativas.org/>, <https://redciudadescreativas.cultura.gob.ar/>, <https://www.iadb.org/es/desarrollo-urbano-y-vivienda/red-de-ciudades-bid>

56 Los BIDs surgen en la década del '60 en Toronto, Canadá, con el objetivo de revertir el impacto negativo que la creación de shoppings había generado en algunas áreas comerciales de la ciudad. Posteriormente el modelo se expande hacia otras ciudades canadienses y, luego, viaja a EEUU, Nueva Zelanda y Australia (Hoyt, 2006; McCann y Ward, 2010). En Inglaterra, el primer BID comienza a operar en 2005, en Londres, en la zona del Bankside, en vinculación con el Museo Tate Modern, cuyo principal referente es Donald Hyslop, quien ha visitado los distritos de Buenos Aires en 2015 y 2016.

Si bien los documentos oficiales y los manuales de política pública suelen difundir ejemplos “exitosos” de políticas creativas, gran parte de las investigaciones académicas sostienen que no existe evidencia empírica que respalde semejantes logros. Por lo contrario, la literatura sostiene que este tipo de políticas tienden a acelerar procesos de gentrificación, acentuando la exclusión de familias de bajos ingresos de la ciudad central (Brown, O’Connor y Cohen, 2000; Chapple, Jackson y Martin, 2010; Darchen, 2013; Hutton, 2010; Pratt, 2009; Scott, 2014; van Heur, 2009; Peck, 2005; 2009). Como apunta Scott (2014)

La ironía es que, a pesar de que la teoría de la ciudad creativa pone mucho énfasis en la diversidad y la tolerancia, la política que se construyó en su nombre lleva a cabo muy pocos gestos en dirección a la inclusión social y muchos menos incluso orientados a la redistribución del ingreso (Scott, 2014: 573, traducción propia).

El autor también cuestiona la idea de que la inversión orientada a la atracción de la clase creativa genere prosperidad urbana para todos. Por lo contrario, afirma, terminan transformándose, de hecho, en subsidios regresivos que benefician a grupos sociales privilegiados y a los propietarios del suelo, a expensas de los sectores más postergados (Scott, 2014). La diversidad de iniciativas orientadas a la promoción de la creatividad en las ciudades –que incluye desde políticas económicas regionales hasta intervenciones sectoriales y políticas urbanas orientadas a la regeneración urbana y económica de un área– se basan en una promesa de crecimiento del empleo que no está probada. Esta debilidad se remonta a la confusión entre los distintos conceptos de industrias creativas, ciudades creativas y clases creativas y a los fundamentos frágiles en los que se basan estas propuestas (Evans, 2009).

Al igual que el modelo de *cluster*, las nociones de industrias, clases y ciudades creativas dieron lugar a proyectos y motivaciones políticas divergentes (Evans, 2009; Markusen, 2006; Peck, 2005, 2009; Prince, 2010). Su popularidad no se debió tanto a su efectividad, sino más bien a su elasticidad. Estas políticas resultan mínimamente perjudiciales para las estructuras de poder existentes y se complementan con el urbanismo neoliberal de una manera acorde con los valores prevaletentes sobre la competitividad y el emprendedorismo (Peck, 2005; 2009). Como sucede en los distritos porteños, los discursos sobre creatividad y emprendedorismo resultan complementarios: “ser emprendedor y creativo pareciera solaparse: ambos requieren tomar riesgos, ‘pensar fuera de la caja’ y hacer las

cosas de manera diferente” (Pratt, 2008: 113, traducción propia). De este modo, la creatividad se convirtió en la nueva fórmula para el crecimiento urbano y la idea –ya consolidada– de generar “climas de negocios” para atraer inversiones móviles fue recubierta con el nuevo enfoque creativo (Peck, 2009).

3.3. El trasfondo conceptual de los distritos económicos. Un abordaje desde el análisis de los discursos

Al mencionar como referentes los casos del 22@ en Barcelona (España); del Digital Hub en Dublín (Irlanda); del Porto Digital de Recife (Brasil); del International Tech Park Bangalore (India); y del Shanghai Caohejing Hi-Tech Park (China), en los discursos analizados se asume explícitamente el vínculo de la política de distritos con iniciativas similares llevadas a cabo “en distintas ciudades de los cinco continentes”⁵⁷ (Revista GigaBA, 2013: 45). Según el ex ministro de Desarrollo Económico y promotor de esta política, Francisco Cabrera,

Un distrito es pensar la ciudad como *espacios temáticos* en los que tiene lugar el desarrollo de una *industria de alto valor* y la *mejora de un barrio postergado* a partir de la *sinergia público-privada*. Como el área históricamente más relegada de la ciudad de Buenos Aires es el Sur, es ahí donde están tres de los cuatro distritos que tiene la ciudad⁵⁸.

Esta definición introduce varias cuestiones sobre los distritos porteños y sus vínculos con los modelos reseñados en este capítulo. En primer lugar, la presencia de circunloquios⁵⁹ ilustra cómo en los discursos sobre los distritos económicos se recuperan de manera vaga e imprecisa supuestos que subyacen a los modelos sobre economías de aglomeración, industrias y ciudades creativas que circulan a nivel internacional. Un ejemplo de ello es la falta de precisión en la definición del distrito (“un distrito es pensar la ciudad”), que

57 Sitio web del GCBA. <http://www.buenosaires.gob.ar/distritoseconomicos/distritotecnologico/distrito-tecnologico>.

58 Nota firmada por Francisco Cabrera en el diario La Nación, “Buenos Aires, talento y creatividad”, 26/10/2012. <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>.

59 Figura retórica que consiste en expresar por medio de rodeos aquello que podría decirse más sintéticamente.

incluso rompe con el enunciador “experto” construido en el enunciado, atentando contra la isotopía estilística del texto^{60 61}.

En segundo lugar, de esta definición se desprende el doble objetivo de la política de distritos: la promoción de determinadas actividades económicas (“desarrollo de una industria de alto valor agregado”) y el desarrollo de la zona sur de la ciudad (“la mejora de un barrio postergado”). Como veremos en los capítulos 4 y 5, el doble horizonte con que se presentan los distritos es resultado del proceso de surgimiento de esta política, en el que convergieron los objetivos de distintos organismos públicos y las demandas del sector privado. En lo que queda de este capítulo, analizamos cómo estos dos objetivos se presentan de manera conjunta a partir de una serie de construcciones argumentativas sobre los distritos que tienen entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) a los discursos sobre economías de aglomeración y ciudades creativas.

A partir del análisis de un corpus heterogéneo de discursos⁶², indagamos cómo es tematizada la política de distritos de la ciudad de Buenos Aires y cuáles son los argumentos movilizados en su proceso de legitimación; lo que nos llevó a reconocer sus huellas

60 Refiere a la pertenencia de un discurso a un determinado estilo o género; pertenencia que se reconoce en las regularidades que todo texto presenta en relación a su estilo. La inclusión de elementos que son diferentes (como, por ejemplo, arcaísmos, palabras en otra lengua, estilos verbales de otros géneros, etc.) genera, por contraste, la ruptura de la isotopía estilística, dando lugar a diversos efectos de sentido (Narvaja de Arnoux, *et al*, 1986).

61 Este artículo periodístico del año 2012 firmado por el ex ministro Cabrera para el diario La Nación tiene como finalidad dar a conocer la política de distritos. En el texto identificamos un enunciador asociado a un *ethos* de experto, garante de aquello que se sostiene en el enunciado (Maingueneau, 1996). Esto se evidencia través del empleo del modo indicativo y de nominalizaciones y la preeminencia de un vocabulario asociado al mundo de los negocios a través del cual se describe “la base del éxito” de las ciudades en la actualidad, generando un efecto de sentido (Charaudeau, 2002) de objetividad. A partir del tercer párrafo, cuando se hace referencia a la ciudad de Buenos Aires, identificamos un deslizamiento en el enunciador construido que, a partir del uso de la primera persona del plural, se presenta como parte de una gestión de gobierno.

62 El corpus está conformado por entrevistas en profundidad realizadas a ex funcionarios y agentes del GCBA involucrados en la política de distritos; intervenciones y presentaciones de estos ex funcionarios en eventos del sector inmobiliario; artículos periodísticos en los que se entrevista a estos ex funcionarios; gacetas de prensa y materiales de difusión elaborados por distintos organismos del GCBA; documentos de diagnóstico y planificación y los proyectos de ley de cada uno de los distritos. Para su análisis tuvimos en cuenta el género al que pertenece cada uno y los enunciadores construidos, lo que facilita la identificación de rupturas de la isotopía estilística y el empleo de las herramientas más adecuadas para el análisis en cada caso.

en modelos y discursos de gran circulación a nivel internacional. Esto es así porque el análisis de la argumentación permite “comprender cómo los elementos de un saber compartido autorizan una operación de persuasión” (Amossy, 2000: 5), y –en este caso– construyen consenso en torno a la implementación de los distritos. Estos elementos dóxicos (Amossy, 2000) atraviesan al sujeto hablante, provienen del nivel interdiscursivo, pero son reconocibles a nivel intradiscursivo a partir de operaciones argumentativas y enunciativas (ver Introducción apartado IV.a). Por ello, el análisis se apoya necesariamente en la deconstrucción de estas operaciones del intradiscurso, pero teniendo como horizonte su vínculo con el interdiscurso, con las formaciones discursivas, con la heterogeneidad constitutiva (Aurhier-Revuz, 1984). Así, a lo largo del análisis trazamos las condiciones de emergencia de las distintas construcciones argumentativas y tematizaciones y los discursos previos en los que se apoyan, lo que nos permite dar cuenta de sus condiciones de producción (Verón, 1988).

La referencia a políticas internacionales posicionadas como “buenas prácticas” contribuye a legitimar las propuestas que se quieren implementar a nivel local. Es más difícil cuestionar estas iniciativas y sus preceptos cuando estas son promocionadas como las “mejores”, no solo por los funcionarios locales, sino también por organismos e instituciones internacionales (González, 2011; Mccann, 2011). Pero, a la vez, hay una dimensión menos tangible y más difusa en este proceso de movilidad. Estos modelos no solo circulan como ejemplos de buenas prácticas, sino también como formaciones discursivas que seducen y atraen a profesionales y funcionarios (Saunier, 2002) y, a la vez, condicionan lo posible de ser dicho, pensado y hecho en materia de política pública, en este caso, para el desarrollo urbano y económico de la ciudad. De este modo, la movilidad de políticas urbanas, en su dimensión discursiva, constriñe el quehacer público, a la vez que lo legitima.

Una de las primeras construcciones argumentativas⁶³ que identificamos en nuestro corpus⁶⁴ –que remite directamente a la definición

63 Refiere a los argumentos movilizados y puestos en juego para legitimar, producir consenso y/o persuadir en torno a una posición, y que identificamos a partir del análisis de las estrategias enunciativas y argumentativas desplegadas en el nivel intradiscursivo.

64 Como sostienen Aguilar *et al* (2014: 52), “es el resultado de un proceso de trabajo analítico que permite articular sus elementos [...] a partir de un conjunto de interrogantes estabilizados-delimitados-orientados por una pregunta de investigación”. En este sentido, nuestro corpus es heterogéneo, reúne discursos pertene-

de *cluster* de Porter– es que la concentración geográfica de empresas e instituciones de un mismo sector económico genera intercambios que favorecen el crecimiento de toda la cadena, a través de las denominadas “sinergias”:

La política de distritos [...] procura desarrollar diversas industrias creativas en un espacio geográfico acotado, para favorecer el intercambio entre sus miembros, fortalecer su crecimiento y estimular su desarrollo (GCBA, 2017: 4).

Este supuesto se articula con una segunda construcción argumentativa –referida al “efecto *cluster*”– que sostiene que la concentración geográfica de actividades económicas derrama en inversiones y empleo, motorizando de este modo procesos de desarrollo. La metáfora del derrame, de larga tradición en la teoría económica liberal, también forma parte de las premisas sobre los *clusters* y es construida, en los discursos analizados, mediante un círculo virtuoso que podemos sintetizar de la siguiente manera: a mayor cantidad de empresas, mayor cantidad de personas/consumidores, mayor consumo, mayor actividad comercial, mayor empleo, mayor inversión en espacio público y servicios. Veamos algunos ejemplos:

En la medida que se instala una empresa, se mejora la zona, la luminaria, la vereda, los tipos limpian, tienen seguridad, ese espacio lo transformás, lo embellecés, si querés. Y, además, lo desarrollás económicamente porque traés gente que consume. El combo es perfecto (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019).

Lo que decíamos en el tecnológico es [...] prohibamos el bar, prohibamos el estacionamiento dentro, entonces el tipo deja el auto en un estacionamiento a dos cuadras, camina las dos cuadras, esas dos cuadras tienen que estar lindas, porque el tipo que camina es gerente, entonces empieza a pedir al gobierno “arréglame la vereda, pónganme semáforo, etc.”. Entonces, de repente, tiene que comprar cigarrillos y le compra, y justo hay una librería y le compra para los chicos. Y después sale a comer en el bar de hace 40 años, que lo arregló. Y eso empieza a generar un montón de externalidades positivas que hacen que el barrio se mejore (Entrevista al ex director General de Planeamiento del MDU, abril de 2015)⁶⁵.

cientes a diversos tipos y géneros discursivos, producidos en diferentes contextos espacio-temporales, desde diferentes instituciones; según la pregunta que oriente el análisis en cada caso.

65 Agradecemos especialmente a María Eugenia Goicoechea por compartirnos esta entrevista realizada en el marco de su investigación doctoral.

De acuerdo con estas secuencias discursivas⁶⁶, la inversión pública (en infraestructura, espacio público, servicios, etc.) es una consecuencia, una respuesta a la demanda de las empresas que se radican en la zona. Así, se produce un implícito en cuanto al rol del Estado: su presencia/inversión se justifica ante las demandas legítimas y adecuadas (“esas dos cuadras tienen que estar lindas porque el tipo que camina es gerente”) y no porque sea parte de sus facultades el mantener en buen estado de esos espacios de la ciudad.

La metáfora del derrame permite combinar los objetivos de desarrollo económico y urbano y, de este modo, legitimar a los distritos como una política de desarrollo para “zonas postergadas”, específicamente el sur de la ciudad. A su vez, esta metáfora del derrame se apoya en una premisa –también proveniente de la teoría de *clusters*– que sostiene que las empresas requieren de ventajas competitivas para mejorar su productividad, ventajas que no solo derivan de lo que sucede dentro de estas empresas, sino también de su entorno, lo que se denomina “clima de negocios” (Porter, 1995). Así, las inversiones en el entorno construido forman parte de la intervención pública orientada a crear el “clima de negocios”, identificando y potenciando las ventajas competitivas de la ciudad, en general, y de los barrios de los distritos, en particular; lo que en una de las secuencias precedentes aparece como una demanda hacia el gobierno (“arrénglenme la vereda, pónganme semáforo”). Este rol del Estado, orientado a identificar y crear las ventajas competitivas del territorio, no solo cobra forma mediante inversiones y estrategias de acompañamiento a las empresas, sino también discursivamente (tercera parte de este libro).

Bajo el paradigma de la competitividad territorial (capítulo 1), en los discursos analizados la enumeración de ventajas competitivas constituye un argumento de venta de la ciudad, orientado a “diferenciar” y “posicionar” a Buenos Aires como una “marca-ciudad”. Así, se establece una analogía entre la ciudad y la empresa que remite, por un lado, a la *ciudad como mercancía* (en tanto que las ventajas competitivas se convierten en atributos para su diferenciación y mejor posicionamiento en el mercado) y, por el otro, a la *ciudad como empresa*, en la medida en que la enumeración de estas ventajas competitivas se produce mediante un discurso que recupera *lexemas*⁶⁷ propios de la jerga empresarial, tales como “éxito”, “posi-

66 Fragmentos de enunciados seleccionados por la investigadora para apoyar e ilustrar el análisis.

67 Entendido como “la palabra inventariada en el léxico de la lengua (provista de

cionamiento”, “marca”, “diferenciación”, “atributos”, remitiéndonos a formaciones discursivas ligadas al marketing y los negocios. Resultan ilustrativos, en este sentido, los manuales o guías para inversores elaborados por el GCBA que presentan los beneficios de los distritos y sus ventajas competitivas a los potenciales interesados, mediante un enunciador que borra sus huellas del enunciado, produciendo un efecto de sentido de objetividad. Con un diseño similar a los folletos de productos, estas guías mantienen una estética que simplifica la comprensión de la propuesta de los distritos, mediante la utilización de figuras, mapas y esquemas (ver figuras 1, 2 y 3). De este modo, vemos cómo en los discursos sobre los distritos porteños se articulan al menos dos de las analogías que identifica Vainer (2000) para el caso de la planificación estratégica: *la ciudad como mercancía* y *la ciudad como empresa*.

Figura 1. Información sobre los beneficios del distrito tecnológico



Fuente: presentación de la D. G. de Distritos Económicos, septiembre de 2018.

una significación, de una referencia virtual)”, y en oposición al *vocablo*, que remite a “la palabra que funciona en un discurso (y dotada en consecuencia de un sentido preciso, de una referencia actual)” (Mortureux, 1997: 12, citado en Cusin-Berche, 2002: 351). Siguiendo a Cusin-Berche (2002: 351), la distinción entre vocablo y lexema es productiva en la medida en que el análisis del discurso focaliza en los vocablos y solo interesan los lexemas con el fin de mostrar el efecto semántico de los usos específicos.

Figura 2. Información sobre los beneficios del distrito de las artes



Fuente: Distrito de las Artes: Guía para inversores, s/f.

Figura 3. Información sobre los beneficios del distrito del diseño



Fuente: presentación de la D. G. de Distritos Económicos, febrero de 2019.

Al analizar las ventajas competitivas referidas en los discursos sobre los distritos, advertimos la articulación de las premisas provenientes del modelo de *cluster* con los discursos sobre las economías y ciudades creativas. En el corpus identificamos la repetición de dos lexemas que se construyen como las ventajas competitivas de Buenos Aires: el talento y la creatividad. De hecho, una de las notas periodísticas analizadas se titula “Buenos aires, talento y creatividad”⁶⁸. En este caso, la elipsis produce el efecto de sentido de referir a Buenos Aires como sinónimo de estos dos significantes. La siguiente secuencia discursiva es especialmente ilustrativa para mostrar cómo se combinan las premisas subyacentes a los modelos de economías de aglomeración, con la tesis sobre clases creativas de Richard Florida, trabajada en el apartado anterior:

Una marca-ciudad logra materializar los intangibles –la creatividad, el capital humano–, capta los valores, el encanto local, y concentra sus ventajas competitivas bajo un concepto superador que le permite competir con otras ciudades, ya no por inversiones o turismo, sino por la atracción de talento. Lo que hoy se llama la “clase creativa”.

De todas formas, en el corpus no solo identificamos una construcción argumentativa que refiere a la atracción de clases creativas; sino también –y sobre todo– otra que postula la creatividad y el talento como ventajas competitivas asociadas al “ser porteño”:

Los porteños somos *talentosos, creativos e inmensamente curiosos* (Prólogo de Horacio Rodríguez Larreta en GCBA, 2017: 5).

El *talento de los porteños* es uno de los bienes más preciados de la Ciudad. Nuestro deber público es potenciar ese talento. En este caso, mediante la creación y el fomento de un ecosistema en donde conviven los artistas, los productores, los distribuidores y comerciantes artísticos (Prólogo de Andy Freire en GCBA, 2017: 6).

Cuando pensamos el posicionamiento de Buenos Aires, y tenemos una mirada holística de la ciudad, *indefectiblemente* las dos cualidades que resaltan son la *creatividad y el talento*. Por tanto, a la hora de pensar políticas que desarrollen estas cualidades y sustenten una marca-ciudad que diferencia a Buenos Aires, coincidimos en una estrategia: fomentar aquellas industrias intensivas en conocimiento y que emplean alto valor agregado. Las industrias

68 Nota de opinión del ex ministro de Desarrollo Económico del GCBA, Francisco Cabrera, publicada en el diario La Nación del 26/10/2012. <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>.

creativas, las del talento: la tecnología, la industria audiovisual, el arte y el diseño⁶⁹.

En estas secuencias se advierte que ambos atributos son presentados como cualidades intrínsecas al “ser porteño” y, mediante un efecto de sentido metonímico⁷⁰, como ventajas competitivas de la ciudad de Buenos Aires. En el corpus, esta tematización se apoya en un estereotipo (Amossy, 2000): la creatividad de los porteños constituye una respuesta, una adaptación a las recurrentes crisis económicas y políticas del país. A continuación, presentamos la secuencia discursiva *in extenso* para analizar cómo se produce esta construcción argumentativa:

En algún momento alguien me dijo “¿por qué no un centro financiero?” Y le digo: “la Argentina tiene un default cada 10 años”. Y la principal materia prima que necesitás para ser un centro financiero es confianza. Si hay algo que no vamos a generar en mucho tiempo es confianza. *Pero sí es cierto que el porteño, justamente por este tema cambiante, por esta falta de reglas del juego, por este entorno de baja institucionalidad, es hiper creativo.* En una reunión que tuvimos el presidente de Cogniza dice “nosotros tenemos nuestro *help desk* en Buenos Aires porque cuando un indio tiene un problema tienen que ir los americanos a la India a resolverlo. Cuando un argentino tiene un problema, el argentino lo resuelve”. *Al indio le tenés que explicar qué cosa es una tarjeta de crédito, el argentino sacó tarjeta de crédito, la sacó truchando su información, estafó a la compañía, entró en veraz, consiguió salir de veraz, hizo todo.* Entonces, para bien o para mal nosotros desarrollamos un tipo humano que es un fracaso social, es un fracaso como sociedad, pero es un éxito como individuo. El otro día nos decían también, por qué Buenos Aires tiene la cantidad de emprendedores que tiene y Chile, con todas las políticas públicas, tiene que importar emprendedores de Buenos Aires. *El emprendedor no es más que “un busca” que se profesionalizó. Y el argentino en general, y el porteño en particular, es una persona que se ha acostumbrado a vivir en un entorno de mucha incertidumbre. Y poder soportar ese clima de incertidumbre es el primer paso del espíritu emprendedor. Si vos estás acostumbrado a que tu sueldo tiene que estar todos los meses en el banco, a que sellás los sellitos que tenés que sellar y nadie te va a echar, y va a ser muy difícil que vos te presiones y te vuelques a un lugar de incomodidad para poder generar, generar valor. Porque el valor no se genera de la comodidad, el valor se genera desde la incomodidad* (Entrevista al ex subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015).

69 Ídem.

70 Figura retórica que consiste en emplear “una palabra para designar un objeto o una propiedad que se encuentra en una relación existencial con la referencia habitual de esa misma palabra” (Todorov, 1972: 319).

Los fragmentos subrayados en esta secuencia discursiva producen diversos efectos de sentido que, en conjunto, contribuyen a sostener este lugar común de la creatividad como producto de la crisis. Este estereotipo⁷¹ (Amossy, 2000) se introduce mediante una heterogeneidad mostrada* (Authier-Revuz, 1984) –marcada como conversaciones informales presentadas en forma de anécdota– que da fuerza al argumento. La comparación entre “el argentino” y “el indio”, seguida de la enumeración de acciones, remite a un lugar común⁷², una frase que forma parte del acervo cultural argentino (“cuando vos fuiste, yo fui y volví”) que funciona aquí acentuando las cualidades de practicidad, dinamismo e ingenio del argentino. Estos atributos, sintetizados en la expresión “éxito como individuo”, aparecen como un implícito⁷³ a partir de una operación de subversión de sentido que presenta como positivas aquellas acciones acentuadas negativamente (*truchar* información, estafar una compañía, entrar en el Veraz). Esto se articula, a su vez, con la figura del “busca”, lugar común (Amossy, 2000) que deriva de la expresión “buscarse la vida” y remite nuevamente al ingenio y la creatividad como modo de adaptarse y sobrevivir a las recurrentes crisis. Así, la crisis, la incertidumbre, “la falta de reglas de juego” y la incomodidad se presentan como condiciones que favorecen la creatividad y el “espíritu emprendedor” del argentino –y del “porteño en particular” –, tematización que a su vez produce un implícito: la crisis como oportunidad⁷⁴.

71 Es un tipo de lugar común al que Amossy (2000: 21) define como “una representación o una imagen colectiva simplificada y fija de los seres o las cosas que heredamos de nuestra cultura, y que determina nuestras actitudes y comportamientos. Considerado ya sea como una creencia o como una opinión, remite siempre al preconstruido y a menudo se emparenta al prejuicio” (Amossy, 2000: 21).

72 Retomado de Aristóteles, refiere a uno de los distintos elementos dóxicos señalados por Amossy (2000). Se trata de un tema consagrado, una opinión compartida en la que se apoya la argumentación. “El lugar común se expresa a través de una gran variedad de formas verbales. No tiene a priori un marco lingüístico y puede decirse en una descripción como en un relato trillado o una fórmula banal. En ese conjunto vago donde el lugar común remite a todo lo que es percibido como ya conocido, ya dicho, familiar y compartido, hay que señalar dos categorías: la de los enunciados dóxicos que agrupa las generalizaciones expresadas con todas las letras [a las que denomina sentencias], y la que se relaciona con las representaciones sociales que emergen en el discurso de un modo más o menos implícito [denominadas estereotipos]” (Amossy, 2000: 19).

73 Inferencias que exceden los contenidos explícitos del enunciado. Los implícitos semánticos están relacionados únicamente con el material lingüístico del enunciado; mientras que para inferir los implícitos pragmáticos es necesario conocer el contexto del enunciado (Maingueneau, 1996: 59).

74 Cabe señalar, asimismo, que en esta secuencia identificamos que la creatividad y el talento son tematizadas como ventajas competitivas de Buenos Aires en opo-

En sintonía con los enfoques que destacan los factores “blandos” del desarrollo (ver capítulo 1), identificamos en nuestro corpus una construcción argumentativa que postula como un imperativo la valorización de recursos intangibles, como son la creatividad y el talento, retomando las premisas de los modelos presentados en el apartado 3.2. Así, las IC son tematizadas como las actividades del futuro, asociadas a lexemas como “modernas” e “innovadoras”, y en oposición a las industrias culturales, que “remiten a cosas del pasado”. En estos discursos el rol del Estado –a través de políticas como la de distritos, entre otras– consiste en transformar lo cultural y artístico en “creativo”, y a los artistas en “empresarios sustentables y competitivos” (Cabrera, 2012: 24). La referencia a la competitividad se articula, a su vez, con una construcción argumentativa –que remite a los modelos sobre ciudades creativas– que tematiza a las IC como aquellas generadoras de “empleo de alto valor agregado”. En el corpus, esto aparece como una idea fuerza que legitima la promoción de estas actividades, en la medida en que aportan al interés común, tal como se desprende de las siguientes secuencias:

No habrá ciudad creativa si no enfrentamos seriamente el desafío de generar oportunidades reales para que no haya más pobreza en nuestro país. Las industrias creativas ofrecen la posibilidad de generar empleo de alto valor agregado y dinamizan, asimismo, todo el entramado productivo, *Tenemos una oportunidad única entre manos y debemos aprovecharla* (Prólogo del ex subsecretario de Industrias Creativas, MDE, 2017: 30).

Vos tendés a perder sectores tradicionales a nivel ciudad, entonces *tenés que reemplazarla* y la economía creativa está planteada para eso (Entrevista al ex subsecretario de Industrias Creativas del MDE, mayo de 2015)⁷⁵.

En las secuencias discursivas precedentes, las modalidades deónicas tematizan a los distritos en términos prescriptivos (“tenemos qué”, “debemos”) y, de este modo, se refuerza la idea de que el Estado “debe” promocionar las industrias creativas en tanto que constituyen una “oportunidad” para acabar con la pobreza (primer caso) y para reemplazar a las industrias tradicionales que se fueron

sición a la seguridad jurídica y la confianza, ventajas que Argentina no tendría (“la Argentina tiene un default cada 10 años”). Como veremos en los capítulos 4 y 5, la creación de los distritos mediante leyes pretende precisamente tornar esa “debilidad” o “desventaja” del país y de la ciudad, en una ventaja competitiva de la política.

75 Agradecemos especialmente a María Eugenia Goicoechea por compartirnos esta entrevista realizada en el marco de su investigación doctoral.

de la ciudad (segundo caso). Las IC se presentan, entonces, como aquellas “actividades del futuro” que reemplazan las industrias tradicionales, generan empleo y, por tanto, son adecuadas para “revitalizar”, “regenerar”, “renovar” zonas de la ciudad con un pasado industrial; argumento que remite directamente a los enfoques sobre ciudades y economías creativas, que postulan a la creatividad como fuerza motor del desarrollo urbano. Así, en el corpus, los galpones e instalaciones industriales en desuso constituyen ventajas competitivas o “áreas de oportunidad” y son los objetos materiales sobre los que se montan los nuevos espacios que acogen la creatividad (la Usina del Arte, el CMD, el Parque de la Innovación Sur, son sus ejemplos más emblemáticos).

Cabe señalar que esta construcción no es unívoca y, por lo contrario, supone algunos quiebres. En algunos de los discursos analizados se sostiene que no toda la industria tradicional de la ciudad fue ni debe ser reemplazada por los sectores de la economía creativa. Este posicionamiento discute aquellos diagnósticos que refieren a un proceso de desindustrialización total de la ciudad de Buenos Aires y, específicamente, de su zona sur:

Las políticas tecnológicas funcionan [...] la innovación y todo en la política de gobierno es muy *preñable*, pero desde el punto de vista de la transformación de la realidad, lo que te da la ciudad de Buenos Aires es un mix de todo. O sea, la tecnológicas hoy en Parque Patricios funcionan, pero funcionan porque las 100 que tenías que hacen textiles, editoriales, lo que hacían siempre siguen funcionando (Entrevista al ex director General de Planeamiento del MDU, abril de 2015)⁷⁶.

Los discursos en torno a la política de distritos de Buenos Aires retoman varias de las premisas de los modelos de economías de aglomeración, especialmente de la teoría de *clusters*, y las revisten con un nuevo enfoque creativo (Peck, 2009), recuperando supuestos de los estudios sobre economías y ciudades creativas. Esto es posible porque los supuestos del modelo de *clusters*, llevados al plano de las ciudades creativas, derivan en una reformulación que sostiene que las actividades de este tipo son generadoras de empleo y, por tanto, de desarrollo territorial, aunando cultura y mercado.

76 Agradecemos especialmente a María Eugenia Goicoechea por compartirnos esta entrevista realizada en el marco de su investigación doctoral, que recuperamos a lo largo de este libro.

Asimismo, en los discursos sobre la política de distritos identificamos ideas provenientes del “nuevo urbanismo”, que aparecen en algunas versiones de las ciudades creativas (Landry, 1994; Landry y Bianchini, 1995), y que proponen la compacidad frente a la difusión urbana y la mixtura de usos del suelo. Así, en el corpus, identificamos que los distritos son tematizados como “áreas de tejidos mixtos”, en las que las industrias promocionadas conviven con usos residenciales, educativos y comerciales. De hecho, la política de distritos es presentada en el Modelo Territorial como una de las iniciativas orientadas a la creación y refuerzo de subcentralidades urbanas multifuncionales. Al menos dos construcciones argumentativas sostienen la idea de ciudad policéntrica y multifuncional. En primer lugar, que la mixtura de usos – por contraposición a la monofuncionalidad– permite una mejor adaptación del área urbana a los cambios económicos y un mayor flujo de personas y de actividad. Y, en segundo lugar, que si los habitantes “trabajan, estudian y viven” en una misma zona, entonces se reducen los tiempos de traslado y el consumo energético, lo que impacta positivamente en el medio ambiente y en la calidad de vida de los habitantes. Con estas premisas, el tejido industrial preexistente en los polígonos de los distritos se construye, en nuestro corpus, como otra de las ventajas competitivas, ya no de la ciudad, sino de las áreas de intervención. Veamos algunos ejemplos:

El principal objetivo del Distrito Tecnológico es posicionar a la Ciudad de Buenos Aires como la capital latinoamericana de la tecnología y crear un espacio donde conviva la identidad del barrio con las empresas TIC, *donde se trabaje, se estudie y se viva*⁷⁷.

Buenos Aires no puede ser un lugar con un centro donde van 3 millones de personas todos los días y se van 3 millones de personas todas las noches. Tiene que ser un lugar con tejidos mixtos, donde el viaje no sea esa estructura diaria que tenemos, sino que sean una excepción. *Porque trabajamos cerca de donde vivimos, porque nuestros hijos estudian cerca también y porque la vida se realiza de esa manera* (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE en la Expo Real Estate de 2011)⁷⁸.

En un sistema monofuncional, cuando una actividad experimenta una crisis, todo el sistema se ve afectado. En cambio, en un *sistema*

77 Boletín electrónico N°5 del Distrito Tecnológico, noviembre de 2008.

78 En el marco de la Expo Real Estate de 2011, el encuentro internacional anual de agentes del sector inmobiliario, se presentó un panel sobre “nuevas centrales” en el que expusieron el entonces ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain; el ex subsecretario de Inversiones del MDE, Carlos Pirovano; y el CEO de Novatech,

plurifuncional, cuando una actividad experimenta una crisis, el sistema no se ve afectado en su totalidad ya que existe una variedad de actividades que permiten enfrentarla. De este modo se evita la degradación de áreas enteras por disminución o cese de la actividad principal. Un ejemplo de esto se observa en la zona sur de la Ciudad, con las grandes estructuras industriales abandonadas (GCBA, 2009: s/n).

Como venimos sosteniendo, los distritos en el sur de la ciudad son presentados como una iniciativa para favorecer el desarrollo económico y urbano de estos barrios. Ahora bien, en los discursos analizados, identificamos diversas concepciones sobre el “desarrollo”, que podemos asociar a los distintos *ethos* construidos en ellos (Maingueneau, 1996) y que, a su vez, se relacionan con los diversos sujetos que –parafraseando a Bohoslavsky y Soprano (2008)– habitan y dan vida a la política de distritos.

En el corpus, reconocemos diversas tematizaciones sobre el “desarrollo”, que podemos vincular con los distintos tipos de enunciadores construidos. En algunos discursos, identificamos un enunciador asociado a un *ethos* que combina el rol de funcionario público con el de empresario u hombre de negocios; mientras que en otros advertimos un enunciador asociado a un *ethos* de técnico o experto. Si bien el *ethos* refiere al enunciador y no debe confundirse con el sujeto-locutor⁷⁹, es posible observar cierta correspondencia entre el enunciador construido, su presentación de sí, y el sujeto que le da cuerpo, su trayectoria personal y profesional.

En aquellos enunciados en los que identificamos un enunciador asociado a un *ethos* que combina el rol de funcionario público, que forma parte de una gestión en particular, con uno de hombre de negocios, el significante “desarrollo” no aparece como tal. En estos casos, predomina una construcción argumentativa que privilegia la inserción de Buenos Aires en la economía mundial. Así, tanto los distritos como la “promoción de industrias estratégicas” o de “industrias creativas” son presentados como una herramienta para “recomponer el lugar de Buenos Aires en el mundo”, “ubicar

una de las empresas radicadas en el distrito tecnológico. Agradecemos a la Dra. Ivana Socoloff por compartirnos el audio de este panel.

79 “[D]esigna al ser humano que ejerce la actividad de lenguaje” (Charaudeau, 2002: 542). Todo sujeto hablante puede tener una identidad social y otra discursiva. La primera es externa al discurso, refiere al sujeto que toma la palabra, tiene un estatuto social y está dotado de intención comunicativa. En la posición de producción, se denomina sujeto locutor. La identidad discursiva, en cambio, remite al sujeto interno al discurso, referido en este libro como enunciador.

a la ciudad en el mapa de los inversores o clientes”. Los sujetos-locutores de estos enunciados son aquellos funcionarios del área de Desarrollo Económico, e incluso el propio ex jefe de Gobierno, que –como veremos en el siguiente capítulo– tienen una amplia trayectoria profesional en el mundo empresarial, de donde toman sus repertorios de acción y percepción, discursos y formas rituales (Vommaro, 2017a). Bajo el paradigma de la competitividad, estos funcionarios son quienes tuvieron, entre sus objetivos principales de gestión, el diseño de una estrategia para la atracción de inversiones a la ciudad y la promoción de actividades con potencial de exportación; a la vez que estuvieron a cargo de la formulación de los distritos desde sus orígenes. Esta construcción argumentativa ligada a la inserción internacional de Buenos Aires nos remite al proyecto modernizador de PRO orientado a conectar la ciudad –y luego, al país– “con el mundo” y, para ello, hacer las cosas “como se hacen en el mundo” (Vommaro, 2017b). A su vez, resulta acorde con la figura de emprendedor y empresario flexible e internacionalizado que PRO construye como parte central de su *ethos* político, entendido como el “repertorio dominante de prácticas, visiones del mundo y formas de dar cuenta de él en discursos y presentaciones públicas” que constituye una dimensión de los mundos sociales de pertenencia (Vommaro, 2017a: 43), concepto que profundizaremos en el próximo capítulo.

En otros discursos –en los que identificamos un enunciador con un *ethos* más cercano al de experto, que utiliza un vocabulario técnico y específico con relación a la planificación de la ciudad– los distritos aparecen tematizados directamente como una propuesta, entre otras, para “desarrollar la zona sur” de Buenos Aires. En estos casos, identificamos un diagnóstico que refiere a “diferencias territoriales sustanciales” que se expresan en precios del suelo más bajos en el sur de la ciudad. En estos discursos aparece explícitamente el lexema “desarrollo” asociado a los procesos de “mejora en la calidad de vida de los habitantes” y de valorización del suelo en las zonas de intervención. Los sujetos-locutores de este conjunto de enunciados son funcionarios públicos del Ministerio de Desarrollo Urbano, que también cuentan con una trayectoria profesional en el ámbito privado – específicamente en el sector inmobiliario–, pero también técnicos o funcionarios de carrera de dicha cartera. En estos casos, los discursos sobre los distritos tienen entre sus condiciones de producción (Verón, 1988) otros discursos en torno al deterioro del sur y su desequilibrio con respecto al norte, cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) que es

problematizada como tal desde este área de gobierno, al menos desde comienzos del siglo XX (capítulo 2).

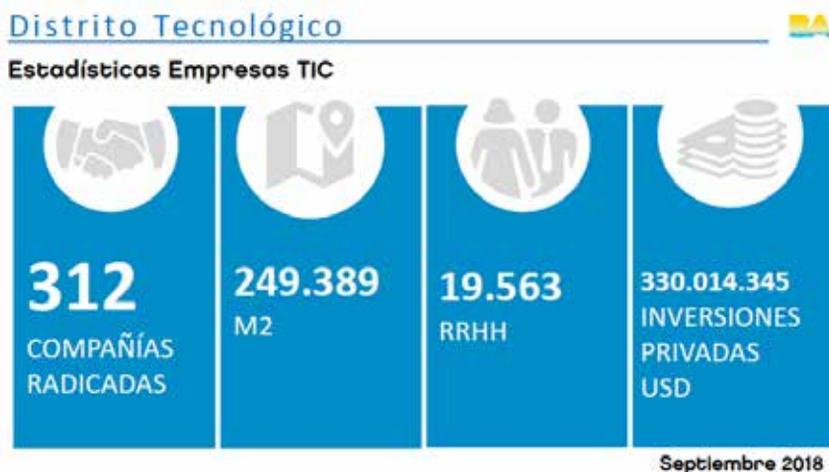
Finalmente, identificamos un tercer conjunto de discursos que, al ser mayormente documentos y materiales de difusión elaborados por distintos organismos del GCBA, tienen como finalidad presentar y legitimar la política de distritos –y sus logros– a los legisladores de la ciudad (en el caso de los fundamentos de los proyectos de ley) o a los ciudadanos (en los materiales de difusión). En estos discursos el “desarrollo” aparece tematizado en un triple sentido: económico, urbano y social. Lo que actúa como nexo entre ambos objetivos es, precisamente, la metáfora del derrame, señalada oportunamente. Así, la radicación de empresas supone desarrollo económico y “a su par”, el desarrollo urbano y social del área:

[se propone el distrito tecnológico] para que, aun manteniendo su fisonomía industrial, se concentren actividades de base tecnológica, innovadoras e intensivas en el uso del conocimiento, estimulando *a la par* su desarrollo urbanístico, comercial y social⁸⁰.

Resulta especialmente ilustrativo cómo se presentan los objetivos del distrito tecnológico en los fundamentos del proyecto de ley. En dicho documento, se mencionan las características del distrito en tres párrafos con el siguiente orden: “de renovación urbana”, “de desarrollo económico”, “de desarrollo social”, unificando, de este modo, los tres componentes del proyecto. El componente de “renovación urbana” se asocia a la revalorización de la zona. El “desarrollo económico”, en tanto, remite a la ciudad de Buenos Aires en general, como una “oportunidad para reconvertir a Buenos Aires en un eje internacional competitivo generador de tecnología y conocimiento”, ya en una línea de internacionalización, asumiendo al tecnológico como sector competitivo. El tercer componente unifica los otros dos, bajo la premisa de que el sector tecnológico “brinda oportunidades laborales y de inclusión para toda la sociedad”. De hecho, la radicación de empresas, la cantidad de metros cuadrados construidos, los empleos trasladados y el monto invertido son los indicadores utilizados para evaluar el “éxito” de la política, presentándose como los efectos del “desarrollo” (ver figuras 4 y 5).

80 Fundamentos del proyecto de ley del distrito tecnológico, expediente N° 24506/2008.

Figura 4. Información sobre resultados del distrito tecnológico



Fuente: presentación de la D. G. de Distritos Económicos, septiembre de 2018.

Figura 5. Información sobre resultados del distrito del diseño



Fuente: presentación de la D. G. de Distritos Económicos, febrero de 2019.

La utilización de estos indicadores de “éxito” solo es posible mediante el supuesto del derrame, en el corazón de los modelos de aglomeración⁸¹, que permite asociar todos estos elementos con un desarrollo económico, urbano y social. Asimismo, el empleo de este tipo de instrumentos para medir y comparar constituye una de las condiciones para la movilidad de la política (Temenos y McCann, 2012). En este caso, la estandarización de indicadores que permiten medir el “éxito” de cada distrito, así como la homogeneización de dispositivos para su difusión forma parte del proceso de movilidad interna de los distritos a nivel local, que analizamos en el próximo capítulo.

Por último, cabe señalar que, entre estos indicadores, identificamos un énfasis en el desarrollo inmobiliario (expresado como “metros cuadrados construidos”) que se aleja –solo parcialmente– de los presupuestos de los modelos de aglomeración y las políticas creativas que referimos a lo largo de este capítulo. Este impulso al desarrollo y la valorización inmobiliaria responde a las negociaciones locales que dieron lugar a la política de distritos o, como apuntan Temenos y McCann (2012), a los arreglos políticos locales de la movilidad de políticas (*the local politics of policy mobility*).

3.4. Reflexiones preliminares

A lo largo de este capítulo advertimos que los distritos en el sur de la ciudad son presentados como una iniciativa para favorecer el desarrollo económico, urbano y social de estos barrios. Desgranar esta construcción argumentativa permitió identificar, entre las condiciones de producción (Verón, 1988) de los distritos porteños, a los supuestos de distintos discursos, modelos y herramientas –compatibles entre sí– como son las economías de aglomeración, las ciudades creativas y los principios ligados al “nuevo urbanismo”. Así, en el entramado discursivo de esta política identificamos distintas construcciones argumentativas que remiten a estos modelos. En primer lugar, que la concentración geográfica de empresas e instituciones de un mismo sector económico genera intercambios que favorecen el crecimiento de toda la cadena, a través de las denominadas “sinergias”. Esto se combina con otra construcción argumentativa, basada en el “efecto *cluster*”, que sostiene que la

81 Para facilitar la lectura, en este libro utilizamos la expresión “modelos de aglomeración” como una versión más sintética de lo que constituyen los modelos y propuestas de ordenamiento territorial basadas en la promoción de economías de aglomeración.

concentración geográfica de actividades económicas derrama en inversiones y empleo, motorizando de este modo procesos de desarrollo. La metáfora del derrame permite combinar los objetivos de desarrollo económico, urbano y social y, de este modo, legitimar a los distritos como una política de desarrollo para “zonas postergadas”, específicamente en el sur de la ciudad. Esta metáfora también da sustento al rol del Estado como facilitador y creador del “clima de negocios”, necesario para que las empresas mejoren su productividad (tercera parte del libro).

Así, bajo la asunción acrítica del imperativo de la competitividad –propio de estos modelos– el territorio es visto como una fuente de recursos, de ventajas competitivas que remiten, a su vez, a los modelos sobre economías y ciudades creativas. En este entramado discursivo, el talento y la creatividad son presentados como cualidades propias del “ser porteño”, mediante una construcción argumentativa que tematiza la crisis como oportunidad. De este modo, las premisas de la teoría de *clusters* son revestidas de un nuevo enfoque creativo (Peck, 2009), mediante una construcción argumentativa que presenta a las industrias creativas como generadoras de empleo de alto valor agregado. Tematizadas como “las actividades del futuro”, las IC reemplazan las industrias tradicionales y resultan adecuadas para revitalizar zonas de la ciudad con un pasado industrial; conectando directamente con los enfoques que postulan la creatividad como motor del desarrollo urbano, premisa que pondremos en discusión en la cuarta parte de este libro. Asimismo, en sintonía con algunas versiones de las ciudades creativas, en nuestro corpus identificamos dos construcciones argumentativas que remiten a los principios del “nuevo urbanismo”: la compacidad frente a la difusión urbana y la mixtura de usos del suelo.

Sin embargo, la movilidad de políticas públicas es un proceso desigual y selectivo, no todas las ideas, discursos y modelos tienen la misma posibilidad de viajar por distintas latitudes (McCann, 2011). Como vimos en los primeros apartados, en la selección de las propuestas que se tornan móviles no solo inciden las redes de actores (consultores, organizaciones, instituciones educativas, organismos supranacionales, etc.) –es decir, la denominada consultocracia global (Saint Martin, 2000)– que las movilizan; sino también la propia naturaleza de las distintas políticas. Así, la noción de *cluster* y de economías y ciudades creativas constituyen ideas vehiculares (McLennan, 2004) que, debido a su elasticidad y adaptabilidad, su registro discursivo *business and policy friendly*, pueden asociarse

a distintas propuestas y discursos –como los de la competitividad y el emprendedorismo– y, a la vez, construir consensos en torno a las políticas que quieren implementarse localmente. Así, los modelos de *cluster* y economías creativas se articulan conceptualmente con los enfoques sobre el desarrollo presentados en el capítulo 1, que –bajo la asunción acrítica del marco neoliberal del capitalismo actual (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003)– proponen la competencia entre ciudades y regiones para atraer inversiones, utilizando al territorio y sus “ventajas” como uno de sus principales recursos.

Reconocemos esta noción de desarrollo es una de las tres tematizaciones que identificamos en el entramado discursivo de la política de distritos, específicamente aquella en la que el desarrollo aparece vinculado al crecimiento económico y a la inserción de Buenos Aires en el mundo. Una segunda tematización privilegia sentidos asociados a la mejora en la calidad de vida de los habitantes y a la valorización del suelo de las zonas de intervención. Finalmente, estas distintas concepciones sobre el desarrollo se sintetizan en la fórmula de desarrollo económico, urbano y social. Esta estabilización en torno a los sentidos sobre el desarrollo es producto del propio proceso de negociación de la política, al que nos referimos en el próximo capítulo.

Capítulo 4

Las condiciones locales de la movilidad de políticas urbanas I. El distrito tecnológico: la construcción de un nuevo modelo

Mientras que hasta aquí nos detuvimos en la dimensión relacional del proceso de movilidad de la política de distritos, en los capítulos 4 y 5 nos centramos en el aspecto territorial, en su carácter fijo y enraizado en el lugar (McCann y Ward, 2011). Para ello, indagamos sobre los procesos de negociación que dieron lugar a los distritos de la comuna 4. Por un lado, nos preguntamos cómo y por qué surgen los distritos, respondiendo a qué cuestiones (Oszlak y O'Donnell, 1981), cuáles son sus antecedentes en la ciudad de Buenos Aires y qué actores estuvieron involucrados en la formulación de cada propuesta. Por el otro, identificamos los referentes empíricos que se tomaron como modelo y examinamos cómo se definieron las zonas de intervención, las actividades y los incentivos en cada caso. Por último, analizamos las diferencias entre cada distrito, en términos de su formulación, y las proximidades y distancias que mantienen con los modelos tomados de referencia.

Para el análisis combinamos los lineamientos teóricos referidos en la introducción y en el capítulo 1 –especialmente la literatura sobre movilidad de políticas (*policy mobility*)– con un conjunto de trabajos del campo de la sociología política (Bohoslavsky y Soprano, 2008; Gené, 2011; Giorgi, 2014; Hurtado Arroba, Paladino, y Vommaro, 2018; Morresi y Vommaro, 2011; Vommaro y Gené, 2017) que, alejándose de miradas normativas sobre lo que la política “debería ser”, se preguntan por su funcionamiento efectivo en distintas escalas y focalizan en “los criterios múltiples e históricamente situados que pesan sobre la toma de decisiones” (Gené, 2017: 133). Estos trabajos señalan cómo el origen socio-cultural, las redes de sociabilidad,

las trayectorias biográficas y profesionales –o los mundos sociales de pertenencia, en términos de Vommaro (2017)– de los agentes estatales influyen en su quehacer político, en sus repertorios de acción y sus modos de acceder a la política. En ambos capítulos veremos que los perfiles y trayectorias de los agentes públicos inciden también en las características que asume una política urbana. De ahí que, siguiendo la propuesta de Bohoslavsky y Soprano (2008), *personalicemos el Estado* y nos preguntemos por los *sujetos que habitan y dan vida* a la política de distritos.

De este modo, nos detenemos en el análisis de la dimensión territorial (McCann y Ward, 2011), de los arreglos políticos locales del proceso de movilidad (Temenos y McCann, 2012)⁸² o, en otros términos, de la denominada *política en minúsculas*. Esta última expresión, recuperada de Gené (2017), refiere a las negociaciones y decisiones movilizadas por el entramado cotidiano de actores e intereses que actúan en el Estado (Gené, 2017: 140). En nuestro caso, implica analizar el “detrás de escena” de la política de distritos. Partimos de una concepción que matiza las dicotomías entre expertos y políticos, y entre cuestiones técnicas y políticas (Menazzi y Jajamovich, 2019; Morresi y Vommaro, 2011); a la vez que reconocemos las fronteras lábiles y porosas entre el Estado, el campo académico y el ámbito privado (Bohoslavsky y Soprano, 2008; Marques, 2013; 2019; Menazzi y Jajamovich, 2019; Vommaro y Gené, 2017). En este sentido, nuestro análisis considera los diversos actores involucrados en el diseño de la política de distritos, incluyendo funcionarios con cargos políticos, agentes públicos de rango medio, funcionarios de otros poderes del Estado (como, por ejemplo, legisladores), asesores y consultores de distintas disciplinas, y actores no-estatales, como pueden ser empresarios y organizaciones sociales y vecinales.

En este capítulo focalizamos en el proceso de surgimiento y definición del distrito tecnológico (apartado 1) y en las proximidades y diferencias que mantiene con su modelo de referencia, el 22@ Barcelona (apartado 2). En tanto, dejamos para el capítulo 5 el análisis del proceso de conformación de los distritos de las artes y del diseño.

82 En referencia al trabajo de Temenos y McCann (2012) “The local politics of policy mobility: Learning, persuasion, and the production of a municipal sustainability fix”.

4.1. Un modelo “bueno, bonito y barato”⁸³

Dos ex funcionarios del entonces Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) son reconocidos como los “padres” de los distritos económicos: el ex ministro Francisco Cabrera y el ex subsecretario de Inversiones, Carlos Pirovano. Según este último, la inquietud que dio lugar al distrito tecnológico y, más adelante, a la creación de los otros distritos, fue el diseño de una estrategia de desarrollo económico en el marco de la Subsecretaría de Inversiones, creada por la gestión de PRO dentro del MDE. Dos líneas principales se elaboraron en este sentido: a) se definieron las “industrias estratégicas” de la ciudad de Buenos Aires a partir de identificar sus “ventajas competitivas” y b) se creó un departamento de atracción de inversiones denominado Centro de Atención al Inversor (actualmente InvestBA).

En el Manual “Invertir en Buenos Aires” (2009), se definen las actividades Tecnología, Información y Comunicación (TIC), inmobiliarias, turismo y audiovisual como “oportunidades de negocios”, a la vez que se destacan las ventajas competitivas y los incentivos que ofrece el gobierno local para estos sectores. Así es como las denominadas industrias creativas son definidas como estratégicas, debido a su potencial para generar empleo. Según los funcionarios de entonces, entre estas actividades, se comenzó con la promoción de las actividades TIC, por ser el sector más consolidado y formalizado:

Dijimos vamos a hacer leyes de promoción de cada una de las industrias estratégicas. Empezamos de la más fácil a la más difícil. La más fácil era la tecnológica. ¿Por qué era la más fácil? Porque había experiencia internacional, porque son industrias que existen. Es decir, tienen un gerente general, gerente de recursos humanos, venden, exportan, pagan impuestos. Digamos, del entorno de las empresas creativas son las que tenían la cadena de valor más consolidada (Entrevista al ex subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015).

Desde principios de milenio, la actividad tecnológica comienza a ser crecientemente promovida por distintas instituciones públicas, tanto a nivel nacional –con la Ley de Promoción de la Industria del Software N° 25922 en el año 2004– como a nivel local, con la creación de polos tecnológicos en distintas ciudades del país (ver Finquelievich, 2018). Incluso en la ciudad de Buenos Aires se

83 Entrevista al ex Subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015.

proyectaron diversas iniciativas, con escaso éxito, que pretendieron dar un impulso a la actividad tecnológica. El primer antecedente data del año 2000, cuando la Corporación Buenos Aires Sur anunció la creación de un polo informático, denominado Innobaires, que incluía el desarrollo de programas de posgrado orientados a las tecnologías de la información (Socoloff *et al.*, 2012). Posteriormente, en el año 2006 se creó el Centro Industrial del Sur en la ex fábrica Suchard⁸⁴. En el mismo año se anunció la firma de un convenio entre el entonces Ministerio de Producción de la ciudad y el Polo IT⁸⁵ para la creación de un Polo Tecnológico Informático en el barrio de Barracas, proyecto que no fue concretado. Por último, en el año 2007, se creó el Centro de Investigación, Desarrollo, Innovación y Diseño en Ingeniería (CIDICI) dentro del Centro Metropolitano del Diseño (CMD) en Barracas, en el marco de un acuerdo entre el entonces Ministerio de Producción del GCBA y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (UBA)⁸⁶.

Así, tanto las propuestas de fomento a las economías creativas para atraer inversiones, así como las iniciativas de articulación público-privada para desarrollar “áreas deterioradas” no son exclusivas de esta gestión de gobierno ni de esta política en particular. Por lo contrario, se reconocen antecedentes similares –aunque no iguales– en estos primeros proyectos de polos motorizados, en su mayoría, por la Corporación Sur⁸⁷. Estas continuidades se explican, entre otras cosas, por los procesos de movilidad más difusos, en los que las ideas viajan como formaciones discursivas que marcan lo posible de ser pensado y hecho en un momento determinado. Estos discursos de época legitiman y a la vez condicionan las formas de concebir la ciudad, el desarrollo y las herramientas de gestión urbana.

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

85 Es la cámara que, desde el año 2003, nuclea a empresas proveedoras de productos y servicios informáticos de la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana. Más información: <http://poloitbuenosaires.org.ar/%C2%BFqui%C3%A9nes-somos>

86 Para mayor información, consultar: <http://laboratorios.fi.uba.ar/cididi/webcididi/>

87 Entre los proyectos anunciados, se incluye: la transformación del Parque de la Ciudad en un centro de entretenimientos, la reconversión de la Feria de Mataderos en un polo; la instalación en el predio del Mercado de Hacienda de Liniers de un parque temático de investigación y actividades recreativas; la realización de tres polos para la producción de muebles, juguetes y robótica (Socoloff, 2013) y el Polo Farmacéutico en la comuna 8 (S. Arqueros Mejica, 2017).

La decisión de promover la actividad tecnológica en un sector acotado de la ciudad surgió como producto del intercambio entre empresarios del sector TIC –algunos de los cuales habían participado de estos proyectos previos– y funcionarios del gobierno local. Los requisitos de la industria eran tres: infraestructura y conectividad, recursos humanos calificados y “metro cuadrado barato”. Del análisis de estas necesidades nació la propuesta del distrito tecnológico:

De ninguna manera estábamos pensando en distritos, estábamos pensando en promover las actividades relacionadas con la tecnología de la información y la comunicación. Pero, qué pasa, cuando nos juntamos con estas empresas, nos plantean ciertas necesidades. Primero, recursos humanos, el software es una industria que tiene déficit de recursos humanos. Después nos dicen, lo segundo es el metro cuadrado. Pero estos metros cuadrados tienen que tener infraestructura, redundancia de electricidad, redundancia de fibra óptica, tienen que tener ciertas características (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013).

Entonces dijimos no vamos a hacer mil kilómetros de fibra óptica, pero hacerlo en un lugar chiquitito no es caro [...] Ahí apareció la idea de hacer un distrito, de hacer un *cluster*. Además, la idea de la clusterización, el tema de la economía de aglomeración. Después empezó a venir todo lo que venía después. Lo primero es cómo podemos hacerlo *bueno, bonito y barato* (Entrevista al ex subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015).

Así, el distrito tecnológico surge, inicialmente, como respuesta a una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) vinculada a la necesidad de fortalecer económicamente a la industria TIC. De la articulación con empresarios TIC, en su proceso de diseño, esta política adopta la forma de *cluster*. Es recién entonces que se recurre a modelos, discursos e ideas de referencia que permiten legitimar localmente una política que responde a necesidades e intereses de determinados actores, en este caso, las empresas TIC (González, 2011; Mccann, 2011; Temenos y McCann, 2012).

Una vez definido el *cluster*, se evaluaron sus incentivos y localización. Dos cuestiones diferencian la nueva propuesta de sus antecesoras. Por un lado, la idea de un distrito abierto, vinculado al entorno barrial, a diferencia de los polos cerrados proyectados durante los años 2000. Por el otro, la cuestión de la seguridad jurídica, entendida como un elemento clave para la atracción de inversiones y la generación del “clima de negocios” (Porter, 1998). Así, cada

distrito fue creado mediante una ley que regula sus beneficios y beneficiarios por un plazo de 10 a 20 años, incorporándolos de este modo al marco legal de la ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, la elaboración de un proyecto de ley y su posterior aprobación requiere generar estrategias de consenso, primero, entre los distintos organismos del gobierno local y, posteriormente, entre los diversos bloques de la Legislatura⁸⁸. Para el caso del distrito tecnológico, el proceso interno implicó generar acuerdos con la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), organismo autárquico encargado del proceso recaudatorio de la ciudad, en todo lo referido a los incentivos fiscales que se otorgarían, sus plazos y controles. Asimismo, fue necesario involucrar a las áreas del MDU a cargo de la planificación urbana de la ciudad para definir el polígono en el que se ofrecerían los beneficios. Esta negociación con las distintas áreas de gobierno se mantuvo durante la implementación de la política, implicando que el equipo de distritos – a cargo de la ejecución de la política– adoptara un rol de mediador entre los beneficiarios y los distintos organismos públicos (tercera parte).

Considerando los requisitos de los empresarios TIC (infraestructura, conectividad, acceso a recursos humanos calificados y metro cuadrado barato), desde la cartera de Desarrollo Económico se pensaron tres posibles ubicaciones para el distrito tecnológico: la zona de la Av. Ing. Huergo, al norte de La Boca y próxima a Puerto Madero; sobre Av. Patricios entre La Boca y Barracas; y el área de Av. 9 de Julio Sur, cerca del Centro Metropolitano del Diseño⁸⁹:

Tres zonas que a mí me gustaban porque me hacían el trabajo fácil. Yo te digo la verdad, no me implicaba un esfuerzo territorial demasiado... Vos pensá que mi objetivo no era desarrollar un barrio, mi objetivo era promover una industria. Una de las cosas que yo siempre repetí en ese momento es “no me vengan con 14 objetivos, yo tengo un solo objetivo, que las empresas TICs se desarrollen, que funcionen, crezcan y les vaya bien”. Cuando hacemos la presentación en Desarrollo Urbano, Héctor Lostrí⁹⁰ se para y dice

88 En el caso del distrito tecnológico, las negociaciones interbloques durante el tratamiento legislativo se plasmaron en cambios menores entre el proyecto de ley original y su versión aprobada.

89 Cabe señalar que finalmente estas primeras áreas preseleccionadas terminaron siendo parte del distrito de las artes y/o del diseño.

90 En esa época, Héctor Lostrí era el subsecretario de Planeamiento Urbano, dentro del Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA.

“yo propongo Parque Patricios” (Entrevista al ex subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015).

¿Por qué Parque Patricios? [...] Y Chain⁹¹ nos sorprendía con este motivo, que es muy interesante. Parque Patricios es el lugar más cercano de la ciudad de Buenos Aires al centro, por donde no hay que pasar por el centro para ir [...] Parque Patricios es tejido maduro, después hacia Pompeya ya no tenemos tejido maduro. Ese tejido maduro, es un barrio, era barrio en esa época con grandes plantas libres, lo cual era lo que buscan preferentemente los BPO y las empresas, por lo tanto nos permitía anclar mucha gente en ese tema. Así que la verdad que fue un lugar bien elegido (Intervención del ex Subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013).

De estos relatos se desprende que en la formulación del distrito tecnológico también intervino la Subsecretaría de Planificación del MDU, un área que se había trazado como objetivo el desarrollo de las zonas “deterioradas” de la ciudad, especialmente del sur. Esta cartera tenía entre sus prioridades la creación y refuerzo de subcentralidades urbanas multifuncionales, respondiendo a los principios de ciudad policéntrica y multifuncional (GCBA, 2009). Así, para esta área de gobierno, el distrito tecnológico encaja perfectamente como una propuesta para generar tejidos mixtos, repoblando las instalaciones que quedaron en desuso por el proceso de desindustrialización parcial de esta zona de la ciudad. Y es, de hecho, mediante esta construcción argumentativa que es presentada esta política en los discursos elaborados por agentes estatales de este ministerio (capítulo 3). En este punto fue central la presencia de un funcionario de carrera del GCBA, que venía elaborando informes y trabajos académicos que analizaban la zona sur y sus posibilidades de reconversión industrial (ver Álvarez de Celis, 1999; 2000; 2003a; 2005; 2007)⁹². De este modo, convergen los objetivos de ambas car-

91 Refiere al entonces ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain.

92 Fernando Álvarez de Celis es un agente estatal de perfil técnico que se desempeñó en distintas áreas del GCBA desde 2001. Con la gestión de PRO, ocupó cargos de mayor jerarquía en la Subsecretaría de Planeamiento del MDU, primero como coordinador de la Unidad de Sistemas de Inteligencia Territorial (2007-2009) y luego como director General de Planeamiento (2009-2015). Con el triunfo de Cambiemos en las elecciones nacionales de 2015, pasó a desempeñarse como funcionario público en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, primero como subsecretario de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015-2018) y, desde agosto de 2018, como secretario de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública. Álvarez de Celis es Licenciado en Geografía por la Universidad de Buenos Aires y Magister en Economía Urbana por la Universidad Di Tella. Este programa de estudios tiene un vínculo muy cercano con diferentes

teras, mediante un proyecto que busca tornar atractivas para la inversión a estas zonas de la ciudad:

Así que nos juntamos, nos pusimos a charlar y surgió una estrategia que es claramente [...] la confluencia de ese enfoque económico más ese enfoque territorial, que es lo que nosotros ya hemos llamado [...] la estrategia distritos (Intervención del ex Subsecretario de Inversiones del MDE en la Expo Real Estate de 2011).

Esta convergencia de objetivos de desarrollo económico y urbano es presentada como una fortaleza, mediante un efecto de sentido que tematiza a esta política como producto del consenso entre distintos saberes expertos y miradas disciplinarias, el “enfoque económico” y el “enfoque territorial”, aunque –como veremos la tercera parte– la mirada urbana quede subsumida a la económica⁹³. Los incentivos y la zona de emplazamiento del distrito tecnológico derivan, precisamente, de esta convergencia de objetivos. De hecho, los límites del polígono de intervención se definieron teniendo en cuenta, tanto las necesidades de la industria TIC (que requiere de los servicios y equipamientos urbanos disponibles, por ejemplo, en el eje comercial de Av. Caseros) como del sector inmobiliario, que demanda áreas con una baja incidencia del suelo:

Cuando lo recorrimos dijimos vamos a darle lo de arriba también. Varios desarrolladores me dijeron “pero si esta parte está bárbara”. Y le dijimos para el desarrollo urbano esta parte está de más. Para traer la industria, esta parte es necesaria, ¿por qué? Porque esta parte estaba consolidada, son casas, están lindas, es una linda parte [...] Necesito alguien que venga antes de que se desarrolle, para que después el desarrollador tenga un sector de desarrollo. Y después

funcionarios públicos del gobierno local y nacional, lo que se manifiesta en los informes y trabajos de consultoría que dicha universidad realiza para el GCBA, incluyendo el análisis del distrito tecnológico (Sanguinetti y Goytia, 2009; Goytia, Pasquini y Álvarez de Celis, 2009).

93 La convergencia de miradas disciplinarias y saberes expertos no solo se advierte en los contenidos de los discursos analizados, sino también en las operaciones enunciativas y argumentativas que se ponen en juego en estos discursos. Así, por ejemplo, en los discursos de funcionarios del MDE advertimos la construcción de un *ethos* que combina el rol de funcionario público (con un *expertise* en el ámbito de la economía y los negocios), con el de un empresario emprendedor, que importa del ámbito empresarial un saber generalista, orientado a hacer que las cosas pasen, propio de gran parte de los funcionarios de PRO (Vommaro, 2017). Este enunciador se muestra receptivo a escuchar y consensuar sus propuestas de política pública con “otros” que forman parte de la gestión, como por ejemplo los “arquitectos que trabajan en áreas de desarrollo urbano” y que detentan un saber territorial y transmiten su “ideología de arquitecto” (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE en la Expo Real Estate de 2011).

necesito otro sector para que el especulador pise, y que esto lleve su tiempo. Entonces lo definíamos con tres sectores (Entrevista al ex Subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015).

Los incentivos ofrecidos para fomentar el desarrollo del distrito tecnológico también tuvieron en cuenta a ambos sectores de la economía. Los beneficios fiscales –y, específicamente, el de ingresos brutos, que grava la actividad económica– sirven de estímulo para que las empresas TIC se instalen en el distrito. Esto se complementa con exenciones en tributos asociados a la actividad constructiva e inmobiliaria (como el derecho de delineación y construcciones y el impuesto al sello) con el fin de incentivar el desarrollo de oficinas en la zona. El arribo de empresas tecnológicas demandó una tipología inmobiliaria hasta entonces inexistente en esa zona de la ciudad: los edificios de oficinas. Así, el incentivo al sector inmobiliario se produjo de manera indirecta, estimulando la demanda. Como lo explica un miembro de la CEDU,

Nosotros con Carlos [Pirovano] discutimos y peleamos porque le decía: “tenés que darle algo al desarrollador para que se interese por esto”. En el distrito tecnológico no lo conseguí. Fui a las primeras reuniones y me había dicho “va a haber algún incentivo”, pero después el incentivo fue para las empresas. Está bien. Nosotros no le pedimos favores, sino que le pedimos [que] “intereseamos a nuestros socios” (Intervención del Gerente Institucional de la CEDU en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013).

Por otro lado, el distrito incluye un plan de infraestructura y seguridad (capítulo VI de la Ley N° 2972/08) que se formula en respuesta a las peticiones del sector privado (conectividad e infraestructura) y, a la vez, refuerza las amenidades y los atributos de centralidad de la zona. Además de las inversiones en espacio público y transporte (capítulo 7), el plan de infraestructura incluye la extensión del cableado de fibra óptica al distrito tecnológico, lo que se implementó mediante la sanción otra normativa (Ley N° 3875/11) que otorga beneficios fiscales a las empresas de telecomunicaciones que lleven a cabo esta tarea (Goicoechea, 2016)⁹⁴. El plan educativo (capítulo V de la Ley N° 2972/08), por su parte, si bien constituye una de las características de los modelos de aglomeración, en el caso porteño

94 Específicamente esta ley dispone que a las empresas que realicen el tendido de fibra óptica en el distrito tecnológico se les otorgue un crédito fiscal de \$180 por metro lineal de ducto de fibra óptica instalado durante los primeros seis meses de entrada en vigencia de la ley; de \$135 durante los segundos seis meses y de \$95 durante el segundo año de la ley.

también se articula con otra de las demandas de la industria: el acceso a recursos humanos calificados. De ahí que el proyecto del distrito tecnológico incorpore estrategias en este sentido, como por ejemplo el incentivo a la instalación de instituciones educativas que concentren actividades TIC y la elaboración de un plan de becas para el cursado de carreras tecnológicas. Llama la atención que los acuerdos en este sentido hayan sido establecidos casi exclusivamente con instituciones privadas, habiendo oferta académica en universidades públicas, como la UBA, la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y la Universidad de la Matanza, que como veremos en el capítulo 8 es valorada por las empresas TIC.

Tanto las características de la ley del DT como su lugar de emplazamiento fueron delineados y consensuados por funcionarios del sector público junto con las empresas vinculadas a la actividad promocionada. Esto se evidencia no solo en los testimonios que fuimos recuperando a lo largo de este apartado, sino también en los sucesivos eventos que organiza el MDE con empresas de la industria, siendo el puntapié inicial el *IV Workshop Latinoamericano de Clusters de TIC*, llevado a cabo por primera vez en Argentina en noviembre de 2008⁹⁵.

Las trayectorias personales y profesionales de los funcionarios involucrados en la definición de la política de distritos, especialmente Francisco Cabrera y Carlos Pirovano, también incidieron en la definición y posterior implementación de la política. Ambos funcionarios tienen una extensa trayectoria laboral en el mundo corporativo⁹⁶ (Goicoechea, 2016), lo que según otro funcionario

95 Poder Local, “Buenos Aires: realizarán IV Workshop Latinoamericano de Clusters de TICs”, 01/11/2008.

96 Francisco Cabrera es ingeniero en electricidad y electrónica por la Universidad de Mendoza y posee un Máster en Administración de Empresas de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE). Carlos Pirovano es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Ambos desarrollaron su carrera en el ámbito privado, principalmente en el holding financiero Grupo Roberts y en la administradora privada de jubilaciones y pensiones Máxima AFJP, empresa en la que Cabrera se desempeñó como CEO (Goicoechea, 2016). Francisco Cabrera fue además director ejecutivo del diario La Nación y tuvo un rol central en la Fundación Pensar, *think tank* de PRO (Echt, 2016). Fue impulsor de los distritos porteños cuando ejerció como ministro de Desarrollo Económico de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). Carlos Pirovano fue su mano derecha durante su paso por dicho ministerio, desempeñándose como subsecretario de Inversiones (2007-2015). Cuando Mauricio Macri ganó las elecciones como presidente en el año 2015, ambos funcionarios pasaron al ámbito nacional, siendo Cabrera el ministro de Producción entre fines de 2015 y junio de 2018. Desde julio de 2018, tanto Cabrera como Pirovano cumplen funciones como presidente

del mismo ministerio, colaboró en las características que adoptó la política:

Creo que sí hay características que tienen que ver con este gobierno, es una opinión personal por supuesto, que facilitaron la aparición de esta política. Es un gobierno que está más dispuesto a la experimentación, a la prueba y el error. Creo que la experiencia en particular de Pancho y de Carlos en el mundo corporativo ayudó, siendo el primer distrito el distrito tecnológico, porque le *hablaron de igual a igual* a una serie de compañías que pensaban atraer (Entrevista al ex Subsecretario de Industrias Creativas del MDE, mayo de 2015).⁹⁷

En tanto, el carácter más vinculado a las economías y ciudades creativas puede atribuirse a la participación de otro funcionario, Enrique Avogadro, por entonces Subsecretario de Industrias Creativas, quien –con una trayectoria más extensa en la gestión pública– tiene un perfil orientado a las políticas culturales⁹⁸. De hecho, Enrique Avogadro ha participado de redes y eventos vinculados a ciudades creativas⁹⁹.

y director, respectivamente, en el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Ambos funcionarios forman parte de la facción de derecha de PRO debido a su pasado ligado al partido UCeDé de Álvaro Alsogaray (Vommaro y Morresi, 2014; Vommaro, Morresi, y Bellotti, 2015).

97 Cabe señalar que esta afirmación es tomada de una entrevista en la que el enunciator se presenta a sí mismo con un *ethos* de funcionario público de carrera, diferenciándose de aquellos otros que “vienen con una experiencia corporativa”. Desde este rol de funcionario público, que se despega de la gestión del PRO, este enunciator valora positivamente la trayectoria empresarial de sus pares por ser “interesante a la hora de pensar fuera de la caja”.

98 Enrique Avogadro estudió en el Colegio Cardenal Newman, al igual que Mauricio Macri y muchos referentes de PRO. Es Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y estudió las maestrías de Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés y de Gestión de Contenidos en la Universidad Austral. Ingresó a la gestión pública en 1998, como analista de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Nación (Vommaro, 2017) y en 2008, se incorporó a PRO. Fue director General de Comercio Exterior (renombrada en 2009 como Industrias Creativas y Comercio Exterior), dentro del MDE del GCBA (2008-2013), luego pasó a ser subsecretario de Economía Creativa (2014-2015). En diciembre de 2015 pasó a desempeñarse como secretario de Cultura y Creatividad en el Ministerio de Cultura Nacional, cargo que dejó en agosto de 2017 por diferencias con el ministro Pablo Avelluto. Luego de unos meses fuera de la gestión, en diciembre de 2017 asumió como ministro de Cultura de la ciudad de Buenos Aires.

99 Enrique Avogadro fue expositor en las Jornadas Internacionales Ciudades Creativas organizadas por Fundación Kreanta en el año 2012. Luego, en 2013, la ciudad de Buenos Aires fue sede de las jornadas. También fue moderador y expositor en las jornadas de Ciudades Creativas organizadas por la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Cultura de Nación en octubre de 2016. Evento donde, además,

Los entonces funcionarios del MDU también tienen un perfil vinculado al mundo privado, pero ligado al sector inmobiliario¹⁰⁰. La estrecha articulación entre sector privado y público, incluso desde el diseño de la política, está dada también por las historias personales y trayectorias laborales de los funcionarios involucrados en su definición. Este vínculo cercano entre sector público y privado se mantiene a lo largo de la ejecución de la política, a medida que se van creando¹⁰¹ los otros distritos. A la vez, se revela en la existencia de un lenguaje compartido entre los funcionarios y los empresarios de las actividades promovidas. Cabe señalar que la participación de empresarios en organismos y reparticiones públicas de distinto nivel (nacional, provincial y local) no es un fenómeno novedoso (Castellani, 2016; Menazzi, 2018). La diferencia, a partir de la gestión de PRO en CABA y de Cambiemos en Nación, es su magnitud, extensión y visibilidad. Como advierte Castellani (2016: 4) “son muchos, están distribuidos prácticamente en todo el entramado estatal (gabinete, empresas públicas, entes reguladores y organismos descentralizados) y, a diferencia de otras oportunidades, muchos ocupan puestos de alta visibilidad dentro de la función pública”¹⁰².

participaron dos referentes sobre economías y ciudades creativas, Charles Landry y Donald Hyslop (capítulo 3). Para más información: <http://www.kreanta.org/>, <https://www.ciudadescreativas.org/> y <http://www.ciudadescreativas.uade.edu.ar/#/inicio/info/>

100 Tanto Daniel Chaín (ministro de Desarrollo Urbano, 2007-2015) como su mano derecha, Héctor Lostri (subsecretario y, posteriormente, secretario de Planeamiento, 2007-2015) son arquitectos por la UBA e hicieron la Maestría en Economía Urbana de la Universidad Di Tella, junto con Fernando Álvarez de Celis, a quien nos referimos anteriormente. Ambos funcionarios desarrollaron su carrera en el ámbito privado. Daniel Chaín fue ejecutivo del Grupo Socma, empresa de la familia Macri que, entre otras actividades, se dedicaba a la construcción trabajando en muchos casos como contratista del Estado local y nacional. Héctor Lostri, por su parte, formó parte del estudio de arquitectura 3S, cuyo socio fundador es Daniel Chaín, y, posteriormente, de Roosevelt Desarrollos Inmobiliarios (S. Arqueros Mejica, 2017). Daniel Chaín es parte de la facción de empresarios de PRO (Vommaro y Morresi, 2014) y fue asesor de la Fundación Creer y Crecer, organización que da origen a PRO (Vommaro *et al.*, 2015).

101 En el distrito de las artes también estuvieron involucrados algunos actores del sector, como por ejemplo Fundación PROA, que ya estaba radicada en La Boca, y Fundación por la Boca, ONG fundada por Oscar Andreani.

102 Si bien el gabinete del GCBA durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) incorporó una mayor cantidad de funcionarios con trayectoria en el sector público en cargos de jerarquía, los Ministerios de Economía y Finanzas y de Desarrollo Urbano y Transporte –a cargo de los distritos– mantuvieron un fuerte predominio de funcionarios con experiencia previa en el sector privado (Canelo, Castellani y Gentile, 2019).

Siguiendo a Vommaro (2017a: 43), el ámbito empresarial –junto con el del voluntariado– constituyen los mundos exteriores a la vida política que nutren de elementos al *ethos político* de PRO, entendido este último como “su repertorio dominante de prácticas, visiones del mundo y formas de dar cuenta de él en discursos y presentaciones públicas”. Estos mundos sociales de pertenencia (Vommaro, 2017a) –que refieren al *background* social, la posición de clase y los medios profesionales y redes de sociabilidad actualizadas de los miembros de un partido– constituyen anclajes sociales que proveen marcos de sentido, condicionamientos y recursos para la acción. No solo permean la vida partidaria, su organización interna, sus rituales y valores morales, sino que –como vemos en este caso– condiciona la forma de concebir y hacer las políticas públicas. El lenguaje compartido con los empresarios (el “hablar de igual a igual”), el modo de presentar y legitimar discursivamente la política de distritos y los instrumentos implementados para medir su “éxito” (capítulo 3), e incluso las características que adopta la política en su proceso de implementación, específicamente en relación a las formas de articulación entre actores públicos y privados, remiten en todos los casos a esquemas, discursos, repertorios y estéticas propios del mundo corporativo.

4.2. El 22@ Barcelona y los vínculos con el distrito tecnológico

La referencia a casos “exitosos” de otras partes del mundo constituye un argumento productivo para construir consensos en torno a la creación del distrito tecnológico. Esto es así porque los modelos movilizadores por profesionales y consultores suelen acompañarse de un “sello de excelencia y plus de prestigio”, de un conjunto de supuestos y premisas incuestionables –como vimos en el capítulo 3– que contribuyen a legitimar al distrito tecnológico en el escenario local (McCann, 2004; Temenos y McCann, 2012). A su vez, esto se articula con una narrativa que construye, de modo general, que las ciudades de distintas características enfrentan problemas parecidos y, por lo tanto, requieren de soluciones similares (Ward 2006). Así, en nuestro corpus, identificamos una construcción argumentativa que sostiene un implícito: esto están haciendo las grandes ciudades, Buenos Aires debe ser parte del mundo, entonces debe aprender de estas experiencias:

La producción de información y conocimiento constituyen factores fundamentales de la economía, y son los ámbitos urbanos donde se

hallan los recursos necesarios para esta tarea. Esto lo han entendido las grandes ciudades que son protagonistas del nuevo contexto mundial y las que están en dicho camino. Planteamos que nuestra ciudad debe ser una de ellas, para lo cual el proyecto de crear un espacio destinado especialmente a la innovación tecnológica puede nutrirse de experiencias enriquecedoras recogidas en ciudades de otras latitudes (Prólogo de Mauricio Macri en Goythia, Pasquini y Álvarez de Celis, 2009).

Si bien en los documentos oficiales y en los discursos de funcionarios públicos se menciona el ejemplo de Silicon Valley, en Estados Unidos¹⁰³, la referencia más explícita para el caso del distrito tecnológico es el 22@ de Barcelona, España. Que se “aprenda” de esta experiencia y no otras debe leerse en el marco de una historia de intercambios entre profesionales, académicos e instituciones de ambos países (González, 2011; Jajamovich, 2012, 2018):

Se ha tomado como modelo el desarrollo del distrito tecnológico “22arroba” en la Ciudad de Barcelona, España. Allí, al igual que en el plan que se propone, se implementó un modelo de revalorización urbana mediante la confluencia de esfuerzos del sector público y privado; convirtiendo a uno de los barrios más relegados en un distrito de vanguardia (Versión taquigráfica del tratamiento de la Ley N° 2972/08 en la Legislatura de CABA, pp. 264).

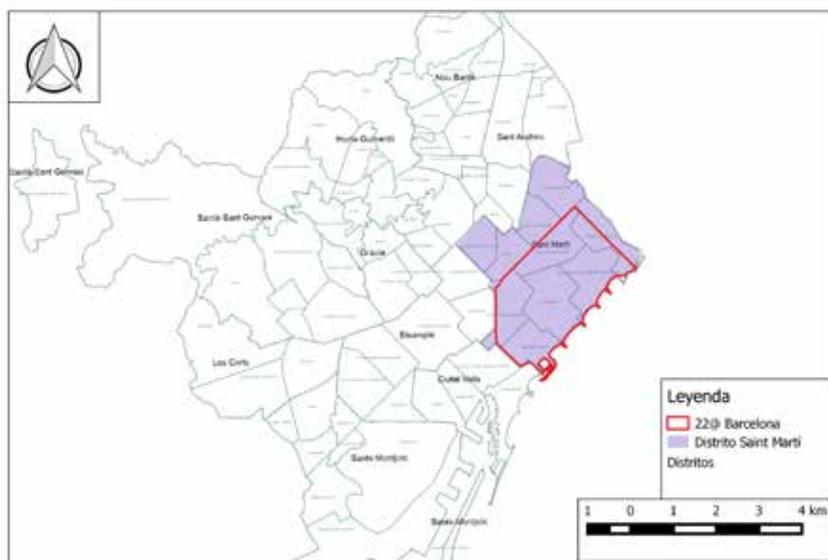
En la secuencia precedente, la figura comparativa –introducida por la sentencia “allí, al igual que en el plan que se propone”– pone en común los distintos elementos que comparten ambos proyectos: a) modelo de revalorización urbana; b) mediante “confluencia de esfuerzos del sector público y privado”; c) lo que tiene como consecuencia “convertir uno de los barrios más relegados en un distrito de vanguardia”. Al formularse en tiempo pasado, se produce un efecto de sentido que da por hecha la transformación de “barrio relegado a distrito de vanguardia” y, mediante la comparación, se asume que el mismo éxito tendrá el proyecto local. En lo que sigue, analizamos las proximidades y distancias que tiene el distrito tecnológico con este modelo que postula como su referente. Asimismo,

103 Silicon Valley es uno de los cluster tecnológicos más reconocidos del mundo. Está ubicado en el estado de California, Estados Unidos, y comenzó a crecer luego de la segunda guerra mundial a partir de las subvenciones que el gobierno estadounidense le otorgó la Universidad de Stanford para el desarrollo de tecnología militar. A partir de los años setenta, comenzaron a instalarse empresas privadas, el capital público empezó a ser reemplazado por capital privado, crecieron fuertemente las Universidades de Stanford y Berkeley y se crearon nuevas instituciones educativas (Galaso Reca, 2005).

en los anexos del libro se encuentra disponible una ficha ampliatoria sobre las características y evolución del 22@ Barcelona.

El plan 22@ Barcelona, aprobado el año 2000, promueve la transformación de 200 hectáreas industriales del área del Poblenou en un distrito productivo vinculado a las economías del conocimiento, mediante cambios en la normativa urbana y la proyección de inversión público-privada¹⁰⁴ (mapas 4.1 y 4.2). En el marco de un creciente proceso de renovación urbana impulsado desde el año 1992, y bajo los principios del “nuevo urbanismo” sobre mixtura de usos y compacidad urbana (capítulo 3), la propuesta del 22@ buscaba mantener el perfil productivo del Poblenou mediante la atracción de actividades vinculadas a la economía del conocimiento, compatibles con usos residenciales (Barcelo Roca, 2015; López *et al*, 2011).

Mapa 1. Ubicación 22@ Barcelona



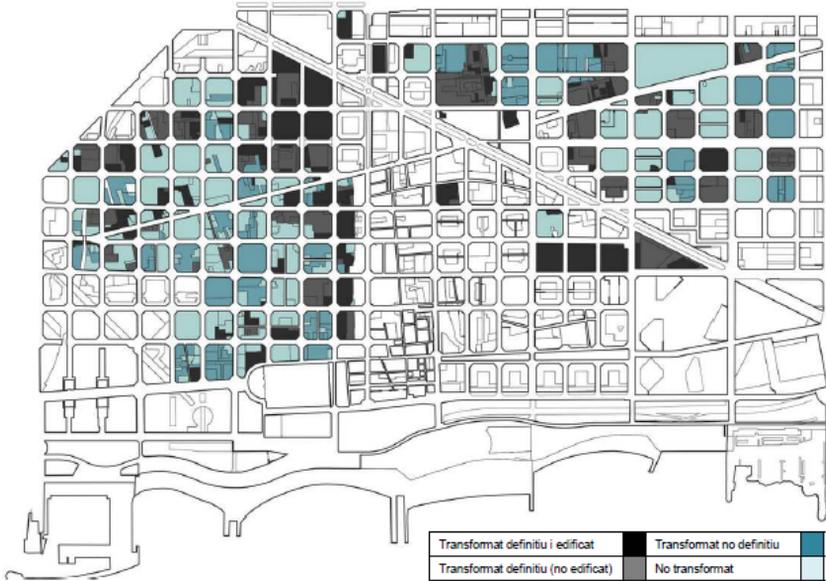
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ayuntamiento de Barcelona.

¹⁰⁴ De hecho, su particular nombre proviene de la reclasificación de las 200 hectáreas del suelo industrial -nomencladas con el código 22a en la planificación urbana de Barcelona- con la nueva clave 22@, que solo autoriza el desarrollo de actividades vinculadas a la economía del conocimiento.

Mapa 2. Grado de avance del 22@ Barcelona, año 2017



Mapa elaborat per la Taula Eix Pere IV (2017)



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona (2017: 5).

Las recurrentes referencias por parte de los funcionarios locales al caso del 22@ Barcelona constituye más una estrategia para la legitimación del distrito tecnológico a nivel local, que un proceso de transferencia y/o traducción (Novick, 2005; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017) llevado a cabo por actores vinculados al modelo de referencia. De hecho, Miquel Barceló Roca¹⁰⁵, uno de los creadores y principal difusor del 22@ en distintas ciudades del mundo, nos comentaba que no tuvo ningún tipo de vínculo con el distrito tecnológico de Buenos Aires. Por lo contrario, la tarea de

¹⁰⁵ El ingeniero industrial Miquel Barceló Roca fue uno de los mentores del plan 22@ Barcelona, junto con Carmen Ballvé y Ramón García Bragado. Asimismo, fue presidente de la Sociedad 22@ (2004-2007) y, de Fundación b_TEC (2007-2011), la entidad sin fines de lucro que impulsa el *cluster* de energía dentro del 22@. Desde 2008 tiene su propia consultora, Innopro Global Services, con la cual trabaja en la definición, implementación y ejecución de proyectos públicos y privados en el ámbito de la innovación, los *clusters*, el desarrollo urbano innovador, entre otros, en distintas ciudades del mundo. En América Latina trabajaron en Costa Rica, Perú, Chile y Colombia. Ver: <http://www.innoproconsulting.com>

diseño del distrito tecnológico porteño, retomando algunas cuestiones del 22@, parece haber quedado a cargo de los funcionarios locales, en colaboración con algunos asesores de universidades privadas¹⁰⁶. En este proceso de aprendizaje, sí se produjeron algunos intercambios, entre los que se destaca la visita del ex ministro Francisco Cabrera al 22@ en diciembre de 2008, momento en que se estaba tratando el proyecto de ley en la Legislatura de la ciudad¹⁰⁷. Según nos comentaba un integrante del gobierno local:

Por supuesto que a nivel mundial hay un montón de ejemplos de iniciativas de este tipo. Entonces se fueron estudiando diferentes. Uno de los modelos que más se tomó como ejemplo fue @22 de Barcelona. Y de ahí se tomaron la mayor parte de las ideas. Y después se fue *aggiornando* un poco a las características locales de cada uno de los sectores y de las zonas que se iban eligiendo. O sea, como que el ejemplo prioritario es el 22@ que tiene igual diferencias interesantes con respecto a lo que es el tecnológico particularmente (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019).

Veamos, entonces, algunas proximidades y distancias entre estos dos proyectos (ver tabla 1). En cuanto a sus similitudes, podemos destacar que tanto el 22@ como el DT recurren a las mismas premisas y modelos de referencia. Los supuestos sobre los modelos de aglomeración (especialmente la noción de *cluster*), las economías y ciudades creativas (con sus referencias a la creatividad y el talento) y los principios del “nuevo urbanismo” se reconocen en el trasfondo conceptual de ambas propuestas. De hecho, en los dos casos se promueven las denominadas “industrias limpias”, que pueden convivir con otros usos del suelo y que, en conjunto, se inscriben en una lógica que implica reorientar el perfil productivo de las ciudades.

Tanto el 22@ como el DT tienen como objetivo la revitalización urbana y el desarrollo económico de barrios con un pasado industrial y un presente “deteriorado”, aunque en creciente proceso de renovación. En ambas zonas de intervención se reconoce la presencia

106 Nos referimos al Convenio de Asistencia Técnica entre la Universidad Torcuato Di Tella y la Subsecretaría de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por el cual se elaboró un informe sobre el distrito tecnológico que, por un lado, analiza las experiencias internacionales sobre *clusters* tecnológicos y, por el otro, estudia las características urbanas de la zona donde se emplaza el DT (ver Sanguinetti y Goytía, 2009). De todas formas, se trata de trabajos elaborados con posterioridad a la creación del distrito, según nos comentó uno de sus autores.

107 Boletín electrónico N° 6 del Distrito Tecnológico, diciembre de 2008.

de actividades logísticas que estas políticas buscan desplazar, en Barcelona, mediante un proceso compulsivo de reclasificación del suelo, y en Buenos Aires, a través de estímulos económicos (tercera parte). En cuanto a los modelos empíricos, es llamativa la referencia a Silicon Valley en ambos casos, a pesar de sus grandes diferencias con este ejemplo¹⁰⁸. Finalmente, aunque ambas iniciativas son presentadas como propuestas de reactivación económica y mejoramiento urbano bajo el protagonismo del sector privado, observamos, por lo contrario, que los dos proyectos fueron posibles y se sostuvieron con la participación activa del sector público. En este sentido, en los dos casos el Estado cumplió un rol clave en la promoción e impulso de cada distrito, ya sea a través de la inversión directa y/o indirecta, la readecuación de las regulaciones urbanas o el estímulo directo a la inversión privada.

Ahora bien, la magnitud de la inversión pública y los instrumentos utilizados para incentivar el desarrollo de estos proyectos presentan varios contrastes. Mientras que, en Barcelona, el distrito 22@ se instrumentó mediante una modificación al Plan General Metropolitano, que sería el equivalente al Código Urbanístico de Buenos Aires; el distrito tecnológico fue implementado mediante la sanción de una ley que otorga beneficios impositivos a las empresas de las industrias promovidas que se radiquen dentro del polígono de intervención. Así, en Barcelona se estableció un cambio en los usos del suelo autorizados y un aumento en la capacidad constructiva permitida, con el fin de promover la creación de infraestructura (especialmente el desarrollo de oficinas) para la instalación de las actividades promovidas. En este caso, los estímulos se orientan

108 Existen diferencias sustantivas entre el caso de Silicon Valley (EEUU) y los distritos de Barcelona (España) y Buenos Aires (Argentina), no solo por la inserción geopolítica y la historia de desarrollo económico y productivo de cada uno de estos países, sino también por sus divergencias en términos de escala geográfica y temporalidad. El *cluster* de Silicon Valley es mucho mayor que los otros dos casos, en tanto que abarca una región que comprende varias ciudades del estado de California (entre ellas, Palo Alto, Sunyvale, Santa Clara, San José, Cupertino y Mountain View). Asimismo, Silicon Valley se originó en el contexto de la guerra fría a partir de subvenciones otorgadas por el gobierno de Estados Unidos para el desarrollo de tecnología militar, recién hacia la década de 1970 el capital público comenzó a ser reemplazado gradualmente por el capital privado (Galaso Reca, 2005). Retomando los trabajos de Martin y Sunley (2003), sostenemos que estas diferencias son posibles debido a la extrema laxitud del concepto de *cluster*, que es inespecífico en cuanto a su escala espacial y límites, independizando los distintos procesos de clusterización de la escala geográfica. Esta laxitud habilitó que la noción de *cluster* se ajuste a los propósitos de sus promotores, homologando proyectos que tienen diferencias escalares sustantivas y que pueden arrojar resultados diversos.

directamente a los desarrolladores inmobiliarios, mediante un aumento de la renta del suelo.

En cambio, en el caso porteño, el distrito tecnológico se fomenta principalmente a través de exenciones tributarias a las empresas TIC. La zonificación del CPU en esta zona de la ciudad hizo que solo fuera necesario realizar cambios menores en la normativa urbana (ver tabla 1). Como veremos en el capítulo 8, en el DT, el desarrollo inmobiliario se incentiva de manera indirecta, a través de la creación de demanda para esta nueva oferta inmobiliaria. Así, si bien en ambos distritos se promueven actividades vinculadas a la economía del conocimiento y al desarrollo inmobiliario, los beneficiarios directos e indirectos son distintos en cada caso. Uno de los motivos de esta diferencia radica en las facultades y herramientas de cada uno de estos gobiernos locales. Mientras que la ciudad de Buenos Aires tiene entre sus potestades el cobro de una serie de impuestos locales de envergadura (como, por ejemplo, ingresos brutos), Barcelona no recauda este tipo de impuestos de manera directa. Así, como venimos sosteniendo, los arreglos políticos locales condicionan el proceso de movilidad.

El 22@ y el distrito tecnológico incluyen, entre sus iniciativas, la inversión pública en infraestructura, servicios y equipamientos. En ambas áreas de intervención se extendió la red de fibra óptica, se mejoraron las redes viales y el transporte público y se rehabilitaron los espacios públicos¹⁰⁹. Sin embargo, en el caso de Barcelona este plan de infraestructura tiene una mayor magnitud, en la medida en que implica también la creación de nuevos espacios verdes y equipamientos urbanos (de los cuales se crearon hasta 2010 el 10% y el 36% respectivamente), y la construcción de 4000 viviendas sociales, de las cuales se construyó el 40%; aspectos que no forman parte del distrito tecnológico de Buenos Aires. A su vez, en el 22@ se fomentó la radicación de centros de formación e investigación otorgando terrenos a algunas de estas instituciones. Si bien se intentó generar algo de estas características en el distrito tecnológico, el impacto en este caso fue mucho menor: por el momento hay una sola universidad privada en funcionamiento.

Para mí una de las [diferencias] más grandes con respecto al 22@ es cómo ellos manejan los espacios. Hay una presencia estatal mayor de acompañamiento en ese sentido, quizás menor desde lo impositivo, porque el nivel de subsidios es más interesante el que

109 Para el caso del distrito tecnológico, el análisis de esta inversión se realiza con mayor profundidad en el capítulo 5.

tenemos nosotros [...] Hoy por hoy, en Argentina el tema económico es un tema prioritario. Y entonces la atracción mediante una política pública de este tipo, donde tenés una exención impositiva, es como la atracción principal y en realidad es por lo que las empresas vienen (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019).

También observamos diferencias en cuanto a los organismos encargados de la ejecución de la política en cada caso. En Barcelona se creó una empresa pública con su propio estatuto legal, la Sociedad 22@, que contó –al menos, hasta 2007– con todos los instrumentos necesarios para el desarrollo del distrito, tanto en lo que respecta a la atracción de las empresas como a la ejecución del plan de infraestructura (Pareja-Eastaway, 2015). En cambio, en Buenos Aires, el distrito tecnológico estuvo a cargo de distintas unidades a lo largo del tiempo, aunque siempre dentro la estructura ministerial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ver tabla 1), lo que le dio menor autonomía en términos presupuestarios y políticos-decisionarios. Más allá de estas diferencias, en ambos casos los organismos encargados de cada distrito cumplen funciones similares: promocionan activamente sus proyectos para atraer inversiones, facilitan el proceso de radicación de las empresas y actúan como mediadores entre las empresas e instituciones y los distintos órganos del gobierno local¹¹⁰. Como diferencia cabe señalar que, en el distrito tecnológico, todo lo relacionado con la inversión pública en infraestructura dentro de la zona de intervención se maneja desde otras áreas de gobierno, dependiendo del tipo de obra; mientras que en Barcelona la Sociedad 22@ concentra la ejecución completa del plan de infraestructura.

Siguiendo las premisas de los modelos de aglomeración, tanto en el 22@ como en el DT se fomentó la articulación entre actores privados con el fin de promover sinergias que deriven en procesos innovadores. Para ello, en el caso catalán, la Sociedad 22@ creó la entidad 22@Network BNC, que nuclea a 150 empresas e instituciones tecnológicas radicadas en el distrito (ver tabla 1). Adicionalmente, en 2012, nació el Poblenou Urban District, un movimiento que reúne a empresas e instituciones del sector creativo y turístico, y que desborda las actividades y los límites del 22@. A diferencia del 22@Network BCN, esta asociación no fue creada por el Estado

110 El rol del Estado local en la política de distritos se analiza en profundidad en la tercera parte.

sino que surgió espontáneamente¹¹¹. En Buenos Aires, en tanto, el gobierno local incentivó la creación de una cámara que nucleaba las empresas radicadas en el distrito y que, debido a una puja de intereses, perdió peso hacia fines de 2017. Recientemente se creó un nuevo espacio de intercambio entre algunas de las empresas e instituciones con mayor afinidad entre sí y con participación del Estado local, que está gestando algunas propuestas para la internacionalización del distrito (cuarta parte).

En relación con el grado de avance de estos dos distritos, es difícil hacer comparaciones, en la medida en que ambos tienen distintas temporalidades, a la vez que, como vimos, manifiestan grandes diferencias en términos de la inversión pública comprometida y los instrumentos e incentivos que despliegan. Sin embargo, si es interesante destacar que –más allá de las enormes diferencias en cuanto a su magnitud (ver tabla 1)– en ambos casos observamos un desarrollo desigual del área de intervención. En el 22@, las inversiones se concentran en el polígono contiguo a la Villa Olímpica y más cercano a la costa y al centro de la ciudad (ver mapa 4.1), mientras que en el distrito tecnológico las empresas radicadas y los desarrollos inmobiliarios se ubican mayormente en la zona más consolidada de Parque Patricios. En este punto cabe resaltar, una vez más, la importancia de las dinámicas socio-territoriales preexistentes y de los procesos previos de renovación urbana en cada caso. Esto nos lleva a enfatizar la dimensión del espacio como forma, como sistema de objetos heredados que condiciona la acción transformadora (Santos, 1996) y el carácter territorial de los procesos de movilidad de políticas (McCann y Ward, 2010).

Más allá de las recurrentes referencias al ejemplo del 22@ Barcelona, el distrito tecnológico de la ciudad de Buenos Aires guarda más diferencias que semejanzas con su modelo. Las similitudes se basan fundamentalmente en las construcciones argumentativas que se despliegan en ambos casos para presentar y legitimar estas políticas y en las premisas que operan como su trasfondo conceptual. Las diferencias, en tanto, se vinculan con los instrumentos, incentivos e instituciones que forman parte del diseño y la implementación de cada política; es decir con los arreglos políticos locales que habilita y permite cada ciudad. Como se desprende de este

111 Tal como nos comentaba un investigador catalán, “Estos se han involucrado en la vida del barrio, montan recitales, participan de varias actividades. Entonces, a mí me gusta explicar que esto ha ocurrido espontáneamente mientras que lo otro intentaba ser muy dirigido y no ha funcionado” (Entrevista a investigador de la Universidad de Barcelona, octubre de 2018).

análisis, el distrito tecnológico –con sus características y adaptaciones– tomó vida propia, manteniendo solo una relación simbólica con su modelo de referencia (Peck y Theodore, 2010).

Tabla 1. Síntesis de las continuidades y distancias entre el 22@ de Barcelona y el distrito tecnológico de la ciudad de Buenos Aires.

	22@	DT
Período	Desde el año 2000	2008 - 2034
Caracterización del área de intervención	<p>Los polígonos de intervención (que en conjunto suman 200 hectáreas) se encuentran dentro del distrito Saint Martí, en un área conocida como Poblenu, ubicada al este de Barcelona.</p> <p>Su nombre “Pueblo Nuevo” se debe a que originalmente era una población cercana a Barcelona, que con el crecimiento de la mancha urbana queda incorporada a la ciudad. Esta zona, conocida como el “Manchester Catalán”, fue un área industrial hasta los años sesenta y setenta, momento en que los establecimientos productivos comienzan a mudarse al área metropolitana. Con la recesión económica de los años ochenta, el proceso de desindustrialización se acentúa, quedando solo las actividades logísticas y algunas industrias con poco valor agregado. Si bien los polígonos de intervención estaban calificados con uso industrial, algunos de ellos tenían de hecho un uso residencial, debido a que durante el franquismo (1936-1975) se había construido vivienda por fuera de la normativa (López <i>et al.</i>, 2011).</p> <p>Desde 2007, el área conocida como Poblenu está dividida en 5 barrios: El Parc i la Llacuna del Poblenu, la Vila Olímpica del Poblenu, el Poblenu, Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenu y Provençals del Poblenu.</p>	<p>El distrito tecnológico constituye un polígono de 328 hectáreas que abarca gran parte del barrio de Parque Patricios, un sector de Nueva Pompeya y unas pocas manzanas de Boedo (ver introducción del libro), un área caracterizada por su gran heterogeneidad.</p> <p>La Av. Caseros es el eje comercial de Parque Patricios, de ahí hacia el norte predominan las casas bajas habitadas por sectores medios. Hacia el sur, en tanto, el tejido residencial comienza a mezclarse con predios más extensos, galpones e inmuebles industriales, donde se desarrollan algunas actividades logísticas. Los sectores de clase media y ejes comerciales fuertes contrastan con una “zona gris” o “residual”, diferenciada del entorno barrial circundante, de muy baja densidad poblacional y muy poco transitada (Thomasz, 2008; 2010).</p>

<p>Proceso de renovación urbana</p>	<p>En el marco de los Juegos Olímpicos de 1992, el Poblenou experimenta un creciente proceso de renovación urbana con la creación de la Villa Olímpica y del mega-emprendimiento Diagonal Mar; la rehabilitación del frente costero y modificaciones en la red vial y de transporte (López et al, 2011; Mansilla López, 2016).</p>	<p>A diferencia de otros barrios de la zona sur, Parque Patricios recién comenzó a mostrar signos de renovación con la extensión de la línea H del subte en 2007 y la conformación del distrito tecnológico en 2008.</p>
<p>Modelos de referencia</p>	<p>Modelos de economías de aglomeración (<i>clusters</i>), economía creativa, “nuevo urbanismo”. Silicon Valley</p>	<p>Modelos de economías de aglomeración (<i>clusters</i>), economía creativa, “nuevo urbanismo”. Silicon Valle y 22@ Barcelona</p>
<p>Instrumentos normativos</p>	<p>Modificación al Plan General Metropolitano de Barcelona (1976) para la renovación de las áreas industriales del Poblenou. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) N° 3239, fecha 04/10/2000.</p>	<p>Ley N° 2972/08: sanción del DT. Ley N° 3516/10 que modifica el Código de Planeamiento Urbano para el polígono del distrito tecnológico, calificándolo como un sub-área de desarrollo prioritario para la localización de actividades TIC. Esto autoriza a las empresas TIC a tramitar habilitaciones con independencia del código de zonificación del suelo en donde se instalen, y a la vez permite un incremento en la capacidad constructiva (un 25% más del factor de ocupación total permitido según el distrito de zonificación al cual pertenezca la parcela) para los inmuebles destinados a actividades TIC. Ley N° 3875/11 que otorga exenciones fiscales a las empresas que generen tendido de fibra óptica en la ciudad de Buenos Aires, especialmente en el distrito tecnológico. Ley N° 5234/14 que extiende el plazo de los beneficios hasta el año 2034 para las pequeñas y medianas empresas y/o empresas de capital nacional.</p>

<p>Actividades promovidas</p>	<p>Actividades @: nuevas tecnologías y tecnologías de la información (TIC), servicios empresariales (entidades financieras, aseguradoras, publicidad), hoteles, centros de formación superior. En 2004, se crean cinco <i>clusters</i>: tecnologías de la información y la comunicación (TIC); tecnologías médicas (TecMed), energía, media y diseño.</p>	<p>Desarrollo de software, prestación de servicios informáticos, desarrollo de servicios de e-learning, marketing interactivo e e-commerce, producción de hardware, servicios de business process outsourcing (BPO), instituciones educativas. Incorporadas en 2014: servicios de ingeniería de gestión y manejo de proyectos, robótica y domótica, servicios biotecnológicos, nanotecnología, impresión 3D, incubadoras y proveedores de espacios colaborativos para emprendedores del área tecnológica.</p>
<p>Incentivos</p>	<p>Recalificación de suelo industrial (código 22a) con la clave 22@, que solo autoriza el desarrollo de actividades vinculadas a la economía del conocimiento. Aumento en la capacidad constructiva. Autorización de desarrollos residenciales a cambio de inversión en edificios de oficinas para los usos 22@.</p>	<p>Exenciones en los impuestos locales: ingresos brutos; sellos; alumbrado, barrido y limpieza; derecho de delineación y construcciones. Subsidios de hasta el 50% del costo de obtención de certificados de calidad. Líneas de crédito preferenciales. Habilitaciones con independencia del código de zonificación del suelo donde se instalen. Incremento de un 25% en la capacidad constructiva.</p>
<p>Organismos a cargo</p>	<p>Sociedad pública 22@ Barcelona, creada en el año 2000 gestionar el proyecto completo. A partir de 2011 se reducen sus facultades al área de desarrollo urbano (Pareja-Eastaway, 2015).</p>	<p>2008-2015: Subsecretaría de Inversiones y Subsecretaría de Desarrollo Económico, dentro del Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. 2016 (diciembre 2016 - julio 2018): Dirección General de Distritos Económicos, S. S. de Desarrollo Económico, Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología Desde julio de 2018: D.G. de Distritos Económicos, dentro de la S.S. de Desarrollo Económico del Ministerio de Economía y Finanzas.</p>
<p>Entidades empresariales</p>	<p>Asociación de empresas 22@ Network. Poblenou Urban District, desde 2012.</p>	<p>Cámara de empresas del distrito tecnológico GigaBA (2011-2017). Board del distrito tecnológico, desde 2018.</p>

Inversión en infraestructura	Hasta 2015: 1600 viviendas sociales construidas, 41.000 m2 de espacios verdes (incluyendo públicos y privados), 14.000 m2 de equipamiento, 15 kilómetros de calles.	\$5.998 millones en exenciones impositivas, \$999 millones en obra pública (ver capítulo 7).
Grado de avance	Hasta 2015: Se desarrolló el 50% de la tierra reclasificada, 3.029.106 m2 construidos, 140.000 m2 construidos para las actividades promovidas, 4500 nuevas empresas instaladas, de las cuales el 30% corresponde a las actividades promocionadas, 93.000 empleos, de los cuales el 32% corresponde a las actividades promocionadas (Ortiz, 2016; Pareja-Eastaway, 2015).	Hasta septiembre de 2018: 249.389 m2 construidos*, 263 empresas radicas, 19.563 recursos humanos trabajando en el DT en las actividades promovidas*.
Instituciones educativas y de investigación radicadas	10 centros universitarios, 12 centros de desarrollo y transferencia de tecnología (Ortiz, 2016; Pareja-Eastaway, 2015).	ITBA, El Salvador (en construcción), CAECE (por el momento solo compró el predio).

* Información provista por la Dirección General de Distritos Económicos.

Fuente: elaboración propia.

4.3. Reflexiones preliminares

Las características que adopta el distrito tecnológico obedecen, en gran parte, a los arreglos locales que se tejieron entre los actores involucrados en su definición; entre ellos, las distintas reparticiones estatales a cargo del diseño y ejecución de la política que, como vimos, también tienen su propia agenda de prioridades. Este primer distrito nace como una iniciativa para promocionar y fortalecer la industria TIC, en el marco del trabajo conjunto entre funcionarios del Ministerio de Desarrollo Económico y empresarios del sector. Luego, la intervención de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Desarrollo Urbano, que tenía entre sus prioridades el desarrollo de la zona sur, hizo converger las agendas de ambas carteras, dando lugar al distrito tecnológico en el barrio de Parque Patricios.

Esta convergencia de objetivos de desarrollo económico y urbano fue también posible gracias a los discursos internacionales que forman parte de las condiciones de producción de esta política (Verón, 1988). Las premisas de los modelos de aglomeración, de economías y ciudades creativas y los principios del “nuevo urbanismo” sustentan esta convergencia de objetivos y su particular combinación de construcciones argumentativas, analizadas en el capítulo 3. En este sentido, los arreglos locales –en nuestro caso, las negociaciones que dan lugar a la política de distritos– son siempre “extralocales” en su construcción y legitimación (Temenos y McCann, 2012). La movilidad de políticas urbanas –y los discursos que las acompañan– legitiman, a la vez que constriñen, el quehacer público, orientando la definición de problemas públicos y sus posibles soluciones. De este modo, la adopción, mutación y circulación de políticas actúa como un recurso práctico y a la vez político (Temenos y McCann, 2012).

En este caso, la referencia a discursos e ideas de modelos que circulan a nivel internacional permite legitimar localmente una política que responde a necesidades e intereses de determinados actores (González, 2011; McCann, 2011; Temenos y McCann, 2012). Complementariamente, la apelación a casos “exitosos” de otras partes del mundo –como la experiencia del 22@ Barcelona– constituye un argumento más a la hora de negociar los acuerdos locales, en la medida en que los modelos movilizados por profesionales y consultores suelen acompañarse de un “sello de excelencia y plus de prestigio”, que contribuyen a legitimar, en este caso al distrito tecnológico, a nivel local (McCann, 2004; Temenos y McCann, 2012).

Como advertimos en el caso del distrito tecnológico, las recurrentes referencias al 22@ Barcelona constituyen más una estrategia de legitimación que un proceso de traducción en donde se hayan implicado consultores y/o profesionales ligados al modelo de referencia. De hecho, más allá de algunas semejanzas en términos discursivos, el distrito tecnológico y el 22@ son profundamente diferentes en cuanto a su temporalidad, instrumentos normativos, beneficios e incentivos otorgados y a la magnitud de la inversión pública involucrada. Estas diferencias se explican fundamentalmente por las facultades, herramientas y recursos con que disponen cada uno de estos gobiernos locales, lo que lleva a destacar la incidencia de las configuraciones de poder e institucionalidades heredadas en el procesamiento de las políticas públicas (Theodore, Peck, y Brenner, 2009). Asimismo, la comparación de ambas experiencias pone de

relieve la dimensión del espacio como forma, como sistema de objetos heredados que condiciona la acción transformadora (Santos, 1996). A pesar de sus diferencias, en ambos casos se observa un desarrollo desigual en el área de intervención, que se articula con los procesos de renovación urbana y las características socio-territoriales preexistentes en cada lugar. Esto invita a cuestionar la efectividad y el éxito de estos modelos, algo sobre lo que profundizamos en la cuarta parte de este libro.

Por último, cabe señalar que el distrito tecnológico –con sus características y adaptaciones– tomó vida propia, manteniendo solo una relación simbólica con su modelo de referencia (Peck y Theodore, 2010). Tal es así, que el propio distrito tecnológico se convirtió en un nuevo modelo –ajustado a las posibilidades y facultades del gobierno local– que circula dentro del territorio de la ciudad de Buenos Aires, dando lugar a los distritos audiovisual, de las artes, del diseño y del deporte. Sobre esta cuestión profundizamos en el próximo capítulo.

Capítulo 5

Las condiciones locales de la movilidad de políticas urbanas II. “El envión de los distritos”

Primero fue el tecnológico y no se pensaba que iba a haber una serie de distritos. Después agarró así como el envión de los distritos¹¹².

Entre 2011 y 2014 se crearon otros cuatro distritos en los que se promueven distintas industrias “estratégicas” en diversos barrios de la ciudad de Buenos Aires. Así, el modelo de distritos, en su versión local, comenzó a circular internamente como una propuesta para generar actividad económica en zonas con escaso interés para el capital. Esta movilidad interna se legitimó a través de una construcción argumentativa que recupera la idea del *cluster* como “fórmula de éxito” y su comprobación empírica en la versión local del distrito tecnológico. De este modo, el distrito tecnológico se convirtió en un nuevo modelo que funcionó como referente de los distritos que le siguieron. La apelación a lo testimonial (“yo lo he vivenciado, está súper probado”) produce el efecto de sentido de legitimar la idea de distritos como una fórmula de éxito que, como tal, “es mejor” replicar¹¹³.

Primero se creó, a fines de 2011, el distrito audiovisual en un polígono –que comprende sectores de los barrios de Palermo,

112 Entrevista al ex subsecretario de Industrias Creativas del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), mayo de 2015.

113 “Yo lo he vivenciado, está súper probado que es exitoso la iniciativa, es una política público-privada que rinde sus frutos. Y entonces yo creo que para desarrollar ciudades, no te digo que no haya otra cosa mejor, lo puede haber, pero una acción, una actividad que tiene éxito. Con lo cual, si se puede poner en varios lados, mejor” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019).

Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal y Colegiales– en donde ya había algunas empresas del sector audiovisual. Según un ex funcionario local, el objetivo en este caso era marcar un área de crecimiento para este incipiente polo audiovisual “en la zona más depreciada de la zona norte, que es principalmente la zona de Paternal, Chacarita, en la parte que se conoce como la Isla”¹¹⁴.

Posteriormente, a fines de 2012 se sancionó la ley del distrito de las artes, para el barrio de La Boca y un sector de San Telmo. Un año más tarde se creó el distrito del diseño en una parte de Barracas y, por último, a fines de 2014, se sancionó la ley de promoción de las actividades de la producción e industria deportiva para los barrios de la comuna 8. En el marco de estos proyectos, también se sancionó una ley, a fines de 2012, para la creación del distrito gubernamental que –a diferencia de los otros casos– apuntaba a la mudanza de oficinas del gobierno local a un predio de Barracas donde funcionaban tres hospitales públicos de atención a la salud mental (capítulo 2).

Todas estas propuestas tuvieron como modelo de referencia al distrito tecnológico, aunque en cada caso se realizaron adaptaciones vinculadas a la actividad promovida, la zona de emplazamiento y las negociaciones llevadas a cabo con otros organismos del gobierno local, empresas del sector promovido, organizaciones sociales y vecinales, y bloques legislativos de la oposición. En este capítulo analizamos las adaptaciones para los distritos de las artes y del diseño, focalizando en los factores que las motivaron. Si bien los discursos oficiales tendieron a presentar a los distritos como una “política de Estado integral y planificada”, advertimos, por lo contrario, que se trató de un proceso gradual y artesanal, que implicó la definición de actividades e incentivos mediante prueba y error.

Organizamos el capítulo en tres apartados, siguiendo la cronología del proceso de circulación. Los apartados 1 y 3 refieren al primer y segundo intento, respectivamente, de crear el distrito del diseño. El segundo apartado, en tanto, recupera el proceso de conformación del distrito de las artes.

114 Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013.

5.1. Primer intento: “El distrito del diseño es Palermo, no es Barracas”¹¹⁵

Mientras que el distrito tecnológico surgió para promocionar dicha actividad económica y más tarde se definió su lugar de emplazamiento, en los distritos de las artes y del diseño el proceso fue inverso. Primero se delimitaron las zonas a desarrollar y luego se definieron las actividades a promocionar. Así es como durante el año 2010, los equipos técnicos de las subsecretarías de Inversiones y de Industrias Creativas del MDE trabajaron en una propuesta para la zona de Barracas, cercana al Centro Metropolitano del Diseño:

Y los mismos del gobierno dijeron: “esto está funcionando en Parque Patricios” [...] “vayamos haciendo lo mismo con los otros barrios de zona sur”. Entonces ahí surgió el del diseño, ahí ya estaba el CMD [...] El edificio es hermoso, pero estaba solo. Entonces era, ¿cómo hacemos para desarrollar ahí un distrito del diseño? (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

Con esta inquietud, se iniciaron negociaciones con actores de la industria del diseño para definir los beneficios del distrito. Sin embargo, dada la heterogeneidad de las actividades del diseño, la definición de incentivos resultó una tarea compleja. A esto se sumaron otras dificultades como, por ejemplo, la radicación de algunos rubros del diseño –como el diseño gráfico– en otros barrios de la ciudad con mayor tradición en la industria y el funcionamiento de universidades relacionadas con el diseño en zonas muy alejadas de Barracas. Así lo resumía una ex agente del MDE que tuvo a su cargo el intercambio con las empresas del sector:

Ahí lo que pasaba con las empresas de diseño es: “el distrito del diseño es Palermo, no es Barracas. Ya está, no sigan insistiendo en que nos vayamos a mudar allá” (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

Estas dificultades redefinieron las prioridades. El proyecto del distrito de diseño quedó interrumpido hasta el año 2013, mientras se avanzó con el distrito de las artes, en la medida en que suponía una menor dificultad, al menos en lo que respecta a la definición de la actividad:

El de las artes ya al definir la Boca, ya era más fácil. Ya está. Para el sector cultural era más fácil. Hablábamos de La Boca y no era que estábamos hablando de la nada. Con los del diseño hablamos

115 Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019.

de Barracas y a veces no sabían ni qué era (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

5.2. El distrito de las artes: adaptando el modelo del DT

La elección de la zona de La Boca y San Telmo para la creación del distrito de las artes fue motivada por la demanda de una empresa desarrolladora que estaba llevando a cabo el emprendimiento inmobiliario Puerto Pampa, consistente en la rehabilitación y refuncionalización de un ex frigorífico ubicado en Pedro de Mendoza y Blanes, a una cuadra de la Usina del Arte, inaugurada en 2011. Luego, la tradición artística y cultural del barrio de La Boca –sumada a la dinámica turística de Puerto Madero, San Telmo y el enclave de Caminito– contribuyeron en la definición de la actividad a promover. Tal como relata una ex coordinadora del distrito:

Vino el desarrollador de Puerto Pampa, y dice: “bueno, yo quiero que nos ayuden a fomentar esto”. Y ahí dijimos: “empecemos con distrito de las artes, focalicémosnos en Puerto Pampa”, considerando que a dos cuadras estaba la Usina, que estaba inaugurada en partes. Entonces, nos focalizamos en ese sector. Por eso empezamos con el distrito de las artes [...] No es que se evaluó una problemática de las artes y entonces: “che, tenemos que buscarle un distrito a las artes”. No. Sí lo que pasó también es que, como el barrio de La Boca es el barrio más turístico [...] entonces era *distrito cultural con distrito turístico quedaba totalmente anexado*¹¹⁶. Entonces, bueno, vamos con eso. Pero fue así. No es que hubo un gran desarrollo. Son medio así. Después era: “bueno, justifiquémoslo, veamos si va” (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

Así, la creación del distrito de las artes no responde a un problema público en términos clásicos, sino más bien al “envión de los distritos”, al interés por replicar un caso, el distrito tecnológico, que se advertía como exitoso. A su vez, la expansión de los distritos, su circulación en distintas áreas de la ciudad, sirvió para legitimar al propio DT que estaba dando sus primeros pasos; algo que también se advierte en otros procesos de movilidad, como el de Puerto Madero (Jajamovich, 2018). Así, la movilidad de una experiencia produce legitimidad en dos sentidos: legitima la política que se busca implementar en destino y, a la vez, legitima al propio modelo de origen (Montero, 2017; Jajamovich, 2018).

116 En el capítulo 7 analizamos el vínculo entre arte y turismo en el distrito de las artes.

Los límites del distrito de las artes se definieron teniendo en cuenta las heterogeneidades de la zona (ver GCBA, 2017: 42), al igual que sucedió con del DT. Por un lado, se incorporó el entorno de Parque Lezama y la Av. Caseros, un sector con afluencia turística ligada al barrio de San Telmo. En el otro extremo se encuentra el enclave de Caminito, con Fundación PROA y el Museo Quinquela Martín, también con su propia dinámica turística. Por último, se identifica, en el centro del polígono, el entorno de la Usina junto con el bajo autopista, como “una zona de desarrollo prioritario”. De hecho, allí se proyectaron diversas obras públicas con el fin de hacer “caminable” la conexión entre Puerto Madero y Caminito, a lo largo de la ribera del Riachuelo (capítulo 7)¹¹⁷.

Una vez fijados el polígono de intervención y las actividades a promocionar, se trabajó en los incentivos de la ley. Los entrevistados sostienen que, si bien se estudiaron casos “exitosos” de otras ciudades –como Miami, Berlín, Londres, Nueva York y Medellín– estos no fueron los modelos tomados en cuenta para la elaboración de los distritos de las artes y del diseño. Por el contrario, el referente empírico sobre el que se produjeron los ajustes fue el distrito tecnológico, lo que generó un proceso de movilidad a nivel local:

Para el de las artes vimos mucho el de Dumbo en Brooklyn, no tanto por los beneficios impositivos y esa parte, pero sí como atractivo turístico [...] Por ahí nos focalizamos más en esa parte. No en la parte de beneficio impositivo porque además estaban armado distinto. Eran público-privados porque en verdad lo que armaban era un *Business Improvement District*, que lo que hacen es se agrupan entre ellos, pagan una cuota adicional entre ellos [...] Que acá en un momento se planteó y dijimos “nos van a matar”. Si los vecinos ya nos mataban por el tema de hacer distrito, si además tenemos que pedir que paguen una cuota adicional... El formato era totalmente distinto. No encontramos un formato de lo que queríamos nosotros de una política de gobierno, de generar beneficios en una zona (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

Como vimos en el capítulo 3, los *Business Improvement District* constituyen un modelo de gran circulación a nivel internacional para la revitalización comercial de áreas deterioradas de las ciudades, donde las instituciones culturales y las actividades denominadas creativas juegan un rol central. Sin embargo, como sostiene nuestra entrevistada, este tipo de iniciativas no son adaptables al

117 Esta división en subsectores es mencionada tanto por los entrevistados, como en los diferentes materiales promocionales elaborados por el organismo a cargo del distrito de las artes en cada momento.

ámbito local. En este sentido, si bien identificamos un intercambio con referentes vinculados a modelos de este tipo –como, por ejemplo, Donald Hyslop (jefe de revitalización del Tate Modern de Londres) o Teddy Cruz (urbanista asociado a la difusión del modelo Medellín)– este recién se da unos años más tarde, cuando los distritos de las artes y del diseño ya estaban en curso¹¹⁸. Con la política ya en marcha, la visita de estas figuras reconocidas a nivel internacional y asociadas a estos “casos de éxito” contribuye a respaldar los procesos en curso:

[Teddy Cruz] eligió conocer desde el ministro de Desarrollo Económico del momento hasta los subsecretarios, los directores de instituciones, más los artistas que nosotros consideráramos más positivos [...], sabiendo que el distrito ya estaba cocinado y cerrado. Tratando de distinguir dónde estaban las otras oportunidades. No hizo un pormenorizado diagnóstico, pero primero sirvió de apoyo político (Entrevista a asesora a cargo de la elaboración del mapeo del DA, abril de 2019).

Al igual que en el DT, la definición del distrito de las artes se llevó a cabo en conjunto entre los sectores económicos promovidos y los funcionarios y equipos técnicos del MDE y del MDU. Uno de los asesores del gobierno local, involucrado en la articulación con el sector artístico, fue Gabriel Werthein, empresario y coleccionista de arte¹¹⁹. A partir del intercambio con el sector artístico, se identificaron algunas dificultades en torno a los beneficios impositivos retomados del distrito tecnológico. A diferencia de este caso, las exenciones de ingresos brutos no representan un incentivo atractivo para el sector del arte, dado que la mayoría de estas actividades están exentas o se manejan en la informalidad (capítulo 9). Por tal motivo, replicar la ley del distrito tecnológico para la

118 Donald Hyslop visitó Buenos Aires en 2015 y 2016. En ambas estadias brindó charlas auspiciadas por el GCBA y participó de reuniones y talleres con actores de los distritos de las artes y del diseño (Landa, 2015; LPO, 2016; GCBA, 2016). Teddy Cruz, en tanto, participó como consultor en el distrito de las artes en el año 2015.

119 Gabriel Werthein es un empresario agropecuario, integrante de la familia Werthein que concentra negocios agrícolas, ganaderos, financieros, de telecomunicaciones, energía y real estate y ocupaba, en junio de 2019, el octavo lugar del ranking Forbes de las familias más ricas de Argentina, con una fortuna de US\$2.000 millones (Forbes, 2019). En noviembre de 2018, el fideicomiso financiero privado Buenos Aires Landmark (perteneciente a los grupos Werthein y Sielecki) compró, mediante subasta pública, un terreno en el actual Tiro Federal (Núñez) por \$5.600 millones en donde se podrán construir cinco edificios de hasta 30 pisos (Pombinho Soares, 2018). Desde hace 40 años, Gabriel Werthein es además un coleccionista de arte que tiene un rol activo en distintos eventos de la escena artística local.

actividad artística no era suficiente para estimular la radicación de emprendimientos. Por lo contrario, fue necesario hacer ajustes: incluso cuando circulan localmente, dentro de la misma ciudad y gestión política, las políticas se transforman (Peck y Theodore, 2010), produciendo adaptaciones relacionadas con los condicionantes del territorio y los intereses, experiencias y conocimientos de los actores involucrados en su circulación.

Así nacen los beneficios especiales del distrito de las artes. Por un lado, la ampliación del porcentaje de deducción de ingresos brutos para contribuyentes que apoyen proyectos dentro del distrito de las artes, vía el programa de mecenazgo. Por el otro, la creación de la figura del desarrollador de infraestructura artística como uno de los beneficiarios de la ley, propuesta que nace en el marco de un trabajo de asesoramiento de los estudios de abogados Ymaz y Garrido, que colaboraron en la elaboración del proyecto de ley y en su posterior reglamentación. Así lo explica el ex subsecretario de Inversiones en un encuentro con desarrolladores inmobiliarios:

La industria del arte es muy compleja. En primer lugar, porque es una industria por definición, contracultural. Es decir, *ningún artista paga impuestos aun cuando debiera pagar impuestos. Por definición, no le gusta pagar impuestos* [...] Y dijimos: “¿cómo podemos hacer para generar incentivos para construir el *cluster*, para mover a la industria ahí si no tenemos las herramientas fiscales?” [...] Entonces, esto que en economía se llama la variable *proxy*, es decir como no puedo llegar adonde quiero, llego por aproximación a donde quiero. El artista necesita un lugar para trabajar, infraestructura, y necesita que le financien los proyectos. Para el financiamiento de los proyectos tenemos básicamente la ley de mecenazgo que ya existía. Lo que hicimos en la ley del distrito de las artes fue potenciar la ley de mecenazgo [...] Y la segunda es que creamos la figura de desarrollador de infraestructura artística. Y acá sí le dimos el incentivo al desarrollador. ¿Por qué? Porque acá no se lo podíamos dar a cliente. Entonces invertimos la relación. Y dijimos, cualquier desarrollo de infraestructura, compra o inversión, que tenga como objeto cualquiera de las actividades beneficiadas, es decir artes plásticas, escénicas, musicales o literarias, tienen un pago a cuenta del 25% de la inversión en ingresos brutos (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013)¹²⁰.

A diferencia del distrito tecnológico, en este caso la promoción al desarrollador inmobiliario se produjo de manera directa. Sin

120 Los estereotipos (Amossy, 2000) identificados en esta secuencia (subrayados) se comprenden en el marco de la presentación de sí (Goffman, 1997) que pone en

embargo, hasta el momento, este beneficio directo no fue suficiente para estimular el desarrollo inmobiliario en el área de intervención (capítulo 8). Por otro lado, la inclusión del beneficio de mecenazgo y la definición de la Usina del Arte como foco del distrito implicaron que la negociación interna del proyecto de ley no fuera solo con la AGIP, como encargada de la recaudación fiscal de la ciudad, sino también con el Ministerio de Cultura, organismo del que dependen la Usina y el programa de mecenazgo.

En el caso del distrito de las artes –y, en menor medida, del diseño– convergen no solo los objetivos de los ministerios de Desarrollo Económico y Urbano, sino también del Ministerio de Cultura. Esto es así en la medida en que dicha cartera tiene entre sus metas la ampliación de la oferta turística cultural en los barrios del sur de la ciudad¹²¹. La remodelación y refuncionalización de la Usina del Arte en 2011, la organización de festivales en la zona sur (BAFICI, FIBA, Bienal de Arquitectura, Arte BA, etc.), la iniciativa de la Milla Cultural del Sur en 2012, entre otros eventos culturales públicos y privados apuntan en este sentido.

Sin embargo, mientras que la articulación entre los ministerios de Desarrollo Económico y Urbano resultó fructífera; el vínculo con el Ministerio de Cultura trajo algunas rispideces y disputas en torno a qué cartera controla estas iniciativas. Disputas que continuaron incluso con el cambio de las sucesivas gestiones. Así, si bien originalmente el distrito de las artes quedó a cargo principalmente del Ministerio de Desarrollo Económico, esta tensión permaneció y finalmente desde 2018 tiene una gestión compartida (capítulo 6). Estas tensiones intra-estatales (Bohoslavsky y Soprano, 2008) pueden comprenderse cuando se analizan las trayectorias de los distintos funcionarios a cargo de cada ministerio. En este sentido, cabe señalar que el ministro de Cultura, Hernán Lombardi, forma

juego este funcionario en una conferencia dirigida a un auditorio específico: los empresarios del sector inmobiliario. Tal como sostiene Gené (2017), la posibilidad de maniobrar las presentaciones de sí ante diferentes públicos hace al oficio y al trabajo político. En términos de análisis del discurso, la noción de *ethos* (Maingueneau, 1996), con la que venimos trabajando, permite precisamente dar cuenta de esa presentación de sí. En este caso, se trata de un enunciador que se construye con un rol de funcionario y, a la vez, hombre de negocios, conocedor del mundo empresarial y detentador de un saber, un *expertise* ligado a la disciplina económica. Este enunciador, a su vez, construye en este caso un enunciatario par con quien supone compartir un mismo modelo interpretativo (Vasilachis de Gialdino, 2007) y visiones del mundo que crean complicidades culturales (Vommaro, 2017a).

121 Esto fue referido por la coordinadora del distrito de las artes del área de cultura, en el marco de una entrevista realizada en enero de 2019.

parte de la facción radical de PRO y mantiene algunas diferencias con los otros funcionarios de los ministerios de Desarrollo Urbano y Económico que venían impulsando la creación de los distritos y pertenecen –como vimos– a las facciones empresarial y de derecha, respectivamente (Vommaro y Morresi, 2014).

El proyecto del distrito de las artes no solo tuvo que ser negociado internamente, entre los distintos organismos del poder ejecutivo, sino también externamente, con las organizaciones sociales del barrio de La Boca. Este barrio tiene un entramado asociativo fuerte (Thomasz, 2016), con más de 80 organizaciones sociales y vecinales, muy heterogéneas entre sí. Los sucesivos intentos de renovación urbana en La Boca debieron ser negociados a la luz de los procesos de lucha y resistencia de las organizaciones sociales. El distrito de las artes no constituye una excepción, y es así como el proyecto tuvo que ser constantemente (re)negociado con las organizaciones barriales, antes, durante y después de la aprobación de la ley:

Ningún vecino festejaba porque se hiciera un distrito de las artes. Pero había algunos más tranquilos y otros era “nos están colonizando, están queriendo venir con desarrollos inmobiliarios a full” [...] Pero bueno, fue un año durísimo, porque empezaron a venir distintas agrupaciones vecinales, primero culturales, ya era todo, sociales... [...] Y dije “¡por dios, dónde estamos!” A nosotros que nos parecía *naif* nuestro proyecto, no, era como que somos Hitler que venimos acá a invadir [riéndose]. Pero bueno, se terminó aprobando. Pero fue durísimo. Durísimo. Una vez aprobada ya se empezó a trabajar mucho mejor (Entrevista a ex coordinadora del DA, marzo de 2019).

Tal como relata una ex trabajadora del GCBA, la noticia sobre una inminente creación del distrito de las artes, a mediados de 2012, despertó preocupaciones en las organizaciones y vecinos del barrio, quienes comenzaron a movilizarse en contra del proyecto. Con el fin de neutralizar esta incipiente movilización vecinal, el gobierno local organizó reuniones informativas con los vecinos para difundir el proyecto de ley (ver Thomasz, 2016)¹²². A raíz de estos encuentros y de las negociaciones en el marco del tratamiento legislativo, se hicieron algunas modificaciones menores entre el proyecto original y la versión final aprobada.

122 En su trabajo, Thomasz (2016) analiza las posiciones y argumentos de las organizaciones barriales, vecinos y artistas que se opusieron al proyecto y advierte que sus preocupaciones giraban en torno a ejes como el derecho a la vivienda, el desarrollo urbano, el patrimonio y la identidad.

La aprobación de la ley del distrito de las artes debe leerse en el marco de un acuerdo entre los bloques legislativos del PRO y del Frente para la Victoria (FPV), quienes conformaron una coalición estratégica que excedió este proyecto e involucró otras cuestiones sociales en agenda (Oszlak y O'Donnell, 1981). El Estado Nacional, en ese entonces bajo la gestión de Cristina Kirchner, buscaba la re-zonificación de terrenos desafectados del uso ferroviario en Pompeya y Palermo –pertenecientes al Estado Nacional– para habilitar allí desarrollos inmobiliarios que incluían en parte la construcción de viviendas a través del Plan Pro.Cre.Ar., una de las principales políticas económicas y de vivienda impulsada por el gobierno nacional en ese momento. A cambio de la aprobación de dos leyes del FPV que permitían esta re-zonificación; el bloque del PRO incluyó en el acuerdo la aprobación del distrito de las artes, la venta del Edificio del Plata para dar curso al distrito gubernamental (ver Gonzalez Redondo, 2018) y dos proyectos vinculados a la conformación del Centro de Transferencias de Cargas Sur en Villa Lugano:

Nosotros teníamos una posición en contrario y la hemos trabajado mucho, la hemos trabajado territorialmente, entró un debate muy fuerte en un momento en el que desde el Estado Nacional se planteaban distintos proyectos, por ejemplo, todo lo que es el Pro.Cre.Ar. Y, allí, con cambios en distintas leyes, hubo un acuerdo entre Estados y salieron las leyes estas. Donde hoy se construye 3.842 viviendas en el sur de la ciudad entre Pompeya y Parque Patricios, y nuestro barrio [La Boca] quedó con el distrito de las artes. Bueno, lamentablemente quedó en ese marco, pero era el juego por decirlo en una palabra, el de la democracia y la votación en ese momento. Le hemos hecho muchísimos cambios a lo que era el proyecto original del distrito de las artes. Vos me preguntas, ¿es el proyecto que vos hubieses propuesto? No, de ninguna manera (Entrevista a un representante de la Junta Comunal 4 por el FPV, 2011-2015, octubre de 2016).

En el marco de estas negociaciones, finalmente se introdujeron modificaciones al proyecto aprobado. Entre ellas, la inclusión de las figuras de “centro cultural” y “estudio de artistas” como beneficiarios de la ley; el deber de difundir las actividades artísticas desarrolladas en el distrito; el otorgamiento de créditos para la promoción y el desarrollo de actividades artísticas (previstos inicialmente solo para la compra de inmuebles) y la incorporación del artículo 29 que sostiene que:

El Poder Ejecutivo, a través del órgano que corresponda, atenderá la situación de vulnerabilidad social en la zona, relevando la

necesidad de soluciones habitacionales y dispondrá acciones direccionadas a facilitar la permanencia de las familias radicadas actualmente en el Distrito de las Artes (Ley N° 4353/12 art. 29).

Si bien este artículo recupera una de las principales demandas de las organizaciones de La Boca, su inclusión en la ley “fue interpretada como un gesto de “corrección política” de parte del oficialismo antes que como una sincera declaración de principios” (Thomazs, 2016: 165).

De hecho, como analizamos en el capítulo 9, el gobierno local no ha llevado a cabo acciones tendientes a resolver la problemática habitacional y social del barrio de La Boca.

Ya con la ley aprobada y el distrito en marcha, el gobierno local continuó sosteniendo estrategias de consenso con la comunidad. De ahí que este distrito sea el único que incluya algunas iniciativas dirigidas específicamente a los vecinos del barrio. Entre ellas, la elaboración de un mapeo de actores del distrito, llevado a cabo por una asesora externa contratada por el GCBA, y la incorporación de un equipo de agentes orientados al trabajo con la comunidad (inexistente en el DT y en el DDi) que organiza eventos con el barrio, tales como la Fogata de San Juan y el Día de La Boca. De hecho, la elaboración del mapeo de actores, realizado ni bien se aprobó la ley durante el año 2013, tuvo como finalidad acercar el distrito al barrio, buscando tejer alianzas al menos con algunas de las organizaciones barriales:

Entonces dividimos la tarea en dos partes. En un mapeo de escucha, solo tomando notas y dejando que todo saliera, donde encontramos obviamente personajes más razonables, personajes más interesantes, personajes más constructores, y personajes más enojados y que no iban a salir de esa postura [...] Entonces solo algunos –siempre los enojados siguen enojados– buscaron la manera de pensar en alianzas, en pensar algunos requerimientos, algunas propuestas. Y de ahí en más se empezó a tejer, con esa propuesta de decálogo, se empezó a virar el humor y empezamos a armar las primeras reuniones de trabajo conjuntas comunidad-gobierno (Entrevista a asesora a cargo de la elaboración del mapeo del DA, abril de 2019).

Así, la continua (re)negociación de las actividades del distrito con las organizaciones barriales puede pensarse como una de las características particulares del distrito de las artes, que no se observa en los otros dos casos, en los que las acciones y eventos están

orientados casi exclusivamente a los empresarios de los sectores promovidos¹²³.

5.3. El distrito del diseño: un nuevo intento

El segundo intento de creación del distrito del diseño fue posible gracias a la implementación previa del distrito de las artes. Así, el DDi recupera el modelo local (el DT), pero con los ajustes realizados para el DA, lo que ilustra la complejidad de los procesos de movilidad. De este modo, continuó circulando internamente el modelo de distritos económicos, incorporando también en este caso un beneficio para el desarrollador inmobiliario, condensado en la figura del promotor de infraestructura para actividades del diseño. Este distrito tiene, a la vez, la particularidad de promover una actividad transversal, como es el diseño, que puede estar presente en distintas ramas de la industria, lo que supuso algunas dificultades en relación a la definición de la actividad. Finalmente se terminaron definiendo tres tipos de actividades para 14 rubros diferentes¹²⁴, muchos de los cuales se concentraban en otras zonas de la ciudad lo que –como veremos en el capítulo 10– supuso ciertas dificultades a la hora de atraer empresas y profesionales:

El diseño es bastante transversal como actividad en sí. Nosotros tenemos tres actividades madre. Una es la capacitación en diseño, la otra es la empresa que provee servicios de diseño y la tercera es la empresa que provee productos diseñados de manera propia (Entrevista al coordinador del DDi, diciembre de 2018).

La localización del distrito del diseño en esa zona de Barracas respondió, principalmente, a la ubicación del CMD, concebido como epicentro del distrito. Desde su creación en 2002, este centro tuvo como finalidad albergar talleres de capacitación, espacios de trabajo y actividades vinculadas al diseño. De hecho, allí funciona desde

123 Siguiendo a Goicoechea (2016: 354), las percepciones de los vecinos en torno al distrito tecnológico son divergentes y en muy pocos casos el malestar en relación a las transformaciones socio-territoriales que este genera se manifestó en expresiones públicas de disconformidad. En el distrito del diseño tampoco se advierten grandes resistencias en torno al proyecto, aunque sí algunas organizaciones patrimonialistas, como Proteger Barracas, tuvieron intervenciones vinculadas a evitar procesos de densificación (Hernández, 2015). Profundizaremos sobre esto último en el capítulo 10.

124 Según el anexo II de la Ley N° 4761/13: tapices y alfombras, productos textiles, valijas, bolsos de mano, artículos de talabartería y monturas, calzado, joyas y bijouterie, anteojos, aparatos de uso doméstico, muebles, sommers y colchones, lámparas eléctricas y equipos de iluminación, relojes, productos de bazar, juguetes, industria gráfica.

hace varios años el programa IncuBA –rebautizado como IncuBAte– que busca fomentar el emprendedorismo y consolidar emprendimientos que ya están en marcha. Los “emprendedores” ganadores de un concurso anual tienen la posibilidad de utilizar un espacio físico por un año dentro del CMD para llevar adelante su actividad, así como también pueden acceder a asistencia financiera y a actividades de formación y capacitación¹²⁵. Otro beneficio específico para el distrito del diseño se orienta a la estrategia de internacionalización del sector y consiste en la posibilidad de detraer de la base imponible correspondiente a los IIBB el importe de las exportaciones de productos vinculados a las actividades promocionadas (art. 15 de la Ley N° 4761/13)¹²⁶. Así explicaba la decisión de incorporar este beneficio el ex subsecretario de Inversiones del MDE:

La definición que encontramos de diseño, que no es una definición artística, fue que un producto tiene diseño cuando se le agrega valor. Es decir, una mesa es una *commodity*, una mesa con diseño no es una *commodity*, tiene un valor agregado, tiene una marca [...] Quiero trabajar estimulando que las cosas tengan diseño. De vuelta hacemos una variable *proxy*. Entonces nos preguntamos por qué motivo, aparte de lo estético o lo lindo, por qué motivo económico alguien le pone diseño a algo. Entonces la respuesta nuestra fue: para ser competitivo. Porque si no le pone diseño se *commoditiza* y se *commoditiza* el precio es igual para todos. ¿Y para que quiere ser competitivo? Para poder vivir en el mundo. Para ser global. Entonces la variable *proxy* es: vamos a premiar a quien es competitivo en el mundo, es quien sale y exporta. Las exportaciones en la ciudad de Buenos Aires no están gravadas con ingresos brutos, pero lo que vos producís adentro sí. Entonces, por cada peso que vos exportás, nosotros te premiábamos con dos pesos en tu producción interna. Entonces, si vos exportabas el 10%, en realidad te estabas liberando de un 30% de base imponible (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013).

Así es como cada distrito fue configurando sus beneficiarios y estímulos específicos de acuerdo con los actores involucrados en su definición y las características de los territorios bajo intervención.

125 Inicialmente el IncuBA estaba dirigido específicamente a emprendimientos dedicados al diseño, pero desde 2016 se amplió hacia otras categorías abarcando las industrias consideradas “estratégicas” por el gobierno local. Por ejemplo, la edición 2019 incluyó las siguientes categorías y subcategorías: a) industrias creativas (diseño, turismo, gastronomía, medios y audiovisual); b) industrias basadas en el conocimiento (social, tecnológica, ciencia, ambiente, agro-tecnología y educación).

126 De todas formas, cabe señalar que ninguno de los empresarios entrevistados en este distrito manifestó conocer ni haber hecho uso de este beneficio.

A medida que los distritos se extendían y la versión local del *cluster* circulaba internamente, iba ganando legitimidad y prestigio. Ya con los distritos tecnológico, audiovisual y de las artes en marcha, la política resultaba más conocida dentro de los distintos organismos del poder ejecutivo local, así como también por parte de los legisladores porteños. Había, asimismo, cierta experiencia construida y saber acumulado en torno a cómo pensar, elaborar y difundir interna y externamente este tipo de proyectos. De ahí que el distrito del diseño no haya requerido articulaciones y negociaciones con otros organismos del gobierno local, más allá de AGIP y, parcialmente, del Ministerio de Cultura, sobre todo por la articulación con el Centro Metropolitano del Diseño dependiente, por entonces, de esa repartición. Tampoco identificamos grandes cambios entre el proyecto original y su versión final aprobada. A diferencia del caso de La Boca, el distrito del diseño no tuvo demasiada resistencia por parte de las agrupaciones vecinales de Barracas, más allá de algunas controversias en torno a la densificación del barrio que, de hecho, el distrito del diseño y su narrativa sobre la conservación del patrimonio industrial vinieron a saldar (Hernández, 2015), tal como profundizamos en el capítulo 7.

5.4. Reflexiones preliminares

Los hallazgos de este capítulo nos permiten cuestionar el carácter integral y planificado de la política de distritos. Por lo contrario, advertimos que la creación de los distritos de las artes y del diseño obedece al “envión de los distritos”; es decir, a un proceso gradual y artesanal de circulación local de un modelo considerado exitoso.

Mientras que el distrito tecnológico nace, primero, como una propuesta para promocionar dicha actividad económica y recién más tarde se define su lugar de emplazamiento; en los casos de los distritos de las artes y del diseño el proceso parece haber sido el inverso. Primero se delimitaron las zonas a desarrollar y luego se definieron las actividades a promocionar, ya teniendo como trasfondo la idea de “éxito” asociada al distrito tecnológico. Si bien se consultaron referentes empíricos en otras latitudes, los distritos de las artes y del diseño tuvieron como modelo el distrito tecnológico, que ya suponía una versión adaptada a las herramientas y facultades del gobierno local.

Ahora bien, incluso cuando circulan localmente, dentro de la misma ciudad y gestión política, las políticas se transforman (Peck

y Theodore, 2010) y producen adaptaciones relacionadas con los condicionantes del territorio y los intereses, experiencias y conocimientos de los actores involucrados en su circulación. Así es como cada distrito produjo ajustes vinculados a la actividad promovida, la zona de emplazamiento y las negociaciones con los distintos actores involucrados. La incorporación de la figura del desarrollador inmobiliario como beneficiario en los casos del DA y DDi constituye un ejemplo de estas adaptaciones. También las estrategias de consenso fueron distintas en cada caso. Al ser uno de los últimos en crearse, en el distrito del diseño, el saber acumulado y la experiencia construida en torno a los distritos hizo que el proceso de construcción de consensos con actores estatales y no-estatales fuera más sencillo.

En cambio, en el caso del distrito de las artes, la construcción de consensos requirió de una doble estrategia por parte del gobierno local. Por un lado, se contrató a un asesor –empresario y coleccionista de arte– que pudiera hablar “de igual a igual” a los potenciales beneficiarios y así “convencerlos” de invertir en el distrito. Por el otro, para establecer consensos con las organizaciones del barrio, se trabajó con otra consultora, cuyo rol fue “calmar las aguas” o “tranquilizar un poco los ánimos”. Así, una particularidad del distrito de las artes es su continua (re)negociación con las organizaciones sociales de La Boca.

A diferencia del caso del DT que, como vimos, conserva solo una relación simbólica con su modelo de referencia (el 22@ Barcelona); el proceso de movilidad interna de esta política nos habla de un proceso de traducción (Novick, 2005; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017). Así, los distritos de las artes y del diseño mantienen un vínculo más concreto con su modelo (el DT) y con los actores que lo movilizaron, que forman parte de una misma gestión de gobierno. En este sentido, cabe desatacar que la circulación interna de los distritos cumple una doble función. Por un lado, legitima al DA y al DDi al referirlos al caso “exitoso” del DT (ver cuarta parte del libro). Por el otro, respalda al propio distrito tecnológico que, al momento de comenzar a circular internamente, estaba recién dando sus primeros pasos.

En conjunto, esta segunda parte del libro se centró en el proceso de movilidad de la política de distritos, atendiendo a sus dimensiones relacional y territorial (McCann y Ward, 2010; 2011). El análisis de esta segunda dimensión, la territorial, permite enfatizar el carácter

eminentemente local y negociado de los procesos de circulación de modelos urbanos (Temenos y McCann, 2012), y del diseño, elaboración e implementación de las políticas urbanas (Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Di Virgilio y Rodríguez, 2016).

Como vimos, los distritos económicos son el resultado de un proceso decisorio en el que intervinieron funcionarios públicos de diversas reparticiones del GCBA, asesores, y empresarios e instituciones vinculadas a las actividades económicas promocionadas. Las características que asume cada distrito, sus zonas de radicación y sus beneficios y beneficiarios son producto de los intercambios entre estos actores, de la denominada *política en minúsculas* (Gené, 2017). Asimismo, en el diseño de la política tuvieron particular incidencia las trayectorias y mundos sociales de pertenencia de los funcionarios involucrados en su procesamiento (Vommaro y Gené, 2017; Vommaro y Morresi, 2014). Mientras que los funcionarios con experiencia en el mundo corporativo contribuyeron a entablar –mediante un lenguaje en común– un diálogo con el sector empresarial; los funcionarios “de carrera” dieron sustento teórico a la propuesta, incorporando los supuestos de discursos y modelos ligados a distintas formaciones discursivas. Así, las tradiciones y preocupaciones de los ministerios a cargo de la política, la trayectoria de los funcionarios de estos organismos y los discursos hegemónicos que circulan en cada uno de ellos –que remiten a distintas formaciones discursivas (del campo de la economía, en un caso; y del urbanismo, en el otro)– incidieron en la particular combinación de objetivos, tradiciones teóricas y modelos de gestión pública que recupera la política de distritos porteña.

De este modo, advertimos que los arreglos locales son siempre “extralocales” en su construcción y legitimación (Temenos y McCann, 2012), lo que torna necesario el análisis de la dimensión relacional del proceso de movilidad. Como vimos, debido al proceso desigual y selectivo de los procesos de movilidad (McCann, 2011), solo ciertas ideas y discursos se tornan hegemónicos y, así, legitiman y condicionan las formas de concebir la ciudad, el desarrollo y las formas de gestión urbana. Esto permite explicar las continuidades que mantienen los distritos con proyectos, ideas y experiencias previas elaboradas por otras gestiones en otros momentos históricos. El abordaje discursivo propuesto en el libro permitió precisamente reconocer cuáles son los supuestos y premisas que dan sustento a la política de distritos y vincularlos con estos discursos que hegemonizaron la agenda pública.

Así, el análisis de los discursos importa en la medida en que estas ideas y propuestas que circulan en múltiples escalas performan las prácticas políticas, inciden relacionadamente en el desarrollo de políticas urbanas, se traducen –como veremos en adelante– en proyectos específicos, acciones concretas, inversiones y partidas presupuestarias que favorecen a determinados actores (Sheppard y Leitner, 2010). Siguiendo a Jajamovich (2018), algunas críticas a la perspectiva de la movilidad de políticas refieren al predominio de abordajes sobre la dimensión relacional, dejando en un segundo plano el análisis sobre cómo las políticas se localizan y enraízan en el territorio. Los capítulos 4 y 5, así como la tercera y cuarta parte del libro, se orientan precisamente a contribuir en este último aspecto, a fortalecer el análisis de la dimensión territorial de los procesos de movilidad.

TERCERA PARTE

EL ESTADO Y LA CREACIÓN DEL “CLIMA DE NEGOCIOS”



Capítulo 6

Las modalidades de intervención pública en la implementación de la política de distritos

En sintonía con los discursos sobre gobernanza urbana (capítulo 1) –y retomando las premisas del modelo de *cluster* (Porter, 1995)– la política de distritos se apoya en la “sinergia público-privada” para presentar a los distritos como una propuesta de desarrollo económico, urbano y social de “zonas deterioradas” de la ciudad (capítulo 3). Reconociendo las fronteras lábiles y porosas entre el Estado y el ámbito privado (Bohoslavsky y Soprano, 2008; Marques, 2013; 2019; Menazzi y Jajamovich, 2019; Vommaro y Gené, 2017), en adelante nos preguntamos en qué consiste la “sinergia público-privada” que promueve la política de distritos; cómo se produce y qué vínculos expresan dicha “sinergia”; qué tipo de desarrollo propicia; quiénes son los ganadores y perdedores en esta articulación. Para ello, en esta tercera parte del libro, nos centramos en las múltiples intervenciones públicas que dan forma a la política de distritos. Así, continuando con el análisis de la dimensión territorial de los procesos de movilidad de políticas urbanas, analizamos cómo se localizan y enraízan los distritos económicos en el territorio, prestando especial atención a las intervenciones públicas orientadas a crear el “clima de negocios” propicio para la atracción de inversiones.

Concibiendo al Estado como un espacio polifónico (Bohoslavsky y Soprano, 2008) (capítulo 1), en este capítulo analizamos las intervenciones desplegadas por las distintas agencias y reparticiones estatales que tienen injerencia en los barrios donde se despliega la política de distritos y cómo estas van delineando una serie de roles que asume el Estado local en el procesamiento de esta política. Continuando con la propuesta desarrollada hasta el momento,

incorporamos al análisis los perfiles y trayectorias de los agentes públicos (sobre todo de los funcionarios de niveles jerárquicos) que dan vida a la política de distritos.

En el primer apartado nos centramos en la temporalidad de la política y en cómo esta fue mutando a medida se fue transformando la agenda pública local y nacional. Luego, indagamos sobre el trabajo cotidiano de los equipos de los distritos y su vínculo con el sector privado, tanto el sector inmobiliario como de las actividades promocionadas. En este sentido, damos cuenta de los modos específicos en que el Estado local asume un rol de *facilitador* y de *mediador* con el fin de crear el “clima de negocios” necesario para atraer inversiones. En conjunto, este análisis permite enfatizar el carácter heterogéneo, conflictivo y contradictorio del accionar público en el despliegue de esta política.

6. 1. Los distritos al compás de la agenda pública

La implementación de la política de distritos fue siguiendo la temporalidad de la agenda pública local y nacional. Esto se expresa en la temporalidad de las inversiones públicas (capítulo 7) y en los sucesivos cambios en la estructura institucional a cargo de los distritos.

Desde los orígenes de los distritos, se creó una estructura orientada a la atracción de inversiones, que fue cambiando a lo largo del tiempo y de las distintas gestiones de gobierno (ver figura 6.1). Un primer momento correspondió a las primeras dos gestiones del PRO en la ciudad de Buenos Aires (2007-2015), en el que los distintos distritos mantuvieron una gestión compartida entre las áreas de Inversiones y de Industrias/Economías Creativas (ya sea como Dirección General o Subsecretaría), siempre bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE). Estas reparticiones estaban a cargo de los funcionarios que tuvieron un rol central en el diseño de la política, Francisco Cabrera, Carlos Pirovano y, posteriormente, Enrique Avogadro. Si bien durante estos años fue cambiando la estructura de esta repartición –el área de Industrias/Economías Creativas fue cobrando mayor importancia hasta alcanzar el rango de Subsecretaría–, la coordinación de los distritos siempre se sostuvo en forma compartida, teniendo una mayor injerencia el área de Inversiones sobre los distritos tecnológicos, de las artes y del deporte; y el área de Industrias Creativas sobre los distritos del diseño y audiovisual.

En diciembre de 2015, cuando Mauricio Macri asumió como presidente de la Nación, muchos de los funcionarios de la ciudad pasaron a ocupar cargos en el Gabinete Nacional. En la ciudad de Buenos Aires asumió un nuevo jefe de Gobierno –Horacio Rodríguez Larreta–, inaugurando una nueva gestión del mismo signo político. El MDE se transformó en Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, y quedó a cargo de Andy Freire, quien le dio una nueva impronta al ministerio y, también, a los distritos económicos. Si bien los distritos mantuvieron una coordinación compartida entre las áreas de Inversiones y Economías Creativas, tal como se observa en la figura 6.2, esta segunda etapa en la gestión de los distritos (2016-2017) estuvo signada por cambios en la estructura ministerial y en los responsables de los distritos en todos los niveles (coordinaciones, gerencias, direcciones y subsecretarías). Se trató de un período de inestabilidad en el que la gestión de los distritos se vio parcialmente interrumpida. Tal como sostiene la coordinadora del DA, “no había una estabilidad arriba que nos hiciera poder proyectar para que se realicen las cosas, quedaban en la deriva”¹²⁷. Así lo percibieron también los empresarios:

Ahí hubo un *impasse*. Me acuerdo que fuimos a una reunión y era como que ellos internamente no sabían siquiera quién seguía el tema, quién no. Y nosotros les decíamos “¿pero ustedes no son los mismos?” “Sí, somos los mismos, pero hay cambios internos políticos de gente” (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

Y hubo un año de un bache. Entonces todos los desarrolladores tenemos un grupo de *whatsapp* que [decíamos] “qué mal que estamos, nada que ver cómo era antes” [...] O sea, apenas ganan Nación, en Ciudad no daban abasto y quedaron pocos recursos atendiendo lo que era el distrito. No fue mala voluntad, nada. Entonces en un evento se lo encaró a Andy Freire, algunos de los desarrolladores –que tenemos mucha onda– pero encararon mal. Presionándolo muy fuerte, que tenga un director, que tenga gente que empuje como empujaba antes (Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017)¹²⁸.

Esta situación comenzó a cambiar a mediados de 2017, con la llegada de Juan Manuel Seco como director General de Distritos Económicos, y recién se estabilizó en abril de 2018, con el último cambio en la estructura ministerial (ver figura 6.3). Entonces, se inauguró la tercera etapa en la gestión de los distritos, que quedaron

127 Entrevista a la coordinadora del DA, diciembre de 2018.

128 Agradecemos especialmente a Natalia Lerena por compartirnos la entrevista realizada por ella, junto a Ernesto López Morales, a referentes de la inmobiliaria Puebla, del distrito tecnológico.

a cargo de la Dirección General (DG) de Distritos Económicos, bajo la Subsecretaría de Desarrollo Económico del renovado Ministerio de Economía y Finanzas. Esta DG tiene a su vez una Gerencia Operativa de Distritos Económicos, compuesta por una coordinación de cada distrito, con sus respectivos agentes. El distrito tecnológico es el que tiene una mayor estructura (con 4 agentes y un coordinador), mientras que los distritos del diseño y de las artes solo tienen un coordinador y un agente cada uno (a enero de 2019)¹²⁹. Estos equipos son la “veta más comercial de los distritos”¹³⁰, es decir que se encargan de la atracción de empresas e inversiones y acompañan a los beneficiarios antes, durante y luego de su radicación:

Básicamente son cuatro equipos. El del distrito del deporte está un poco relegado ahora por toda la inversión que se hizo en los juegos olímpicos, así que hoy tengo cuatro equipos¹³¹. Ellos tienen a su vez sus agentes, que son dos o tres depende del equipo que tengan [...] Y ellos me reportan a mí y yo armo un poco el esquema de hacia dónde vamos, cuáles son los objetivos anuales, cantidad de empresas que tenemos que incorporar por año, características, nuevos mercados, hacia donde nos conviene ir, qué actividades o qué rubros dentro de cada ley están tocados o son interesantes para que se trabajen [...] Proyectamos, por un lado, toda la parte comercial y, por otro lado, toda la parte de eventos que acompañan este tipo de promoción (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019).

Los distritos de las artes y del diseño tienen, además, una coordinación paralela en los ministerios de Cultura y de Educación e Innovación, respectivamente, que heredaron las tareas que tenía el área de Economías Creativas y, por tanto, se ocupan de la relación con la comunidad y de la creación y difusión de contenidos culturales y de diseño, en cada caso (ver figura 6.3). Particularmente, en el distrito de las artes la coordinación dentro del Ministerio de Cultura se ocupa de acompañar a los beneficiarios en lo relativo a los proyectos culturales, por ejemplo, asesorando sobre los

129 Cabe señalar que, durante la escritura de este libro, hubo nuevos cambios en la estructura institucional que ejecuta la política de distritos. Cambios que expresan la pérdida de jerarquía y de peso de los distritos en la agenda pública del gobierno local. Así, desde mediados de 2019, la DG de Distritos Económicos fue renombrada como DG de Desarrollo Productivo, continuando a cargo de Juan Seco. Dentro de esta DG se mantuvo la Gerencia Operativa de Distritos Económicos, pero se redujeron de cuatro a dos las coordinaciones. Por un lado, hay un coordinador del distrito tecnológico y del distrito de las artes; por el otro una coordinadora para el distrito audiovisual y del diseño.

130 Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019.

131 Refiere a los distritos tecnológico, de las artes, del diseño y audiovisual.

financiamientos de Mecenazgo y del Fondo Nacional de las Artes. También organizan los eventos públicos y privados que se llevan a cabo en el distrito y mantienen el vínculo con las organizaciones barriales.

Si bien la creación de esta nueva DG de Distritos Económicos implicó una mayor estabilidad institucional, los beneficiarios entrevistados¹³² advierten en todos los casos que su rol no “volvió al ser el mismo”, ya que los distritos no retomaron el impulso previo al cambio de gestión de 2015. Como sostiene la referente de un espacio cultural radicado en el distrito de las artes, “hoy en día todo marcha, pero no tenés esa misma respuesta”¹³³. En esta nueva etapa, se reconoce una menor presencia e inversión estatal (apartado 2), sobre todo en los distritos de las artes y del diseño.

La pérdida de peso de los distritos económicos se explica a partir de la conjunción de varios factores, que implican ampliar la escala de análisis y considerar los vínculos entre distintos niveles de gobierno. Cuando en 2015 Macri ganó las elecciones nacionales, muchos de los funcionarios de la ciudad –entre ellos, los “padres de los distritos”, como son Francisco Cabrera y Carlos Pirovano– se trasladaron a la órbita nacional, llevándose a muchos de los agentes de mandos medios que “empujaban” la política¹³⁴. Otros funcionarios, que tuvieron un rol central en el vínculo con los agentes del sector inmobiliario, como Daniel Chaín, se retiraron de la gestión pública. Así, los distritos quedaron sin el padrino de los principales funcionarios que los vieron nacer. Si bien se buscó dar continuidad a la política, el nuevo ministro a cargo de los distritos, el economista y autodenominado “emprendedor de alma”¹³⁵, Andy Freyre, privilegió otras direcciones y proyectos dentro de su cartera¹³⁶.

132 En los anexos se encuentra disponible una tabla con los beneficiarios entrevistados en cada distrito (empresarios, desarrolladores inmobiliarios y agentes culturales).

133 Entrevista a Elena, referente de una importante Fundación radicada en el DA, abril de 2019.

134 Como señalan Canelo, Castellani y Gentile (2019), la ciudad de Buenos Aires fue el “semillero” del que se nutrieron los elencos gubernamentales de los gobiernos nacional y de la provincia de Buenos Aires.

135 Tal como predica en su sitio web: <http://www.andyfreire.com/#andy-freire>

136 En sintonía con su trayectoria y *expertise* profesional, ligada a la promoción y asesoramiento en la creación de pequeñas empresas vinculadas a la innovación y la tecnología, durante su breve paso por la gestión local, el nuevo ministro focalizó en aquellos proyectos vinculados a la promoción de emprendedores y a las estrategias de internacionalización y exportación, quedando los distritos un poco más relegados (con excepción del tecnológico).

A su vez, la convergencia de un mismo signo político en el Gobierno Nacional, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires –con los consiguientes vínculos interpersonales entre quienes partieron hacia la nueva gestión nacional y quienes permanecieron en el gobierno local– configuró un nuevo escenario político que, entre otras cosas, modificó la agenda pública del GCBA. En materia urbana, facilitó el traspaso de dominio de terrenos pertenecientes a organismos y agencias nacionales a la ciudad de Buenos Aires, lo que permitió avanzar en la “integración social y urbanística” de cuatro villas de la ciudad ubicadas, en su mayoría, en áreas de renovación urbana (Rodríguez *et al*, 2017; Arqueros Mejica *et al*, 2019; Di Virgilio *et al*, 2019; Rodríguez, 2019)¹³⁷. También habilitó la creciente mercantilización de inmuebles y terrenos de propiedad estatal (nacional y local) para la realización de proyectos inmobiliarios, ubicados mayormente en el corredor norte de la ciudad (Charriere, 2019; Socoloff *et al*, 2019)¹³⁸. Junto con esto, a fines de 2018, se sancionó un nuevo Código Urbanístico que habilita la densificación de las áreas más consolidadas del norte y centro de

137 Estos proyectos de urbanización incluyen a las villas 31 y 31bis y Rodrigo Bueno, emplazadas en el área ribereña-portuaria (Rodríguez, 2019); el Playón de Chacarita, ubicado dentro del Distrito Audiovisual; y la villa 20, aledaña al nuevo Barrio Olímpico (S. Arqueros Mejica, 2017). Con excepción de esta última, todas se encuentran en áreas fuertemente valorizadas del norte de la ciudad. Cabe señalar que los procesos de “integración social y urbana” de las villas en la ciudad de Buenos Aires –como los denomina el GCBA– presentan matices, múltiples contradicciones y están sujetos a disputas en los distintos territorios. Para profundizar sobre este tema, ver Arqueros Mejica (2017); Rodríguez *et al* (2017); Arqueros Mejica *et al* (2019); Di Virgilio *et al* (2019); Rodríguez (2019).

138 La mercantilización de tierras públicas se produjo mediante diversos mecanismos que incluyeron el tratamiento de proyectos en la Legislatura porteña y la enajenación de parcelas pertenecientes al Estado Nacional, mediante subastas públicas organizadas por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (Socoloff, *et al*, 2019). Según un informe realizado por el Observatorio Metropolitano del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), entre 2017 y 2019 se dispuso la subasta de más de 50 inmuebles que representan 130.000m² de suelo urbano y agrupan más de un millón de metros cuadrados habilitados por normativa. El 44% de los bienes están destinados a la realización de ocho nuevos proyectos urbanísticos “a desarrollar en las playas ferroviarias de Palermo, Colegiales y Villa Urquiza, en el Parque de la Innovación –ex Tiro Federal–, un nuevo sector en Catalinas Norte y en Catalinas Sur, y el predio conocido como “El Dorrego”. El resto de los bienes en subasta se componen por unidades funcionales, lotes baldíos y edificios en block insertos en el tejido urbano regular”, lo que representa una transferencia de 150.000m² de superficie al mercado privado (Charriere, 2019: 1). La distribución de los bienes a subastar muestra una fuerte concentración en el corredor norte de la ciudad. Ver mapa disponible en: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1uDSU9ii2wYRzaR80PYtcALUOKwr0rlz5&ll=-34.586810179930026%2C-58.43435906226705&z=12>

la ciudad¹³⁹. Todas estas políticas, en conjunto, tienen entre sus consecuencias la movilización de grandes superficies de suelo urbano ubicadas en áreas fuertemente valorizadas del norte de la ciudad y, por tanto, muy atractivas para el capital inmobiliario. De este modo, se “destraba” uno de los principales problemas que venían mencionando los agentes inmobiliarios que operan en CABA: la falta de suelo a precios competitivos en el norte de la ciudad¹⁴⁰. Esto torna innecesaria, por el momento, la inversión en “zonas no tradicionales”¹⁴¹ y deja en segundo plano el proyecto de la gestión anterior (2008-2015) de “incorporar el sur al norte” (Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Así, se reconfiguran las prioridades e intervenciones públicas y, con ellas, las expectativas y estrategias de los promotores inmobiliarios, impactando –como vemos a lo largo del libro– en el devenir de la política de distritos.

Otro factor que explica el menor impulso público a los distritos económicos se relaciona con la profundización de la crisis económica a partir de 2017. Por un lado, el plan de austeridad fiscal propuesto por el Gobierno Nacional redujo las arcas públicas del gobierno local, impactando en la estructura ministerial y en las áreas a cargo

139 En diciembre de 2018, la Legislatura de la ciudad aprobó los nuevos códigos Urbanístico y de Edificación, que constituyen los dos marcos normativos más importantes para del desarrollo urbano de la ciudad. Al ser un código morfológico, que plantea homogeneidad en las alturas de cada manzana, se habilitan nuevas capacidades constructivas en todo el tejido consolidado de la ciudad.

140 Así lo señalaba el entonces presidente de la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU) en un encuentro organizado entre funcionarios y empresarios del sector, en 2013: “Siempre en las reuniones de la Cámara con el GCBA, siempre la pregunta es qué era lo que nos daban para tratar de tentarnos a invertir en estos distritos que eran zonas nuevas a desarrollar. Yo sé que ellos [el GCBA] están muy abiertos a todo lo que es consultas, se puedan acercar a tratar de explorar distintas zonas que tienen una valorización en el tiempo de tierra, porque hoy detectamos que es bastante difícil construir en Buenos Aires porque la tierra es... En Recoleta, por ejemplo, en dólares es difícil, pero hay una incidencia de \$20.000 el metro cuadrado. Indudablemente cuando a eso le sumamos el costo de construcción, los valores son difíciles de convalidar en el mercado. Entonces muchas veces uno escucha que una de las imposibilidades de seguir desarrollando es la tierra y yo creo que en todas estas zonas [de los distritos] hay posibilidades”.

141 Así lo explicaba el ex ministro de Desarrollo Urbano en su intervención en la Expo Real Estate de 2011: “Mirando el Sur. En general el proceso inmobiliario excede las consecuencias de nuestra intervención, obviamente. Y es sin duda eso lo que demuestra que si el sector [inmobiliario] comienza a producir e invertir en zonas no tradicionales, donde el Estado está invirtiendo, ambos sectores se potencian, se benefician, en mayor proporción que si actuaran cada uno por su lado. Generar esta sinergia es el objetivo. Por eso, le dedicamos el tiempo a estar acá. Para buscar sinergizar nuestros trabajos. Y hoy el futuro se encuentra mirando al sur de la ciudad”.

de los distritos. Por el otro, la inestabilidad económica y política condicionó las estrategias de las empresas, potenciales beneficiarias de los distritos, manifestándose en una menor radicación de firmas, sobre todo en los distritos de las artes y del diseño (ver cuarta parte). Así, vemos que la coyuntura nacional impacta en el ámbito local, a la vez que “el gobierno nacional resulta un partícipe necesario para el despliegue de las políticas locales” (Rodríguez, 2019: 22), por más que los discursos y modelos sobre el desarrollo tiendan a resaltar la autonomía de los gobiernos locales (capítulo 1).

6. 2. El Estado mediador y facilitador

Actualmente, la DG de Distritos Económicos es el área ejecutora a cargo del sostenimiento cotidiano de la política. Su director desde fines de 2016 es Juan Manuel Seco, un joven licenciado en Contabilidad y en Administración de Empresas por la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), con un Master en Administración de Empresas (MBA) en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), que desarrolló su carrera en el exterior, mayormente en las áreas financieras de grandes compañías, hasta su desembarco en la gestión pública. Lo sucede como Gerente Operativa (GO) de los Distritos, Florencia Cambré, licenciada en Marketing por la Universidad del CAECE, quien trabaja en el GCBA desde 2012¹⁴². Luego, los coordinadores a cargo de cada distrito son en general jóvenes profesionales, que ingresaron al GCBA entre los años 2012 y 2016 y pasaron por distintos cargos dentro del área, mostrando en todos los casos una movilidad ascendente dentro de la estructura institucional, posibilitada por los sucesivos cambios en el organigrama. En sus discursos y prácticas, estos agentes se alejan del perfil técnico asociado al saber experto en un campo disciplinario y, en cambio, se presentan como agentes dinámicos y pragmáticos que ponen en juego un saber generalista orientado a “mover procesos”, en sintonía con los que observa Vommaro (2017b) en el caso de los managers que integran el Gabinete Nacional. Incorporando saberes, destrezas, éticas y estéticas del mundo privado, estos agentes encaran su tarea principal: la atracción de inversiones a las áreas de los distritos.

El análisis de sus estrategias y acciones –junto con el despliegue de la inversión pública que reconstruimos en el siguiente

142 Florencia Cambré fue coordinadora del Distrito Tecnológico entre 2012 y 2016, momento en que asume como GO tomando a su cargo la gestión de todos los distritos.

capítulo– perfilan un Estado local que asume un rol activo en la creación del “clima de negocios” que postula el modelo de *clusters*, generando oportunidades de negocio con el fin de atraer nuevos inversores a las áreas promocionadas. En este hacer, el Estado local no solo asume un papel de *facilitador*, identificando las “ventajas” del territorio y generando las condiciones para una inversión segura (capítulo 7), sino que además se transforma en el *mediador* entre los distintos actores involucrados en la política. Veamos, entonces, en qué consisten estos roles de *facilitador y mediador*.

Una de las tareas principales de los equipos de distritos consiste en articular con las cámaras empresariales vinculadas a los sectores promovidos para buscar potenciales interesados en radicarse. De manera complementaria, se organizan recorridos por los distritos para que los potenciales beneficiarios conozcan la zona y vean posibles espacios para su mudanza. Posteriormente, los referentes distritales facilitan todo el proceso de radicación, acompañando a las firmas durante su proceso de inscripción al registro de beneficiarios y asesorándolas en la búsqueda de un espacio para instalarse:

Nuestra gestión va desde ese rastreo, el contacto, la generación de la reunión. En esa reunión presentarle los beneficios, sus condiciones, toda su normativa, y demás. Ayudarlos, facilitarles cualquier tipo de análisis. Después por supuesto es un paso que tiene que dar la empresa, si se muda o no. Nosotros también facilitamos lo que es la articulación financiera con el Banco Ciudad (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

En su estrategia de acompañamiento a las empresas, las coordinaciones de los distritos actúan como *mediadores* entre los potenciales beneficiarios y los agentes inmobiliarios; pero también entre estas firmas y distintas reparticiones y organismos públicos locales y nacionales. Así, los referentes distritales asumen las tareas de un gestor, “ayudando a acelerar los procesos”¹⁴³; hacen el seguimiento del trámite de inscripción al registro de beneficiarios, articulando con las agencias recaudatorias; y facilitan otro tipo de gestiones ante diferentes entes de gobierno (habilitaciones de establecimientos, permisos de obra, etc.). Al tornarse referentes, estos equipos concentran las distintas demandas de los privados al Estado, desde un permiso u habilitación trabada, una consulta sobre importaciones, hasta la resolución de problemas ligados al espacio público, la

143 Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019.

seguridad o la infraestructura del barrio. Como afirma el coordinador del distrito del diseño:

Al volvernos los referentes del gobierno de la ciudad, *nos volvemos un poco el 147 de ellos*¹⁴⁴. Entonces, te ponen un tachó y enseguida nos llaman a nosotros (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

Este rol de las coordinaciones de los distritos como *facilitadores* y *mediadores* es reconocido y valorado positivamente por la mayoría de los empresarios y agentes culturales entrevistados. En sus discursos prima cierto grado de sorpresa al reconocer que su accionar se distancia del imaginario más extendido sobre el Estado y sus prácticas burocráticas. Así, los equipos de los distritos y sus referentes condensan una serie de representaciones asociadas a las prácticas del sector privado (que aparece con términos/lexemas como “moderno”, “ágil”, “simple”, “ameno”) que los diferencia de las otras agencias públicas y sus empleados burócratas, agrupados en torno a la figura de “la Muni”. Es recurrente en los discursos de estos empresarios la noción de un distrito “con cara”¹⁴⁵, siempre disponible y atento a sus necesidades, que responde a sus demandas (o al menos lo intenta) y facilita sus gestiones, frente a las dificultades, complicaciones y trabas que supone el accionar de “la vieja Municipalidad”. Para estos empresarios, la coordinación de los distritos (o en su momento el CAI) es una intermediaria que se ocupa de que “la Municipalidad trabaje como estaba trabajando el gobierno de la ciudad a nivel Centro de Atención al Inversor”¹⁴⁶. Veamos algunas secuencias en donde se advierte esta comparación entre el distrito “moderno” y “la vieja Municipalidad”:

Desde el gobierno de la ciudad, siempre que nos contactaron hasta *me sorprendí*. Porque los tipos laburan bien. Nos invitaron a varios eventos donde nos capacitan, donde nos decían que los trámites los hagamos nosotros directamente, que no hay que hacer ningún trámite a través de un gestor ni un tercero, que todo está hecho para que lo haga el dueño o el empleado de la empresa. Y la verdad que

144 El 147 es el número telefónico de contacto con el GCBA, el número al que cualquier ciudadano puede llamar para hacer consultas, reclamos y denuncias.

145 “La verdad es que es un vínculo muy ágil, muy presente. *Siempre tiene cara el distrito*. Desde el día uno. Uno puede decir “no solucionó una cosa”, pero siempre, siempre, desde la radicación, el día uno que te vinieron a ofrecer siempre tiene cara el distrito” (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

146 Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019.

siempre fue todo *bastante ameno* (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

El distrito y su administración tenían, han tenido siempre una gran predisposición a solucionar problemas, asesorarnos, conectarnos con otros sectores del gobierno de la ciudad [...] Me pareció a mí que los del diseño y los otros distritos es algo *moderno*, un concepto más moderno, y gente nueva que *tiene otra visión*. Y cuando eso se conectaba con las *dependencias más antiguas* del gobierno de la ciudad, ahí crujía un poco (Entrevista a Darío, jefe de impuestos de una empresa radicada en el DDi, mayo de 2019).

De todas formas, este *Estado facilitador y mediador* encuentra, por momentos, sus limitaciones y se expresa en disputas entre las distintas agencias de gobierno, ya sea “luchando” contra las trabas y procesos burocráticos de “la Muni” en lo que refiere a habilitaciones y permisos, o negociando a partir de los distintos objetivos de cada una de estas agencias. Recordemos que, mientras que la coordinación de los distritos tiene entre sus metas prioritarias la radicación e inscripción de empresas; la DG de Rentas, dentro de AGIP, tiene entre sus objetivos el aumento de la recaudación. Estas distintas prioridades se expresan en tensiones intra-estatales que inciden en el derrotero de la política, recordándonos que el Estado es un espacio polifónico (Bohoslavsky y Soprano, 2008):

El gobierno de la ciudad es mucho más grande de lo que uno se imagina y tampoco funciona orgánicamente como si fuera un cuerpo. Entonces, acá a veces el gobierno de la ciudad funciona, que *la mano va por este lado y el pie va por el otro*. Y, por ejemplo, en una zona donde se promueve el diseño vos tenés un centro de acarreo. ¿Y para qué querés un centro de acarreo? [...] Lo que pasa que también, insisto, el gobierno de la ciudad tiene muchos predios propios que de a poco los va cediendo, los va dando a otras áreas. Con esto a veces uno pierde articulación. Entonces el objetivo primero que es el desarrollo de la zona se ve, no truncado, pero se ve retrocedido, en parte, por el Ministerio de Seguridad por ejemplo que te instala las playas de acarreo de los autos en el bajo autopista, cuando el bajo autopista con una linda intervención en materia de diseño podés hacer un lindo paseo, pero bueno. El Ministerio de Seguridad solicitaba eso, el espacio que había era ese y chau (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

Pero se están topando con problemas burocráticos y administrativos internos, con gente de su propio signo más allá de que el Estado no debería ser gobierno, pero se encuentran con un tipo en Rentas que dice “yo no voy a perder recaudación por más miserable

y chiquito que sea, que pague igual”. Entonces te topás con esas cosas y los tipos es todo un trabajo que están haciendo, un poco me gusta que tengan problemas burocráticos ellos y no sean solo los contribuyentes (Entrevista a Pedro, diseñador gráfico del DDi, abril de 2019).

Este rol *mediador* de las coordinaciones de los distritos constituye una estrategia política de la nueva gestión local (desde 2007) –que no es exclusiva de esta área de gobierno ni de esta política– para alterar el tejido relacional del Estado (Marques, 2019). Siguiendo a Marques (2019: 7), entendido como aquella estructura relacional relativamente estable, de carácter fuertemente inercial, que construye permanencias, estructura influencias, alianzas y oposiciones políticas, organizando la permeabilidad del Estado a las demandas de los distintos actores sociales y empresariales (Marques, 2019: 7).

La “vieja Municipalidad” –con su estructura burocrática, continuidades y permanencias– puede asociarse a ese tejido relacional del Estado que la gestión local busca alterar, incorporando una estructura institucional con agentes de un perfil “dinámico” y “moderno”, dotados de un “bilingüismo” que les permite comprender cómo piensan los empresarios, habilitando de este modo un diálogo más fluido entre actores estatales y empresariales (Vommaro, 2017b). De hecho, las modalidades de intervención de las coordinaciones de los distritos son interpretadas por los empresarios entrevistados en el marco de un lenguaje compartido, en el que el gobierno local aparece hablando el “mismo idioma”, desplegando repertorios de acción y visiones del mundo más afines a las suyas, y que, a su vez, se diferencian de las modalidades que reconocen como características del sector público.

Ahora bien, este *Estado facilitador y mediador* no interviene con la misma intensidad en todos los distritos ni con todos los actores. Sobre todo en los distritos del diseño y de las artes, donde los potenciales beneficiarios de la política son muy heterogéneos entre sí, advertimos que aquellos agentes más pequeños (como artistas y diseñadores) tuvieron muchas dificultades para inscribirse al registro, debido a que la reglamentación de la normativa no contempla su situación como pequeños contribuyentes¹⁴⁷. Por otro lado,

147 Particularmente señalan que los requisitos para la inscripción son los mismos para todos los actores, sin importar su tamaño ni actividad. Esto implica que para los beneficiarios con menor volumen de facturación los costos de certificaciones y legalizaciones ante contadores, escribanos, etc. supongan un gasto mayor que el beneficio contemplado en la ley.

observamos que ejecutivo local responde de manera diferencial a la demanda de los distintos actores. Por ejemplo, un agente cultural radicado en La Boca desde antes de la creación del distrito de las artes nos contaba que ellos no tuvieron ayuda de la coordinación del distrito para tramitar la habilitación definitiva de su teatro, así como tampoco recibieron una respuesta positiva a sus demandas:

De hecho, los fuimos a ver varias veces a decir “dame una mano”, para que nos den tarifa social. Pagamos 50 lucas de luz, no se meten. “Dame una mano, está todo oscuro en la calle, poné luminarias”. Y no nos dieron bola. “¿Me das una mano con la habilitación?” [...] Tampoco. ¿Para qué es el distrito? (Entrevista a Gabriel, referente de un espacio cultural histórico del barrio de La Boca, mayo de 2019).

Si bien los equipos de los distritos se transforman en el interlocutor de empresas, desarrolladores y agentes culturales (dependiendo el caso) con otras áreas de gobierno para resolver los problemas cotidianos, su intervención y respuesta es diferente ante reclamos similares de los distintos actores. Especialmente cumple un rol activo en la creación del “clima de negocios”, *facilitando* las oportunidades de negocios, lo que requiere *mediar* entre los distintos actores involucrados en la política, incluso al interior de la estructura estatal. Se trata de un rol que consiste en asegurar la rentabilidad del sector privado, tanto desde la oferta como de la demanda: no solo se garantiza a empresas e inversores mejores márgenes de rentabilidad a través de las exenciones impositivas y la movilización de suelo, sino que además se busca generar “oportunidades de negocio”, promoviendo vínculos entre los distintos agentes del sector privado (cuarta parte). Así lo explica uno de los funcionarios clave de la política:

También nosotros contamos oportunidades de negocios, pero obviamente nuestro objetivo no es hacer negocios, *nuestro objetivo es que los privados hagan negocio*. Y esta es la parte difícil de realizarse sin entrar en áreas de sospecha. Entonces nosotros hemos optado por leyes generales. Nosotros hacemos leyes generales y después los ayudamos para que puedan aprovechar todos [con énfasis] esas leyes generales. De manera que nosotros no es que ayudamos a que haga un negocio Juan, nosotros ayudamos a que cualquiera que venga entienda las reglas del juego y haga negocios. Esa es la propuesta (Intervención del ex subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013).

Esta *facilitación* de los negocios no exige ninguna contraprestación por parte de los actores empresariales, quienes actúan librados a su “buena voluntad” (ver cuarta parte)¹⁴⁸. En este sentido, si bien podemos hablar de un tipo de gestión enmarcada en lo que Harvey denomina *empresarialismo urbano* –caracterizado por una “asociación público-privada focalizada en la inversión y el desarrollo económico con una construcción especulativa del lugar” (Harvey, 1989: 89)–, esta cobra formas diferentes a las que se generaron en las ciudades estadounidenses a partir de los años setenta, donde fue acuñado el término. Mientras que allí los gobiernos locales imitaron prácticas de financiamiento del sector privado, y asumieron una actitud empresarial que incluye, por ejemplo, la captura (al menos parcial) de la inversión pública inicial a través de esquemas de repago o de participación en las ganancias (Leitner, 2002); en el caso de los distritos porteños la inversión pública no exige requisitos ni contraprestaciones. Parafraseando a Vainer (2000), se configura la *ciudad como mercancía*, como objeto pasivo para ser vendido y consumido; aunque la *ciudad como empresa* se queda a medio camino, solo retoma de esta sus estrategias y argumentos de venta, pero no su capacidad para recuperar la inversión. Como reconoce un funcionario, “el Estado interviniendo estratégicamente genera valor, modifica las condiciones de un determinado sector y crea nuevas oportunidades”¹⁴⁹. Pero, ¿en qué consisten y quiénes se apropian de esas oportunidades? Veamos uno de los ejemplos que recupera el mismo funcionario:

Los estudios del mercado inmobiliario antes y después de la intervención en materia de obra pública que realizamos nos dieron estimaciones sobre el valor concreto que el Estado genera. En términos de mercado implica que alguien logró aprovechar estar oportunizadas. Alguien se apropió de la plusvalía. El mercado se apropió de la plusvalía generada por la obra de la Av. Patricios (Intervención del ex ministro de Desarrollo Urbano en la Expo Real Estate de 2011).

Así, el Estado realiza la mayor parte de la inversión y asume los riesgos, mientras que el privado capitaliza la plusvalía generada por la intervención pública. Como veremos en el próximo capítulo, “el

148 Las leyes y sus reglamentaciones solo exigen requisitos ligados al cumplimiento corriente de las obligaciones impositivas. Solo en el caso del DT se sostiene que la exención de IIBB se aplica a condición de que las empresas “mantengan o incrementen el número de trabajadores con que cuenten al momento de la inscripción en el registro” (art 9°). Sin embargo, esta exigencia no se controla adecuadamente (AGCBA, 2014).

149 Intervención del ex ministro de Desarrollo Urbano en la Expo Real Estate de 2011.

resultado en términos urbanísticos es por demás deficitario, porque el capital privado actúa de manera individual y fragmentada, poniendo de relieve las contradicciones de la urbanización capitalista” (Di Virgilio y Guevara, 2014: 14).

6.3. Reflexiones preliminares

Las modalidades de intervención desplegadas por las distintas reparticiones públicas permiten identificar que, en sintonía con los modelos de *clusters*, el Estado local asume un papel activo en la creación del “clima de negocios”. Por un lado, se perfila como *facilitador*, identificando las “ventajas competitivas” del territorio y generando las condiciones para una inversión segura; por el otro se construye como *mediador* entre los distintos actores involucrados en la política. En este punto, resulta particularmente importante el rol que cumplen las coordinaciones de los distritos, actuando como mediadores entre los beneficiarios de la política y las distintas reparticiones públicas que, en los discursos de los empresarios, aparecen asociadas a la “vieja Municipalidad”. En este sentido, la creación de una estructura institucional con agentes de un perfil “dinámico” y “moderno”, dotados de un saber generalista orientado a “mover procesos” y de un “bilingüismo” que les permite comprender cómo piensan los empresarios, puede pensarse como una estrategia política de la gestión local para alterar el tejido relacional del Estado (Marques, 2019).

La tarea facilitadora y de intermediación de los equipos de los distritos es valorada positivamente por los empresarios, quienes reconocen con cierta sorpresa un accionar que se distancia de las prácticas burocráticas asociadas a “la vieja Muni”. Sin embargo, también se evidencia que esta mediación no se produce sin tensiones y que incluso por momentos alcanza sus limitaciones, recordándonos el carácter polifónico del Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2008).

Por otro lado, advertimos que este *Estado facilitador y mediador* no articula con la misma intensidad con todos los actores, ni interviene de manera homogénea a lo largo del tiempo y a lo ancho del territorio. La política de distritos va mutando al ritmo de los cambios en la agenda pública local, que a su vez se modifica con las reconfiguraciones del escenario político nacional. La convergencia de un mismo signo político en el Gobierno Nacional, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires habilitó una serie de intervenciones en materia urbana (la urbanización de villas, la mercantilización

de inmuebles y terrenos públicos y la sanción de un nuevo Código Urbano) que reorganizaron las prioridades de la nueva gestión local. Así, la movilización de nuevo suelo urbano en áreas valorizadas del corredor norte de la ciudad dejó en segundo plano la “mirada hacia el sur” que venía postulando la gestión anterior. En este sentido, tal como apunta Rodríguez (2019), “el urbanismo neoliberal porteño avanza con perspectiva estratégica consistente y flexibilidad táctica, desplegando procesos de “producción local de lo global” (Moreno Carranco, 2010) a partir de proyectos que se despliegan donde y cuando se presentan las oportunidades” (Rodríguez, 2019: 17).

A esto se suma la partida de aquellos funcionarios que apadrinaron a los distritos, y las dificultades impuestas por la coyuntura económica nacional, que fueron en detrimento de la política de distritos, haciendo que pierda peso a nivel institucional y presupuestario (capítulo 7). No solo los actores locales moldean y dan forma a la movilidad de políticas urbanas (como vimos en los capítulos 4 y 5), sino que también los arreglos a escala nacional inciden en el procesamiento de la política local. Esto tensiona aquellos enfoques que, como señalamos en el capítulo 1, otorgan una mayor autonomía y protagonismo a las ciudades y los gobiernos locales, omitiendo el peso y la importancia de los contextos nacionales (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Sassen, 2003, 2007; AL-LAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018).

Capítulo 7

La renovación urbana en los barrios de los distritos

La política de distritos –entendida como el paraguas que nuclea las diversas iniciativas de renovación urbana en estos barrios del sur de la ciudad– opera en una doble dimensión material y simbólica. Material, en tanto que –como veremos– se producen intervenciones tendientes a transformar el entorno físico de las áreas comprendidas por la política. Simbólica, en tanto estas transformaciones materiales se apoyan en la construcción de un discurso que las legitima, una nueva narrativa sobre el lugar que invierte su carga simbólica de “zona degradada” (o sustitutos) y la invierte de nuevos sentidos y atributos que la tornan “atractiva” para inversores y consumidores (Carman, 2005; Franquesa, 2007).

En este capítulo analizamos el proceso desigual de renovación urbana en estas zonas de la ciudad, atendiendo a estas dos dimensiones. Para ello, en un primer apartado, analizamos el despliegue diferencial de la inversión pública en los barrios comprendidos por los distritos del sur como parte de la creación del “clima de negocios”. Indagamos qué incentivos se están generando a través de la política pública y cómo se distribuyen en ese marco los recursos y oportunidades entre los diferentes distritos, atendiendo a las exenciones fiscales (apartado 1.1), las asignaciones presupuestarias destinadas a la ejecución de la política (apartado 1.2) y a las inversiones en obra pública en las áreas comprendidas por los distritos (apartado 1.3).

En un segundo apartado abordamos la dimensión simbólica de la política, a partir de analizar discusivamente las narrativas sobre

cada uno de los distritos. Indagamos qué nuevos atributos y sentidos se ponen en juego para tornar estas zonas “degradadas” en zonas “atractivas” para el consumo y la inversión. Nos preguntamos: ¿Cuáles son las construcciones argumentativas sobre el propio proceso de transformación? ¿Qué aspectos del “pasado” se omiten en esta nueva narrativa? ¿Qué sectores se omiten e invisibilizan? Como veremos, las dimensiones material y simbólica de las intervenciones públicas se construyen como dos las caras de un mismo proceso desigual de renovación urbana.

7.1. La dimensión material del proceso de renovación urbana. Análisis de la inversión pública

Contrariamente a la idea de que en los distritos “la inversión del Estado fue mínima”¹⁵⁰; la creación del “clima de negocios” se traduce en una fuerte inversión pública orientada a potenciar las “ventajas competitivas” de estas áreas. Distinguimos tres tipos de inversión pública en esta política: el costo fiscal derivado de las exenciones impositivas previstas en las leyes de cada distrito; las partidas presupuestarias destinadas a las reparticiones encargadas de la ejecución de la política; y la inversión en obra pública en las áreas de intervención. A continuación, analizamos la evolución y distribución de estas inversiones que, como veremos, es desigual entre e intra distritos.

7.1.1. Las exenciones impositivas

El primer tipo de inversión refiere a los ingresos tributarios dejados de percibir por la Ciudad en el marco de los diferimientos y exenciones impositivas previstas en las leyes de distritos. Así, los beneficios otorgados a las empresas, sobre todo la exención en ingresos brutos, representan un costo fiscal, una suma de dinero que el Estado local deja de recaudar y que reduce el presupuesto público que podría destinarse a otras áreas de gobierno.

Según información provista por la AGIP a partir de un pedido de información pública, el costo fiscal acumulado de los tres distritos de la comuna 4 es de más de \$6 mil millones, lo que representa un 3,5% de la recaudación fiscal del año 2018 y un 1,9% del presupuesto total de la ciudad para el año 2019¹⁵¹. Ahora bien, si

150 En una entrevista de diciembre de 2018, un agente del distrito tecnológico nos contaba sobre del éxito del distrito a partir de “una política donde la inversión del Estado fue mínima, fue el subte, fue el parque, fue la bicisenda...”, omitiendo el fuerte desembolso público que este tipo de intervenciones implican.

151 Según información pública de la AGIP, disponible en su sitio web, la recau-

comparamos el costo fiscal por distrito (ver tabla 1), observamos que las exenciones destinadas a empresas del distrito tecnológico representan el 98% de ese costo fiscal acumulado. Esto no llama la atención, dado que es el distrito más antiguo y con mayor cantidad de empresas radicadas.

De hecho, la información provista por AGIP refiere al costo fiscal acumulado entre 2009-2019 para el DT; mientras que en los distritos de las artes y del diseño solo remite al período 2018-2019. Esto es así porque en ambos distritos se registraron demoras en el proceso de inscripción de los beneficiarios y en comenzar a otorgar las exenciones. Por ejemplo, según dos informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) (2017; 2019), hasta octubre de 2018 ninguno de los beneficiarios inscriptos en el registro del distrito de las artes estaba percibiendo los beneficios fiscales. En lo que respecta a la tasa de ABL, en algunos casos los beneficiarios se encuentran inscriptos en el registro, pero esperando el dictamen de la AGIP, por lo que todavía no perciben la exención impositiva. En otros casos, los beneficiarios están inscriptos y tienen resolución favorable de AGIP, pero sin embargo figuran con deudas en la tasa de ABL; por lo que hasta octubre de 2018 no se estaba aplicando el beneficio¹⁵².

Para mejorar la comparabilidad de los datos, es preciso analizarlos en términos unitarios. Esto es, por beneficiario, por año (ver figura 7.1)¹⁵³. Así, vemos que, en promedio, las empresas TIC recibieron \$2,4 millones en exenciones fiscales por año (el 98% en Ingresos Brutos), mientras que las firmas inscriptas en el DDi gozaron de \$1,9 millones en exenciones impositivas por año (también, un 97% correspondiente a IIBB). Mucho más relegado queda el distrito de las artes, donde los beneficiarios percibieron en promedio \$49.212 en exenciones por año, de las cuales el 99% corresponde a ABL. Estas cifras no llaman la atención dado que, como venimos señalando, la mayoría de los agentes culturales está exenta de IIBB

dación fiscal del año 2018 fue de \$173.586,6 millones. Mientras que el presupuesto sancionado del año 2019 fue de \$327.083.586.716.

152 Para más información, consultar el informe de AGCBA (2019).

153 Cabe señalar que esto constituye una estimación a partir de dividir las sumas totales por la cantidad de empresas inscriptas en los respectivos registros y por la cantidad de años de exenciones informada por AGIP en cada caso. En el pedido de información pública, solicitamos oportunamente la información de costo fiscal desagregada por año, para poder hacer un ajuste por inflación y así mejorar la calidad de los datos; pero no tuvimos una respuesta favorable. Solo nos enviaron la información correspondiente al costo total acumulado para todo el período en pesos corrientes.

en toda la ciudad, por lo que es un beneficio que no aplica para estos casos. Si resulta atractivo para los desarrolladores de infraestructura, quienes pueden computar el 25 o el 35% de la inversión realizada a cuenta de ingresos brutos por actividades realizadas en toda la ciudad. Sin embargo, ninguno de los seis desarrolladores inscriptos a hasta octubre de 2018 estaba percibiendo la exención (AGCBA, 2017; 2019). Esto coincide con la información brindada por la coordinadora del distrito en febrero de 2019, fecha en que todavía ningún desarrollador de infraestructura había tomado el beneficio de IIBB (ver cuarta parte).

Así, vemos que, en términos brutos, el distrito tecnológico es por lejos el que insume un mayor costo fiscal, seguido por el distrito del diseño y, muy por debajo, el distrito de las artes. En cambio, si analizamos los datos estimando las exenciones por beneficiario y por año, el DT representa un 55%, seguido por el DDi con un 44% y casi una nula representación del DA, con un 1%. De este modo, advertimos una distribución muy desigual del costo fiscal de esta política entre los tres distritos de la comuna 4. Veremos en la cuarta parte de este libro que estos datos coinciden con las percepciones de los empresarios y agentes instalados en cada distrito, para quienes las exenciones constituyen –en el caso del DT– el motivo fundamental para su radicación; mientras que, por el contrario, en el distrito de las artes pasan prácticamente desapercibidas.

Tabla 1. Costo fiscal de los distritos de la comuna 4, en pesos corrientes

DT (2009-2019)			
	Total	Por benef.	Por benef. /año
IIBB	5.918.800.509	23.866.131	2.386.613
ABL	79.874.617	322.075	32.208
Total	5.998.675.126	24.188.206	2.418.821
Cantidad inscriptos*	248		

DA (2018-2019)			
	Total	Por benef.	Por benef. / año
IIBB	13.394	582	291
ABL	2.250.350	97.841	48.921
Total	2.263.744	98.424	49.212
Cantidad inscriptos*	23		

DDi (2018-2019)			
	Total	Por benef.	Por benef. / año
IIBB	133.322.634	3.809.218	1.904.609
ABL	4.231.062	120.887	60.444
Total	137.553.696	3.930.106	1.965.053
Cantidad inscriptos*	35		

*Refiere a la cantidad de inscriptos según el padrón de cada distrito, actualizado al 01/11/2019.

Fuente: elaboración propia en base a información provista por la AGIP, a partir de una solicitud de información pública Ley N° 104. Número: IF-2019-34437781-GCABA-DGR. Fecha: 06/11/2019.

7.1.2. La inversión destinada a la implementación de la política de distritos

El segundo tipo de inversión pública refiere a las partidas presupuestarias asignadas a los programas y unidades ejecutoras a cargo de la política. Esto permite estimar la inversión destinada a la implementación de cada distrito¹⁵⁴. Para ello, analizamos el presupuesto sancionado, vigente y devengado desde el año 2009 en adelante, para las áreas a cargo de los distintos distritos¹⁵⁵. Cabe señalar que este análisis es aproximado, dado que el nivel de desagregación del presupuesto de la ciudad es diferente para cada año, y los programas referidos a los distritos también fueron cambiando de nombre y organismo a cargo, siguiendo las modificaciones ministeriales (ver figuras 6.1, 6.2 y 6.3, en capítulo 6). Dividimos el análisis en dos periodos, 2009-2015 y 2016-2019, dado que, como vimos, a fines de 2015 se modifica la estructura ministerial del GCBA a la vez que cambian los funcionarios a cargo de la política (ver capítulo 6), lo que se expresa también en las respectivas asignaciones presupuestarias.

Entre 2009 y 2015, los distritos estuvieron bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico, a cargo de Francisco Cabrera. Si bien hubo modificaciones en la estructura orgánico-funcional del ministerio, las áreas a cargo de los distritos mantuvieron cierta estabilidad. Durante este período analizamos las partidas presupuestarias de los programas de Industrias Creativas y Distrito del Diseño (de la Dirección General de Industrias Creativas) y del Centro de Atención al Inversor y Promoción de Inversiones (de la Subsecretaría de Inversiones)¹⁵⁶. En el gráfico 1 observamos que la asignación presupuestaria tiende a incrementarse, casi cuadruplicando el crédito devengado entre los extremos de la serie. El mayor incremento se da a partir de 2011 y responde, principalmente, a

154 Las partidas asignadas a estos distintos programas y unidades ejecutoras se destinan fundamentalmente a gastos corrientes (salarios, viáticos, etc.) y a financiar los distintos eventos llevados a cabo en cada distrito.

155 El presupuesto sancionado refiere a las partidas asignadas en la sanción de la ley de presupuesto de cada año. El presupuesto vigente incorpora las modificaciones introducidas a lo largo del año que, en nuestro caso, se observan en las cuentas anuales de inversión. El presupuesto devengado refiere a los montos que fueron gastados y que nos permiten evaluar el nivel de ejecución presupuestaria.

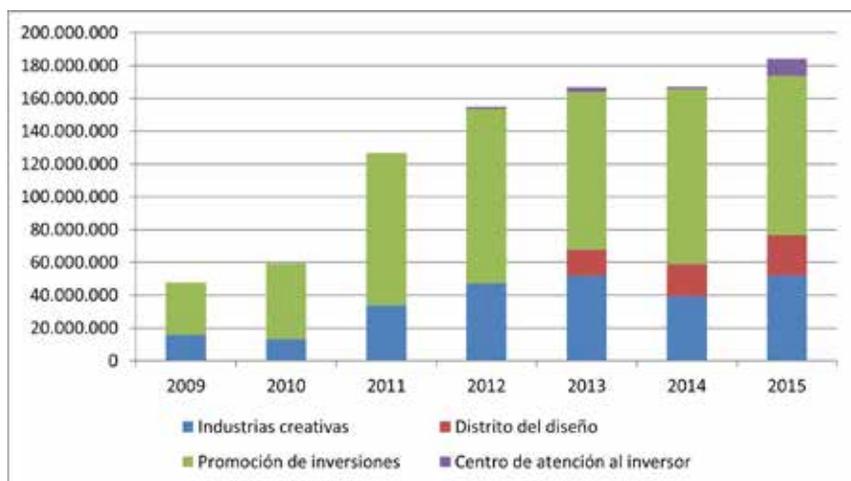
156 Estas áreas tuvieron entre sus funciones la gestión de los distritos, a medida que estos se fueron creando. De todas formas, cabe advertir que estos programas también tenían otras actividades a cargo que no podemos diferenciar debido al nivel de desagregación con que se presenta la información presupuestaria. Por tal motivo, como venimos sosteniendo, este análisis es aproximado.

dos cuestiones. Primero, ese año se asigna una partida específica (\$16,3 millones) para la puesta en valor del distrito tecnológico¹⁵⁷. Segundo, en 2011 identificamos una reasignación presupuestaria que casi duplica el crédito vigente sobre el sancionado, tanto en Industrias Creativas como en Promoción de Inversiones. Así, entre 2010 y 2011 el crédito devengado correspondiente a las áreas a cargo de los distritos se duplica, incremento que se mantiene los años posteriores. Esto coincide con la temporalidad de la política, dado que a partir de 2011 comienzan a expandirse los distritos: se crea el distrito audiovisual, a la vez que empieza a plantearse la posibilidad de crear los distritos de las artes y del diseño (capítulo 5)¹⁵⁸. Luego, a partir del 2013, se incorpora una asignación específica para el Distrito del Diseño que se mantiene hasta 2017. Así, entre 2013 y 2015 el crédito devengado correspondiente a las áreas a cargo de los distritos se mantiene relativamente estable entre los \$166 y los \$184 millones.

157 Esta asignación se observa en el presupuesto sancionado de 2011 (Ley N° 3753). Sin embargo, en los informes de ejecución presupuestaria y en las cuentas de inversión del mismo año este programa no aparece desagregado por lo que entendemos que su asignación se subsume a la Promoción de Inversiones, por tal motivo lo mostramos dentro de ese programa.

158 Cabe señalar que el distrito audiovisual tiene una asignación presupuestaria específica (bajo los programas Industria Audiovisual y posteriormente Distrito Audiovisual) que no incluimos en ese análisis.

Gráfico 1. Evolución del gasto devengado correspondiente a los programas vinculados a la implementación de la política de distritos (2009-2015), en pesos a precios constantes de diciembre de 2018¹⁵⁹



Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto anuales y a información elaborada por la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, principalmente los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y las cuentas anuales de inversión. Para mayor información, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

A partir de 2016, las reparticiones a cargo de los distritos presentan una mayor inestabilidad debido a los cambios ministeriales y de funcionarios, lo que se expresa en la asignación presupuestaria. Desde entonces, los distritos se mantienen bajo la órbita del nuevo Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, a cargo de Andy Freire, hasta abril de 2018, cuando este ministerio se desintegra y los distritos quedan a cargo, principalmente, del Ministerio de Economía y Finanzas (capítulo 6). Durante

159 En todos los gráficos de este capítulo, los importes en pesos fueron ajustados por inflación con referencia a los precios de diciembre de 2018. Para el ajuste por inflación utilizamos el índice elaborado por la FACPCE, en la resolución técnica N°6, que utiliza el Índice de Precios Internos Mayoristas (IPIM) elaborado por el INDEC entre enero de 1993 y octubre de 2015; el IPIM calculado por FACPCE de noviembre de 2015 a diciembre de 2016 y el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC desde enero de 2017. De este modo, evitamos utilizar el IPC elaborado por el INDEC durante el período en que estuvo intervenido el organismo (2007-2015), dado que –tal como se aclara en la propia página del organismo– estas series deben ser consideradas “con reservas”.

este segundo período (2016-2019) analizamos las asignaciones de los programas Industrias Creativas, Distrito del Diseño, Distritos Creativos y Distrito de las Artes (de la DG de Industrias Creativas), de Promoción de Inversiones y Centro de Atención al Inversor (de la Subsecretaría de Inversiones) y de los Distritos Económicos (de la Subsecretaría de Desarrollo Económico, a partir de abril 2018).

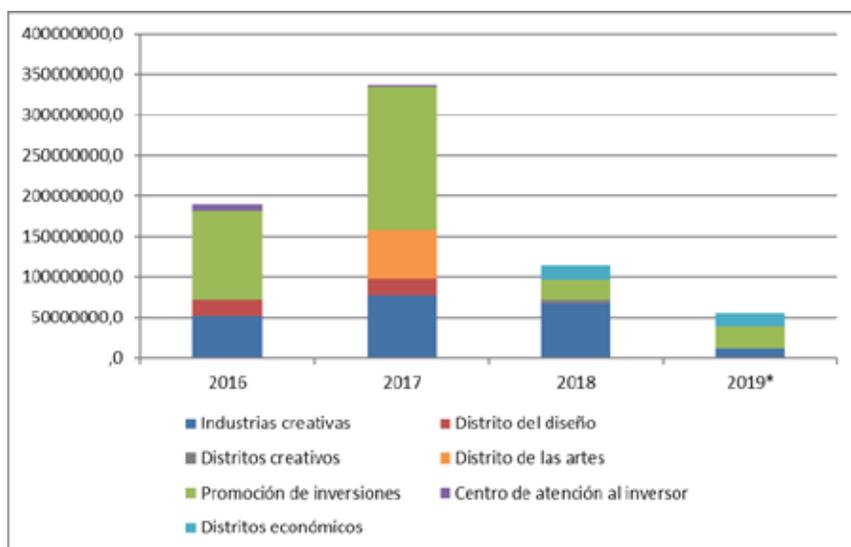
Como se observa en el gráfico 2, la serie presenta una mayor oscilación en el presupuesto asignado al funcionamiento de los equipos de los distritos, lo cual coincide con la mayor inestabilidad institucional del período y con las dificultades que esto implica para poder identificar las partidas presupuestarias. A pesar de los cambios ministeriales, el 2016 mantiene un presupuesto similar al año anterior, con \$190,5 millones. En 2017 observamos un salto de un 77% del crédito devengado con respecto al año anterior. Este aumento se explica por tres motivos. En primer lugar, una asignación especial –exclusiva de ese año– para el distrito de las artes, cuyo crédito devengado fue de \$77,3 millones¹⁶⁰. Luego, un incremento de más del 40% entre 2016 y 2017, en relación al presupuesto sancionado, para los programas de Industrias Creativas y Promoción de Inversiones. Asimismo, las asignaciones a estos programas aumentan aún más debido al incremento del 25% del presupuesto vigente sobre el sancionado en 2017. Por último, el alto nivel de ejecución presupuestaria del período (98%) también contribuye a explicar el salto en el crédito devengado entre 2016 y 2017.

El año 2018, en tanto, muestra una caída abrupta del presupuesto devengado correspondiente a estas áreas, cayendo incluso un 40% con respecto a 2016. Este desplome coincide con la inestabilidad institucional señalada para el período, dado que es el año en que se modifica la estructura ministerial del GCBA. Esta inestabilidad se expresa, por un lado, en las reasignaciones presupuestarias que marcan una disminución del 28% entre el presupuesto sancionado (Ley N° 5915) y el crédito vigente para el total de los programas analizados; y, por el otro, en el nivel de subejecución presupuestaria

160 Cabe señalar que en un informe de la AGCBA (2019) se detectan múltiples irregularidades en relación a la ejecución de esta partida presupuestaria específica del Distrito de las Artes para el año 2017, tanto en relación a las formas de contratación de servicios y productos, como a los objetos del gasto, que no se condicen con los objetivos del distrito. Se sostiene, por ejemplo, que en seis de las diez actividades a las cuales se les asignaron recursos del Distrito de las Artes, y que concentran el 96% del presupuesto del programa, el objeto de promoción no guarda relación directa ni con los objetivos del distrito, ni con su ubicación geográfica (AGCBA, 2019).

(del orden del 21%, cuando todos los años estuvo por debajo del 10%). Asimismo, a partir de 2018 se elimina la asignación presupuestaria específica para el Distrito del Diseño. Todos estos factores, en el marco del plan de austeridad fiscal al que suscribió el GCBA en septiembre de 2018, permiten explicar la fuerte caída en el crédito devengado para el total de las áreas a cargo de los distritos. El presupuesto sancionado para 2019 (Ley N° 6068) muestra una nueva caída que, si bien puede explicarse parcialmente por un ajuste presupuestario en el marco de la crisis económica que afecta al país, requiere de algunos reparos¹⁶¹.

Gráfico 2. Evolución del gasto devengado correspondiente a los programas vinculados a la implementación de la política de distritos (2016-2019), en pesos a precios constantes de diciembre de 2018



* Los valores de 2019 corresponden al presupuesto sancionado según Ley N° 6068.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto anuales y a información elaborada por la Dirección General de Contaduría del

161 Dados los cambios en la estructura ministerial de abril de 2018, los programas de la DG de Industrias Creativas pasaron a la nueva Subsecretaría de Ciencia y Tecnología dentro del Ministerio de Educación e Innovación. Debido al nivel de desagregación del presupuesto, no es posible identificar una asignación presupuestaria específica para el programa de Industrias Creativas, que analizamos lo largo de la serie. Lo mismo sucede para el caso del Ministerio de Cultura, si bien identificamos

Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, principalmente los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y las cuentas anuales de inversión. Para mayor información, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

Gráfico 3. Evolución del gasto devengado correspondiente al total de los programas vinculados a la implementación de la política de distritos (2009-2019), en pesos a precios constantes de diciembre de 2018



* Los valores de 2019 corresponden al presupuesto sancionado según Ley N° 6068.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto anuales y a información elaborada por la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, principalmente los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y las cuentas anuales de inversión. Para mayor información, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

En este último gráfico (3) se observa la evolución del gasto devengado correspondiente al total de los programas vinculados a la implementación de los distritos, desde la creación del distrito tecnológico (2009) en adelante. La serie completa permite ver el crecimiento

una asignación de \$150 millones para la DG de Desarrollo Cultural y Creativo, no pudimos determinar cuánto corresponde a las actividades de promoción del Distrito de las Artes y cuánto a las otras actividades del programa. Por estos motivos, es posible que las asignaciones presupuestarias correspondientes al funcionamiento de los equipos de los distritos hayan sido subestimadas para el año 2019.

sostenido en la inversión pública hasta el año 2012; un amesetamiento entre 2013 y 2016; luego el salto producido en 2017 (explicado más arriba) y por último la brusca caída para los años posteriores. Esta evolución coincide con el derrotero de la política que, como vimos, fue perdiendo peso en la agenda pública del gobierno local. La inversión pública acumulada entre 2009 y 2018 destinada a financiar la estructura institucional que lleva adelante la política de distritos en lo cotidiano supera los \$1.550 millones (ajustados a valores de diciembre de 2018)¹⁶². Dados el nivel de desagregación con que se presenta la información presupuestaria y los cambios en los nombres de los programas que se producen año a año, no podemos distinguir cómo se distribuye esta inversión en los distintos distritos. Por último, cabe señalar que, aún sin hacerse ajustes por inflación (que en el total del período acumuló un 589%), el costo fiscal derivado de las exenciones impositivas (como vimos, más de \$6 mil millones a precios corrientes) es mucho mayor que el gasto destinado a las reparticiones encargadas del sostenimiento cotidiano de la política.

7.1.3. Las inversiones destinadas a obra pública en las áreas de los distritos

Un tercer elemento que permite aproximarnos a la inversión pública vinculada a los distritos refiere a la obra pública destinada a potenciar las ventajas competitivas –en términos de Porter (1995)– de las áreas de intervención. Como advierte un funcionario involucrado en el diseño de la política, el “clima de negocios” abarca mucho más que la garantía de rentabilidad:

Lo importante es crear un buen clima de negocios y un buen ambiente. Un buen ambiente en sentido amplio. No solamente que invertir sea bueno, que se gane plata, sino que además el gerente quiera venir, que el lugar sea lindo, que tenga buenas escuelas. Un montón de cosas que hacen al “clima de negocios” (Entrevista a ex subsecretario de Inversiones MDE, 2015).

De ahí que los incentivos y estrategias desplegadas por el gobierno local –analizadas en esta tercera parte– se refuercen con iniciativas públicas de renovación urbana, que dan cuenta del esfuerzo del

162 Esta cifra se alcanza a partir de sumar los gastos devengados cada año para cada uno de los programas que tienen entre sus objetivos la implementación de la política de distritos, programas que analizamos a lo largo de este apartado. Se trata de cifras ajustadas por inflación, con referencia a precios de diciembre de 2018. Para mayor información, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

Estado *facilitador* para convertir a estas zonas de la ciudad en sitios atractivos para la localización del capital. Se observa, en todos los casos, una fuerte inversión pública en infraestructura, transporte, seguridad y espacio público (Goicoechea, 2016; Arqueros Mejica y Gonzalez Redondo, 2017). Sin embargo, estas intervenciones no se despliegan de manera uniforme en el tiempo ni en el territorio, sino que se articulan con los procesos previos de renovación de cada zona (ver capítulo 2), montándose sobre objetos, proyectos e institucionalidades heredadas (Gonzalez Redondo, 2018). Para estimar la inversión en obra pública recurrimos, por un lado, al análisis de los planes plurianuales de inversión (PPI) presentados cada año por el poder ejecutivo local junto con el proyecto de ley de presupuesto; y, por el otro, a información del GCBA sobre las obras públicas llevadas a cabo en la ciudad desde el año 2011¹⁶³.

Los PPI nos permiten ver la inversión proyectada a tres años por el GCBA en distintos programas, con distinto nivel de desagregación y –no siempre– con su ubicación geográfica. De ahí que el análisis sea una estimación y presente algunas limitaciones, a saber: a) se trata de una proyección y no de la inversión efectivamente realizada (que analizamos a partir de otra información más adelante); b) es posible que haya subestimaciones dado que muchos de los programas no tienen referencia a su ubicación geográfica¹⁶⁴. En nuestro análisis solo incluimos aquellas inversiones proyectadas que tienen una referencia o vínculo explícito, por su ubicación geográfica, con los distritos¹⁶⁵. Trabajamos con los PPI elaborados entre 2008 y 2019¹⁶⁶, considerando –sobre todo– las inversiones proyectadas por la Jefatura de Gobierno, la Jefatura de Gabinete y los ministerios de Desarrollo Urbano, Justicia y Seguridad, Ambiente y Espacio Público, Cultura, Desarrollo Económico y Modernización¹⁶⁷.

163 Elaborada por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Fecha de elaboración: 03/06/2019. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/ba-obras>.

164 Algunas de las inversiones que no aparecen desagregadas por ubicación geográfica y que, por tanto, no incorporamos en el análisis son, por ejemplo, la extensión de wi-fi, las inversiones en transporte, como Metrobus, ciclovías, etc.; algunas inversiones en espacio público como arbolado y mobiliario urbano, etc.

165 Esto significa que incluimos inversiones proyectadas en las áreas geográficas de los distritos y en sus alrededores, como pueden ser las obras en la Villa 21-24 (imputada al distrito tecnológico), espacios públicos cercanos a los distritos, etc.

166 No incluimos el PPI 2009-2011 por no encontrarse disponible.

167 Excluimos las inversiones proyectadas por los ministerios de Educación y Salud con el fin de no sobre estimar las cifras, debido a las obras regulares de

Si observamos las inversiones proyectadas en el total de los PPI analizados (ver tabla 2), vemos que el tecnológico concentra la mayor proporción, debido a la extensión de la línea H del subte que impacta directamente en el área del distrito y resulta una condición indispensable para la radicación de empresas TIC. Con cifras mucho menores, le sigue el distrito de las artes (con \$12 mil millones), y luego, muy por debajo, el distrito del diseño (con \$1,5 mil millones). Las obras vinculadas al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (agrupadas como “Acumar”, con \$8,5 mil millones), así como los montos destinados al mantenimiento del espacio público de la comuna 4 (agrupada como “Todos”, con 3,7 mil millones) impactan en los tres distritos. Bajo el concepto “habitacional” se engloban las partidas asignadas anualmente a los programas habitacionales gestionados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC): Rehabilitación de La Boca y Recuperación de Conventillos (en el caso del distrito de las artes); Rehabilitación Colonia Solá (distrito del diseño) y Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales del IVC (en el distrito tecnológico). Los conceptos vinculados a infraestructura en el DA y en el DDi también corresponden a asignaciones anuales destinadas a la operación y mantenimiento de bombas de agua de La Boca y Barracas.

Excluyendo las obras del subte y estas asignaciones constantes (vinculadas a lo habitacional y la infraestructura), advertimos que los datos se modifican sustantivamente (ver gráfico 4). Así, observamos que el distrito con mayor inversión proyectada es el de las artes (con \$4,9 mil millones), fundamentalmente destinada a la rehabilitación de inmuebles patrimoniales y/o con destino cultural. Luego, le sigue la inversión que abarca a los tres distritos bajo análisis con \$3,7 mil millones destinados, principalmente, al mantenimiento del espacio público de la comuna 4. Con montos muy por debajo, aparece el distrito tecnológico, con \$629 millones, destinados mayormente al reacondicionamiento de espacios públicos (52%) y verdes (20%) y a obras asociadas a la instalación de oficinas públicas (14%). Y, por último, el distrito del diseño, con una inversión proyectada de \$301 millones, de los cuales el 53% corresponde a la rehabilitación y mantenimiento edilicio del Centro Metropolitano del Diseño y el 47% a la puesta en valor de espacios públicos.

mantenimiento que suele haber en escuelas y centros de salud.

Tabla 2. Inversión total proyectada por distrito, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018

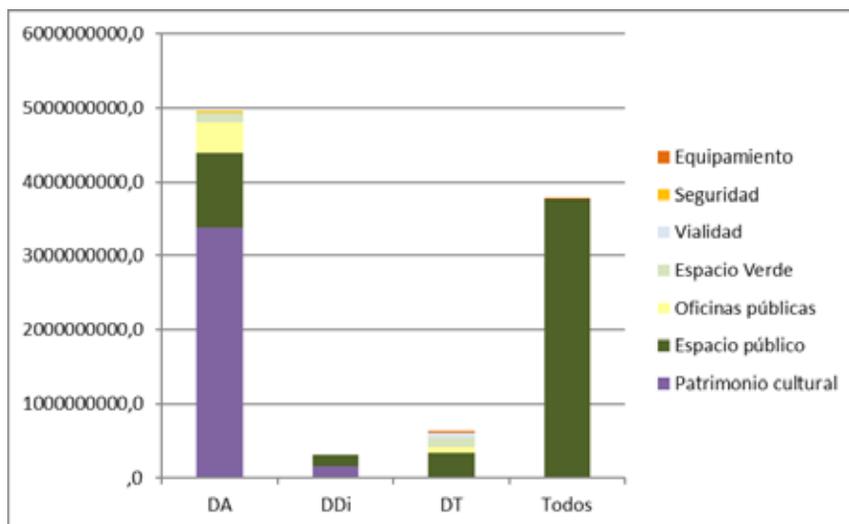
	DA	DDi	DT
Transporte			107.266.141.496
Infraestructura	832.315.513	832.315.513	
Habitacional	6.604.236.329	347.046.539	312.864.533
Espacio público	1.006.844.916	142.103.681	327.634.358
Oficinas públicas	419.263.127		86.374.854
Patrimonio cultural	3.378.134.750	159.761.700	
Espacio Verde	131.250.967		123.892.783
Vialidad			67.605.238
Seguridad	20.210.560		
Equipamiento			23.751.910
Total	12.392.256.162	1.481.227.433	108.208.265.172

	Todos	Acumar*	Total
Transporte			107.266.141.496
Infraestructura		7.006.108.976	8.670.740.002
Habitacional			7.264.147.402
Espacio público	3.766.267.566	1.519.638.560	6.762.489.080
Oficinas públicas			505.637.981
Patrimonio cultural			3.537.896.450
Espacio Verde		5.340.674	260.484.424
Vialidad			67.605.238
Seguridad			20.210.560
Equipamiento	2.492.094		26.244.005
Total	3.768.759.660	8.531.088.210	134.381.596.638

* Los datos volcados en esta columna corresponden a obras vinculadas al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, en el marco de la causa Mendoza. Los incluimos en el total de inversión proyectada por tener un impacto directo en las áreas de los distritos (capítulo 2).

Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019.

Gráfico 4. Inversión total proyectada por distrito, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018 (excluyendo posibles distorsiones)*



* Se excluyen las inversiones destinadas a política habitacional, infraestructura y transporte.

Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019. Para profundizar, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

En el gráfico 5, en el que excluimos los conceptos de transporte, infraestructura y habitacional, observamos que la evolución de la inversión proyectada es dispar. Los mayores valores imputados al DA en los primeros tres PPI analizados responde, fundamentalmente, a la rehabilitación de inmuebles patrimoniales de dominio público destinados a un uso cultural, como la Usina del Arte, el Museo de Arte Moderno, el Teatro de la Ribera, etc. Una vez realizadas estas obras, vemos que la inversión proyectada para el área del distrito de las artes cae pronunciadamente ocupando una proporción menor en los siguientes PPI. El leve aumento en la inversión proyectada para el DA en los PPI 2015-2016 y 2016-2017 obedece a las obras de reacondicionamiento de la ex Fábrica Canale, donde se instalaron a principios de 2017 algunos ministerios del GCBA. También se observa un aumento en la inversión proyectada en el último PPI para el área del DA que responde exclusivamente

al reacondicionamiento de un inmueble para instalar un depósito de escenografías del Teatro Colón.

Las obras vinculadas al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (agrupadas como “Acumar”) y aquellas que impactan en toda la comuna 4 y, por tanto, en los tres distritos analizados (referidas como “Todos”) concentran una proporción importante de las inversiones proyectadas a partir del PPI 2013-2015. En el primer caso, se trata de obras de acondicionamiento del espacio público de la ribera del Riachuelo (recordemos que las obras de infraestructura fueron excluidas para evitar distorsiones). En el segundo, en tanto, corresponde fundamentalmente a la inversión destinada al mantenimiento y puesta en valor del espacio público de la comuna 4.

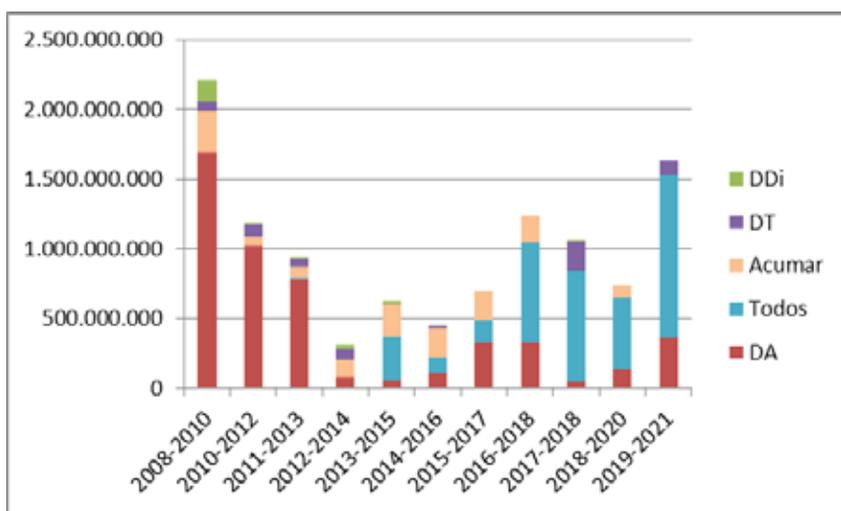
Con una proporción bastante menor, las inversiones proyectadas para el área del DT oscilan a lo largo de la serie. Las cifras responden a las distintas obras proyectadas para cada período, entre ellas: la demolición parcial y el reacondicionamiento de la ex cárcel de Caseros (PPI 2008-2010 y 2010-2012)¹⁶⁸; la puesta en valor del espacio público del DT (PPI 2011-2013 y 2012-2014); la renovación del Parque Patricios y la creación del denominado Parque Urbano a lo largo de la Av. Amancio Alcorta (PPI 2017-2018); y la realización del Parque Estación Buenos Aires en el área de los nuevos edificios de vivienda multifamiliar realizados por el PRO.CRE.AR en la estación Buenos Aires del ferrocarril Belgrano Sur (PPI 2019-2021). Por último, el distrito del diseño casi no presenta inversiones proyectadas, con excepción de las obras para la remodelación del CMD (PPI 2008-2010) e intervenciones menores de puesta en valor del espacio público (PPI 2010-2012 a 2013-2015), coincidiendo con las narrativas sobre este distrito que analizamos en el segundo apartado de este capítulo.

En líneas generales vemos que, con excepción de las grandes sumas destinadas a la extensión de la línea H, las inversiones orientadas a la puesta en valor del espacio público y de los inmuebles patrimoniales y culturales ocupan la mayor proporción para las áreas de los distritos. Las primeras apuntan a embellecer el entorno y mejorar las amenidades urbanas para los nuevos visitantes-consumidores. Las segundas, concentradas fundamentalmente en

168 Si bien la inversión está incluida en los PPI 2008-2010 y 2010-2012, la obra, hacia fines de, todavía no había sido realizada. Estaba pautada para fines de 2019 e implica la demolición parcial de la cárcel y su reacondicionamiento (protegiendo las áreas patrimoniales), para alojar allí las oficinas del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Administración General de Ingresos Públicos (AGIP).

el distrito de las artes, constituyen una condición de posibilidad para la creación del distrito, en la medida en que amplían y revalorizan la oferta cultural pública que sirve de base para la atracción de la oferta privada. De hecho, en este caso vemos cómo la puesta en valor de inmuebles patrimoniales destinados al uso cultural antecede la creación del distrito.

Gráfico 5. Evolución de la inversión proyectada en el área de cada distrito, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018 (excluyendo posibles distorsiones)*



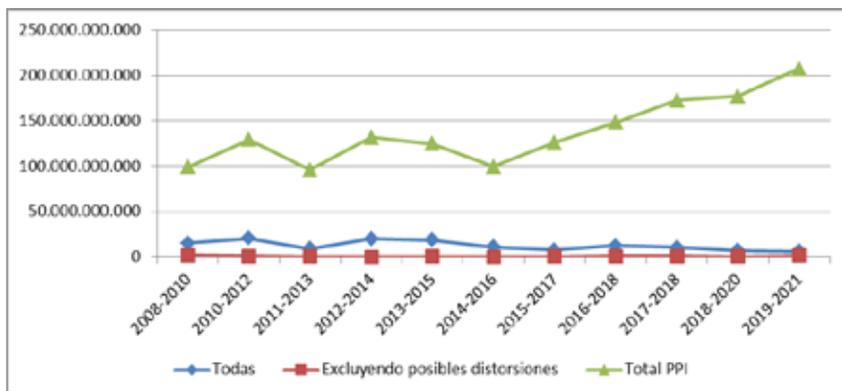
* Se excluyen las inversiones destinadas a política habitacional, infraestructura y transporte.

Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019. Para profundizar, consultar el anexo metodológico del capítulo 7.

De todas formas, como se observa en el gráfico 6, el total de la inversión proyectada en las áreas de los distritos resulta limitada comparada con el total de inversión proyectada en cada PPI. En sintonía con los cambios de prioridades en la agenda pública del gobierno local, vemos que se mantiene entre el 10% y el 16% para la primera mitad de la serie y luego cae considerablemente hacia la segunda mitad, manteniéndose –con excepción del PPI

2016–2018- por debajo del 6%. Si quitamos las inversiones vinculadas a la extensión de la línea H, los programas habitacionales del IVC y las obras de infraestructura de la cuenca Matanza-Riachuelo, la proporción es mucho menor (línea roja). Si bien este análisis nos permite aproximarnos a la inversión involucrada en los distritos, es necesario advertir que tiene algunos límites, sobre todo por las posibles subestimaciones derivadas de la falta de desagregación de la información analizada en este caso. Para complementar esto y subsanar posibles errores, a continuación analizamos las inversiones efectivamente realizadas en las áreas de los distritos, a partir de información sobre obra pública proporcionada por el GCBA para el período 2011-2019.

Gráfico 6. Evolución del total de la inversión proyectada vinculada a los distritos, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018



Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019.

La tabla 3 muestra las inversiones efectivamente realizadas en las áreas de los distritos de la comuna 4 y su entorno, y las obras en el marco de Acumar, entre los años 2011 y 2019. Este análisis se complementa con el de los PPI, dado que permite advertir, a su vez, las inversiones en equipamiento sanitario, educativo y recreativo (ya sea remodelaciones u obra nueva). Sin embargo, no aparecen aquí otro tipo de inversiones (que analizamos anteriormente), como los programas habitacionales de La Boca y la puesta en valor de edificios patrimoniales destinados a usos culturales (como vimos para el caso del DA). Tampoco aparecen aquí las grandes inversiones

involucradas en la extensión de la línea H que afectó directamente al distrito tecnológico¹⁶⁹. Ambos análisis no tienen la intención de comparar lo proyectado y lo realizado, dado que el nivel de desagregación de la información no lo permite. Por lo contrario, resultan análisis complementarios orientados a aproximarnos mejor a la inversión pública involucrada en los distritos tecnológico, de las artes y del diseño.

Como se observa en la tabla 3, la mayor inversión corresponde a las obras de la cuenca Matanza-Riachuelo, y estuvo destinada a la relocalización de los hogares que habitaban al margen de la ribera y a intervenciones orientadas a volver transitable el camino de sirga. En segundo lugar, el distrito de las artes y sus áreas aledañas concentran gran parte de la inversión (el 56% excluyendo Acumar), principalmente en obras hidráulicas para la prevención de inundaciones; luego en oficinas públicas (el reacondicionamiento del Edificio Lezama) y posteriormente en espacio público (la mayoría son intervenciones incluidas en el Plan Maestro del DA, ver mapa 3: Dique 0, la puesta en valor de Caminito y de las calles Necochea, Pedro de Mendoza, Alte. Brown y Av. Patricios). Llama la atención que tanto las inversiones en oficinas públicas como en espacio público superan el conjunto de las inversiones destinadas a todos los equipamientos (incluyendo las remodelaciones).

El distrito tecnológico y su entorno, en tanto, concentran el 34% de la inversión, destinada en un 42% a obras de remodelación y mejoras de servicios en distintos centros de salud. Esto es esperable dado que se trata de una zona que congrega grandes hospitales públicos, tales como el Hospital Penna, el Muñiz y el Udaondo. También se advierte una importante inversión en obras de refacción en escuelas públicas y la creación de cuatro establecimientos educativos nuevos, en el marco del Plan 54 Nuevas Escuelas. La inversión en seguridad (11%) refiere a la construcción de oficinas para la instalación de la Jefatura de la Policía de la Ciudad; y un 15% estuvo destinado a la puesta en valor de parques, plazas y veredas.

El distrito del diseño y sus áreas cercanas concentran únicamente un 10% de la inversión total analizada, lo que representa –por ejemplo– un 17% de la inversión destinada al distrito de las artes, y un 29% de la orientada al tecnológico. La mayor parte de la inversión

169 Es de esperar que esto último no aparezca, dado que este listado de obras incorpora las intervenciones desde 2011 y los montos destinados a la rehabilitación de la Usina del Arte, el Museo de Arte Moderno y el Teatro de la Ribera, y a las obras de extensión de la línea H son previos (PPI 2008 a 2011).

está vinculada a obras de mantenimiento y remodelación de los hospitales públicos de la zona aledaña (principalmente el Borda y el Moyano). La inversión en oficinas públicas estuvo únicamente destinada a obras de refacción de la subsede de la comuna 4; mientras que la de espacio público se destinó a la puesta en valor de la Av. Montes de Oca, principal arteria comercial de Barracas y zona más consolidada del distrito. Las inversiones destinadas al Centro Metropolitano del Diseño (CMD), que en el análisis de los PPI se llevó la mayor proporción, no son observables aquí por ser previas al comienzo de la serie (2011).

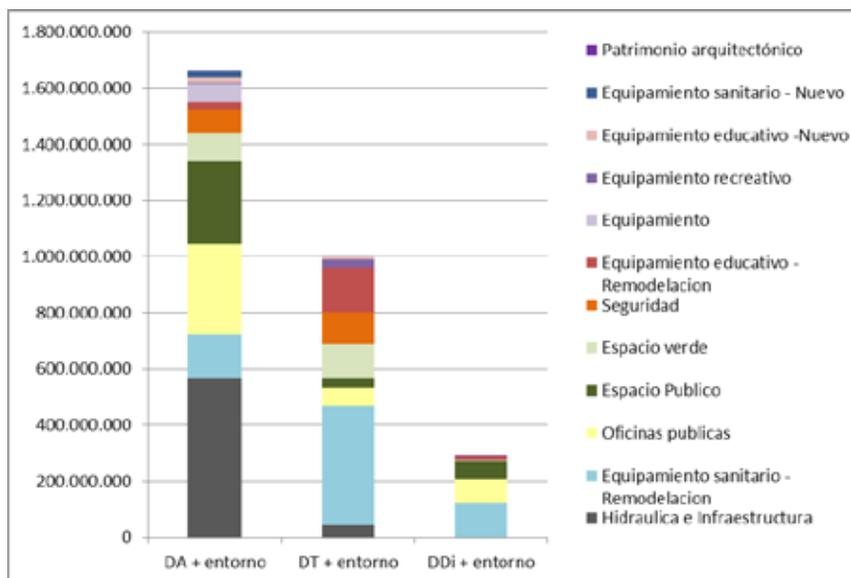
Tabla 3. Inversión acumulada en obras públicas en las áreas de los distritos y sus alrededores (2011-2019), en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018

	DA	Entorno DA	DDI	Entorno DD
Habitacional				
Hidráulica e Infraestructura	567.438.957			
Equipamiento sanitario - Remodelación	107.016.108	49.312.439		122.335.300
Oficinas publicas	322.331.685		84.503.320	
Espacio Publico	294.719.470		50.778.880	15.872.140
Espacio verde	100.666.324	440.306	3.158.695	
Seguridad	2.897.657	80.632.840		
Equipamiento educativo – Remodelación	24.071.927	1.991.210	13.595.329	371.908
Equipamiento	65.190.973			
Equipamiento recreativo	2.169.565			
Equipamiento educativo – Nuevo	18.199.779			
Equipamiento sanitario – Nuevo	22.908.944			
Patrimonio arquitectónico		2.376.379		2.376.379
	1.527.611.389	134.753.173	152.036.225	140.955.727

	DT	Entorno DT	Acumar	Total
Habitacional			2.044.986.178	2.044.986.178
Hidráulica e Infraestructura	9.521.936	33.676.438	434.409.852	1.045.047.183
Equipamiento sanitario - Remodelación	163.865.533	259.178.306		701.707.686
Oficinas publicas	64.999.752			471.834.756
Espacio Publico	16.573.704	20.647.060		398.591.254
Espacio verde	51.443.073	67.886.802		223.595.200
Seguridad		115.166.437		198.696.934
Equipamiento educativo – Remodelación	8.142.603	148.233.670		196.406.647
Equipamiento				65.190.973
Equipamiento recreativo	26.307.920	3.416.601		31.894.086
Equipamiento educativo – Nuevo		10.063.085		28.262.864
Equipamiento sanitario – Nuevo				22.908.944
Patrimonio arquitectónico				4.752.758
	340.854.521	658.268.399	2.479.396.030	5.433.875.464

Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Fecha de elaboración: 03/06/2019. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/ba-obras>. Fecha de captura: 04/09/2019.

Gráfico 7. Inversión acumulada en obras públicas en las áreas de los distritos y sus alrededores (2011-2019), en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018



Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Fecha de elaboración: 03/06/2019. Disponible en: <https://data.buenosaires.gov.ar/dataset/ba-obras>. Fecha de captura: 04/09/2019.

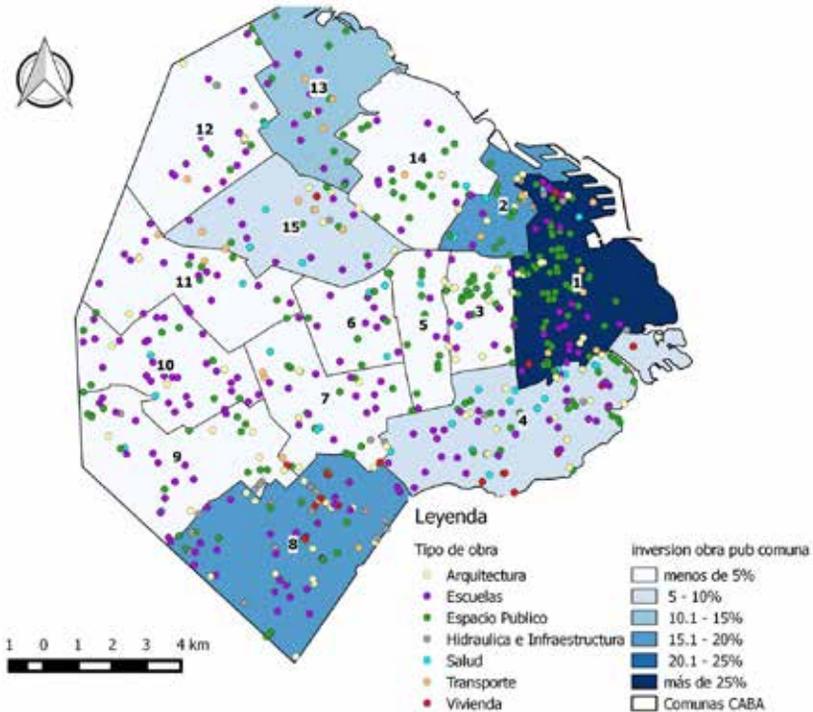
La proporción de la inversión destinada al total de las áreas de los distritos y sus zonas aledañas es relativamente baja comparada con el total de la inversión en obras públicas para toda la ciudad durante el período 2011-2019, representando solo un 6%. Si observamos la inversión por comunas (mapa 1)¹⁷⁰, vemos que en general es muy dispar y heterogénea, y que la mayor proporción se concentra en las comunas 1, 2, 8 y 13. Se destacan, en cada caso, las obras del Paseo + del Bajo y la urbanización de las villas 31 y 31bis y Rodrigo Bueno (comuna 1); la extensión de la línea H del subte hasta la Facultad de Derecho, la realización de la nueva traza de la autopista Illia y la creación de un nuevo Centro de Exposiciones

¹⁷⁰ En los anexos del capítulo 7, se pone a disposición una tabla con los totales invertidos por comuna y por distrito.

(comuna 2); la construcción de la Villa y el Parque Olímpico y la urbanización de la villa 20 (comuna 8); y las obras de la cuenca del arroyo Vega y el viaducto del tren de la línea Mitre (comuna 13). Muchas de estas obras se enmarcan en los procesos de urbanización de villas desplegados a partir de 2016 que, como vimos en el apartado anterior, señalan un cambio en la agenda pública y en las prioridades de la nueva gestión. Así, comparada con estas grandes obras, la inversión en obra pública en los barrios de los distritos resulta menor, de acuerdo con la información analizada que, como señalamos, tiene algunas limitaciones¹⁷¹.

171 Es preciso advertir una vez más que este análisis es una aproximación y que puede haber subestimaciones en los montos de las inversiones derivadas de la información analizada. El listado de obras provisto por el GCBA solo muestra el periodo 2011-2019 y para los primeros años se observan muy pocas inversiones, por lo que es probable que el listado no sea exhaustivo.

Mapa 1. Distribución por comuna de la inversión acumulada en obras públicas (2011-2019), en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018¹⁷²



Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Fecha de elaboración: 03/06/2019. Disponible en: <https://data.buenosaires.gov.ar/dataset/ba-obras>. Fecha de captura: 04/09/2019. Para profundizar, consultar anexos del capítulo 7.

En el mapa 2 observamos la distribución geográfica de las inversiones en obras públicas detalladas más arriba. Vemos, en el caso del distrito tecnológico, que la mayoría de ellas se concentra en las áreas ya consolidadas del barrio de Parque Patricios, sobre la Av. Caseros y sobre Av. Almagro donde se ubican tres hospitales

¹⁷² Agradecemos a Denise Brikman por facilitarnos el *shape* con la ubicación de las obras públicas.

públicos. Las obras más importantes y que, tal como se desprende de las entrevistas a empresarios, impactaron más fuerte en el desarrollo del distrito son aquellas dirigidas a mejorar los accesos y la conectividad del barrio, fundamentalmente la extensión de la línea H, con tres estaciones dentro del distrito (cuyas fechas de inauguración van de 2007 a 2013) y, en menor medida, la creación del Metrobus Sur (inaugurado en agosto de 2013) y el trazado de bicisendas (desde 2010) y la creciente instalación de estaciones de bicicletas públicas (nueve en total). Otras inversiones importantes que buscan potenciar los atributos de centralidad de esta zona de la ciudad son la ampliación del cableado de fibra óptica (requisito solicitado por las empresas TIC) y de la red de wi-fi; la “puesta en valor” del Parque Patricios y de otros espacios verdes del distrito; y, frente a este, la instalación de las oficinas de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad. Se observan, asimismo, obras en algunos hospitales y escuelas públicas de la zona; y la creación de cuatro nuevos jardines infantiles (dos de los cuales están en obra).

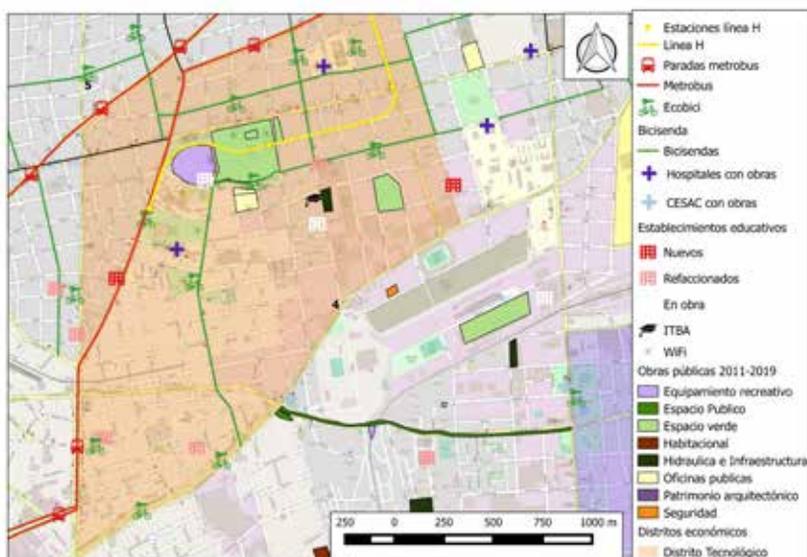
Mención aparte requiere el proyecto del Centro Metropolitano de Tecnología (CMT). Originalmente, este proyecto –ampliamente difundido por el gobierno local– abarcaba dos manzanas entre las calles Uspallata, Lavarden, Pedro Chuto y Zabaleta. Similar al CMD, este centro sería el epicentro del distrito tecnológico y albergaría las áreas públicas de gestión del DT, junto con el Consorcio del distrito (capítulo 8) y salas para capacitaciones, exposiciones y convenciones. Allí se llevaría a cabo el Plan Educativo del distrito tecnológico. Sin embargo, el proyecto quedó limitado a la cesión y venta de estos terrenos de dominio público a entes privados (Goicoechea, 2016). A través de la gestión de la Corporación Buenos Aires Sur, la manzana norte fue comprada por las empresas VISA y Banelco para la radicación de sus oficinas. La manzana sur, en tanto, fue cedida bajo el régimen de iniciativa privada a tres universidades privadas: la Universidad del Salvador, el CAECE y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) para que instalen allí sus respectivas sedes (Goicoechea, 2016). Hasta ahora, solo el ITBA está funcionando parcialmente en una parte del predio¹⁷³, mientras que las otras dos universidades no han avanzado en este sentido.

En los alrededores del distrito también se destacan algunas inversiones importantes, principalmente aquellas en el entorno de la

173 De hecho, en algunos casos, las empresas señalan que trabajan coordinadamente con otras universidades, en su mayoría públicas (la UBA, la UTN, la Universidad de La Matanza), para la formación de los perfiles que necesitan.

Estación Buenos Aires, donde se construyó un complejo de 2.396 departamentos en el marco del plan PRO.CRE.AR, inversiones que incluyen la creación de un parque público y de un establecimiento educativo y, frente al complejo, la radicación del Laboratorio de la Policía Científica de la Ciudad. A su vez, a unas pocas cuadras del distrito, sobre Av. Caseros, está proyectada la restauración de la ex cárcel de Caseros para instalar el Ministerio de Economía y Finanzas de la ciudad. A diferencia de lo que sucede en el distrito de las artes –que analizamos a continuación– en todos los casos estas obras proyectadas fueron finalizadas y son valoradas positivamente por los empresarios y agentes inmobiliarios (ver cuarta parte de este libro). Asimismo, como veremos en el capítulo 8, la distribución geográfica de estas inversiones coincide con la distribución de las nuevas empresas y emprendimientos inmobiliarios que se fueron instalando y desarrollando en el distrito.

Mapa 2. Distribución geográfica de las inversiones en obra pública en el distrito tecnológico (2007-2019)



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

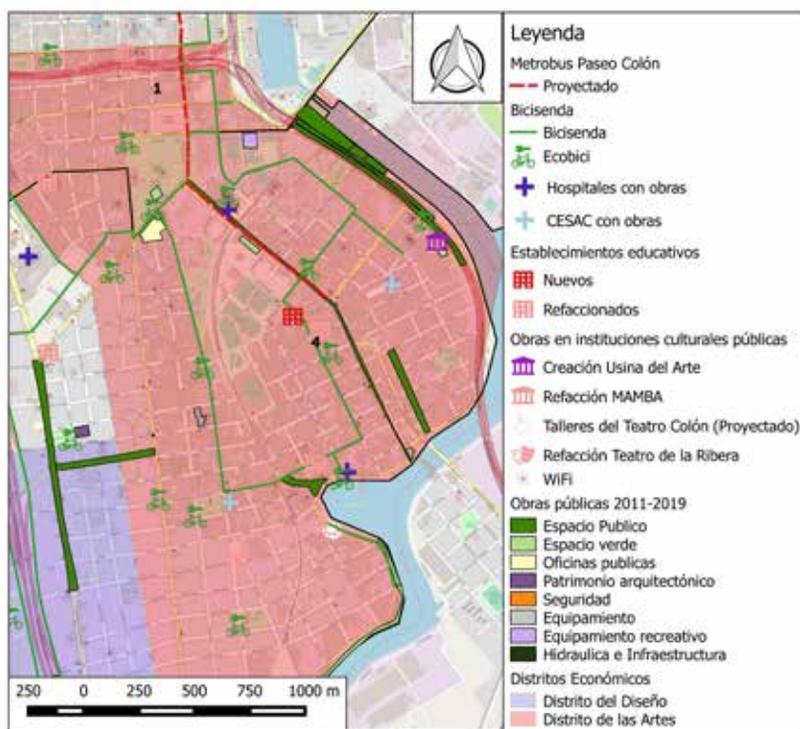
En el distrito de las artes, las inversiones en obra pública se distribuyen, principalmente, en tres sectores: el área del Parque Lezama, el entorno de la Usina del Arte y el enclave de Caminito y Vuelta de Rocha (ver mapa 3). En el primer caso, las inversiones se concentraron en la puesta en valor del parque y la rehabilitación de la ex fábrica Canale para la instalación de algunos ministerios del GCBA y la refacción del Museo de Arte Moderno (MAMBA). En el segundo sector, la mayor inversión fue la refuncionalización e instalación de la Usina del Arte; las obras del bajo autopista, denominadas Dique Cero (ver capítulo 9), que tienen como objetivo conectar Puerto Madero con Caminito; la creación de una nueva plaza frente a la Usina; y la intervención de las fachadas con murales, mediante el festival Color BA. En la zona de Caminito, en tanto, las inversiones incluyen la puesta en valor de fachadas de inmuebles patrimoniales y la creación de un paseo ribereño hacia el sur, en el marco del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. A su vez, en este sector está proyectada la instalación de un depósito del Teatro Colón en un inmueble de carácter patrimonial. También se advierten intervenciones en el principal eje comercial de la zona, la Av. Patricios. Sobre esta misma avenida está proyectada la extensión del Metrobus del Bajo, que estuvo interrumpida hasta mediados de 2019 por las dificultades para ensanchar la Av. Paseo Colón¹⁷⁴.

Del mapa 3 se desprende, también, que la mayoría de las obras se orientaron a la puesta en valor y refacción de algunos espacios públicos (en sintonía con los análisis previos), incluyendo la instalación de luminarias y cámaras de seguridad, y el acondicionamiento de veredas y calles. También se instaló la comisaría N°22 en el bajo autopista. Se observan, a su vez, algunas inversiones destinadas a obras en centros de salud y establecimientos educativos; y la creación de un jardín de infantes. Una obra que tiene un gran impacto en la conectividad del distrito es el Paseo de Bajo, inaugurado a mediados de 2019, que facilita y agiliza el acceso vehicular a esta zona de la ciudad. Por otro lado, si comparamos las obras proyectadas (mapa 4) –sintetizadas en el plan maestro del distrito, elaborado por diversos organismos del GCBA en 2014– y efectivamente concretadas (mapa 3), vemos algunas

174 Información disponible al respecto, en los siguientes sitios web: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/07/13/demoleran-otro-edificio-sobre-paseo-colon-para-avanzar-con-la-extension-del-metrobus-del-bajo-hasta-la-boca/> y <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201905/40738-el-metrobus-del-bajo-becien-se-terminara-en-2020.html>

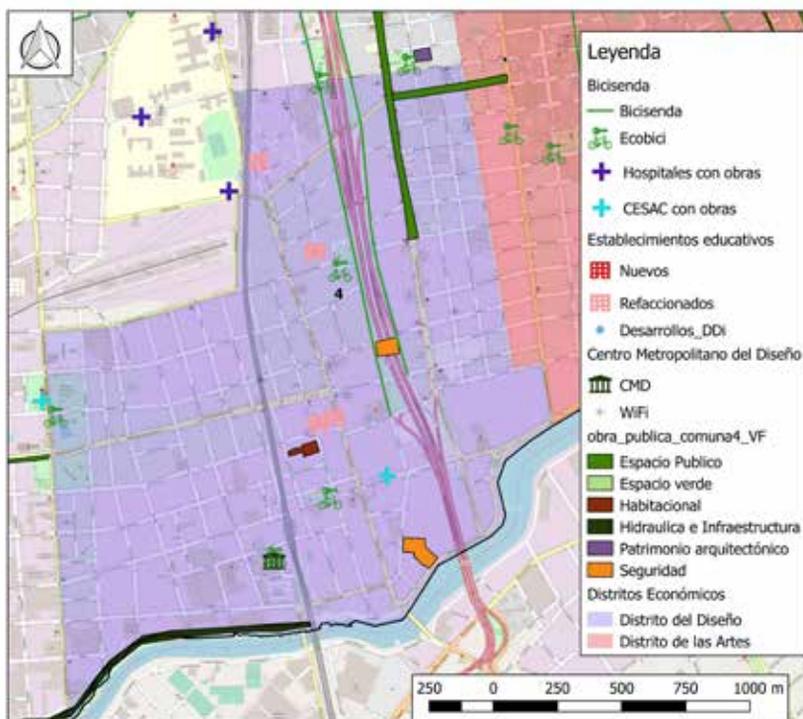
diferencias. Las principales se observan en el avance de las obras del Metrobus, del Dique Cero y de la denominada Experiencia Necochea que, como veremos en el capítulo 9, presentan ciertas dificultades.

Mapa 3. Distribución geográfica de las inversiones en obra pública en el distrito de las artes (2007-2019)



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

Mapa 5. Distribución geográfica de las inversiones en obra pública en el distrito del diseño (2007-2019)



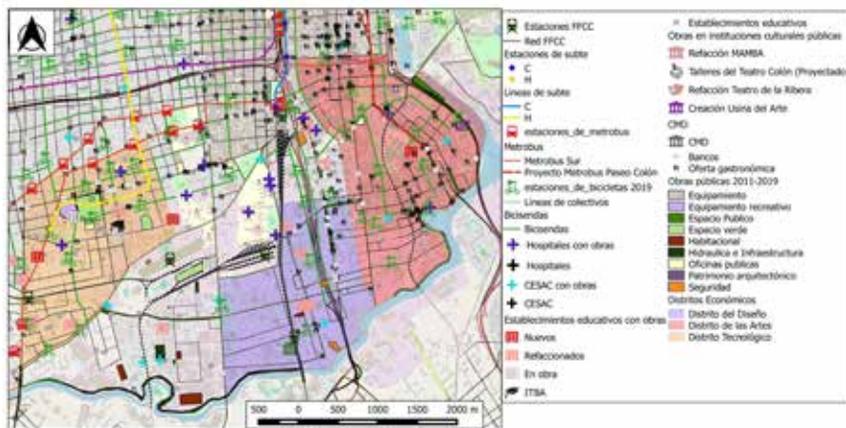
Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

Una visualización de los tres distritos en conjunto (mapa 6) permite advertir cómo la inversión en obra pública se distribuye de manera diferencial entre e intra distritos. Por un lado, observamos que el DT concentra la mayor proporción, si consideramos la extensión de la línea H; mientras que el distrito del diseño tiene la menor. A su vez, dentro de cada distrito, las inversiones públicas se despliegan mayormente en los sectores más consolidados, contribuyendo a potenciar los atributos de centralidad preexistentes en cada caso (líneas de transporte, equipamiento, servicios, comercios, etc.). En el otro extremo, se observan subsectores dentro de cada distrito en donde prácticamente no se han realizado inversiones: el extremo sudoeste del DDi (entre las vías del ferrocarril y la avenida Vélez

Sarsfield), el área sur de los distritos tecnológico y de las artes. En la cuarta parte del libro veremos que esta desigual distribución de la inversión pública es advertida por los distintos empresarios y agentes inmobiliarios entrevistados y que esto constituye un factor más a la hora de definir su ubicación dentro de cada distrito.

Esto se complementa con una inversión desigual en lo que respecta al costo fiscal de la política en cada caso. Como vimos en el apartado 1.1, el distrito tecnológico supuso un desembolso en exenciones impositivas (fundamentalmente IIBB) mucho mayor que en los otros dos casos. La menor cantidad de empresas radicadas en el DDi (que representan un 18% de las que se instalaron en el DT) –y el hecho de que la mayoría de los agentes culturales radicados en el DA estén exentos de IIBB– explica esta desigual distribución. Como veremos en la cuarta parte, el mayor o menor atractivo de los beneficios fiscales también impactó en la radicación de beneficiarios y en el rumbo que tomó cada distrito. Por último, como vimos, estos dos tipos de inversión (las exenciones y aquellas destinadas a obra pública) se complementaron con asignaciones presupuestarias para las áreas de gobierno encargadas de la ejecución de la política. Asignaciones que expresan el derrotero de la política de distritos, con un crecimiento sostenido entre 2009 y 2012, un amesetamiento entre 2013 y 2016; luego un aumento excepcional en 2017; para caer bruscamente para los años posteriores, en que los distritos perdieron peso en la agenda pública del gobierno local.

Mapa 6. Distribución geográfica de servicios y equipamientos, junto con las inversiones en obra pública en los tres distritos de la comuna 4



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA. Disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

7.2. La dimensión simbólica de la renovación urbana. Análisis de las narrativas sobre los distritos

Las intervenciones públicas analizadas hasta aquí se acompañan, como toda política de renovación urbana, de narrativas legitimadoras (Marcús y Vázquez, 2017; Marcús, Aquino, y Vázquez, 2016; Stanchieri y Aricó, 2013; Franquesa, 2007) que –en tanto prácticas discursivas que agregan o quitan valor a un espacio determinado– matizan el peso económico de estos proyectos y, a la vez, los presentan como algo necesario y positivo, y así buscan producir consensos en torno a los mismos (Franquesa, 2007: 128). A su vez, al intentar orientar y condicionar las prácticas espaciales de la ciudadanía (Thomasz, 2017), esta dimensión simbólica de la renovación urbana apunta a alcanzar el “desarrollo” de estas áreas de intervención, restringido a la atracción de nuevos visitantes, inversores y consumidores.

Esto se produce de manera diferencial en cada distrito y se articula con las narrativas preexistentes sobre estos barrios y con los procesos de renovación previos (capítulo 2). Las características de la actividad promovida en cada distrito y las inversiones desplegadas en cada caso (apartado 1 de este capítulo) también influyen en los

modos en que se produce la dimensión simbólica de la renovación. Así, las mayores dificultades para atraer empresas e inversiones a los distritos de las artes y del diseño (ver cuarta parte) incide en que, tanto en La Boca como en Barracas, la creación de los distritos se articule con políticas de activación patrimonial y turistificación que buscan atraer visitantes-consumidores; siguiendo el eje de las intervenciones precedentes (capítulo 2). Para ello, el gobierno local busca revertir la carga simbólica de estas áreas “deterioradas” proponiendo nuevas narrativas sobre el lugar.

7.2.1. Distrito de las artes

El distrito de las artes comprende dos barrios (San Telmo y La Boca) que suelen ser tematizados en los relatos oficiales como “históricos” y “emblemáticos”. Precisamente, su atraktividad turística se construye en torno a tal condición. A San Telmo se lo reconoce por ser parte del casco histórico de Buenos Aires y por conservar gran parte de su patrimonio arquitectónico. Esta tematización se apoya, por un lado, en objetos discursivos que remiten a su historicidad, como las “calles empedradas”, “las casas bajas”, “los patios con aljibe” que “sugieren una estampa detenida en el tiempo” y, por el otro, en la gran cantidad de inmuebles y bienes catalogados como patrimonio por su carácter histórico (ver Gonzalez Redondo, 2017).

La Boca también es presentado como un barrio “antiguo” y “emblemático”, destacando su origen portuario y la inmigración europea, aunque su atraktividad se sostiene en su singularidad (“un lugar único en el mundo”) y en atributos asociados a lo “pintoresco” y “auténtico”. Según los relatos oficiales que hacen alusión a la historia del barrio, estos atributos se deben a su proceso de conformación, en el que convivieron diversos sectores sociales, culturas y costumbres, lo que configuró un área “cuyos rasgos se diferenciaban claramente de los del resto de la ciudad” (GCBA, 2015: s/n). Este cruce de culturas propició un “lugar donde el arte no es un artículo de lujo sino una compañía omnipresente que dulcifica los avatares de la vida cotidiana” (GCBA, 2015: s/n). Así, los trabajadores portuarios de origen europeo y “los bohemios, pintores, escultores, músicos y cantantes” –que llegaron al barrio seducidos por su carácter “cosmopolita” – son los personajes centrales de los relatos oficiales sobre La Boca. Esta tematización del barrio se apoya en atracciones turísticas, también “singulares” y “únicas”, como el conjunto de conventillos reciclados de la calle-museo Caminito, la cancha del Club Boca Juniors y el Puente Transbordador.

Siguiendo a Thomazs (2017), esta imagen hegemónica positiva de La Boca –ampliamente difundida en guías de turismo y en obras artísticas y audiovisuales– convive con otra imagen que se constituye como su reverso y se construye en base a aspectos negativos, vinculados a la presencia de sectores populares, su hacinamiento en conventillos y viviendas multifamiliares (figura 2), y representaciones vinculadas a la falta de higiene y la delincuencia. Así,

mientras que la imagen boquense negativa se asocia al conflicto, la incivilidad y la contaminación; la imagen tradicional se vincula a la pureza en tanto construye una representación idílica y folklorizada del barrio que romantiza a los inmigrantes europeos y a la ya extinguida actividad portuaria e industrial local” (Thomazs, 2017: 77).

Se trata de representaciones que coexisten, se complementan y tensionan mutuamente; pero mientras la positiva se elabora sobre el enclave turístico tradicional (Caminito, Vuelta de Rocha, Bombonera, ver figuras 1 y 3), la negativa se focaliza en espacios considerados “peligrosos” (Barrio Chino, Plaza Solís, Calle Necochea, Bajoautopista).

En este distrito, la dimensión simbólica de la renovación se orienta, precisamente, a revertir esta imagen negativa que pesa sobre algunos sectores y habitantes de La Boca. Por tal motivo, todas las intervenciones que venimos describiendo se acompañan de un entramado discursivo que las legitima, un proceso de resemantización simbólico –en términos de Thomazs (2017)– que busca imponer un nuevo imaginario urbano en relación a este barrio. Siguiendo a esta autora, el nuevo imaginario se nutre de las representaciones pre-existentes, pero las subvierte, modifica y sobreimprime. El núcleo central sobre el que se apoya la construcción de esta nueva imagen es el arte, jerarquizando e hiper-visibilizando uno de los tradicionales residentes del barrio (los artistas plásticos) y omitiendo otros (los sectores populares). Una de las herramientas para la construcción de esta nueva imagen artística es seleccionar y recuperar solo una parte del pasado artístico del barrio –especialmente el legado de Quinquela Martín y del Grupo de La Boca–, destacando el valor estético y artístico de sus obras y omitiendo los procesos sociales y políticos que le dieron lugar y con los que las obras dialogaban; es decir, las condiciones de producción de dichas obras (Thomazs, 2017). Esta subversión del legado quinqueliano (Thomasz, 2017) se conjuga con la atracción de otro tipo de actores vinculados al mercado del arte y ajenos al barrio, tales como galerías de arte con proyección internacional, fundaciones de arte vinculadas a

empresas privadas y desarrollos inmobiliarios que –para obtener los beneficios impositivos– incorporan proyectos artísticos.

Así, en el distrito de las artes, las inversiones públicas se acompañan de una estrategia de comunicación y difusión que busca consolidar la nueva identidad del distrito (figura 4), subvirtiendo las identidades barriales que lo preexisten. Mientras que la imagen tradicional “pintoresca” sigue vigente para atraer turismo internacional al enclave de Caminito; la nueva imagen ligada al arte se orienta a atraer visitantes locales (ver Gonzalez Bracco y Kotschack, 2017), público de “nicho” y, fundamentalmente, inversores ligados al mercado artístico e inmobiliario, ampliando la zona de renovación hacia el eje de San Telmo y Puerto Madero. De este modo, se construye discursivamente una continuidad sin fisuras entre el “acervo cultural y artístico” de La Boca y el proceso de renovación actual, basado en el arte. En este proceso, se omiten los conflictos que se suscitan en torno a esta propuesta y se invisibilizan las problemáticas que golpean a grandes sectores del barrio (capítulos 2 y 9).

Figuras 1, 2, 3 y 4. Contrastes del distrito de las artes

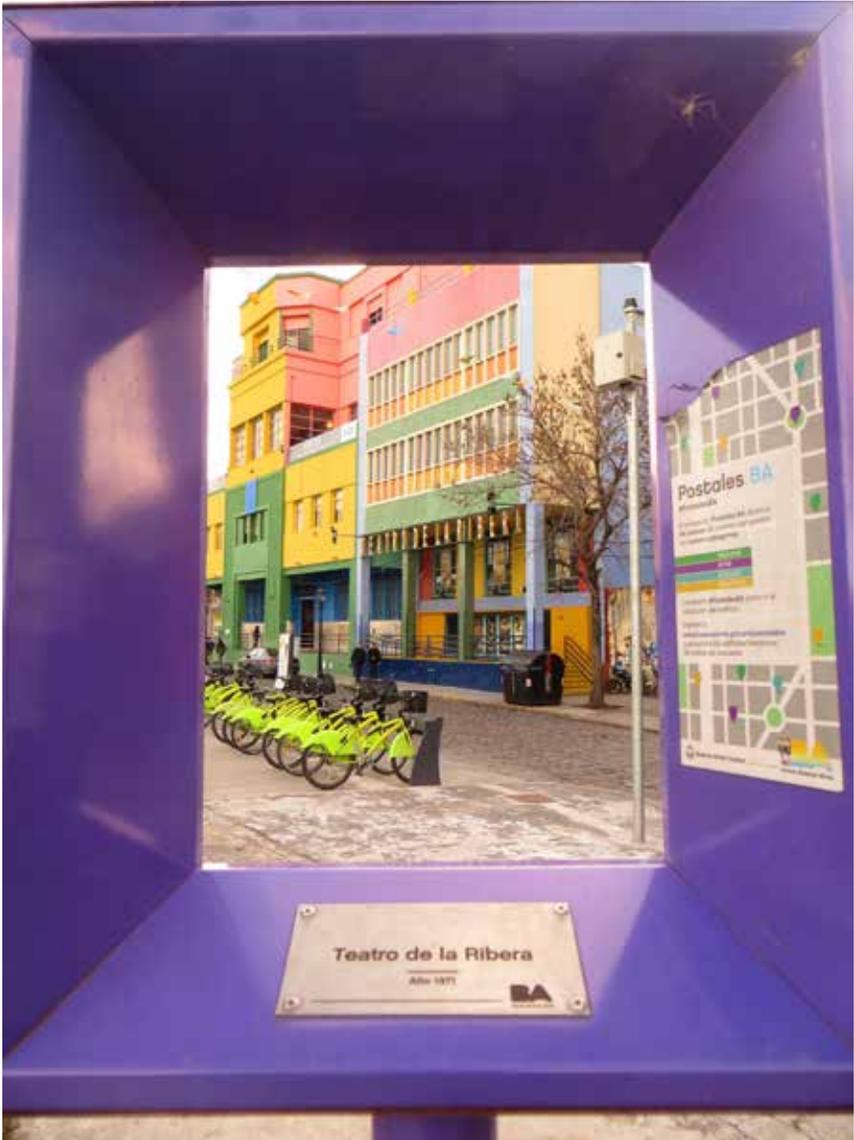


Figura 1. Mobiliario urbano que señala una “postal” del barrio de La Boca.



Figura 2. Conventillo y terreno baldío, de fondo la cancha del Club Boca Juniors.



Figura 3. Conventillo rehabilitado con los colores boquenses, frente a la cancha del club.



Figura 4. Señalética con la nueva identidad del distrito.

Fuente de las figuras 1. 2. 3 y 4: archivo propio (2018 y 2019).

7.2.2. Distrito del diseño

El distrito del diseño apunta a la renovación urbana del sector suroeste de Barracas, hasta entonces, de escaso interés para el sector privado. Barracas es un barrio heterogéneo, donde los sectores residenciales conviven con galpones, grandes infraestructuras y equipamientos públicos. Al igual que muchos barrios del sur de la ciudad, suele ser presentado en un relato que tiene una secuencia cronológica de pasado, quiebre o transformación y presente. Se construye un pasado idílico, ligado primero a su origen noble de “quintas y mansiones de la clase alta porteña” (ver Gonzalez Redondo, 2017) que fueron abandonadas a fines de siglo XIX por el ciclo de epidemias de distintas enfermedades; y posteriormente a un período de auge industrial “que nunca se consolidó” (MCBA, 1992; 1998). En estos relatos sobre la historia del barrio, el nuevo período de auge vinculado a la actividad industrial –en el que Barracas tiene un rol “protagónico”, “sinónimo de progreso y desarrollo” (MCBA, 1992; 1998) – se interrumpe a partir de los años setenta, con la transformación de la actividad económica de la ciudad, y deja un presente “deteriorado”, “contaminado”, “en estado de abandono” y con “problemas de relación con el resto de la ciudad” (ver Gonzalez Redondo, 2018; 2019; Hernández, 2015).

Resaltando su valor patrimonial y cultural y utilizando el diseño, el arte urbano y el patrimonio industrial como principales recursos (Hernández, 2017), el distrito –y las intervenciones que engloba– se presenta como una nueva propuesta para “recuperar” y “revitalizar” este sector “olvidado” de Barracas. Aquí, el diseño como industria creativa cumple varias funciones. En primer lugar, retomando las premisas de la economía creativa, se presenta como una solución al deterioro del barrio y se propone como una actividad promotora de empleo y desarrollo, que viene a representar una continuidad natural –una transición armónica y sin conflictos– con el pasado fabril (Hernandez, 2017). La propuesta es que las nuevas industrias creativas ligadas al diseño se instalen en los viejos inmuebles industriales “vacíos”.

Por otro lado, el diseño se presenta como una disciplina adecuada para intervenir y “embellecer” el espacio urbano, dando color a esta zona “gris” de la ciudad (Hernandez, 2016; 2017). A la vez, esta intervención en el espacio público es convertida en un atractivo, tanto para turistas (locales e internacionales) –con la generación, por ejemplo, de una visita guiada específica sobre arte urbano en

Barracas–, como para potenciales inversores que podrían acercarse a partir de la atracción de nuevos consumidores (ver figuras 5 y 7). Al igual que en el distrito de las artes, la generación de eventos y recorridos temáticos en esta zona de la ciudad, como Casa FOA, Mirar Barracas (2014), La Noche de los Museos, Open House (2015), también se orienta en este sentido. En este proceso, el Centro Metropolitano del Diseño (figura 5) –como sede y eje del distrito– cumple un rol fundamental (Hernández, 2017). Edificio catalogado con valor patrimonial por su arquitectura industrial–y presentado como atractivo turístico – es el espacio donde se desarrollan varios de los eventos y actividades que buscan atraer visitantes-consumidores al barrio. No es casual que justo en su entorno se hayan desarrollado las intervenciones de *graffitis* y murales más grandes y llamativas del barrio (Hernández, 2017).

Como anticipamos, el patrimonio industrial es otro de los ejes sobre los que se apoya la renovación de Barracas. A partir de 2005, con la primera edición de Casa FOA en la ex fábrica Piccaluga (ahora Barracas Central, ver figura 6)¹⁷⁶, las antiguas fábricas se convierten en el emblema de Barracas. En este contexto, inversores inmobiliarios y organismos del GCBA comienzan a movilizar la categoría de patrimonio industrial. Por un lado, esta categoría sirve para legitimar los proyectos inmobiliarios de refuncionalización, unificando el interés de los desarrolladores orientados por la lógica de la ganancia con la demanda de las organizaciones vecinales que hacen uso del patrimonio para evitar la densificación y verticalización del barrio (Hernández, 2015; 2017). Así, en este caso particular, la noción de patrimonio industrial permite unificar tres lógicas de acción y posicionamientos que suelen ser divergentes, las del Estado, el sector privado y los movimientos sociales (García Canclini, 1993).

De manera complementaria, la categoría de patrimonio industrial contribuye a construir una imagen distintiva y singular del barrio que, apoyándose en determinados edificios emblemáticos, refuerza la identidad “industrial” de Barracas que opera como valor que mejora sus condiciones de atractividad y busca la atracción de visitantes-consumidores. Como sostiene Choay (1992), la ampliación de la idea de patrimonio incorporando edificios y objetos de la

176 Las sucesivas ediciones de Casa FOA en distintas fábricas refuncionalizadas de Barracas, ex Piccaluga en 2005 (Barracas Central, 2005), ex Canale en 2006 (ahora sede de GCBA), ex Mercado del Pescado en 2011 (actual CMD), ex Alpargatas en 2012 (ahora Molina Ciudad) cumplieron un rol fundamental en el peso creciente otorgado a la categoría de patrimonio industrial (Hernández, 2015).

época industrial está estrechamente vinculada a la expansión del turismo cultural en las ciudades y a la confianza en esta actividad como motor de crecimiento económico. De este modo, en el proceso de renovación de Barracas, el patrimonio industrial opera como doble recurso para la valorización de la zona: como nuevo producto inmobiliario y, a la vez, como atractivo turístico.

La construcción de una nueva imagen requiere, a la vez, invisibilizar algunos rasgos y actores de las áreas sujetas a renovación. En este caso, por un lado, se oculta la historia de lucha de los trabajadores de las fábricas que habitaban el espacio barrial (Hernández, 2017) y la problemática habitacional que afecta a los residentes de las villas y asentamientos de Barracas. Asimismo, se produce un *vaciamiento simbólico* que presenta como “vacíos” algunos espacios que, por lo contrario, contienen actividades “no deseadas”, como el caso de los hospitales psicoasistenciales (ver Gonzalez Redondo, 2019) y los galpones linderos al Riachuelo que concentran actividades logísticas. Por último, como se analiza en los trabajos de Hernández (2015; 2017) y Gonzalez Redondo (2018; 2019), el entramado discursivo que acompaña la renovación del barrio de Barracas omite las condiciones históricas y los actores concretos que condujeron al “deterioro” del barrio y presenta las intervenciones actuales como libres de conflicto.

Figuras 5, 6 y 7. Contrastes del distrito del diseño



Figura 5. Mobiliario urbano sobre del CMD.



Figura 6. Fábrica ex Piccaluga refuncionalizada y renombrada como Barracas Central.



Figura 7. Viviendas de la estación Colonia Solá.

Fuente de las figuras 5. 6 y 7: archivo propio, 2016 (excepto la imagen de Barracas Central, recuperada de un sitio web).

7.2.3. Distrito tecnológico

El mayor avance del distrito tecnológico, tanto por una cuestión temporal, como por la mayor facilidad para atraer empresas (ver cuarta parte), hace que, en este caso, la renovación no requiera ser apuntalada por políticas de activación patrimonial y turística. El hecho de que aquí los potenciales visitantes-consumidores sean los propios trabajadores de las empresas TIC, con buenos salarios y capacidad de consumo, hace que los factores artísticos, culturales, patrimoniales y turísticos queden relegados a un segundo plano. Esto es visible, por ejemplo, en los eventos realizados en el marco del distrito orientados exclusivamente a la industria TIC (Rondas de negocios, Makers in BA, entre otros), a diferencia de aquellos que buscan atraer turistas locales e internacionales, como sucede en los otros casos. Otro rasgo que también incide en la narrativa legitimadora que se construye en torno al DT es el tratamiento que se le da a los galpones e inmuebles industriales que, al igual que en Barracas, predominan en el área sur del distrito. A diferencia del distrito del diseño, en este caso no se moviliza la categoría de patrimonio industrial. Por lo contrario, estos inmuebles en general son ofrecidos como terrenos para su redesarrollo, borrando el pasado industrial y proponiendo un presente moderno, con edificios de oficinas de alta gama, en sintonía con la construcción argumentativa que se hace del área y de su proceso de renovación (ver figura 10).

Así, el proceso de renovación en el área del distrito tecnológico implicó la construcción de un nuevo imaginario, vinculado a la innovación, la tecnología, el talento y la creatividad –todos significantes asociados a la actividad que desarrollan las empresas TIC– que convive con atributos propios de la centralidad (específicamente su accesibilidad) y de la fisonomía “barrial” de esta zona, como sus casas bajas y sus espacios verdes reacondicionados (ver figura 9). En una comparación constante con el microcentro porteño (por ser la zona donde suele radicarse esta industria), los relatos de agentes inmobiliarios y agentes del GCBA enfatizan en esta nueva identidad del área renovada:

Y ahora están todos felices, chochos. Son 800 los [empleados] que tiene Prisma. Salen a comer helado a Freddo los viernes, van caminando, tienen la bicisenda, las casitas bajas, el parque. Y la otra es microcentro, calles angostas, 200 años, todos atolondrados ahí [...]

Es insoportable, no se puede medir” (Entrevista a agente del distrito tecnológico, diciembre de 2018).

Parque Patricios sigue siendo un barrio. Vas, caminás tranquilo, no sentís bocinazos, ruido. Sigue siendo un barrio. Y creo que por ahí a las empresas les gusta eso. Que a pesar de que ha crecido mucho demográficamente a nivel oficinas y todo lo demás, no pierde la esencia de ser un barrio, de la tranquilidad que da un barrio. Eso está bueno que se mantenga, que no se vuelva un microcentro (Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017).

Otro aspecto de la construcción argumentativa que legitima la renovación de esta área es el proceso de colonización de esta zona considerada “tierra de nadie”. En este sentido, son recurrentes los relatos periodísticos que tensionan el pasado inseguro y marginal del barrio con su presente tranquilo y “lleno de vida”, asociado a la “llegada” de empresas TIC, de jóvenes “talentosos y creativos”, de “inversiones comprometidas” que vieron el potencial del distrito y “apostaron” junto con el GCBA a la renovación del área. Al igual que sucede en los otros distritos, se construye un protagonista de la renovación que en este caso gira en torno a la presencia sobredimensionada de la figura de los empresarios y empleados jóvenes, creativos y talentosos de la industria TIC. Sin embargo, como advierte Goicoechea (2016), si bien sería erróneo negar la presencia de ingenieros o analistas en sistemas en el distrito tecnológico, el perfil de empleados que se incorpora al distrito no responde necesariamente al señalado por las definiciones sobre el sector cuaternario.

Como vimos en el primer apartado, el proceso de renovación no es completo ni se despliega en forma homogénea en toda la zona. Por lo contrario, replica y refuerza la segmentación previa del área, con una mayor concentración de empresas, desarrollos inmobiliarios y nuevos comercios en la zona norte del distrito y una caída a medida que se avanza hacia el sur (CEDEM. 2011; 2013; 2014; Goicoechea, 2016). Las sucesivas intervenciones públicas y privadas han intentado correr esa frontera material y simbólica hacia el sur, con éxito creciente a lo largo del tiempo, aunque todavía sigue presente (ver cuarta parte). Estos esfuerzos también se observan en el entramado discursivo sobre el distrito que, mientras hipervisibiliza las transformaciones y sus nuevos visitantes y habitantes; omite todo un conjunto de situaciones vinculadas a problemáticas sociales y económicas que golpean a la población vulnerable de la zona. Así, los hogares y centros de día para población en situación

de calle, la atención a chicos y chicas con consumo problemático de sustancias y la problemática habitacional de la villa 21-24 (que limita al sur del distrito) no forman parte de la agenda pública del gobierno local ni de los relatos sobre el nuevo barrio.

Figuras 8, 9 y 10. Contrastes del distrito tecnológico



Figura 8. Construcción en ruinas.



Figura 9. Fisonomía tradicional de Parque Patricios.



Figura 10. Nueva Sede de Gobierno.

Fuente de las figuras 8. 9 y 10: archivo propio (2016 y 2018).

7.3. Reflexiones preliminares

A partir de una combinación de abordajes metodológicos, en este capítulo reflexionamos sobre dos dimensiones analíticas de los procesos de renovación urbana, el material y el simbólico. Advertimos que las intervenciones públicas en este sentido se despliegan de manera desigual a lo largo del tiempo y a lo ancho del territorio y se articulan con objetos, proyectos e instituciones heredadas de otras gestiones de gobierno. Algunas inversiones proyectadas con anterioridad, como la Usina del Arte, el CMD y la extensión de la línea H del subte constituyen un ejemplo de esto. Así, una vez más, enfatizamos la continuidad de la política de distritos con los procesos de renovación urbana preexistentes en estos barrios de la ciudad (capítulo 2).

En esta distribución desigual de las intervenciones –y de las inversiones– juega también un rol preponderante, no solo las características socio-territoriales preexistentes, sino también la propia temporalidad de la política pública que, como vimos en el capítulo anterior, estuvo marcada por los cambios en la agenda pública local y nacional. Esto

se evidencia en el análisis presupuestario, que muestra un progresivo descenso en los recursos destinados a la implementación de la política, a medida que aumenta la inestabilidad en la estructura institucional. También la proporción de la inversión proyectada en las áreas de los distritos (análisis de PPI) cae a partir de 2016, cuando advertimos el cambio de prioridades en la gestión local.

En cuanto al despliegue territorial de las intervenciones, vemos que estas se distribuyen de manera diferencial entre e intra distritos. El distrito tecnológico conserva la mayor proporción de las inversiones, considerando las abultadas sumas destinadas a exenciones impositivas y a las obras de extensión de la línea H del subte. El distrito del diseño es el segundo en términos de costo fiscal acumulado, pero el último si consideramos las inversiones en obra pública que, como vimos, se limitan a intervenciones de maquillaje urbano, orientadas al “embellecimiento” y puesta en valor del espacio público en los alrededores de la Av. Montes de Oca y del CMD. En el distrito de las artes, en tanto, el costo fiscal destinado a exenciones impositivas representa una mínima proporción. Sin embargo, las inversiones en obras públicas orientadas a la renovación urbana del área representan un porcentaje mayor. Estas obras se centran, sobre todo, en el acondicionamiento de edificios culturales y patrimoniales y de espacios públicos, distribuidos en tres subsectores del distrito.

Así, dentro de cada distrito las inversiones públicas se despliegan mayormente en los sectores más consolidados, contribuyendo a potenciar las subcentralidades preexistentes en cada caso. En el otro extremo, se observan subsectores dentro de cada distrito en donde prácticamente no se han realizado inversiones. Tanto la localización como el concepto de estas inversiones coinciden con las narrativas legitimadoras (Franquesa, 2007) que se privilegian en cada caso. En los distritos del diseño y de las artes la mayor inversión en espacio público y en edificios patrimoniales y culturales (para el caso del DA) está en sintonía con las políticas de activación patrimonial y turística con que se articulan los distritos. Mientras que en La Boca y San Telmo la valorización patrimonial se asocia a “la cultura”; en Barracas se vincula a los inmuebles industriales. Esto se apoya en las narrativas sobre el pasado de cada barrio y su recuperación para la construcción de una nueva imagen ligada a la identidad de los distritos. Así en el distrito de las artes, esta nueva imagen selecciona algunos elementos de las representaciones preexistentes (omitiendo otros) y los combina con una nueva versión

del valor artístico del barrio. En el distrito del diseño, en tanto, se rescata el pasado industrial de Barracas para proponerlo como una continuidad con la nueva actividad promovida.

En Parque Patricios, en cambio, la renovación no se vincula con iniciativas patrimoniales ni turísticas. Por lo contrario, aquí se construye una narrativa asociada a la innovación, la tecnología y el talento, que convive con atributos propios de la centralidad y de la fisonomía “barrial” de esta zona. De este modo, vemos que el tipo de actividad promocionada en cada caso y las características socio-territoriales de cada zona inciden en las formas que adopta la renovación. Así, el mayor avance del distrito tecnológico hace que la renovación no requiera apuntalarse con políticas de patrimonialización y turistificación. Pero, además, los significantes asociados a la actividad tecnológica –fundamentalmente, su carácter innovador– invitan a dotar de modernidad a esta zona de la ciudad y a arrasar con su pasado industrial. De ahí que se privilegien los edificios de alta gama, construidos con tecnología de punta, por sobre los inmuebles industriales refuncionalizados, como sucede en Barracas. Por último, cabe señalar que en todos los casos se soslayan aquellas problemáticas que afectan a los sectores más vulnerables. Mientras que la construcción argumentativa que legitima la renovación los omite e invisibiliza, tampoco se generan políticas públicas que tiendan a resolver estas problemáticas.

En conjunto, en esta tercera parte del libro, analizamos las múltiples intervenciones públicas orientadas a crear el “clima de negocios” en las áreas de los distritos. Para ello, recurrimos a numerosas fuentes de datos (entrevistas individuales, organigramas públicos, documentos, presupuestos, planes plurianuales de inversión, información georeferenciada, etc.) y distintas técnicas de análisis (análisis presupuestario, análisis del discurso, análisis a partir de sistemas de información geográfica) que permitieron echar luz sobre diversas dimensiones de la política bajo estudio. Esta estrategia metodológica combinada y complementaria –que, según entendemos, constituye uno de los aportes de la investigación (ver conclusiones finales)– resultó productiva en varios sentidos.

En primer lugar, la triangulación de fuentes (Mendizábal, 2006) permitió construir un dato más certero y sólido sobre la magnitud de la inversión pública involucrada en los distritos. Esto no es menor, dado que la información pública sobre inversiones y presupuesto suele estar dispersa, demasiado agregada y, a la vez, ser

compleja para la lectura y el análisis. Cuantificar las inversiones públicas fue necesario, precisamente, para evaluar el papel del Estado en la implementación de esta política y así reconocer que –contrariamente a lo que sostienen los discursos de funcionarios y agentes involucrados en la política– el gobierno local desplegó una gran (aunque desigual) inversión que, como veremos en la cuarta parte, no fue acompañada con la misma magnitud por el sector privado. Asimismo, analizar el comportamiento de estas inversiones a lo largo del tiempo permitió reflexionar sobre la temporalidad de la política y su vinculación con otras cuestiones en agenda (Oszlak y O'Donnell, 1981), tanto a nivel nacional como local.

En segundo lugar, el mapeo de las intervenciones públicas, a partir de la utilización de sistemas de información geográfica, permitió visualizar cómo se distribuyen desigualmente las intervenciones en el territorio, tanto entre como intra distritos. Este análisis echó luz sobre la articulación de esta política con proyectos y objetos heredados, con procesos e intervenciones preexistentes, y enfatiza, una vez más, el carácter del espacio como sistema de objetos (Santos, 1996) que modula la acción transformadora de la política pública.

Por último, el análisis discursivo contribuyó al menos en dos sentidos. Primero, permitió advertir cómo se perfilan los roles de *mediador* y *facilitador* del Estado local en esta política y, a su vez, cómo estos roles son percibidos y valorados por los actores empresariales. Segundo, permitió reconocer las narrativas que se construyen para legitimar las intervenciones en curso (Franquesa, 2007) y, a la vez, resemantizar (Thomasz, 2017) los barrios que son objeto de intervención. Esta dimensión simbólica de la política de distritos contribuye a fortalecer la dimensión material de la renovación urbana, superponiendo una nueva identidad vinculada a cada distrito, con el fin de atraer nuevos visitantes, consumidores e inversores.

Tanto en la construcción de estas narrativas, como en las modalidades de intervención de los actores estatales y en las intervenciones desplegadas en el territorio, advertimos un papel preponderante del Estado local en la creación del “clima de negocios”. El análisis de las respuestas que produce el sector privado ante estos incentivos públicos –al que nos dedicamos en la cuarta y última parte del libro– permitirá reflexionar sobre los procesos de gobernanza urbana, sus alcances y –sobre todo– sus limitaciones y, de este modo, cuestionar algunas de las premisas y supuestos en los que se apoya la política de distritos.

CUARTA PARTE

LAS RESPUESTAS DEL SECTOR PRIVADO ANTE LOS INCENTIVOS DE LA POLITICA DE DISTRITOS



Capítulo 8

El distrito tecnológico: una apuesta sobre seguro

El análisis de los procesos de enraizamiento de los distritos tecnológico, de las artes y del diseño permitió profundizar en la articulación entre actores públicos y privados en la implementación de la política de distritos. Mientras que en la tercera parte focalizamos en las intervenciones públicas, esta cuarta parte del libro se centra en las estrategias y percepciones de los actores empresariales y de los agentes culturales.

Como bien advierten Beltrán (2007) y Castellani (2006), el empresariado –aun de una misma fracción de capital– no constituye un cuerpo homogéneo, sino que se caracteriza por sus diferencias y heterogeneidades. De ahí que uno de los ejes de análisis de este capítulo preste atención a los modos en que los empresarios de cada distrito se vinculan entre sí. Esto permitirá reflexionar sobre uno de los supuestos en los que se apoya la política de distritos: la concentración geográfica como generadora de sinergias que favorecen el crecimiento de la cadena de valor. Asimismo, los empresarios organizan sus acciones no solo a partir de las interpretaciones que hacen sobre la intervención pública y sobre la coyuntura en que esta se inscribe (Beltrán, 2007; Gaggero, 2012), sino también –como veremos– a partir de la lectura que hacen del territorio en que la política se despliega. De ahí que para estudiar las estrategias empresariales recurramos también al análisis de sus percepciones.

Esta cuarta y última parte del libro se divide en tres capítulos, uno por distrito. Si bien definimos ejes comunes, el análisis a

partir de los emergentes hizo que tanto la estructura como la extensión de cada uno fuera diferente, recuperando los principales hallazgos en cada caso. Las preguntas que orientan los tres capítulos son: ¿cuáles son las respuestas que producen los actores privados ante los distintos incentivos públicos?, ¿qué estrategias y vínculos se privilegian en cada distrito?, ¿qué efectos se observan en cada uno de los territorios?

Comenzamos, en este capítulo, por el distrito tecnológico. A diez años de su creación, el DT es considerado –tanto por actores estatales como empresariales– como una política “exitosa”, debido a sus abultadas cifras en cuanto a la cantidad de empresas radicadas, recursos humanos trasladados, inversión privada involucrada¹⁷⁷ y metros cuadrados construidos. En efecto, en el DT hay 263 empresas radicadas, de las cuales solo nueve preexisten a su creación¹⁷⁸, lo que significa que casi todas las firmas se instalaron a partir de la política del gobierno local. Las narrativas sobre el distrito¹⁷⁹, así como los discursos de los empresarios consultados, suelen tematizar la decisión de inversión en el distrito en términos de una “apuesta” ante la “oportunidad” generada por la creación del distrito tecnológico. Ahora bien, ¿en qué consisten esa “apuesta” y esa “oportunidad”?

177 Cabe advertir que se desconoce cómo es calculado el dato sobre inversión privada involucrada, difundido por la DG de Distritos Económicos como un número cerrado y sin desagregaciones.

178 Existen algunas divergencias en la información sobre la cantidad de empresas radicadas provista por el GCBA. Aquí utilizamos la información brindada en el *shape* del *dataset* Buenos Aires, de septiembre de 2018, en donde se muestra la localización de cada una de las empresas; agregando aquellas firmas que figuran en el padrón de AGIP (septiembre de 2019), lo que implica considerar las radicaciones hasta septiembre de 2019.

179 Ver en GCBA, “10 años del distrito tecnológico: crecimiento y evolución” con fecha 07/11/2018, recuperado de <http://www.buenosaires.gob.ar/economiafinanzas/noticias/10-anos-del-distrito-tecnologico-crecimiento-y-evolucion>; La Nación, “Cómo el distrito tecnológico transformó (para bien) Parque Patricios”, con fecha 21/11/2018; recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2192412-el-distrito-tecnologico-transformo-parque-patricios-cumple>; Portal Iproup, “Distrito Tecnológico: con Mercado Libre, ya hay 314 empresas en el Silicon Valley de Argentina”, con fecha 07/11/2018, recuperado de <https://www.iproup.com/innovacion/758-parque-patricios-distrito-tecnol%C3%B3gico-Distrito-Tecnologico-con-Mercado-Libre-ya-hay-314-empres...> y La Nación, “Todo lo que hay que saber antes de instalarse en el Distrito Tecnológico”, con fecha 03/09/2018, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2167713-todo-lo-hay-saber-antes-instalarse-distrito>

8.1. El lugar y momento “oportunos”

Todas las empresas consultadas¹⁸⁰ señalan como primer factor de radicación la exención en ingresos brutos, que es percibida como un beneficio de envergadura en relación a su actividad. En efecto, las exenciones en IIBB en el DT representan una gran proporción de la inversión pública destinada a la política de distritos (capítulo 7). Así explica un empresario la conveniencia económica de la exención tributaria:

Nosotros estábamos en zona norte, [el distrito] era poco atractivo. Pero después creció la empresa, tenemos más facturación. Y lo que tiene ingresos brutos es que cuanto más facturás, más te cobran. Aumenta el valor de la alícuota. Si ganás 100 te cobro 1, pero si ganás un millón te aumenta la alícuota, el 5%. [...] En ese momento hicimos los números y no nos daba. Cuando fue el *momento oportuno*¹⁸¹, decidimos ir al distrito tecnológico por la desgravación, así empezó (Entrevista a Juan, empresario del DT, abril de 2019).

Sin embargo, en todos los casos la decisión de instalación en el distrito tecnológico no fue inmediata. Si bien fueron contactados por funcionarios del gobierno local en varias oportunidades, estas empresas tardaron entre tres y nueve años en decidir mudarse a Parque Patricios y lo hicieron cuando consideraron que era el “momento oportuno”. Por ejemplo, una directiva de una empresa que tiene su casa matriz en Chile nos comentaba que, si bien evaluaron la posibilidad de mudarse en el año 2013, recién lo concretaron en el 2018:

Primero porque teníamos todos los clientes más o menos por acá [Microcentro]. La gente, que le costaba moverse, a la gente nuestra para llevarla para otro lado. Y el tema de los clientes. [...] Entonces [los socios chilenos] dijeron “no, no, mejor nos quedamos por acá”. Y en ese momento tampoco había nada allá [en el DT]. Nada. Yo me reunía, no estaba ni el gobierno de la ciudad donde está ahora, ni en Martín García tampoco [...] Y bueno, quedamos que no. Y después siguió. Cada vez que veía algo mandaba informes. Yo investigo, miro e informo. Como para que estén en conocimiento de las cosas que están pasando acá. Y en ese momento [2018] dijimos, ¿por qué no lo hacemos? Se está mudando más gente (Entrevista a la jefa de administración de una empresa radicada en el DT, mayo de 2019).

180 Entrevistamos a directivos de cuatro empresas TIC radicadas en el distrito e inscriptas en el registro correspondiente. Una se mudó en 2012, otra en 2014, dos están esperando que se termine la construcción del edificio para mudarse, en principio, a fin de 2019.

181 Los destacados en itálica son propios en todos los fragmentos citados en este capítulo, salvo que se indique lo contrario.

La racionalidad económica –entendida como el comportamiento racional orientado por fines económicos– es una de las dimensiones que organiza la acción empresarial, pero no la única (Beltrán, 2007). En ella también intervienen otros factores, como las lecturas e interpretaciones que los empresarios hacen sobre el accionar público y sobre la coyuntura política, económica y social en que este se inscribe. De ahí que las decisiones empresariales se materialicen en el lugar y el momento “oportunos”. En este sentido, el rol de *mediador y facilitador* del Estado local (capítulo 6) constituye un gesto que otorga “confianza” a los actores empresariales para materializar sus inversiones¹⁸².

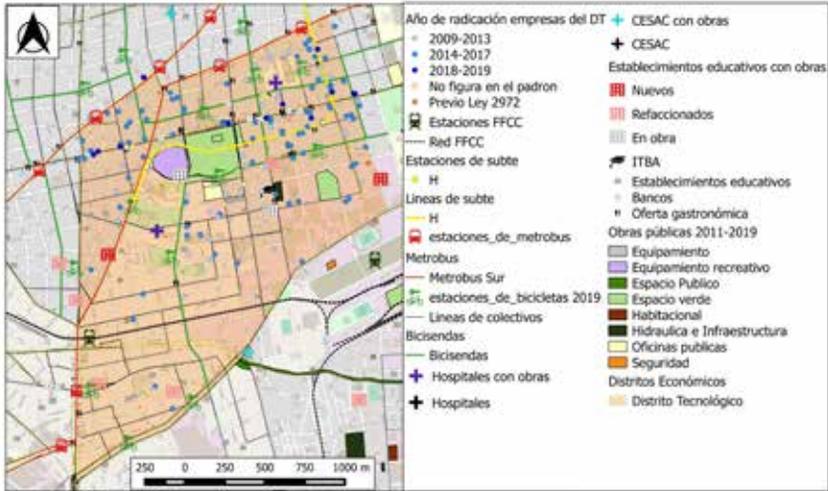
Así, la radicación de empresas sigue la temporalidad y la ubicación de las principales intervenciones públicas. Como se observa en el mapa 1, la mayor cantidad de empresas se inscribe una vez que se consolida la gestión del PRO en el gobierno local (con la reelección de 2011), y se materializan dos de las grandes inversiones prometidas: la extensión de la línea H del subte (2013) y la radicación de la Jefatura de Gobierno (2015). Además, la mayoría de las empresas se instala en el sector más consolidado, hacia el norte del distrito, sobre las avenidas Caseros y Jujuy, en donde se concentran las principales intervenciones públicas (ver mapa 1). Así lo relata una de las empresas consultadas:

Entrevistadora: ¿Por qué eligieron esta zona dentro del distrito?

Entrevistada: Sobre todo por el tema del subte, es fundamental para todos los que vienen de todos lados. Porque era re distinta la zona. Entonces cuando lo veías era otra cosa. Tenía que estar bien comunicado y estamos a una cuadra del subte y a dos de Caseros, tenemos todo. Y, por otro lado, lo que ahora es el gobierno de la ciudad iba a ser el Banco Ciudad, que también te daba como una tranquilidad (Entrevista a la directora de RRHH de una empresa radicada en el DT, abril de 2019).

182 Ante la pregunta de por qué “confiaron” en el distrito, un desarrollador inmobiliario local, nos decía “la verdad es que sintió confianza en lo que decía Mauricio, en lo que decía Cabrera, Pirovano. Era todo el equipo, eran muy cercanos” (Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019).

Mapa 1. Distribución de empresas en el distrito tecnológico



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA, disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

Así, la “apuesta” se limita a realizar una inversión segura, aprovechando la “oportunidad” que suponen los incentivos públicos enmarcados en esta política. El Estado local garantiza a las empresas una rentabilidad extraordinaria, con las exenciones fiscales y las líneas de crédito a tasa subsidiada, a la vez que asegura las condiciones urbanas necesarias para ejercer su actividad y, al mismo tiempo, valorizar sus inversiones. Esto permite concebir al distrito tecnológico como un ámbito privilegiado de acumulación (Castellani, 2006a, 2006b)¹⁸³ en el que tanto empresas TIC como del sector inmobiliario internalizan amplios márgenes de beneficios extraordinarios –entre ellos, los incrementos en la renta del suelo

¹⁸³ Ana Castellani (2006a) acuña este término para conceptualizar las relaciones entre el Estado Nacional y las grandes empresas en Argentina durante el período 1966 y 1989. Se trata de un concepto elaborado a partir de una investigación con otro tipo de abordaje metodológico, con otra escala de análisis (el ámbito nacional, en un sector de la economía y no únicamente una política pública, como es nuestro caso), otro período temporal (mucho más extenso) y otro tipo de actores (fundamentalmente grandes firmas). Sin embargo, su utilización en investigaciones que analizan experiencias más cercanas a nuestro caso, como por ejemplo la articulación público privada en sector del software en la ciudad de Córdoba (Castellani y Borrastero, 2011), permite introducir algunos elementos del concepto de ámbitos privilegiados de acumulación en nuestro análisis.

(Jaramillo, 2009; Topalov, 1978)¹⁸⁴ – a partir de la transferencia de recursos públicos que suponen los beneficios y las inversiones desplegadas por el gobierno local.

Asimismo, al no exigirse metas de cumplimiento, ni contraprestaciones a cambio de los beneficios otorgados, la reciprocidad (Castellani y Borrastero, 2011) queda sujeta –como veremos– a la (buena) voluntad y predisposición de los distintos actores empresariales, primando estrategias de vinculación y de inversión orientadas por la lógica de la ganancia. Así, las sinergias público-privadas y el denominado “efecto *cluster*” (Porter, 1998), que propician los modelos en que se basa esta política, se reducen a las iniciativas de aquellas empresas que buscan ser “algo más” que “ingreso-brutistas”.

8.2. “La deuda nunca cumplida”¹⁸⁵

Me gustaría que nosotros no seamos un distrito de ingresos brutos, “los *ingreso-brutistas*” nada más. [...] Igual estaría bueno que se quede, porque mirá lo que se hace con un 4% [...] Tener esta prebenda impositiva, cómo ha motivado. Yo no quisiera ser nada más que esto. Y creo que casi todos los [los empresarios] que estamos acá no somos *nada más que esto*. Creo que ya no nos definimos con *nada más que esto*. No pusimos cuatro chapas. Y todos además tenemos más inversiones que esta, todos compramos más propiedades, tenemos más metros, hicimos más cosas que estas (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

En esta secuencia, la figura “ingreso-brutistas” se construye como una versión costumizada del estereotipo (Amossy, 2000) de “choriplaneros”, referido en términos peyorativos a aquellos sujetos poseedores de planes sociales. Advertimos que el enunciador se construye a sí mismo en oposición a la figura de “ingreso-brutistas” y, por extensión, al estereotipo de “choriplaneros”. Se trata de empresarios que no se limitan a recibir un beneficio fiscal, “una prebenda impositiva”, sino que hacen “mucho más”. Un “mucho más”

184 La renta del suelo constituye la sobreganancia de localización que se disputan el propietario y el promotor inmobiliario en el proceso de compra-venta de un terreno (Topalov, 1978). Las modificaciones en la estructura de usos del suelo –como sucede en el caso del DT– pueden implicar un reordenamiento de las rentas secundarias potenciales (es decir, aquellas derivadas del proceso de consumo del espacio construido) y propiciar un incremento en la renta del suelo (Jaramillo, 2009). En este caso, las empresas TIC y/o promotores (según quien mantenga la propiedad del terreno) son quienes se apropian de la renta generada por este movimiento estructural particular de los precios del suelo.

185 Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019.

que aparece, en esta secuencia discursiva, asociado a una serie de inversiones inmobiliarias (“no pusimos cuatro chapas”). Como veremos más adelante, estas inversiones que exceden la realización de las oportunidades que el distrito ofrece, se orientan a reforzar la valorización de sus propios emprendimientos. Esta tematización sobre las empresas que “se ponen la camiseta [del distrito]”, “quieren dejar un legado a lo público” y “realmente están interesadas en el desarrollo de la zona” se asocia a aquellas firmas que están actualmente nucleadas bajo la figura de la Mesa o Board del distrito tecnológico, y se define por oposición al anterior Consorcio de Industrias del Distrito Tecnológico GigaBA (ver tabla 1).

Tabla 1. Tematizaciones sobre el Consorcio GigaBA y el Board del DT

<p>“sé que no les fue bien” (Entrevista a Juan, empresario del DT, abril de 2019)</p>	<p>[conformado por] “empresas que realmente se ponen la camiseta” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>
<p>“No se llevaban bien” (Entrevista al director General de Finanzas e Infraestructura del ITBA, mayo de 2019)</p>	<p>“quieren dejar un legado a lo público” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>
<p>“organismo para hacer <i>lobby</i> político” (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019)</p>	<p>“realmente están interesados en el desarrollo la zona, más allá del beneficio económico que reciben” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>
<p>“Era una cámara. Una cámara... más un tema de <i>lobby</i> del conjunto de empresas que generan un <i>lobby</i> determinado” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>	<p>“no está hecho para pedir cosas al gobierno” (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019)</p>
<p>“Era una cámara. Una cámara... más un tema de <i>lobby</i> del conjunto de empresas que generan un <i>lobby</i> determinado” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>	<p>“Traer cosas positivas y devolver un poco el beneficio que ellos tienen” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>
<p>“Era una cámara. Una cámara... más un tema de <i>lobby</i> del conjunto de empresas que generan un <i>lobby</i> determinado” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>	<p>“es distinto [...] la participación es como linda, tienen ganas de juntarse, hablan cosas como para mejorar el distrito” (Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019).</p>
<p>“Era una cámara. Una cámara... más un tema de <i>lobby</i> del conjunto de empresas que generan un <i>lobby</i> determinado” (Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019)</p>	<p>“es un conjunto de empresarios que nos reunimos cada tanto y hablamos del distrito. Y tratamos de hacer cosas por el distrito” (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).</p>

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas a funcionarios, empresas TIC y agentes inmobiliarios.

Como vimos en el capítulo 3, uno de los supuestos centrales del modelo de *cluster* –y que retoma la política de distritos– es que la concentración geográfica de empresas y agentes de un mismo sector económico genera dinámicas de cooperación y competencia que favorecen el crecimiento de toda la cadena (Porter, 1995; 1998). Con el fin de motorizar este “efecto *cluster*”, el gobierno local promovió la creación de estas dos figuras. Hasta el año 2016, funcionó el Consorcio, integrado por las empresas de mayor envergadura del distrito (Goicoechea, 2016). Este Consorcio tramitó una personería jurídica propia y rápidamente adquirió un formato de cámara, representando los intereses de sus asociados y formulándolos en términos de demandas hacia el Estado. Si bien la presión del Consorcio se tradujo en algunas acciones concretas¹⁸⁶; la heterogeneidad de los actores empresariales (Arqueros Mejica, 2017; Beltrán, 2007, 2011; Castellani y Gaggero, 2012; Dossi y Lissin, 2011), sus diversas interpretaciones e intereses dificultaron la generación de consensos y obturaron la posibilidad de sostener en el tiempo esta acción empresarial organizada (Dossi y Lissin, 2011)¹⁸⁷, haciendo que el Consorcio perdiera peso hasta que prácticamente dejara de funcionar.

Frente a este “organismo para hacer *lobby* político” al que “no le fue bien”, el Board se presenta como un espacio de intercambio integrado por aquellas empresas que “quieren devolver el beneficio que tienen” y “hacer cosas por el distrito” (ver tabla 1). En funcionamiento desde mediados de 2017, el Board está integrado por algunas empresas referentes del DT¹⁸⁸, representantes de universidades privadas con y sin base en el distrito¹⁸⁹, y funcionarios y agentes de

186 Como, por ejemplo, la sanción de una nueva ley que extendió los plazos de los beneficios fiscales hasta 2029 o 2034, en caso de empresas nacionales (Goicoechea, 2016).

187 Siguiendo a Dossi y Lissin (2011: 416), concebimos la acción empresarial organizada como “un tipo de acción política y subtipo de acción colectiva [que] se produce en el seno de las asociaciones empresariales y es resultante de la articulación de diferentes mecanismos organizacionales. Estos existen y se presentan con el objetivo de amalgamar posiciones disímiles para luego expresarlas mediante la acción política colectiva, en forma consensuada y homogénea, en el plano político-institucional”.

188 Las principales son Compañía Medios Digitales, CTL, G&L, la Universidad del Salvador, la Universidad de San Andrés, el ITBA, y algunas empresas más chicas.

189 Las universidades que tienen vínculo con el distrito tecnológico son el ITBA, ya instalado en el distrito, la Universidad del Salvador, en construcción; el CAECE, que por el momento no está construyendo; y la Universidad de San Andrés, que tiene un convenio con el GCBA para capacitar a personal de las empresas radicadas en el distrito, pero que por el momento no tiene previsto instalarse allí.

la DG de Distritos Económicos. Estos actores se reúnen mensualmente y ponen en común problemáticas y situaciones propias de la actividad y del distrito. Entre sus principales iniciativas, se destaca una estrategia orientada a la internacionalización del distrito (con el desarrollo de un sitio web como primer medida) y algunas acciones que implican una contraprestación al sector público, como la cesión de espacios dentro de las oficinas corporativas para que el GCBA realice sus programas de capacitación (Codo a Codo) y de incubación de emprendedores (Makers in BA) y la colaboración para financiar eventos del distrito y misiones comerciales en el exterior.

También advertimos algunas estrategias dirigidas a fortalecer la identidad del distrito, involucrando tanto a empleados de las empresas como a vecinos del barrio; y a establecer un contacto más fluido con las organizaciones y los comerciantes locales. Así, reconociendo la imposibilidad de formar “un *cluster* en un distrito que desdeña las actividades culturales y solidarias”¹⁹⁰, algunas firmas llevan a cabo acciones de responsabilidad social empresaria con instituciones del barrio (por ejemplo, campañas del frío, donación de juguetes para fechas como el día del niño y/o navidad)¹⁹¹, y organizan esporádicamente capacitaciones para que los comerciantes del barrio adapten sus negocios a las necesidades de las nuevas empresas. Así lo explica una de las integrantes del Board:

[el objetivo es ver] cómo incluir a los comerciantes para que puedan *aprovechar la oportunidad* de que haya tanta gente y que, en vez de estar como a la defensiva, puedan aprovechar la oportunidad [...] el tema de tener tarjeta, no cerrar al mediodía, son cosas medio obvias, pero cuando venís de un barrio, era un barrio muy barrio... Entonces hay que aprender a convivir [...] [Es pensar] cómo las empresas pueden desarrollar responsabilidad social empresaria con la comunidad. Que no sea llegar como un extraterrestre, todo lo contrario, incluir y tratar de participar y sumarse a los eventos que organiza el distrito (Entrevista a la directora de RRHH de una empresa radicada en el DT, abril de 2019).

190 En palabras de una empresaria del distrito, “Yo sé que por ahí no es una importancia comercial, pero es muy ridículo pensar que se puede formar un *cluster* en un distrito que desdeña las actividades culturales y las actividades solidarias” (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

191 En el marco de las actividades culturales y sociales orientadas a generar lazos con el barrio, una de las empresas que forma parte del Board inauguró en junio de 2018 una galería de arte en la planta baja de sus oficinas, que articula con el distrito de las artes en la medida en que el 90% de los artistas que exponen son de allí.

Más allá de estos intercambios puntuales entre actores vinculados al Board, por el momento no parece haberse generado una dinámica de cooperación que redunde en procesos innovadores o en el crecimiento de la cadena de valor radicada en el distrito. Los primeros intentos de generar las sinergias del “efecto *cluster*” se vieron frustrados por la incapacidad del Consorcio para aglutinar los diversos intereses de sus miembros y redefinirlos en un interés común que se sostenga en el tiempo (Dossi y Lissin, 2011). Actualmente, si bien el Board, según comentan los entrevistados, pareciera encaminarse en esa dirección, todavía “está muy tímido”¹⁹² o “encontrando su lugar en el mundo”¹⁹³. Incluso cuando consultamos a los entrevistados por los tópicos que se conversan en las reuniones, prima todavía la puesta en común de los problemas del sector, las dificultades del distrito y las demandas –siempre hacia el Estado– para su mejora, emparentándose con las representaciones del Consorcio, de las que buscaban diferenciarse:

Si bien llevamos un par de años acá y tenemos actividades, la articulación todavía cuesta que se genere. Hay un montón de iniciativas, pero me parece que culturalmente es difícil generar estos encuentros. Hay un grupo del distrito, el Board del distrito, donde nos sentamos, viene gente de la ciudad. Las universidades estamos sentadas ahí, las que están y algunas que no. Y están intentando hacer un sitio de internet, vender un distrito al mundo. Hay un montón de trabajo que se está haciendo. *Pero el pensar de manera asociativa es difícil* (Entrevista al director General de Finanzas e Infraestructura del ITBA, mayo de 2019).

Me parece que no se está explotando todo lo que se podría dar y que todavía estamos en proceso de armar una comunidad por ahí un poco más interactiva. Estamos cada uno en lo suyo y recién hay algunas iniciativas del gobierno de la ciudad que llevan a que nos nucleemos [...] Pero ese es un trabajo que lleva bastante tiempo, porque *podés estar cohabitando en el mismo distrito y no tener relación* (Entrevista a la directora de RRHH de una empresa radicada en el DT, abril de 2019).

[En el Board] hablamos de lo que era la infraestructura, la señalética, la iluminación, corredores seguros, estacionamiento. La idea de *cluster*, o la idea de esto es un límite, es un sector, también se da con la comunicación a través de colores, pintar las cebras, pintar los cordones, hacer gráficas, señales, corredores, iluminación,

192 Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019.

193 Entrevista al director General de Finanzas e Infraestructura del ITBA, mayo de 2019.

cartelería. La comunicación de los sectores, como se da en cualquier lugar, y después administrar los predios libres, aunque sea temporales, para los estacionamientos, que eso es importante [...] Y sí, para mí, y a nivel económico, para mí la deuda es la comunicación comercial entre empresas. *La deuda nunca cumplida* (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

Así, el “efecto *cluster*” entre las empresas promovidas por el distrito y entre estas y las universidades –ambos objetivos de la política– se mantienen todavía en el plano de la expectativa.

8.3. Sobre la “oportunidad inmobiliaria”

Otros vínculos más “virtuosos” parecen tejerse entre empresas TIC y agentes inmobiliarios con el fin de aprovechar la “oportunidad inmobiliaria” generada por esta política. Como apunta una empresaria consultada,

Nos atrajo también el tema inmobiliario, de repente era una zona, una *oportunidad inmobiliaria*, uno podía tener la empresa de uno y tener a su vez un desarrollo inmobiliario, [...] ya que en el segundo piso, tenemos alquilado para una empresa argentina, pero es una filial de una empresa india (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

La “oportunidad inmobiliaria” a la que se refiere la empresaria entrevistada fue uno de los efectos de la política y estuvo dada por una combinación de varios factores: la disponibilidad de terrenos e inmuebles adecuados para este tipo de actividad en una zona con una baja incidencia del suelo; la exención de IIBB que permitía a estas empresas redirigir estas abultadas sumas de dinero a inversiones inmobiliarias (capítulo 7); el acceso a créditos a tasa subsidiada para llevar a cabo la mudanza¹⁹⁴; todo esto fortalecido mediante la inversión pública tendiente a reforzar los atributos de centralidad de la zona. Esto contribuyó para que la inversión inmobiliaria resultara una “oportunidad” muy conveniente para las empresas TIC, no solo por la inversión en sí, sino también por la posibilidad de diversificar su capital (como profundizamos más adelante). Así, se generó una demanda de oficinas que, a su vez, supuso una “oportunidad”¹⁹⁵ para los desarrolladores inmobiliarios,

194 De hecho, ante la pregunta sobre los créditos ofrecidos por el Banco Ciudad, una empresaria del DT nos respondió lo siguiente: “[un] regalo, eso fue sensacional. Nosotros no podíamos. El crédito nos permitió hacer la obra” (Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019).

195 Es tal la “oportunidad”, que se observa la emergencia de nuevas empresas

a quienes se les garantizó uno de sus insumos fundamentales: el financiamiento. Así lo explica uno de ellos:

En la industria del corporativo, y no solo del corporativo sino también el comercial-PYME, en general las empresas no compran, las empresas alquilan. Entonces, cuando uno quiere hacer edificios de oficinas, tiene que buscar o con capital propio, o inversores, o deuda, la forma de poder terminar el edificio para después poder alquilarlo porque el cliente final alquila. La particularidad que tuvo el distrito, y nos permitió mucho, es que como el mejor aprovechamiento del beneficio fiscal provenía de la compra y no del alquiler, las empresas compraban. Entonces uno podía apalancar proyectos con el cliente final [...] La parte comercial era más fácil, no tenías que ir a convencer a un inversor que invierta en Parque Patricios cuando nadie quería invertir en Parque Patricios, simplemente le decías a la empresa “te vas a ahorrar un montón de guita” [...] Eso nos aceleró muchísimo la curva comercial y de precio. Porque no tenía que salir a vender a un inversor que buscaba rentabilidad. Salía a venderle a un cliente final, que lo que estaba buscando era un mejor aprovechamiento de un beneficio fiscal y mudarse a un edificio que lo represente, que le guste y que le cumpla (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019).

Como lo explica el desarrollador inmobiliario, el acceso en propiedad de actores de envergadura con capacidad de consumo, como

promotoras –cuyos titulares vienen de cierta tradición ligada al sector inmobiliario– que se conforman como tal a raíz de la creación del distrito. Dos casos son ilustrativos en este sentido: la empresa de hoteles de innovación tecnológica (HIT Group), creada en 2013, cuyo director Alejandro Gawianski es hijo del fundador de la empresa de diseño, ambientación y construcción La Europea. El otro caso es el de NS Desarrollos (actual Nomada) integrada por jóvenes generaciones de empresarios: Alex Sakkal (con experiencia en estructuración de operaciones comerciales en EEUU y Argentina), Andrés Neumann (cuya familia es propietaria del grupo Neumann Kohn, dedicado a la arquitectura corporativa) y, la posterior incorporación de Pablo Saubidet (fundador de la empresa I-PLAN). Así relata uno de sus socios el surgimiento de la empresa: Arrancamos sobre final del 2012, [mi socio] y yo somos amigos desde el colegio de muy chicos... Esta desarrolladora empezó como una *oportunidad de negocios*, no como un “che, pongámonos una desarrolladora inmobiliaria”. En su momento vino [mi socio], su familia es titular del estudio Neumann Kohn, que hace arquitectura corporativa hace como 30 años. Y habían ido a una Expo Real Estate y se habían juntado en uno de los stands con la gente del Ministerio de Desarrollo Económico. Y les empezaron a quemar la cabeza con “vengan a conocer el distrito, vengan a conocer Parque Patricios, los vamos a ayudar, les vamos a mostrar oportunidades en la zona”. Bueno, él había ido ahí, finalmente había ido a una primer visita, le habían mostrado una propiedad en un galpón lleno de palomas en el contrafrente de lo que iba a ser la Municipalidad. Y ahí vino y me dijo “che, hace mil años que queremos hacer algo juntos” [...] “Por qué no entramos y lo hacemos”. Y así es como nació esta empresa”.

son las empresas TIC¹⁹⁶ –a quienes el Estado favoreció con las exenciones impositivas y los préstamos a tasa subsidiada–, garantizó el capital que requiere el promotor para desarrollar la obra en un contexto de restricciones en el acceso al mercado financiero (Socoloff, 2018).

De este modo, se conformó un mercado de oficinas, hasta entonces inexistente en esta zona de la ciudad, que inicialmente consistió en algunas operaciones de refuncionalización de galpones y la construcción de emprendimientos de menor categoría, que con el tiempo fue complejizando y ampliando su oferta hacia edificios de mayor envergadura, tanto en tamaño como en calidad. Hasta el año 2013, el desarrollo de edificios corporativos estuvo a cargo de pequeños promotores inmobiliarios (generalmente de la zona), o de las propias empresas TIC que encargaban el desarrollo a firmas constructoras (Goicoechea, 2016). Con la complejización de la oferta, aparecieron agentes de mayor envergadura, como promotores vinculados a grandes grupos económicos y también empresas provenientes de otros sectores económicos que comenzaron a experimentar en el negocio del *real estate* (ver Goicoechea, 2016: 310).

La oferta de inmuebles corporativos fue siguiendo la demanda de las empresas, generándose proyectos más grandes y de mayor categoría a medida que se mudaban firmas más importantes y de renombre (Goicoechea, 2016). En los términos de uno de los desarrolladores consultados, primero se generaron edificios del tipo *back office*, para alojar a los empleados menos calificados, y luego se generaron emprendimientos del tipo *front office*, a medida que se mudaron las sedes centrales de las compañías, con sus propietarios y “programadores estrella”. También la localización de las inversiones inmobiliarias acompañó la demanda de las empresas y generó una distribución desigual en lo que los desarrolladores locales denominan “un recorrido virtuoso por el distrito”¹⁹⁷, dividido en tres subáreas que básicamente coinciden con la delimitación original de la política (capítulo 4) y con la concentración de las inversiones públicas (ver mapa 1 en el capítulo 7).

196 Este tipo de “apalancamiento” permitió, por ejemplo, que en algunos casos los promotores mantuvieran un porcentaje de la propiedad del edificio para renta: “Y de este último la verdad que como el edificio estaba quedando muy bueno y la venta a Mercado Libre apalancó por sobrado todo el costo de la obra, nos quedamos con 10.500 metros de renta [de los 27.500 metros cuadrados] (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019).

197 Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019.

Este crecimiento progresivo y variado de la oferta de edificios de oficinas fue a la vez causa y efecto de las estrategias de los agentes inmobiliarios, quienes supieron aprovechar la “oportunidad” generada a raíz de la creación del distrito, haciendo espacio para la intervención de una gama muy heterogénea de desarrolladores. En este caso sí parece haber operado un equilibrio delicado entre dinámicas de cooperación y de competencia, uno de los supuestos de los modelos de aglomeración. Como afirma un desarrollador del distrito:

Los desarrolladores, que tenemos grupo de *whatsapp*, tenemos todos re buena onda, creo que también supimos ser inteligentes de no pisarnos. De ir generando producto que no se pisaba. En general, a la final nunca llegábamos más de dos para un perfil de empresa (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019).

Este mayor dinamismo del mercado inmobiliario en la zona del DT se manifestó, a su vez, en la valorización del suelo, uno de los efectos deseados de la política¹⁹⁸. Así, el precio promedio por metro cuadrado de terrenos ofrecidos pasó de US\$486 en el periodo 2006-2008 a US\$1.418 en el periodo 2015-2017; lo que representa un aumento del 192%, frente al 83% del promedio de CABA (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). La mayor suba se dio entre los periodos 2006-2008 y 2009-2011, con un 77% frente al 39% de CABA, y estuvo asociada, posiblemente, a la sanción de la ley del distrito tecnológico y a las obras de creación y extensión de la línea H (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). El mercado de oficinas también experimentó un aumento significativo, al menos entre los años 2014 y 2017 (para los que contamos con información desagregada), pasando de US\$1.521 a US\$1.823 el metro cuadrado, lo que representa un 20% de aumento, frente al 9% del promedio de CABA (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). Estos incrementos también se reflejaron en los precios en dólares de los alquileres de oficinas, que incluso superaron los valores del Microcentro¹⁹⁹. De este modo, las intervenciones públicas orientadas a modificar la estructura de usos del suelo de la zona, junto con las inversiones destinadas a mejorar los atributos de centralidad del área, modificaron las rentas secundarias potenciales, impactando en la estructura de rentas territoriales (Jaramillo, 2009).

198 Para un análisis más detallado del mercado de suelo e inmobiliario en las áreas de los distritos económicos, consultar Lerena (2019) y Lerena y Gonzalez Redondo (2019).

199 Diferentes agentes del sector inmobiliario de la zona coinciden en que actualmente los alquileres de oficinas en el DT alcanzan los US\$18/20 por metro cuadrado; mientras que en el Microcentro estos valores no llegan a los US\$15.

De todas formas, la valorización inmobiliaria de la zona no supuso un obstáculo para la localización de empresas, dado que estos aumentos se vieron compensados con los incentivos fiscales previstos en la política. En este sentido, el esfuerzo público se orientó a garantizar la rentabilidad del sector privado e hizo que, aun pasando los años, invertir en el distrito tecnológico continuara siendo una “oportunidad”. Como sostiene un agente inmobiliario local, “la realidad es que el mercado hizo que los precios suban, pero como tienen tantos beneficios, al fin y al cabo la ecuación se sigue cerrando”²⁰⁰.

Es tal la “oportunidad inmobiliaria”, que les permite a las empresas TIC diversificar su capital. Así, no solo invierten en sus propias oficinas, sino que –como anticipamos– también subalquilan una parte de sus edificios a otras empresas²⁰¹ e, incluso, invierten en otros emprendimientos corporativos asociándose con desarrolladores del distrito y generando oportunidades de negocio para ambos (otro objetivo explícito de la política, capítulo 6). Así, las relaciones entre desarrolladores y empresas TIC radicadas en el distrito parecen ser virtuosas. Mientras que los promotores aportan su *expertise* en lo que respecta a la gestión del suelo, el conocimiento de la norma urbana, el diseño del proyecto y la dirección de obra; las empresas garantizan el financiamiento –un elemento clave en contextos de restricciones financieras como el presente– y mejoran la rentabilidad del proyecto al aportar las exenciones tributarias asociadas a la actividad inmobiliaria, como el impuesto a los sellos y el derecho de delineación y construcción²⁰². Tal es el caso de una empresa que, además de construir sus propias oficinas, se asoció con el promotor “B” para desarrollar otros dos edificios corporativos dentro del distrito, funcionando incluso como capital promotor (Topalov, 1978):

Me llama [una empresaria] y me dice “Tengo una inversión, ¿qué tenés?” Y había un terreno muy bueno acá a la vuelta, en Patagones entre Colonia y Manuel García, una fachada antigua ladrillada. Una obra más corta. Y nosotros ya no podemos comprarlo. Y lo compran

200 Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017.

201 Un agente inmobiliario del DT comentaba lo siguiente: “¿Qué hace la empresa? Muchas de las empresas son PYMES, algunas PYMES grandes, muchas hacen el edificio, ellas se quedan con varios pisos y arriendan los pisos que le quedan como un ingreso también para ellos. Por ejemplo, una empresa TIC, está sobre Av. Chiclana, a ellos le vendimos la tierra, hicieron el edificio, ellos se quedaron con el edificio y ellos arriendan tres pisos. Uno se lo alquilamos” (Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017).

202 Un desarrollador nos contaba que en estos casos presentan el permiso de obra a nombre de la empresa para poder acceder a estos beneficios impositivos.

ellos. Compran el terreno, ya tenemos una relación. Sabemos que nosotros vamos a hacerle la obra. Tenemos acopiados materiales para esa obra. Apenas compró el terreno, compramos los materiales. Y ahora estamos aprobando los planos (Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019).

El desarrollo inmobiliario en el distrito tecnológico se limita, por el momento, a la construcción de emprendimientos corporativos para los cuales, aun a fines 2019, sigue habiendo demanda. En cambio, no se observan nuevos desarrollos residenciales ni comerciales; a la vez que la oferta residencial de departamentos y locales en venta en el área del DT resulta limitada (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). De todas formas, este mayor desarrollo de oficinas modificó la estructura de usos del suelo, generando –paulatinamente– transformaciones en la fisonomía y dinámica del barrio. En este sentido, se observa una valorización significativa en el mercado de venta de locales comerciales, que pasaron de un precio promedio por metro cuadrado de US\$730 en el período 2005–2007 a US\$2.067 en el período 2014–2017, lo que representa un 183% de aumento frente al 118% del promedio de CABA. Este incremento se vincula con las expectativas generadas por el proceso de renovación urbana impulsado a partir del distrito. En este sentido, la creación de una nueva centralidad de escala urbana (y no la dinámica del viejo centro barrial), derivada de las 13.000 personas que se estima confluyen diariamente para trabajar, sumado a la promoción explícita del gobierno local para la radicación de franquicias gastronómicas, se expresan en el crecimiento de los precios de los locales comerciales, tanto para la venta como para el alquiler²⁰³. Incluso, este incremento de precios en lo que respecta a locales comerciales constituye una de las limitantes para el recambio comercial fomentado por el gobierno local²⁰⁴.

A juzgar por la dinámica del mercado inmobiliario y por los relatos de los actores estatales y empresariales entrevistados, en el

203 En entrevistas con agentes del sector inmobiliario de la zona y con agentes del GCBA se menciona el fuerte incremento de los precios de alquiler de los locales comerciales, dado sobre todo por las expectativas de sus dueños.

204 Según nos comentaba un agente del DT, “El tema de comercios, la dificultad que también la tienen las empresas, que es una dificultad global, es lo que te dije en un principio que el precio que tiene el distrito hoy, muchas empresas, sobre todos los comercios que no tienen beneficios impositivos, te dicen “mirá, es una locura”. Por ejemplo, Café Martínez, que está a punto de venir al distrito, en su momento me dijo “mirá, ayudame a buscar alguna locación” [...] Porque era ayudarlos a encontrar una locación que sea acorde a lo que tiene que valer el distrito tecnológico. Porque me dicen “por lo que me quiere cobrar 100m2 en el distrito

distrito tecnológico, hasta fines de 2019, pareciera estarse conformando una dinámica de centralidad a escala urbana, asociada a los nuevos usos corporativos y administrativos, que implica una fuerte actividad diurna que cae hacia los horarios nocturnos. Esto repercute, a su vez, en la dinámica comercial de la zona, con una creciente oferta gastronómica que no se sostiene cuando termina el horario laboral. En estas condiciones, si bien los promotores de la zona entienden que sería deseable la expansión de la oferta residencial y comercial, no consideran que –por lo menos hasta fines de 2019– sea un negocio rentable: “la voluntad está, pero, cuando lo analizás, se te cae la voluntad”²⁰⁵.

Si bien son múltiples las dimensiones que orientan la acción empresarial (Beltrán, 2007), vemos el mayor peso que adquiere la racionalidad económica en este caso, en el que tanto promotores como empresarios TIC limitan su “apuesta” por el distrito al aprovechamiento de la “oportunidad” que suponen los incentivos públicos. De todas formas, como la relación entre interpretaciones, percepciones y acciones no es lineal, no llama la atención que, en los relatos de promotores y empresarios, se critique “al barrio” –sinécdoque²⁰⁶ que refiere a los propietarios de locales comerciales en la zona– por “arriesgar poco”²⁰⁷; es decir, por actuar del mismo modo que ellos: guiados por la lógica de la ganancia. Veamos la siguiente secuencia:

Entrevistado: Lo que pasa es que el comerciante del barrio, que nosotros una vez arreglamos un local, un local de 200 y pico de metros. El dueño del terreno es amigo nuestro, lo pusieron en valor, era para poner una cervecería tipo Tacuara, dio vuelta Café Martínez [...] El amigo nuestro se lo alquiló a un chino, una regalería. Pasás y me quiero poner a llorar.

Entrevistadora: ¿Y por qué creés?

Entrevistado: Y porque pagaba más. Los chinos le pagan en dólares, del uno al cinco. No le pidió nada, así como estaba. Nada. Entonces, qué pasa, por ahí los dueños de otras zonas, imagino yo, si yo fuera

tecnológico, yo me abro un local en Pueyrredón y Santa Fe, de 200m². Me están matando” (Entrevista a agente del equipo del DT, del GCBA, diciembre de 2018).

205 Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019.

206 Figura retórica que consiste en emplear un término para designar un objeto que refiere a otro objeto ligado al primero por una relación de inclusión (Meyer, 1995, citado en Bonhomme, 2002: 528). Así, designa al todo por la parte; o a la parte por el todo.

207 Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019.

el dueño del local, y... pierdo la renta porque me genera mucho más. Pero no soy yo el dueño de esos locales. Y creo que el problema es, el dueño de las oficinas tiene una mentalidad de desarrollo y los dueños de los locales, no (Entrevista a desarrollador inmobiliario “B” del DT, febrero de 2019).

El desarrollador inmobiliario que postula esto es el mismo que decide no incluir locales comerciales en sus emprendimientos, precisamente por no ser lo suficientemente rentable. En este sentido, cabe preguntarse quiénes arriesgan y en qué consiste el riesgo, en el marco de esta política.

8.4. Reflexiones preliminares

Retomando la pregunta por las “sinergias público-privada” en las que se basa y, a la vez, promueve esta política, vemos que en el distrito tecnológico se producen ganadores y perdedores en esta articulación. Por un lado, el gobierno local destina una inversión importante para incentivar la radicación de empresas y, por efecto “derrame”, desarrollar esta zona de la ciudad. Por el otro, advertimos que la “apuesta” por el distrito tecnológico se limita, por parte de los actores empresariales, a aprovechar la “oportunidad” que suponen los incentivos públicos. Por tal motivo, concebimos al distrito tecnológico como un ámbito privilegiado de acumulación (Castellani, 2006a, 2006b) en el que tanto empresas TIC como del sector inmobiliario internalizan amplios márgenes de beneficios extraordinarios a partir de la transferencia de recursos que supone el accionar público.

Asimismo, al no regularse algún tipo de devolución o contraparte por parte del privado, la reciprocidad (Castellani y Borrastero, 2011) queda librada a la (buena) voluntad de los empresarios, primando ciertas relaciones y estrategias por sobre otras. Así es como el distrito tecnológico tuvo un crecimiento desigual en términos sectoriales y territoriales; moldeado por estrategias empresariales desplegadas en el lugar y momento “oportunos”. Sectoriales, en tanto que se desarrollaron aquellas actividades y negocios que garantizan la apuesta de riesgo cero, específicamente el mercado de oficinas y la radicación de las empresas. Territoriales, en la medida en que las “apuestas” de inversión se restringen a las áreas ya consolidadas que concentran la inversión pública y van “derramando”, muy lentamente, hacia los límites del distrito.

En cuanto al “efecto *cluster*”, a más de diez años de creación del distrito pareciera que las relaciones más aceitadas son aquellas que se establecen entre agentes inmobiliarios y entre estos y las empresas TIC, siempre orientadas a aprovechar mejor los incentivos públicos y tornar más rentables y seguras sus inversiones inmobiliarias. No parecen haberse generado las denominadas sinergias ni entre las empresas del sector ni entre las empresas y las universidades. En relación a este último punto, como vimos en el capítulo 7, si bien tres universidades privadas recibieron un terreno por parte del GCBA (el ITBA, el CAECE y la Universidad del Salvador), solo una de ellas está funcionando parcialmente en el distrito²⁰⁸. Asimismo, de los relatos de los entrevistados advertimos cierto desfasaje entre las necesidades de recursos humanos de las empresas TIC radicadas en el DT y el perfil profesional que se forma en las carreras de la universidad localizada en el distrito. Desfasaje que, por el momento, no parece estar camino a saldarse.

De esta forma, todavía no se observan vínculos más virtuosos entre las empresas, las universidades y la comunidad. Esta situación en el distrito tecnológico nos permite cuestionar la premisa extendida del *cluster* como motor de dinámicas de aprendizaje y cooperación que redundan en procesos innovadores y de crecimiento económico (Porter, 1995; 1998). Esta premisa, como venimos sosteniendo, se basa en una concepción armónica del territorio y sus actores que, como vemos en nuestro caso, resulta alejada de las relaciones de competencia y aislamiento que priman entre las empresas del distrito tecnológico, cuyas situaciones, interpretaciones, intereses y prioridades tienden a ser divergentes.

208 De las diez carreras de grado que ofrece el ITBA, solo se dictan en la sede del DT el ciclo profesional de cinco de ellas (Ingenierías en Informática, Mecánica, Automotriz, Energía y Materiales); y los cursos de ingresos.

Capítulo 9

El distrito de las artes: “ni chicha, ni limonada”

El beneficio de la ley está pensado para un inversor fuerte, un desarrollador de infraestructura artística. Yo soy un espacio [cultural]. Un desarrollador tiene mayores posibilidades, pero también tiene mayor riesgo de inversión, así que en realidad todavía no es *ni chicha ni limonada* (Entrevista a Elena, referente de una importante Fundación radicada en el DA, abril de 2019).

Esta idea de “ni chicha ni limonada” resume la percepción que tienen del distrito los distintos actores privados entrevistados. A diferencia de las representaciones en torno a su modelo (el distrito tecnológico), el distrito de las artes es tematizado como un “fracaso” que se atribuye, entre otras cosas, al hecho de haber copiado un modelo que no se ajusta ni a las características del territorio, ni de los actores, ni de las actividades promovidas. En este capítulo analizamos las percepciones y estrategias desplegadas por el sector privado en el distrito de las artes, considerando tanto actores empresariales como agentes culturales.

9.1. La “apuesta” pendiente

En el distrito de las artes hay 147 agentes radicados que expresan una gran heterogeneidad en cuanto a las actividades que realizan (artes plásticas, escénicas, musicales, etc.), el tamaño del proyecto (desde talleres de artistas hasta fundaciones, museos y desarrollos inmobiliarios) y el tiempo que llevan en el barrio (desde artistas que residen desde hace años en el distrito hasta proyectos recién

llegados). A su vez, de estos 147 agentes solo 66 (un 45%)²⁰⁹ están efectivamente inscriptos o en proceso de inscripción al registro del distrito de las artes. Cifras que se explican por la poca atractividad del beneficio impositivo, dado que la actividad artística se encuentra exenta de ingresos brutos en toda la ciudad, y por las dificultades que conlleva el trámite de inscripción (capítulo 7).

Hasta acá todo coincide con la percepción de los funcionarios públicos que diseñaron la política, quienes ya desde sus orígenes reconocían la poca atractividad de los incentivos públicos para los potenciales beneficiarios. De ahí que, la ley del DA incluyera la figura del desarrollador de infraestructura artística como un modo de incentivar a los inversores “artísticos” (capítulo 6). Sin embargo, como se desprende de la secuencia discursiva que encabeza este capítulo, estos ajustes al modelo no garantizaron la radicación de emprendimientos en el distrito, dado que los incentivos para estos actores tampoco resultan tan atractivos. De hecho, los tres desarrolladores de infraestructura entrevistados consideran que el pago a cuenta de IIBB equivalente al 25% de la inversión realizada “no sirve de nada”²¹⁰, debido a los plazos que rigen para el recupero. Así lo explican los entrevistados:

El beneficio lo ves recién cuando terminás todo tu proyecto. Construiste el edificio, gastaste tanta plata, tenés que rendir todas las cuentas, te lo observan, ya perdiste los tres años que te lleve la construcción, más el año o año y medio que te va a llevar presentar toda la documentación, que ellos te la van a observar, los diálogos idas y vuelta [...] Todo con escribano y certificado por el consejo de arquitectura, de ingenieros, todos trámites que tenés que pagar [...] Cuando terminás todo eso, recién recuperarás ingresos brutos, algo [...] Ya pasaron cinco años, tu plata perdió valor (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Ponelo en números redondos. Vos invertiste \$40 millones, de los cuales, en realidad, aceptan –por los ítems que ellos aceptan– menos de 20, con lo cual el recupero sería de \$4 millones y a lo largo de 5 años (Entrevista a Mario, a cargo de un desarrollado de infraestructura artística en el DA, marzo de 2019).

209 También en el DA hay divergencias en cuanto a la cantidad de emprendimientos radicados. Los 147 corresponden a información brindada por el data set del GCBA con fecha de septiembre de 2018. Los 66 emprendimientos que están inscriptos o en trámite de inscripción corresponden a información enviada por la coordinación del distrito de las artes en octubre de 2019.

210 Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019.

Ante estas valoraciones negativas sobre los incentivos, cabe preguntarse entonces por qué motivos estos actores deciden instalarse en el distrito. A diferencia de lo que sucede en el DT, en el que las empresas se mudan persiguiendo los incentivos tributarios, en el distrito de las artes la pregunta por los factores de radicación lleva a indagar en las características e historias particulares de cada caso.

Tabla 1. Factores de radicación de los agentes privados entrevistados que se instalaron en el distrito con posterioridad a la sanción de la ley²¹¹

Agente cultural/ Empresa	Motivos de radicación	Testimonio
<p>1- Desarrollo de Infraestructura Artística. 2014. Inscripto</p>	<p>El proyecto nace como una propuesta del MDE hacia las empresas ubicadas sobre la Av. Pedro de Mendoza, entre Av. Brasil y Suárez, para que estas acondicionen los espacios del bajo autopista que tenían enfrente a cambio de que se les cediera una concesión de dichos espacios. Por diversos motivos, la propuesta no avanzó y derivó en una iniciativa privada (Decreto N° 423/14)²¹² por la que la empresa Silos Areneros, radicada desde 1953 en el lugar, se compromete a realizar el denominado Paseo de las Artes en el predio del bajo autopista entre las calles Caffarena y Suarez, a cambio de la concesión por cinco años para la explotación comercial de dicho espacio.</p> <p>El proyecto, cuya obra comenzó en 2014, incluye la construcción de un espacio divisible de 4000 metros cuadrados bajo la autopista. Actualmente una parte está subconcesionada a la Fundación Tres Pinos y otra a la Fundación por La Boca. También tienen un escenario donde se desarrollan espectáculos artísticos, y un estacionamiento para 180 vehículos que está subconcesionado. Restan 1860 metros por subconcesionar para usos gastronómicos, artísticos y turísticos.</p>	<p>“En definitiva [el descuento de IBB] suma, pero en realidad el recupero viene por el alquiler de los espacios. Esa es la realidad. Y realmente la Arenera entendió que podía <i>hacer algo bueno para el barrio</i>, porque estaba muy claro que en cinco años recuperar la inversión iba a ser muy complejo [...] La gente de la Arenera <i>es muy fanática del barrio</i> y, aunque a ellos no les gusta decirlo, colaboran en silencio con muchas cosas que pasan en el barrio [...] Entonces, a ellos les pareció bien <i>recuperar la zona</i>. Tienen la arenera acá, 300 personas trabajando, 10 barcos funcionando, era como volver a poner en valor estético la zona circundante de su área de trabajo” (Entrevista a Mario, a cargo de un desarrollo de infraestructura artística en el DA, marzo de 2019).</p>

211 Entrevistamos a una diversidad de agentes (artistas, referentes y propietarios de espacios culturales, teatros, residencias de artistas, galerías de arte y desarrolladores inmobiliarios) que representan la propia heterogeneidad de los actores radicados en el distrito de las artes. De los ocho entrevistados, tres ya residían o tenían su espacio cultural en el barrio y el resto comenzó a desarrollar actividades artísticas a partir de la creación del distrito. Estos cinco casos son los que incluimos en la tabla 1. De todas formas, cabe señalar que, con excepción de dos casos (3 y 5 en la tabla), todos estos agentes ya estaban vinculados de alguna manera al barrio de La Boca.

212 Este proceso se ampara en el Régimen Nacional de Iniciativa Privada –esta-

2- Residencia de artistas, talleres y salas de exposición. 2017. Inscrito

El espacio nace de la deriva del proyecto fallido de Experiencia Necochea, por el que –a través de Mecenazgo- se había dado una suma de dinero para que Fundación por La Boca convirtiera viejos inmuebles de la calle Necochea en residencia para artistas. Ante la imposibilidad de avanzar con el proyecto, el dinero se otorgó a distintos actores que estaban radicados en el entorno de Necochea, entre ellos, este espacio²¹³.

Así es como, a partir de 2017, este depósito, perteneciente a la empresa constructora de la familia Benzacar, se reconvierte primero en una residencia para artistas del interior del país (denominada Boca de Fuego) y, posteriormente, se suma una sala de exposición, denominada Munar e inaugurada en mayo de 2018.

“*Entrevistado*: En el 2000 desembarcamos en La Boca con las oficinas de nuestra empresa familiar [...] Empezamos a comprar depósitos y a comprar tierra. MUNAR está dentro de esas tierras que se fueron comprando...

Entrevistadora: ¿Y eso por qué era?

Entrevistado: Porque era muy barato La Boca [...] fue una apuesta de inversión, inversión a futuro. MUNAR es un proyecto para revalorizar esas apuestas, en cierta forma. Por eso también se decidió apostar” (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

blecido mediante el Decreto N° 966/2005 y al cual la ciudad de Buenos Aires adhirió mediante la Ley N° 2.635– y cuyo fin es “promover la participación e inversión del sector privado en forma conjunta con el sector público para la realización de emprendimientos considerados de interés público” (Decreto N° 423/2014).

213 La denominada Experiencia Necochea es un proyecto de renovación de la calle Necochea, donde estaban ubicadas las viejas cantinas que con el tiempo pasaron a estar ocupadas por población con problemas habitacionales. El plan preveía, por un lado, la cesión en comodato de los inmuebles de privados al GCBA para que este, en conjunto con Fundación por La Boca, los arregle y genere talleres para artistas. Esto se complementaba con la remodelación de calles y veredas, la instalación de luminarias y reacondicionamiento de espacios públicos. Mientras que el plan de mejoramiento del espacio urbano avanzó parcialmente; la generación de los talleres no se llevó a cabo. Según uno de nuestros entrevistados, esto fracasó: “No consiguieron propietarios que pusieran las propiedades. Y los que ponían las propiedades con la plata que te daban, creo que en su momento eran \$300.000, no alcanzaba para nada. No te alcanzaba directamente. Entonces, ahí por ejemplo para nosotros era una lástima decir, tenías la plata, tenías un proyecto que estaba buenísimo, no lo vas a poder ejecutar y esa plata se está desvalorizando porque ya habían arrancado las devaluaciones escalonadas. [...] Ahí salimos nosotros y dos personas más y dijimos “hagamos algo”, por más que sepamos que la plata que tienen a disposición es nada, pero por lo menos el proyecto se puede empezar a tratar de ejecutar. Se le dio una vuelta de rosca a lo que era el proyecto [...] y se dividió entre tres, cuatro figuritas, pero que ninguna estaba sobre Necochea. Estábamos

<p>3- Residencia de artistas y talleres. 2014. No inscripto</p>	<p>En el año 2011, la red denominada “Conférence des villes en matière culturelle” (integrada por 27 ciudades suizas) comienza a buscar un espacio para radicar una residencia para artistas suizos en Buenos Aires. Así, una comisión de la red visita la ciudad en dos oportunidades y finalmente decide instalar la Casa Suiza en La Boca, como una señal de apoyo político al distrito de las artes.</p>	<p>“fue la agregada cultural de la Embajada Suiza que tenía la información, no sé de dónde de la creación del distrito de las artes, fue como la decisión más política de la Embajada de focalizar en el área de la Boca [...] Además, La Boca históricamente es el barrio del arte, el barrio de los inmigrantes [...] Entonces nos gustaba esa idea del cocoliche, de recuperar la idea del conventillo, de los inmigrantes que llegan [...] Y además nos mostraron esa casa que es muy linda, alquilamos dos pisos” (Entrevista a artista y coordinador de una residencia de artistas del DA, mayo de 2019).</p>
<p>4- Artista. 2018. No inscripto</p>	<p>Es un artista suizo que vive en San Telmo, a pocas cuadras del DA. Trabaja en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires desde mediados de los '90 y en La Boca desde 2013. Por motivos personales/ familiares, tenía la necesidad de tener su propio espacio de trabajo y vio la oportunidad cuando un desarrollador inmobiliario, que a su vez es coleccionista de arte, le ofreció sumarse como inversor de pozo a la construcción de un edificio de estudios para artistas. Así es como adquirió su taller en el edificio de Villafañe 584.</p>	<p>“Yo todos estos años trabajé en casa. Pero en casa la familia se agrandó, era medio difícil y siempre tuve el deseo de buscarme un lugar. [...] Después hablando con esta gente que estaba empezando a hacer el edificio, yo les comenté que estaba buscando el taller y ellos me dijeron “por qué no te metés”. Y fue un poco así” (Entrevista a artista y coordinador de una residencia de artistas del DA, mayo de 2019).</p>

cerca de Necochea. Acá vinieron \$150.000. [...] Después nosotros le hicimos una inversión muchísimo mayor y ahí es donde nos terminamos de desembarcar con este proyecto” (Entrevista a Dario, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

5- Desarrollo de Infraestructura Artística (2014-2019). Inscripto

La Fundación nace en 2007 de un grupo familiar de empresas dedicadas a distintas actividades (salud, gráfica, construcción, etc.). En 2014, antes de saber del distrito de las artes, los directivos de la Fundación –uno de los cuales es coleccionista de arte- comienzan a buscar una propiedad en La Boca para instalar su sede allí. Primero, compraron un inmueble patrimonial sobre Av. Alte. Brown.

Adquirieron la planta baja y tres de los departamentos del primer piso, que actualmente los alquilan a artistas. Restauraron la fachada del edificio y las escaleras con un proyecto financiado por Mecenazgo; mientras que con capital propio restauraron la planta baja, para hacer el Museo de Arte Contemporáneo (MARCO). Por otro lado, en 2017 instalaron unos talleres de artistas en un espacio que subconcesionan al Paseo de las Artes, donde funciona el proyecto Marco Arte Foco. Por último, en 2018 compraron otro edificio patrimonial sobre Av. Alte. Brown que lo están restaurando para hacer un centro cultural con microteatro y espacio gastronómico (en la planta baja), departamentos para alquilar para turismo (en el primer piso) y un Museo de la Historieta (en el segundo piso).

“A mí siempre me gustó La Boca porque es un barrio que tiene una mística que no tiene ningún otro lugar. Y en ese momento por un tema que era de sentido común, un lugar que tiene *toda la mística*, y era un lugar que estaba *recontra accesible*, en donde por ahí comprar una propiedad era muy barato y teniendo *una propiedad bien ubicada*, el dinero en lugar de ponerlo en la propiedad lo ponés en la obra, en el proyecto. Y me llama una amiga, me dice “¿te enteraste que están abriendo un distrito de las artes?” Algo había oído, pero yo ya estaba buscando propiedad en La Boca. No fue el distrito lo que hizo que nosotros pisemos La Boca. Fue un tema de *apostar a un barrio*, y a través del arte, era *un lugar clave. Está muy bien situado*, está cerca del microcentro, *cerca de todos los accesos, la historia del barrio*” (Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019).

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas a agentes instalados en el distrito de las artes.

En la tabla 1 identificamos una variedad de factores que influyen en la decisión de radicarse en el distrito de las artes, de las múltiples dimensiones que orientan la acción empresarial (Beltrán, 2007). Entre estos, se destacan algunos atributos del barrio de la Boca, como su tradición artística, su pasado migrante y su cercanía con

el Microcentro porteño. Características que, como vimos en el capítulo 5, fueron consideradas por los funcionarios públicos al momento de definir la promoción del arte en esta zona de la ciudad. A su vez, en uno de los casos analizados, estos factores se combinan con una decisión política en el marco de las relaciones internacionales entre Argentina y Suiza (caso 3). Sin embargo, en casi todos los casos, la radicación en el distrito se presenta en términos de una “apuesta”. Si bien es una tematización similar a la que observamos en el DT, en este caso los motivos y efectos de esta “apuesta” son bien diferentes.

Dos de los emprendimientos “nuevos” fueron desarrollados por empresas con injerencia en la zona, que ya tenían propiedades en el barrio de La Boca. En uno de los casos es explícito que el motivo principal que guía la refuncionalización del galpón en un espacio artístico se vincula a una “apuesta” por la valorización inmobiliaria de la zona, lo que representaría una valorización de las distintas inversiones que la empresa tiene en el distrito (caso 2)²¹⁴. En otro caso (número 1), la “apuesta” por la valorización se presenta mediante eufemismos como “tienen un fanatismo por La Boca” o “volver a poner en valor estético la zona circundante”. Recordemos que esta empresa, con una larga tradición en el barrio de La Boca, no solo lleva a cabo actividades vinculadas a la extracción de áridos, sino que también tiene otro tipo de inversiones, como un complejo de locaciones industriales de más de 20.000m² para la realización de producciones audiovisuales y eventos empresariales, así como también terrenos para la realización de desarrollos inmobiliarios. Según otro inversor del barrio, “son los que tienen la mayor cantidad de propiedades de La Boca”²¹⁵. Así, mientras que en el DT la “apuesta” fue una inversión sobre seguro en el marco de una “oportunidad”

214 Esta empresa constructora, vinculada a una familia con gran trayectoria en el mundo del arte, compró varias propiedades en La Boca durante los años 2000 “con la apuesta de decir “hoy vale 10, dentro de equis tiempo va a valer...” (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019). Según el entrevistado, muchas de estas propiedades estaban ocupadas, en algunos casos las desalojaron mediante procesos judiciales y ahora las alquilan a industrias o depósitos. Otras están ubicadas en el asentamiento Lamadrid, sobre la de Av. Pedro de Mendoza y siguen ocupadas. Se trata de inmuebles cuya propiedad comparten con el GCBA, debido a las expropiaciones realizadas en los sesenta para ensanchar la avenida. Esta titularidad compartida con el Estado impide, por el momento, que avancen los procesos de desalojo.

215 Estos no son los únicos inversores que han acaparado tierra en La Boca con vistas a su valorización, si bien no los hemos entrevistado, sabemos por los relatos de otros referentes, que muchas de las empresas/actores históricamente vinculadas a la Boca han desplegado esta estrategia especulativa.

propiciada por el Estado a partir de la creación del distrito; en el DA la “apuesta” constituye una estrategia de especulación inductiva (Jaramillo, 2009)²¹⁶ con la confianza en que “tarde o temprano” terminará siendo una inversión rentable, precisamente, debido a las condiciones territoriales de la zona. Así lo explica uno de los inversores:

La Boca es, y te lo sigue permitiendo, es la zona de menor valor de metro cuadrado. O sea, si uno quiere hacer una inversión de tierra fuerte, La Boca o Lugano, si querés, son los dos barrios más baratos para comprar tierra. Y si uno viaja a cualquier lado del mundo, lo primero que hace es buscar dónde hay un canal o dónde hay un río y caminar la costa. Son lugares que se terminan desarrollando, se desarrollan [...] O sea, bordéas todo el Riachuelo y estás a 10 cuerdas de Puerto Madero. Si el Riachuelo se limpia, excelente. Pero si uno ya arma un camino que puede transitar, caminar, con arbolitos, con esculturas y pasear, es una caminata excelente. Venís de Puerto Madero, pasaste por la Usina, caminaste por acá, llegaste a Caminito, te fuiste a la cancha de Boca y caminaste un poco más y llegaste a Lezama (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Así, las estrategias desplegadas por los actores empresariales –en este caso, del sector inmobiliario– no solo son moldeadas por sus interpretaciones de la coyuntura (Beltrán, 2007, 2011, Arqueros Mejica, 2017; Gaggero, 2012), sino también por sus lecturas sobre el territorio. Como apunta Socoloff (2013), anticipar y comprender la localización de los potenciales demandantes del espacio construido es una de las tareas fundamentales de los promotores inmobiliarios. Así, mientras que Parque Patricios y Pompeya no estaban

216 Siguiendo a Jaramillo (2009), la especulación es una práctica habitual y esperable de los agentes, derivada del movimiento en los precios del suelo en las ciudades capitalistas, que consiste en la realización de transacciones de compra y venta de tierras (y de espacio construido) con el propósito de capturar los incrementos en los precios del suelo. Ni la práctica ni sus agentes son homogéneos. Particularmente la especulación inductiva es aquella llevada a cabo por agentes del sector inmobiliario (promotores y/o constructores) que “sin llegar a ser autónomos con respecto a las leyes del sistema colectivo de usos del suelo, ven ampliar su margen de manipulación sobre el texto urbano, e incluso sobre el código, lo cual les permite de alguna manera dirigir y modular la traducción sobre el espacio de los cambios referidos en los precios del suelo” (Jaramillo, 2009: 210). Estos agentes compran terrenos sin edificar y venden espacio construido, así “la elevación en el precio del terreno no aparece nítida, sino involucrada en el precio de la edificación. Esto conduce a que con frecuencia el mismo agente considere que la sobreganancia que él obtiene ha sido producida por su inversión, al mismo título que el aumento de valor que se incorpora en un proceso productivo” (Jaramillo, 2009: 211).

en el radar de los actores empresariales ni estatales (capítulo 4), por lo que la creación del DT fue una sorpresa que generó rápidamente una “oportunidad” de inversión; el extenso proceso de renovación urbana en el barrio de La Boca, que como vimos en el capítulo 2 data de los años noventa, habilitó que distintos inversores fueran acumulando propiedades a lo largo del tiempo, esperando el momento adecuado para la captura de la plusvalía.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en el DT, para quienes “apostaron” al distrito de las artes como un modo de valorizar sus inversiones en la zona, por el momento la “apuesta” no se realizó. Si bien se generaron algunos desarrollos inmobiliarios, y hay otros en carpeta (ver mapa 1)²¹⁷, en el distrito de las artes el “boom inmobiliario” todavía no explotó. Se observa una mayor cantidad de ofertas de terrenos, departamentos y locales comerciales que en el resto de los distritos analizados, pero la mayoría se ubica en el sector más consolidado del distrito, en el barrio de San Telmo (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). Lo mismo sucede con la dinámica de precios. Si bien se advierten incrementos en los precios promedios en dólares por metro cuadrado, tanto en terrenos, como en departamentos y locales, a juzgar por la localización de las ofertas, estos responden más a la influencia del área central y patrimonial (principalmente en sector de San Telmo), a la dinámica turística (en el entorno del Parque Lezama, con el incipiente polo gastronómico de Av. Caseros; y en la zona de Caminito) y a la valorización promedio de los ejes más consolidados del barrio de La Boca (sobre las avenidas Alte. Brown y Patricios hasta la calle Brandsen), que a los efectos derivados de la creación del distrito (Lerena y Gonzalez

217 Dos proyectos tienen particular relevancia. Uno es el conocido como Catalinas Sur 2, que implica la construcción de edificios en altura y la apertura de calles. El predio de 150.000m² de superficie construible fue subastado por la AABE en abril de 2019, pero la subasta fue declarada desierta. El otro proyecto es el que llevará adelante el Club Boca Juniors en los terrenos conocidos como “Casa Amarilla”. En 1981 el Estado nacional compró este predio de cuatro manzanas para la atención del déficit habitacional de barrio de La Boca. En 2005 el gobierno local creó el programa habitacional “Casa Amarilla”, por el que se realizarían 1.231 viviendas sociales, de las cuales solo se construyeron 438. En 2010 las manzanas que no fueron construidas fueron transferidas del IVC al Poder Ejecutivo y de este a la Corporación Sur SE. En 2016, este organismo vendió estas tierras mediante una licitación pública al Club Boca Juniors por un precio de \$180.000 millones. La venta estuvo interrumpida durante tres años a raíz de un recurso de amparo presentado por el Observatorio del Derecho a la Ciudad en conjunto con organizaciones del barrio. En febrero de 2019 la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario declaró legal el traspaso de estos terrenos, habilitando la realización del proyecto a cargo del Club Boca Juniors.

Redondo, 2019)²¹⁸. Así, si particularizamos en La Boca, vemos que continúa siendo uno de los barrios con menor precio promedio por metro cuadrado de toda la ciudad, tanto en departamentos como en incidencia del suelo (Reporte Inmobiliario, 2019)²¹⁹.

Para los desarrolladores inmobiliarios –muchos de los cuales son propietarios de tierra– todavía no es negocio construir en La Boca, debido a que no está garantizada una demanda, y con ella el financiamiento, que pague los precios de mercado. Así, a pesar de los esfuerzos públicos y privados, por el momento, no se produjo un cambio en el sistema de usos del suelo que derive en modificaciones en las rentas secundarias potenciales y, con ella, en la estructura de rentas de la zona (Jaramillo, 2009)²²⁰. Así lo explica el “cálculo hacia atrás” de uno de los agentes entrevistados:

Y esto te lo puedo decir del lado del desarrollista. Valor promedio de incidencia de La Boca. Si uno compra un terreno de equis por equis y te permite construir tanta cantidad de veces. Pongámosle que te permite hacer una construcción de 1000 metros cuadrados, equis cantidad de pisos, en total me da 1000 metros cuadrados para vender, la incidencia es lo que te cuesta por metro cuadrado después que vos vendés. Estás entre US\$100 y US\$200 el metro cuadrado. Cuando en Palermo estás en 1100, 1200 de incidencia. Construcción, pongámosle hoy está en US\$1000. Estás en US\$1100. Un proyecto te lleva entre dos o tres años, cualquier empresa va a querer ganar 30% por año. Bueno, seamos más razonables, pongámosles 10% por año, 30% en tres años. Son US\$1500 el metro cuadrado que querés vender. No lo vendés, porque nadie

218 Entre los períodos 2006-2008 y 2015-2017 el precio promedio por metro cuadrado de los terrenos ubicados dentro del distrito de las artes se incrementó un 91% (superando la valorización del promedio de CABA, de un 83%), pasando de US\$576 a US\$1098; mientras que la valorización de los departamentos siguió la tendencia del promedio de CABA (aumentando en un 78% para el mismo período). El precio promedio por metro cuadrado los locales comerciales, en tanto, aumentó un 158% entre los períodos 2008-2010 y 2014-2017, pasando de 1.032 a US\$1.600, superando la valorización promedio de CABA (108%). Para profundizar en el análisis del mercado del suelo e inmobiliario en los distintos distritos, ver Lereña y González Redondo (2019).

219 Según un relevamiento de agosto de 2019 realizado por Reporte Inmobiliario, La Boca presenta el menor precio promedio por metro cuadrado en las ofertas de venta de departamentos usados, con US\$1.705; mientras que la incidencia promedio del suelo se sitúa en US\$501 por metro cuadrado, superando únicamente a la de los barrios de Mataderos (494), Villa Lugano (294) y Villa Soldati (323).

220 De a poco comienzan a verse algunos desarrollos inmobiliarios que conjugan usos residenciales con turismo y oficinas. Podemos mencionar tres casos (Puerto Pampa, Undici y Filiberto Apart), dos de los cuales están tramitando su inscripción al registro del distrito de las artes bajo la figura del desarrollador de infraestructura artística.

quiere venirse a La Boca. No quiere decir que uno no lo haya intentado. Uno arma un proyecto y sale a ver si en el mercado le pagan eso [...] O sea ni siquiera a US\$1500 lograrás venderlo. O sea, tenés un público que te viene acá, pero no es que te viene porque quiere elegirlo. Te viene porque no puede comprarlo en otro barrio (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Según la perspectiva de los actores entrevistados, son múltiples los factores que obturaron la realización de la “apuesta”. Algunos se vinculan con las características de la ley y sus incentivos, otros con las particularidades de la actividad artística y otros con los condicionantes del territorio. Profundizaremos sobre estas perspectivas en el epílogo del libro, por lo pronto aquí nos detenemos en este último punto.

9.2. Agilizar la “apuesta”

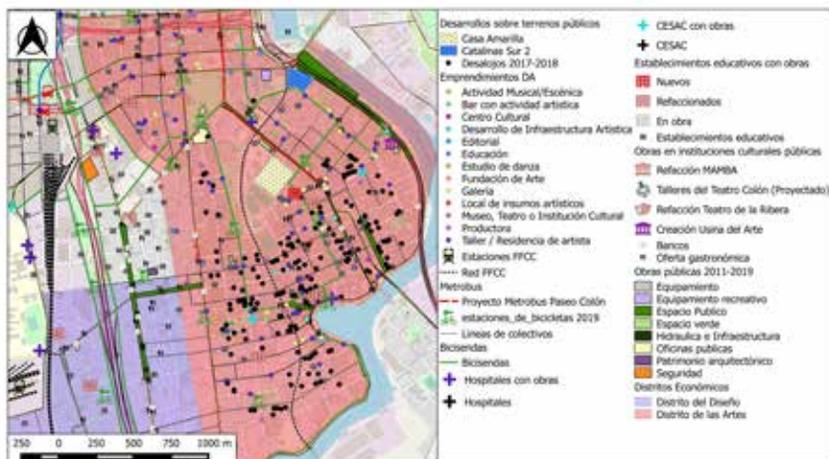
La Boca presenta los peores indicadores en términos socio-habitacionales, con unos altos índices de informalidad en la tenencia del suelo (capítulo 2). Entre los sectores más golpeados, se encuentran el Asentamiento Lamadrid, que actualmente está en proceso de relocalización en el marco de la causa Mendoza; el entorno de la calle Necochea y la zona denominada “Barrio Chino”, donde se concentran inquilinatos informales en ex conventillos, en los que viven familias en muy malas condiciones (Guevara, 2010). Estas cuestiones, sumadas a las disputas de las organizaciones sociales del barrio y las representaciones sobre la inseguridad en La Boca, son sin duda factores que inciden en el devenir del distrito de las artes.

Ante esta situación, las iniciativas públicas y privadas tendieron –con sus limitaciones– a generar las condiciones propicias para la realización de la “apuesta”. Esto se expresa, por un lado, en las inversiones desplegadas en el territorio (ver capítulo 7), muchas de las cuales son realizadas mediante mecanismos de articulación público-privada (Experiencia Necochea, Paseo de las Artes) y, por el otro, en una estrategia de “dejar hacer” que habilita que el mercado se ocupe de “resolver” la problemática habitacional. De un lado, las expectativas y dinámicas especulativas generadas a partir de la creación del distrito hacen que se multipliquen los procesos de desalojo en inmuebles de dominio privado²²¹. Del otro, una acción

²²¹ En una entrevista con un agente de la zona, nos comentaba que en los casos en que tienen la completa titularidad del terreno y el inmueble han impulsado con éxito procesos judiciales de desalojo. En otros casos, en los que comparten la titu-

por omisión por parte del Estado que, al no atender la emergencia habitacional ni implementar acciones concretas para relevar y detener los procesos de desalojo, habilita que se generen procesos expulsivos por parte del mercado. De hecho, según relevamientos del Ministerio Público de la Defensa (MPD) junto con el Grupo de Vivienda de la organización La Boca Resiste y Propone, entre los años 2017 y 2018 se iniciaron 200 procesos de desalojo, cada uno de los cuales involucra un promedio de cinco familias, un total estimado de 2.500 personas. Estos desalojos se concentran en los sectores con mayor intervención pública y privada, en los alrededores de Caminito, la cancha de Boca, la calle Necochea y la Usina del Arte (mapa 1).

Mapa 1. Distribución de agentes culturales, desarrollos inmobiliarios y desalojos en el distrito de las artes



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA, disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>. La información sobre desalojos fue provista por la organización La Boca Resiste y Propone y el Ministerio Público de la Defensa.

laridad del terreno con el GCBA (por ser terrenos parcialmente expropiados para ensanchar la Av. Pedro de Mendoza), los procesos están “cajoneados”: “Pedimos desalojos en otras propiedades que nosotros tenemos sobre el asentamiento, que del lado nuestro tenemos la sentencia de desalojo, del lado de la ciudad no la podemos pedir nosotros [...] muchos compramos desalojados y se nos ocuparon porque el frente es del gobierno, vos no te podés meter, no podés hacer nada. Entonces el gobierno no cuida sus cosas y se te meten por ahí” (Entrevista a Dario, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Así, aun cuando todavía no se realizó la “apuesta” ni explotó el “boom inmobiliario”, las modalidades de intervención del sector público y las respuestas por parte del privado ya están produciendo un impacto en el territorio, acentuando las desigualdades sociales y urbanas del área y afectando especialmente a los sectores más vulnerables. De hecho, la multiplicación de los procesos de desalojo constituye una condición necesaria para la realización de la “apuesta” en el futuro.

De todos modos, esta articulación público-privada no es implacable ni se produce sin contradicciones. Por lo contrario, las estrategias públicas y privadas son continuamente negociadas con las organizaciones locales e, incluso, con otros organismos del Estado. De hecho, ante los crecientes desalojos, algunas organizaciones del barrio –acompañadas por el MPD– desplegaron una serie de estrategias para visibilizar la problemática habitacional e instar al gobierno local a que dé respuestas. Entre estas estrategias se destaca la denuncia ante el Tribunal Internacional de Desalojos²²², que en 2017 emitió una sentencia con recomendaciones a las autoridades públicas para afrontar la problemática. En este marco, en 2018 el gobierno local convocó a una mesa de trabajo con organizaciones sociales, distintos organismos públicos y actores privados (especialmente desarrolladores inmobiliarios que finalmente nunca participaron). El Instituto de Vivienda de la Ciudad, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el Distrito de las Artes fueron las áreas del GCBA que participaron inicialmente de este espacio. Luego de un par de reuniones, estas reparticiones se retiraron de la mesa –con excepción del IVC que continúa dialogando con las organizaciones, pero de manera informal y no institucional–; sin dar respuestas concretas hasta el momento.

Advertimos, una vez, más el carácter polifónico y heterogéneo del Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2008), en cuyo accionar confluyen las intervenciones de distintas reparticiones y organismos públicos con prioridades y objetivos que, por momentos, resultan contradictorios. Por un lado, se impulsa una política –el distrito de las artes– con objetivos explícitos de valorización inmobiliaria, política que es ejecutada por distintas áreas del gobierno local, algunas de las cuales implementan estrategias para que efectivamente se produzca

222 Es un tribunal no formal, popular y de opinión, establecido en 2011 por la Alianza Internacional de Habitantes (AIH) y organizaciones sociales durante las Jornadas Mundiales Cero Desalojos, que tiene por finalidad analizar y cuestionar casos de desalojos forzados que tienen lugar en distintas partes del mundo.

tal valorización (ver tercera parte de este libro), generando como contrapartida la profundización de la problemática habitacional en el barrio de La Boca²²³. Por el otro, un organismo del poder judicial local (el MPD) acompaña a las organizaciones barriales intentando frenar los efectos expulsivos de esta misma política. En el medio, el instituto a cargo de la política de vivienda de la ciudad reconoce la problemática y continúa en diálogo con las organizaciones del barrio, pero sin llegar a una respuesta concreta que permita solucionar la emergencia habitacional²²⁴.

9.3. “Somos diversos, no tenemos por qué articular”²²⁵

En cuanto a las sinergias derivadas del “efecto *cluster*” (Porter, 1998), la mayor heterogeneidad –comparado con el DT– de los actores involucrados en el distrito dificulta aún más la posibilidad de establecer vínculos que redunden en el crecimiento de la cadena de valor (Porter, 1995; 1998). Al igual que en su modelo vecino, el gobierno local incentivó la creación del Consorcio del Distrito de las Artes, que a fines de 2016 obtuvo su personería jurídica. Si bien en los discursos oficiales este Consorcio se presenta como una iniciativa para vincular entre sí a los distintos actores del distrito (GCBA, agentes culturales, inversores y comunidad)²²⁶ –y propiciar, de este

223 Incluso en el marco de la misma política se producen desfases, no se trata de una política unívoca y aplanadora. Hay por ejemplo otras áreas involucradas en la ejecución de la política, por ejemplo en el Ministerio de Cultura, que articula con las organizaciones del barrio (incluyendo organizaciones tradicionales e históricas), apoyándolas por ejemplo en la obtención de financiamiento mediante el programa de mecenazgo. Los propios agentes culturales reconocen el papel de esta área y lo distinguen de lo que se define como la “veta más comercial” del distrito.

224 De hecho, en un informe de la Auditoría General de la Ciudad se sostiene: “De las respuestas emanadas de los organismos consultados, surge que el Poder Ejecutivo no se ha abocado a dar cumplimiento a las obligaciones prescriptas en el artículo 29 de la Ley N° 4353” (AGCBA, 2017: 35).

225 Entrevista a Gabriel, referente de un espacio cultural histórico del barrio de La Boca, mayo de 2019.

226 El Consorcio del Distrito de las Artes se formalizó como asociación civil a fines de 2016 y, según el discurso oficial, tiene como finalidad “estimular el desarrollo de un plan para el Distrito de las Artes junto a las autoridades de la Ciudad que incluya no solo los proyectos de inversión y actividades culturales, sino también los servicios al turismo y la integración de la comunidad local. Promover iniciativas y colaborar en el establecimiento de proyectos y actores culturales en el Distrito. Desarrollar una agenda coordinada de actividades culturales de las instituciones públicas y privadas delimitadas en el entorno del Distrito. Generar un programa de acciones que integre a la comunidad y al barrio con las actividades de los nuevos espacios culturales” (MDE, 2017). Hasta 2017 estuvo integrado, principalmente por desarrolladores y agentes inmobiliarios (CMNV. Comunidad de Inversión; Daniel Oks; Fidusaires S. A; Oficina Italiana Restauri S.R.L.; Pablo Di Lerna;

modo, el “efecto *cluster*”–, la lista de integrantes del consorcio más los relatos de algunos de ellos permiten sostener que se trató, más bien, de un intento por conectar potenciales inversores con propietarios de tierra con el fin de agilizar la realización de la “apuesta”. Así lo explica uno de sus integrantes:

Hasta hace poco el consorcio no funcionaba, no operaba, fue un intento fallido en donde quisieron juntar a los privados... Quisieron tomar lo que fue Puerto Madero [...] El Estado contrató un asesor y ese asesor [el empresario y coleccionista Gabriel Werthein, ver capítulo 6] es el que salió a juntar todas las partes de los privados y armó este consorcio. Tenías a PROA, estábamos nosotros, Silos Arenera, Andreani, Fidusaires, está Cendros con Prisma. Los Mekler con PIP, un proyecto ahí cerca de la cancha de Boca, los Contreras. Nada, salió a buscar a todos los agentes del barrio [...] Ahí se perdió el foco. Quisieron armar lo que es una Corporación Puerto Madero, que tenía como foco realmente desarrollar, buscar el inversor, quién ponía la plata, comprar ese terreno que vos tenías y armaba un mega proyecto. Y acá quisieron armar lo mismo con agentes que no son del sistema del arte (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Todos los entrevistados coinciden en que el Consorcio no prosperó, aunque difieren en las causas de su fracaso. Para algunos el problema fue la heterogeneidad de los actores involucrados con sus diferentes intereses y su falta de foco en el arte. Para otros, esto se combinó con el escaso acompañamiento por parte del gobierno local. Mientras que otros entendieron que el problema fue su precoz institucionalización, o su acento demasiado crítico y poco propositivo:

Yo formé parte del consorcio por la institución, en realidad se empezaron a ir muchos miembros y no tomó una figura que vos digas “a mí me representan”. Digamos, es un poco de todo. Tenés la Arenera, tenés un desarrollador de infraestructura de departamentos, tenés dos actores culturales. [...] [Costaba unificar] criterios, objetivos, experiencias (Entrevista a Elena, referente de una importante Fundación radicada en el DA, abril de 2019).

Yo participé al principio [...] pero al final era una reunión de consorcio. Es muy difícil [...] porque cada uno tiene su idea, la trae, tiene su poquito tiempo para explicarla, y después no sé cuánta

PIP S. A.), empresarios y propietarios de terrenos en La Boca (Centro Munar S.A.; Fundación Andreani; Silos Areneros; Guillermo Ruberto; El Gran Paraíso; Paseo de las Artes) y unos pocos espacios, galerías y fundaciones de arte, en su mayoría, nuevos en la zona (El Más Acá Club Cultural; Fundación Proa; Fundación Tres Pinos; Prisma Kh; Barro Galería).

efectividad tiene [...] La queja, esto, lo otro, la luz, la vereda, la inseguridad (Entrevista a artista y coordinador de una residencia de artistas del DA, mayo de 2019).

Y hasta el año pasado [2018] el Consorcio básicamente no existió, no funcionó nada. Porque uno tenía que ponerle tiempo de trabajo. Todos tienen su negocio y nadie quería esto y el gobierno de la ciudad no es parte del consorcio [...] Entonces, ponele que armaste dos o tres propuestas, ibas a pedir al gobierno de la ciudad a través de mecenazgo o cualquier otra forma para poder financiarlo, porque *no todo iba a salir del privado*. Ya tenés tu proyecto y además querés que banque otros proyectos. Y no te daban nada, aplicabas a mecenazgo y no te salía. Entonces quedó ahí en el limbo. Y además el que estaba como presidente tenía un proyecto específico de construir un edificio acá en La Boca, que lo terminó, se fue del barrio y no le importaba seguir con el consorcio ni nada. Y ahora tomé yo un poco la posta. Y estamos tratando de armar un mapa interactivo, porque ni siquiera eso tenía hecho el distrito (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

La diversidad de intereses, experiencias y lecturas sobre la política dificultaron –al igual que en el DT– el sostenimiento de una acción empresarial organizada (Dossi y Lissin, 2011). De todas formas, como se desprende de la última secuencia, en 2019 el Consorcio se renovó. Cambiaron sus autoridades, salieron algunos miembros e ingresaron otros²²⁷. Actualmente se reúnen una vez por semana y tienen, entre sus prioridades, visibilizar y dar a conocer los espacios, proyectos y actividades del distrito de las artes.

Así, vemos que la heterogeneidad de los actores involucrados en el distrito de las artes pareciera dar lugar a relaciones entre agentes que corren por múltiples circuitos separados. Por un lado, identificamos a los actuales miembros del Consorcio orientados a generar una agenda conjunta y a consolidarse como un interlocutor con más peso para negociar sus necesidades e inquietudes con el sector público. Muchos de estos actores son los que están sosteniendo una estrategia especulativa, a la espera de que su “apuesta” por el distrito finalmente se realice. Otro circuito parece girar en torno a los espacios de artes visuales o de obra contemporánea, los “recién llegados” que estrechan lazos entre sí, sobre todo, para hacer exposiciones conjuntas.

227 En este sitio figuran los actuales miembros del Consorcio: <https://www.districtodelasartes.org/nosotros-1>

Luego, en otro circuito identificamos algunos agentes culturales con mayor antigüedad en el barrio, que articulan puntualmente para algunos proyectos, como puede ser Fundación PROA con el Museo Benito Quinquela Martín y con escuelas e instituciones barriales; o el Teatro Catalinas y su vínculo con organizaciones comunitarias y barriales, como los Bomberos Voluntarios de La Boca o el Comedor Los Pibes. Por último, advertimos algunos lazos más informales y no institucionales entre artistas del barrio que, por sus trayectorias e intereses artísticos, generan algunos trabajos en conjunto. En estos dos últimos casos, se trata de redes que preexisten al DA, cuya identidad no está dada por el distrito, sino por su pertenencia al barrio de La Boca.

En el marco de todos estos circuitos aislados, conformados por actores muy disímiles entre sí, se insertan los esfuerzos públicos orientados a crear una identidad común bajo el paraguas del distrito de las artes (capítulo 7). Así surgen iniciativas como el Gallery Day o la Noche de los Museos, que buscan congregarse a (casi) todos los agentes culturales del distrito en un mismo circuito artístico. Intentos que se ven frustrados, ya sea por la negativa de participar de algunos actores que no se sienten interpelados por esta propuesta, o que son considerados insuficientes por quienes sí participan. Ante este tipo de propuestas que buscan imponer una identidad común suprimiendo las diferencias, cabe recuperar el testimonio de uno de los espacios con mayor tradición en el barrio:

[Nos dicen:] “Che, articulemos, hagamos algo”. No sé qué podemos hacer, ellos hacen arte contemporáneo y nosotros arte popular. Tenemos nuestro lugar, no sé qué podemos hacer. [...] Después, el año pasado inventó el Ministerio de Cultura otra copia de las Ciudades Creativas, que los llamaron Barrios Creativos²²⁸ [...] Te obligaban a articular entre todos en un proyecto común. Yo tengo buena onda, pero no sé si puedo hacer un proyecto. ¿Por qué me obligás a que me junte? [...] No está ni bien ni mal, estamos en el mismo barrio, somos diversos, no tenemos porqué articular y trabajar juntos. Incluso no conjugamos éticamente, estéticamente (Entrevista a Gabriel, referente de un espacio cultural histórico del barrio de La Boca, mayo de 2019).

Las dificultades para integrar a los distintos actores, con sus diversas trayectorias, intereses y expectativas, bajo una identidad

228 Barrios Creativos es un programa del Ministerio de Cultura del GCBA que promueve que los “vecinos” se agrupen y presenten una propuesta de programación cultural para su barrio. Los proyectos ganadores son luego financiados por el GCBA.

propia del distrito de las artes invitan a reflexionar sobre los límites de estos modelos de aglomeración y sobre los procesos de gobernanza. Ya vimos en el caso del distrito tecnológico cómo las relaciones entre los distintos actores son complejas y no necesariamente redundan en las dinámicas de aprendizaje y cooperación que se asumen en la base de los modelos de aglomeración. Estas dificultades se acentúan aún más en el distrito de las artes, debido a la heterogeneidad de los actores involucrados.

9.4. Reflexiones preliminares

Al igual que en el DT, en el distrito de las artes las “sinergias público-privadas” promovidas por la política también producen ganadores y perdedores. En este caso, la menor atractividad de los beneficios fiscales nos llevó a indagar en las historias particulares de cada emprendimiento para poder identificar sus factores de radicación en el distrito. La heterogeneidad de estos proyectos se traduce en una mayor diversidad de motivos a la hora de decidir la instalación en el DA, lo que ilustra las múltiples dimensiones que orientan la acción privada (Beltrán, 2007). Si bien se reconocen argumentos que refieren a la tradición artística del barrio, su pasado migrante y sus atributos de centralidad (en sintonía con los relatos oficiales), advertimos que en muchos casos la radicación en el distrito de las artes se tematiza, al igual que en el DT, como una “apuesta”.

Ahora bien, en este caso, la “apuesta” no constituye una inversión sobre seguro en el marco de una “oportunidad” –como ocurre en el DT–, sino más bien una estrategia especulativa por parte de algunos actores que habían adquirido tierra durante los años noventa, en el marco del extenso proceso de renovación urbana analizado en el capítulo 2. Para estos actores, el distrito de las artes constituye una nueva instancia para finalmente realizar esa “apuesta” y valorizar sus inversiones en la zona. Sin embargo, según sus propias percepciones, esta “apuesta” se encuentra pendiente. Los datos del mercado del suelo e inmobiliario convalidan esta percepción, en la medida en que no se registran –por el momento– procesos de valorización asociados al distrito. Esto no significa que el distrito –y las intervenciones que engloba– no hayan generado un impacto en el territorio.

Como señalamos, las intervenciones públicas y privadas orientadas a agilizar “la apuesta” están impactando negativamente en los sectores más vulnerables del barrio. De este modo, las expectativas

y dinámicas especulativas del sector privado, la falta de respuestas públicas ante la emergencia habitacional del barrio y el protagonismo del Estado local para impulsar el proceso de renovación en curso (capítulo 7) habilitaron una creciente oleada de desalojos que afecta fundamentalmente a las familias que habitan en inquilinatos y pensiones. De todas formas, la articulación público-privada no es implacable, se producen fisuras al interior del aparato estatal que habilitan la renegociación de la política con las organizaciones sociales, recordándonos una vez más el carácter polifónico del Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2008).

Por último, en cuanto al “efecto *cluster*”, la gran heterogeneidad de los actores involucrados hace que en el distrito de las artes se establezcan relaciones que corren por múltiples circuitos separados. Los esfuerzos públicos orientados a englobar estos circuitos y actores en una misma identidad del distrito se ven frustrados ante la diversidad de trayectorias de los distintos agentes y proyectos. En este sentido, creemos necesario discutir, una vez más, la noción de relaciones armónicas y libres de conflicto entre los distintos actores que integran el *cluster*. Esta idea encuentra sus limitaciones al reconocer en el territorio intereses, expectativas, concepciones y definiciones éticas, estéticas y políticas divergentes que hacen que la articulación no sea una panacea, ni un objetivo a aspirar.

Capítulo 10

El distrito del diseño: del potencial a la supervivencia

El distrito del diseño es el que menos empresas radicadas tiene (49 en total), de las cuales un 45% (22) preexisten a su creación²²⁹. Al igual que el distrito de las artes, los potenciales beneficiarios del DDi son muy heterogéneos en relación a su actividad, dado que la ley está destinada a empresas que desarrollen, produzcan y/o comercialicen servicios o productos con diseño en 14 rubros. De ahí que entre los beneficiarios radicados encontremos desde diseñadores gráficos independientes, hasta pequeñas y medianas empresas de diseño textil, de indumentaria, de muebles, imprentas, entre otros. En este capítulo analizamos las percepciones y estrategias desplegadas por estos actores empresariales a partir de los incentivos públicos creados por el distrito del diseño.

10.1. Un distrito con “potencial”

Dada la preexistencia de muchas de las empresas del distrito del diseño, vemos que –a diferencia del DT– las firmas se distribuyen en forma “salpicada” en todo el polígono del distrito, en lo que el propio gobierno local denomina como las tres “zonas de oportunidad” (ver mapa 1). Siguiendo el relato del coordinador del DDi, la zona uno es aquella que linda con el distrito de las artes, en el entorno de la Av. Montes de Oca, que “tenía naturalmente un desarrollo comercial bastante grande, es la zona más linda del distrito”. La zona dos

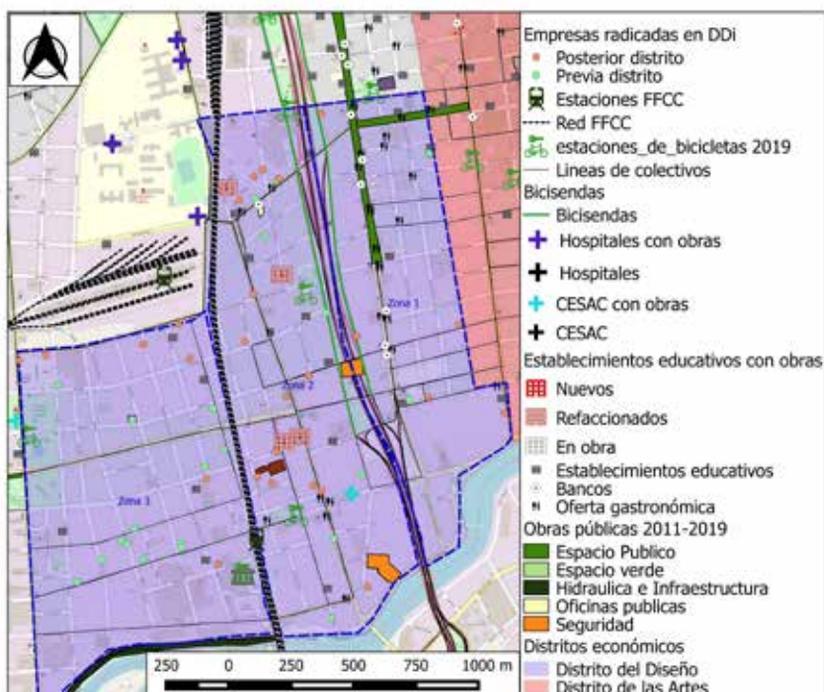
²²⁹ La información sobre cantidad de empresas radicadas en el DDi es también divergente. Utilizamos la información disponible en el data set del GCBA de septiembre de 2018, agregando las empresas que se radicaron con posterioridad a partir de información brindada por la coordinación del distrito en octubre de 2019.

comprende el polígono entre la calle Herrera, en el bajo autopista, y las vías del ferrocarril Roca. Es el sector donde se concentran los *outlets* de indumentaria “que con la intervención del Central Park y el corredor de Herrera y la puesta en valor de eso, hizo que la zona se revitalice en materia de circulación de gente”. Por último, se identifica la zona tres, hacia el oeste, que va desde las vías hasta la Av. Vélez Sarsfield, que marca el límite del distrito: “no tenés un paseo de locales, pero es una zona donde tenés empresas bastante grandes [...] Tenés bastante, muchas casitas bajas, la zona está muy bien cuidada, las veredas están muy bien cuidadas, las calles están nuevas. Según el coordinador del distrito,

Hay más flujo de gente en la zona dos y uno, que en la zona tres, lo cual no quita que las zonas en sí son lindas las tres [...] Nosotros no lo pensamos en términos de balance, sino en términos de *zonas de oportunidad*. Hay empresas e industrias que tal vez le viene mejor el tipo de características de la zona uno. Y hay empresas que les conviene más el tipo de características de la zona tres y una no es mejor que la otra (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

Como veremos en el epílogo del libro, la percepción que los entrevistados tienen sobre la política y sobre las transformaciones que observan en el distrito varía según dónde esté instalada la empresa. Esto es así porque, como venimos sosteniendo, el despliegue de la inversión pública y privada tiende a distribuirse diferencialmente dentro de cada distrito.

Mapa 1. Distribución “salpicada” de empresas del distrito del diseño, según “zonas de oportunidad”



Fuente: elaboración propia en base a información provista por el GCBA, disponible en: <https://data.buenosaires.gob.ar/>

En lo que sigue analizamos las percepciones y estrategias de los actores empresariales radicados en el DDi, a partir de entrevistas en profundidad realizadas a cuatro beneficiarios que expresan la heterogeneidad de las empresas radicadas en el distrito. Entrevistamos a un diseñador gráfico, que reside y trabaja en su hogar ubicado en el barrio de Barracas; y a directivos o propietarios de tres empresas nacionales de distintos rubros: gráfica, muebles y alfombras. En todos los casos ya realizaban su actividad de diseño en Barracas, antes de la creación del distrito²³⁰. Entre los factores de radicación en la zona, se destacan la proximidad con el centro porteño y el

230 Dada las dificultades económicas que atraviesa el sector, fue difícil conseguir empresarios dispuestos a brindar tiempo para la realización de entrevistas. Es por ello que solo pudimos entrevistar a algunas empresas que ya estaban radicadas en Barracas antes de la ley del distrito y no tuvimos oportunidad de contactarnos con otras firmas que se radicaron con posterioridad.

hecho de que sea un área con tradición industrial, lo que implica disponibilidad de espacios adecuados para este tipo de actividades y, fundamentalmente, la existencia de una zonificación que permite usos del suelo industriales, todo en una ubicación privilegiada de la ciudad. Según uno de los entrevistados, cuya empresa nació en Barracas en el año 2010: “es como un lujo tener una industria dentro de la ciudad de Buenos Aires y en una ubicación a 10 minutos del centro”²³¹.

Otro empresario, que está vinculado a las actividades del Centro Metropolitano del Diseño por ser docente de las carreras de Diseño Industrial en distintas universidades, agrega entre los factores de localización el potencial de crecimiento y de valorización inmobiliaria que observa en el área. Así es como en el año 2008, cuando se vieron obligados a dejar sus instalaciones en Piñeiro (Partido de Avellaneda), decidieron mudarse a esta zona de la ciudad:

Obviamente que la diferencia de precios entre Avellaneda y Buenos Aires era muchísima. Pero cuando te digo mucho, digo que una propiedad del doble de la superficie de esta salía la mitad allá [en Avellaneda]. Una cuarta parte. Pero de todas maneras, pensando a futuro, dijimos, esto era una *inversión a futuro*. Pensábamos que en Buenos Aires tenía mucho crecimiento, más en esta zona que era una zona que le faltaba crecer [...] Sabíamos que estaba el CMD. No imaginábamos que se iba a hacer un distrito, pero en todas las ciudades del mundo sucede que estas zonas medio relegadas, que fueron de producción, empiezan a tener un auge en algún momento porque están muy desvalorizadas respecto a otras partes de la ciudad, entonces como que las propiedades son más económicas. Y en algún momento a alguien se le ocurre ponerlas en valor porque son como los últimos pulmones que tiene la ciudad, y entonces se revaloriza todo. Y es lo que nos sucedió a nosotros (Entrevista a Esteban, empresario DDi, mayo de 2019).

En esta secuencia resuena la tematización que vimos para el caso del DA sobre la “apuesta” de inversión a futuro, debido también a la lectura que hacen los empresarios sobre las características territoriales del área en cuestión. La accesibilidad, la cercanía al centro porteño, la disponibilidad de predios con usos industriales permitidos y, hasta entonces, con precios accesibles, convertían a este sector de Barracas en un área “con potencial” (coincidente con la lectura oficial, capítulos 5 y 7). Estas características son percibidas y valoradas positivamente por empresas de carácter industrial (no

231 Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019.

así por otro tipo de emprendimientos)²³², incidiendo en su radicación aún antes de la creación del distrito del diseño.

A diferencia de lo que sucede en el DT, en donde las exenciones fiscales previstas en la política constituyen el principal estímulo para la localización de empresas; en los casos consultados aquí, la instalación de las firmas es previa y responde a las condiciones territoriales de la zona. Si bien los incentivos fiscales son valorados positivamente, obviamente más que en el distrito de las artes, no tienen el mismo peso que advertimos en el DT. En este caso, los beneficios impositivos representan “un ahorro”, “un costo directo que ya no tengo”, una especie de regalo o extra que es bienvenido, pero que no incide demasiado en los respectivos negocios. De hecho, nuestros entrevistados no conocen la totalidad de beneficios incluidos en la ley del distrito y solo tienen presentes la exención en IIBB y en ABL.

El grado de atractividad del beneficio en IIBB depende de la actividad que desarrolla cada empresa. Por ejemplo, dos de los entrevistados ya estaban exentos de ingresos brutos en toda la ciudad; uno por ser fabricante; el otro, porque la industria gráfica ya goza de ese beneficio. Sin embargo, ambos valoran positivamente el incentivo previsto por el distrito, dado que les asegura por ley el cumplimiento de la exención²³³. Así vemos cómo la cuestión de la seguridad jurídica –prevista por los funcionarios que diseñaron la política (capítulo 4)– es un elemento valorado por los empresarios del DDi: “hay una ley, no hay dudas de nada. Lo otro capaz que te agarraba un inspector que lo veía de una manera y otro de otra”²³⁴.

Para la empresa dedicada al diseño y producción de alfombras, la exención en IIBB no resulta un beneficio tan importante, dado que solo algunas de las actividades que desarrolla la firma están comprendidas en el incentivo. Por último, para el diseñador independiente, las exenciones en ABL e IIBB representan “un ahorro de

232 La lectura que hacen de Barracas otro tipo de empresarios, por ejemplo aquellos que desarrollan diseño de indumentaria o diseño publicitario, es bien diferente. Como nos contaba el coordinador del distrito, para ellos “el diseño es Palermo”, lo que dificulta la atracción de este tipo de emprendimientos al DDi (capítulo 5).

233 Las exenciones de IIBB previstas para estas actividades en toda la ciudad se establecieron mediante disposiciones del ente recaudatorio (AGIP), lo que da lugar a posibles discrecionalidades.

234 Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019.

plata importante”²³⁵. Sin embargo, como vimos en el capítulo 6, el *Estado facilitador y mediador* no favorece con la misma intensidad a todos los actores. En este caso, dado que la ley no distingue entre el tamaño de los distintos tipos de beneficiarios, para este diseñador que trabaja por su cuenta los gastos asociados al trámite de inscripción en el registro superaron los montos otorgados por el beneficio:

La plata que yo gasto en el contador y en la legalización termina siendo para mi caso –monotributista del régimen simplificado de IIBB– la misma plata que el beneficio. Inclusive hasta capaz pago más plata. Entonces, ¿qué me sirve a mí pagar todo eso para tener la exención impositiva que me permite no pagar esos impuestos, si al final es la misma plata? Para eso pago esa plata en impuestos y ya está. Tienen que buscar la forma de adaptar esto para el vecino chiquito monotributista, sino no tiene sentido (Entrevista a Pedro, diseñador gráfico del DDi, abril de 2019).

El distrito del diseño, al igual que el de las artes, produce un ajuste en relación a su modelo, el distrito tecnológico. En el DDi se incorpora un beneficio específico para los desarrolladores inmobiliarios, en este caso bajo la figura del “promotor de infraestructura para actividades de diseño”, quienes pueden computar el 25% de la inversión realizada a cuenta de ingresos brutos. Sin embargo, a pesar de este incentivo directo al desarrollo inmobiliario, hasta mediados de 2019 no había beneficiarios de este tipo en el registro del distrito del diseño. Esto se debe, por un lado, a que a diferencia del distrito tecnológico, en este caso no se garantizó la demanda, el financiamiento para estos emprendimientos, dado que –como vimos– no se mudaron muchas empresas. Esto se combina, a su vez, con una incidencia del suelo alta, similar a la de otras zonas de la ciudad, que dificulta la rentabilidad de los proyectos²³⁶, y con el tipo de desarrollos que requieren las actividades promovidas. Así lo explica el coordinador del DDi:

El tema es que la mayoría de los desarrolladores no quieren hacer galpones. Y la mayoría de las empresas tampoco se van a hacer un galpón de cero cuando pueden hacer una puesta en valor del

235 Entrevista a Pedro, diseñador gráfico del DDi, abril de 2019.

236 Según un informe de Reporte Inmobiliario, en febrero de 2014 (con el distrito del diseño recién creado) la incidencia promedio de Barracas era de US\$512 el metro cuadrado, un valor similar a los barrios de Almagro (US\$534), Caballito (US\$510), Congreso (US\$506), Villa Urquiza (US\$537); y superior a muchos otros barrios de la ciudad como La Boca, Boedo, Constitución, Flores, Floresta, Mataderos, Parque Patricios, Paternal, Pompeya, San Cristobal, San Telmo, etc.

desarrollo que ya está. Entonces, tal vez lo que hacen es una remodelación de cáscara y chau [...] Entonces no es como el tecnológico que vos ves brutos desarrollos que se levantan y usan hermosas oficinas y que se yo... Acá lo que ves es que ese galpón de repente se puso a nuevo o que de repente le cambiaron la fachada, le cambiaron el ingreso, ese tipo de cosas (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

Sin embargo, a pesar de la ausencia de desarrollos vinculados al DDi, en el polígono comprendido por el distrito del diseño se observa un incremento en los precios promedios de venta de terrenos, departamentos y locales comerciales entre los años 2005 y 2017. Así, los terrenos pasaron de US\$634 a US\$1157 el metro cuadrado entre los periodos 2006-2008 y 2015-2016, lo que representa una valorización igual al promedio de la CABA (83%) (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). Los departamentos también siguieron una tendencia de valorización similar al promedio de la ciudad, aumentando un 75% entre los periodos 2006-2008 y 2015-2016, alcanzando un promedio de US\$1947 el metro cuadrado (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). En ambos casos, el mayor incremento se dio entre los periodos 2006-2008 y 2009-2011, con anterioridad a la creación del distrito del diseño, y coincidió con la radicación del distrito tecnológico en el barrio lindero de Parque Patricios, por lo que es posible que este comportamiento de precios guarde relación con la expectativa generada a partir del DT:

Nosotros partimos de una experiencia previa, que es la del tecnológico, en donde la tasa de incidencia, o sea el valor de la tierra, se había triplicado. Entonces, como había ya actores que estaban alertados de eso, hablo de inmobiliarias, algunos dueños, ya empezaban con este distrito del diseño con un piso un poco más alto que el piso en general (Entrevista a coordinador del DDi, diciembre de 2018).

De esta secuencia discursiva se desprende que la práctica especulativa, vinculada a las expectativas generadas por el DT, se expresa en una disputa entre propietarios y promotores para apropiarse de la renta. El precio promedio de venta de locales comerciales también tuvo una fuerte valorización en estos años, aumentando un 181% entre los periodos 2005-2007 y 2014-2017, por encima del incremento promedio de la CABA (118%) (Lerena y Gonzalez Redondo, 2019). El mayor aumento se dio entre 2005 y 2010 (79%), coincidiendo con la progresiva concentración de locales de indumentaria de segunda selección (*outlet*), previo a la creación del distrito. Este incipiente polo, denominado “Barracas Outlet”, es posteriormente

presentado por el GCBA como parte del DDi, en la medida en que el diseño de indumentaria es una de las actividades promovidas. De todas formas, más allá de la influencia del DT y de la instalación de los *outlets*, Barracas siempre tuvo valores del suelo e inmobiliarios relativamente altos –comparado con otros barrios del sur de la ciudad– debido a su ubicación próxima al centro de la ciudad, atributo valorado por los empresarios²³⁷.

10.2. “No es el momento”²³⁸

Retomando el análisis de las percepciones de los empresarios radicados en el DDi, advertimos que la mayoría no reconoce otros beneficios o actividades significativas vinculadas al distrito, más allá de la exención en IIBB. De los relatos tampoco se advierte una identidad común al distrito, solo algunas referencias al CMD como espacio articulador y como “semilla” del DDi²³⁹. Los empresarios consultados tampoco tienen en claro cuántas empresas radicadas hay, ni a qué se dedican. A diferencia de lo que sucede en el DT o en el DA, no se advierte ningún tipo de vínculos entre las firmas instaladas, ni siquiera entre aquellas del mismo rubro:

Mi sensación es que todos nos entusiasmos para tener un beneficio y murió ahí. Quedó ahí. Estoy tranquilo que tengo los beneficios, tengo ingresos brutos. Y como que no hubo más entusiasmo o más empuje de desarrollar otras cosas (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

De todas formas, algunos de los entrevistados reconocen algunos esfuerzos del gobierno local orientados a articular a las empresas entre sí, sobre todo en los orígenes del distrito. Destacan algunos desayunos y encuentros en el CMD que, en general, sirvieron para presentar algunas demandas comunes y problemáticas particulares al Estado²⁴⁰. También recuerdan invitaciones a capacitaciones

237 Esto también lo destaca el entonces coordinador del DDi: “Para ser te honesto la zona en sí tiene esa particularidad de que no deja de ser cara, digamos. Por más que no esté desarrollada al cien por cien. O encuentros de repente zonas donde comercialmente no te dice mucho, es una zona cara, por la ubicación. Estás a cinco minutos del obelisco, tenés Constitución al lado. Tenés pleno acceso al corazón de Capital en 15 minutos por autopista” (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

238 Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019.

239 Entrevista a Esteban, empresario DDi, mayo de 2019.

240 Según un empresario del DDi: “Los encuentros, me voy acordando, te decían “traigan propuestas”. Entonces la gente iba a los encuentros y llevaba sus problemas. “yo tengo este trámite que no me querían dar la habilitación”. Otro decía “yo

y eventos puntuales, a los que no asistieron por falta de tiempo o por no sentirse interpelados. De todas formas, coincidiendo con la temporalidad de la política (tercera parte), los empresarios señalan que desde fines de 2017 no tuvieron mayores contactos por parte del equipo del distrito:

Me han invitado continuamente a actividades, talleres y cosas por el estilo que mucho eran capaces interesantes para mí, otros no. No he participado, a veces por falta de interés, otras veces por falta de tiempo en las que me interesaban. Entiendo que hay como muy buena voluntad. Como que hay buena voluntad, pero con la buena voluntad sola no hacemos nada (Entrevista a Pedro, diseñador gráfico del DDi, abril de 2019).

Así, los esfuerzos públicos orientados a fomentar el denominado “efecto *cluster*” (Porter, 1998) son percibidos como actos de “buena voluntad” que resultan escasos e insuficientes, sobre todo durante el último año y medio, momento en que –como vimos en el capítulo 6– los distritos perdieron peso en la agenda pública local. Si bien hay intenciones de armar un Consorcio similar a los que se generaron en los otros distritos, la gran diversidad de actividades promovidas y la delicada situación económica que atraviesan muchas de estas empresas atentan contra esta iniciativa:

A diferencia de otros distritos, en este distrito la mayoría de las empresas, honestamente hablando, salvo algunas, *están con la atención puesta en sobrevivir*. Sobrevivir en la diaria, digamos, porque entre los costos y la poca venta están muy ahorcadas. Este año fue muy difícil para el sector [...] Entonces, a la hora de proponerle hacer acciones, la realidad es que las empresas la mayoría están muy golpeadas y te manifiestan cierta bronca (Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018).

Los intentos del gobierno local encuentran sus limitaciones cuando se enfrentan a situaciones macroeconómicas que los exceden. Las interpretaciones que los empresarios hacen sobre la coyuntura política y económica inciden en el modo en que estos organizan su acción (Arqueros Mejica, 2017; Beltrán, 2007; Gaggero, 2012) y, de este modo, moldean el derrotero de la política local. De hecho, para los empresarios entrevistados el contexto económico es uno de los

tengo un problema que no se... tomé una moratoria de no sé qué cosa...” Entonces todo el mundo llevaba su problemática puntual y vos veías que te escuchaban y que por lo menos iniciaban el trámite como para solucionarlo” (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

factores que va en detrimento de la articulación entre los distintos actores del distrito:

Así como te digo que noté una buena disposición de parte del gobierno, que hubo como cierto empuje, también medio que después se quedó [...] Entiendo que estos últimos años económicamente fue medio complicado, debe haber frenado todo eso [...] *No es el momento*. No hay inversión, no hay presupuesto (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

De este modo, la propuesta del gobierno local, que –siguiendo la premisa de los modelos de aglomeración– planteaba primero radicar las empresas; luego, fomentar los vínculos entre sí para que, finalmente, “el gobierno de la ciudad pueda correrse y dejar paso a que todo ese ecosistema, esa dinámica, se desenvuelva”²⁴¹, parece haber quedado en el primer paso. De hecho, la prioridad de la coordinación del distrito sigue siendo la atracción de empresas, dado que la radicación en este distrito es más lenta que en los otros casos. Entre los factores que dificultan la atracción de inversiones, se encuentran aquellos impedimentos que los funcionarios advirtieron al momento de diseñar la política (capítulo 5): dificultades que se relacionan con la ley misma, con las particularidades de las actividades promovidas y con las características de Barracas. Todo ello agravado por la coyuntura económica que golpea a muchas de las industrias promocionadas.

10.3. Reflexiones preliminares

El distrito del diseño presenta un menor grado de avance, con la menor cantidad de empresas radicadas y con una inversión pública mucho más acotada y restringida a algunos sectores específicos del polígono (capítulo 7). Esto es percibido por los empresarios que están instalados en el DDi, para quienes el distrito representa casi exclusivamente un ahorro impositivo. Prácticamente no se observan vínculos entre los distintos actores (aún de los que son parte de una misma actividad), ni una identidad propia del distrito del diseño.

Si bien se reconocen algunos escasos intentos por parte del gobierno local por propiciar el denominado “efecto *cluster*”, todos los actores consultados, tanto públicos como privados, entienden que este “no es el momento”, debido a la coyuntura económica y

²⁴¹ Entrevista al coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018.

política que atraviesa el país. El impacto que tiene el contexto permite, entonces, cuestionar otra de las construcciones argumentativas que identificamos en el entramado discursivo de la política: “la crisis como oportunidad” (capítulo 3). Frente a la idea de que la incertidumbre, las recurrentes crisis y “la falta de reglas de juego” constituyen condiciones que favorecen la creatividad y el “espíritu emprendedor” del argentino y del “porteño en particular”; vemos, por lo contrario, que estas circunstancias favorecen el despliegue de estrategias empresariales de corto plazo que permiten “sobrevivir” en escenarios cambiantes.

Así, el distrito del diseño, al igual que las empresas que lo integran, parece estar en la lucha por sobrevivir. Si bien, siguiendo la premisa de la seguridad jurídica (capítulo 4), el distrito sigue funcionando bajo ese mismo paraguas y mantiene una coordinación compartida con el distrito audiovisual dentro de la estructura del GCBA, la menor presencia pública (con escasos eventos, actividades y casi sin inversión) hace que la percepción extendida entre los distintos actores empresariales refiera a un “amesetamiento”. Todo esto hace que el distrito del diseño siga siendo, al menos por el momento, “una zona con potencial”.

Como vimos, este “potencial” surge de la propia lectura que los actores estatales y empresariales hacen del territorio. Así, la accesibilidad, la cercanía al centro porteño, la disponibilidad de predios con usos industriales permitidos y, hasta entonces, con precios accesibles, constituyen características que inciden en la localización de este tipo de empresas en el barrio de Barracas. Ahora bien, en una gran proporción de casos, estas decisiones de radicación preexisten al DDi, lo que pone en discusión la necesidad de generar los incentivos públicos previstos por el distrito. Esto nos remonta a los orígenes de la política que, como vimos, no constituye una respuesta a un problema público (Subirats, *et al*, 2008), en términos clásicos, sino que más bien obedece al “envión de los distritos” (capítulo 5). Es decir, al proceso de movilidad interna de esta política urbana.

En conjunto, en esta cuarta parte del libro, nos detuvimos en el enraizamiento de la política de distritos, en la dimensión territorial de su proceso de movilidad (McCann y Ward, 2010), prestando especial atención a las percepciones y estrategias de los actores empresariales y agentes culturales. Este abordaje permitió hacer un análisis comparado de los tres distritos, tomando en consideración algunos ejes comunes. Entre ellos, las relaciones y

dinámicas entre actores privados; los vínculos entre actores privados y estatales; los efectos que estas dinámicas están produciendo en el territorio; y las percepciones que estos actores tienen sobre el derrotero de la política.

El análisis de las percepciones y estrategias de los actores privados involucrados en los distintos distritos permitió, a su vez, discutir varias de las construcciones argumentativas que identificamos en el entramado discursivo de la política. De este modo, problematizamos algunos de los supuestos en los que se apoya esta política, retornando nuevamente a la dimensión relacional de los procesos de movilidad (McCann y Ward, 2010).

Una de las primeras premisas que cuestionamos es aquella que sostiene que la concentración geográfica de empresas genera “sinergias” que redundan en procesos innovadores y de crecimiento económico. Del análisis surge, por lo contrario, que las relaciones entre los actores empresariales son complejas, primando dinámicas de competencia y asilamiento entre actores con intereses, interpretaciones y prioridades divergentes. A pesar de los esfuerzos públicos –por cierto diferenciales en cada caso- para promover el “efecto *cluster*” (Porter, 1998), los actores empresariales tuvieron dificultades para sostener una acción colectiva organizada (Dossi y Lissin, 2011) a lo largo del tiempo. Especialmente en el distrito del diseño, vimos que la interpretación que los actores hacen de la coyuntura incide en sus decisiones y obtura, entre otras cosas, la generación del “efecto *cluster*”. Así, el impacto que tiene el contexto nacional permite cuestionar la autonomía de los gobiernos locales frente a coyunturas que los exceden. De conjunto, estos análisis invitan a discutir la noción de relaciones armónicas y libres de conflicto entre los distintos actores que integran el *cluster*. Esta idea encuentra sus limitaciones al reconocer en el territorio intereses, expectativas, concepciones y definiciones éticas, estéticas y políticas divergentes que hacen que la articulación no sea una panacea, ni un objetivo a aspirar.

Otro supuesto que se pone en tensión es aquel que confía en las “sinergias público-privadas” y en los procesos de gobernanza urbana para propiciar el desarrollo, en este caso, de “áreas deterioradas”. A pesar de los esfuerzos públicos para crear el “clima de negocios” y atraer inversiones a los distritos, la respuesta del sector privado tendió a ser limitada, acompañando la temporalidad y la ubicación de las intervenciones públicas. Si bien prima un discurso

que sostiene que el Estado “no pone un peso” (tercera parte) y que el privado “apuesta” a los distritos, advertimos que el sector privado se limita en general a aprovechar los incentivos públicos asumiendo muy pocos riesgos. En el DA la “apuesta” constituye una estrategia de especulación inductiva (Jaramillo, 2009) por parte de aquellos actores que -a partir de su lectura del territorio- acumularon propiedades a lo largo del tiempo, esperando el momento adecuado para la captura de la plusvalía.

En el distrito tecnológico, en tanto, la “apuesta” fue más bien una inversión sobre seguro en el marco de una “oportunidad” propiciada por el Estado a partir de la creación del distrito. La transferencia de recursos públicos que suponen los beneficios impositivos y la fuerte inversión desplegada por el gobierno local permiten conceptualizar al DT como un ámbito privilegiado de acumulación (Castellani, 2006a, 2006b) en el que tanto empresas TIC como del sector inmobiliario internalizan amplios márgenes de beneficios extraordinarios. Al no exigirse contraprestaciones, la reciprocidad (Castellani y Borrastero, 2011) queda sujeta a la (buena) voluntad de los actores empresariales, limitándose a algunas acciones de responsabilidad social empresaria y de financiamiento parcial de algunas iniciativas públicas.

Sin embargo, el *Estado facilitador y mediador* no favorece con la misma intensidad a todos los actores ni se despliega homogéneamente en el territorio, generando condiciones propicias para la respuesta heterogénea de los actores privados. En conjunto, estas intervenciones públicas y privadas produjeron efectos territoriales desiguales entre e intra distritos. En el DT, el acceso en propiedad de las empresas TIC garantizó el capital necesario para la emergencia de un nuevo mercado de oficinas, que impactó en el sistema de usos del suelo y en la estructura de rentas en el área. En el polígono del distrito del diseño también se advierte una valorización inmobiliaria y del suelo, pero que es previa a la creación del distrito y se asocia a las expectativas generadas por su modelo vecino, el distrito tecnológico.

En el distrito de las artes, en cambio, a pesar de los esfuerzos públicos y privados, todavía no se produjo un cambio en el sistema de usos del suelo que derive en modificaciones en las rentas secundarias potenciales y, con ella, en la estructura de rentas de la zona (Jaramillo, 2009). Sin embargo, ello no impidió que se produjera un impacto negativo en los sectores más vulnerables del barrio de La

Boca. De un lado, las expectativas y las dinámicas especulativas generadas a partir de la creación del distrito hicieron que se multipliquen los procesos de desalojo en inmuebles de dominio privado. Del otro, una acción por omisión por parte del Estado habilitó que se generaran procesos expulsivos por parte del mercado.

Así, vemos que aun cuando circulan internamente dentro de una misma ciudad y en el marco de una misma gestión de gobierno, las políticas se adaptan, mutan y se transforman durante su viaje (Peck y Theodore, 2010). Las particularidades del proceso de movilidad interna –cómo se definen, traducen y negocian cada uno de estos distritos (capítulos 4 y 5)– impactan en su derrotero. Como veremos en el epílogo del libro, esto es advertido por los actores involucrados en cada distrito para quienes el DT constituye un caso “exitoso”, mientras que los distritos de las artes y del diseño representan un “fracaso” –con expectativas de mejora en algunos casos– que se debe al hecho de haber copiado un modelo que no se ajusta ni a las características del territorio, ni de los actores, ni de las actividades promovidas. De este modo, el análisis comparado de los tres distritos da cuenta de la heterogeneidad en los resultados de una misma política, confirmando la importancia de un análisis situado de aquellas políticas que circulan globalmente, muchas veces como “recetas” a aplicar, pero se resuelven y desenvuelven localmente, a partir de las *fricciones* que impone cada territorio.

Como veremos a continuación, una última construcción argumentativa que nos permite desarmar este análisis es aquella que confía en los efectos del “derrame” para generar procesos de desarrollo. Esta metáfora –que está en el centro de los modelos de aglomeración y de los enfoques de desarrollo territorial– lleva a privilegiar un accionar público orientado a la creación del “clima de negocios” y la atracción de inversiones, confiando en que “por derrame” y “naturalmente” se generen procesos de desarrollo urbano y social. Estas ideas de gran circulación –tanto entre académicos, funcionarios y empresarios– constriñen el quehacer público y restringen la posibilidad de diseñar políticas orientadas a un desarrollo integral.

Epílogo

De éxitos y fracasos. La confianza en el derrame

El distrito tecnológico es considerado, por actores estatales y empresariales, una política “exitosa” –apoyada en las abultadas cifras que muestran los indicadores oficiales–, que se presenta como un modelo y, a la vez, un espejo para evaluar el desempeño de los otros distritos. Comparados con este, y siempre desde la perspectiva de los actores consultados, los distritos de las artes y del diseño no representan, al menos por el momento, casos “exitosos”. El primero parece “no haber funcionado”, mientras que el segundo se encuentra “amesetado”. En este epílogo nos preguntamos a qué se atribuyen estas representaciones sobre el éxito y/o el fracaso de los distritos y con qué concepciones sobre el desarrollo se vinculan. Para ello, analizamos las percepciones que tienen los distintos actores privados sobre el devenir de cada uno de los tres distritos.

Habíamos visto, en el capítulo 3, que en el entramado discursivo de la política de distritos convergen diversas concepciones sobre el desarrollo, que recuperan selectivamente ideas y supuestos sobre los modelos de *cluster*, de economías creativas y, en menor medida, de los principios del “nuevo urbanismo”. Asimismo, identificamos que las diversas tematizaciones sobre el desarrollo se asocian a los distintos tipos de enunciadores construidos en cada discurso, sus respectivos *ethos* y a los sujetos-locutores que le dan cuerpo, su trayectoria personal y profesional. Una primera acepción asocia el desarrollo con el crecimiento económico, vinculado a la internacionalización de la ciudad y del distrito. En sintonía con los paradigmas de desarrollo territorial revisitados en el capítulo 1, conectar el distrito, la ciudad y el país con “el mundo” es uno de los objetivos

destacados en estos discursos en los que prima un enunciador que combina el rol de funcionario público con el de hombre de negocios.

La segunda acepción es aquella que asocia el “desarrollo de la zona sur” o, en este caso, de un “área deteriorada” de la ciudad, a la valorización del suelo, tematización predominante en los discursos de funcionarios públicos de la cartera de Desarrollo Urbano, con trayectoria profesional en el ámbito privado, pero también de perfil técnico. Por último, una tercera acepción sobre el desarrollo combina objetivos económicos, urbanos y sociales y su nexo está dado por la metáfora del derrame, que está en la base de los modelos de aglomeración (capítulo 3). Como veremos a continuación, en los discursos de los actores empresariales también se ponen en juego estas distintas concepciones sobre el desarrollo para producir explicaciones sobre el nivel de éxito y/o fracaso de cada distrito.

En el caso del distrito tecnológico, en los discursos de los empresarios se privilegia la tematización del desarrollo como crecimiento económico. Para estos empresarios, asociados a un *ethos* de emprendedor y empresario flexible e internacionalizado, la creciente radicación de empresas y la valorización de sus inversiones inmobiliarias a partir del mejoramiento de las amenidades urbanas representan indicadores de éxito del distrito. Sin embargo, los vínculos comerciales entre empresas (las denominadas sinergias) y la internacionalización del distrito constituyen todavía “una deuda pendiente” que aspiran a alcanzar a partir de las distintas iniciativas públicas y privadas en curso. En tanto, la segunda acepción del desarrollo, vinculada a la valorización inmobiliaria, es construida en los discursos de los agentes inmobiliarios, para quienes el distrito tecnológico supuso una “oportunidad” para comenzar a desarrollar emprendimientos en una zona con una incidencia del suelo más baja, con una menor inversión inicial y con el financiamiento garantizado. Para estos actores, al igual que para el gobierno local, la valorización inmobiliaria y del suelo son indicadores del éxito del distrito y del desarrollo urbano de la zona.

Así, tanto para empresas TIC como para agentes inmobiliarios, el éxito del distrito representa una promesa cumplida. Ellos “confiaron” en la propuesta del gobierno local, “apostaron” al distrito y vieron que, mediante la fuerte inversión pública, el Estado “cumplió”. El ahorro impositivo y la valorización del suelo permitieron que pudieran realizar la “apuesta”, recuperar la inversión y capturar

plusvalía urbana. De ahí que empresarios y desarrolladores valoren positivamente el accionar público en el marco de esta política:

Para nosotros [el GCBA] fue un actor fundamental, un actor excelente. La verdad que cumplieron un rol muy activo, cumplió un rol super activo (Entrevista a desarrollador inmobiliario “A” del DT, febrero de 2019).

Ellos [el GCBA] desembolsaron mucho en ponerle fichas a la zona. Surgió la ley del distrito tecnológico. Si bien ellos impulsaron un poco los beneficios, acompañaron poniéndole fichas a la zona respecto al mantenimiento... (Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017).

Cuando nosotros nos radicamos [2016], uno podía imaginar que había una tendencia positiva, pero *era una apuesta* [...] Falta todavía procesos que yo creo que se van a dar, en la medida en que exista *volumen de gente que trabaje en la zona*, que tenga que movilizarse de un lugar hacia otro. Todo esto se va a dar *naturalmente*. Estamos en una etapa donde, mirando 10 años acá, es otra cosa y creo que va a seguir cambiando de manera positiva hacia adelante. Pero bueno, es todo una cuestión de *confiar y de creer* (Entrevista al director General de Finanzas e Infraestructura del ITBA, mayo de 2019).

La convergencia de objetivos de desarrollo económico, urbano y social, posibilitada por la metáfora del derrame, también se pone en juego en los discursos de los actores privados involucrados en el DT. Todos reconocen el éxito del distrito en lo que respecta al desarrollo económico y, en menor medida, urbano. Ahora bien, la profundización de este último y el desarrollo social parecen quedar librados a los efectos del “derrame”. Como se desprende de la última secuencia discursiva y de otros discursos analizados²⁴², en todos los casos cuando consultamos qué le falta al distrito tecnológico, las respuestas tienden a apoyarse en esta metáfora del derrame. Los empresarios y desarrolladores entrevistados reconocen que todavía el efecto “derrame” es limitado, pero “confían y creen” que con el tiempo se irá extendiendo “naturalmente”.

242 *Entrevistado*: Hay una debilidad del proyecto que es que no logramos integrar todavía al vecino.

Entrevistada: ¿Y eso por qué lo notas?

Entrevistado: La señora que atiende el kiosco, te dice, “sí, vendo pero mucho menos de lo que esperaba”. Mercado Libre que tiene todos los servicios adentro no derrama nada. Pero nada. En cambio las empresas más PYME derraman un montón porque consumen afuera, porque hacen comprar afuera. Pero eso derrama [los emprendimiento tipo Tesla II] desde el punto de vista del empleo porque el bar de arriba va a necesitar gente que trabaje (Entrevista a Juan, empresario del DT, abril de 2019).

El distrito de las artes, en tanto, se distingue de su modelo, el DT, por no haber tenido su mismo nivel de éxito. De hecho, según los agentes privados consultados, el DA “no funcionó”. Ahora bien, las miradas en cuanto a las causas de este fracaso y las expectativas sobre el devenir del distrito son múltiples, en sintonía con la diversidad de perfiles, intereses, posicionamientos políticos y trayectorias de los actores entrevistados.

En la mayoría de los discursos, uno de los factores que marcan el fracaso del distrito remite a que, a diferencia de la actividad tecnológica, el arte “no es negocio”, “no es rentable”, “no genera dinero”. Esta idea –de carácter generalizado en los discursos de los actores estatales y empresariales– tensiona uno de los supuestos centrales de los modelos de economías y ciudades creativas: la capacidad de las industrias creativas para generar empleo, exportaciones, atraer inversiones y, de este modo, generar desarrollo económico y, por derrame, urbano y social. La comprobación empírica en los distritos de las artes y del diseño discute esta premisa y, a la vez, cuestiona el agrupamiento de actividades tan diversas bajo el paraguas de la creatividad, confundiendo definiciones acuñadas en otras latitudes (Bayardo, 2016). Veamos algunas secuencias donde se plasma esta perspectiva:

Después, lo del incentivo fiscal no tiene mucho sentido en cultura, porque no es un negocio como otro. No es negocio. *La cultura no es negocio*. Si te metés en esto, tenés que buscar el negocio por otro lado (Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019).

Es un desarrollo bastante lento por la actividad que se promueve. *El arte no es tan rentable*, entonces no genera desarrollo como en Parque Patricios, que ponés una oficina que tiene 100 o 200 empleados y genera desarrollo en la zona. En cambio acá no. Porque si se pone una galería de arte serán 2, 3, 4 empleados y nada más que eso. Entonces tarda en desarrollarse la zona (Entrevista a la coordinadora del DA, diciembre de 2018).

Otros agentes consultados, que tienen una postura más crítica, agregan que los esfuerzos públicos fueron insuficientes para motorizar el desarrollo del distrito, tanto en lo que respecta a los incentivos como al plan de obras públicas: “Si uno retoma ese proyecto [el master plan], que lo iban a hacer en cinco años, no deben haber hecho ni el 10%”²⁴³. A diferencia de lo que se percibe sobre el DT,

243 Entrevista a Dario, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019.

en este caso el Estado no cumplió la promesa, no realizó todas las obras que prometió, no “apoyó” al privado lo necesario y esto contribuyó al fracaso del distrito: “es como que decís, estoy ayudando, estoy apostando, ayúdame vos también”²⁴⁴, exige un empresario del distrito. Asimismo, para este tipo de empresarios, vinculados a la actividad inmobiliaria, faltó un elemento central para su actividad, la demanda y, con ella, el financiamiento:

Vos querés desarrollar un barrio, ¿qué propuesta tenés para desarrollar el barrio? Porque desarrollar no es “che, remato un distrito, vengan que está regalado, compren todo barato y después construyan”. Porque sí, te van a venir todos, van a comprar y van a hacer lo mismo que estamos haciendo todos: esperar 10 años, pasan los 10 años y decir “esperemos otros 10 años” hasta que se te acabe el norte y tengas que desarrollar el sur. Tiene que venir esto de decir “qué traigo, *qué puedo traer a La Boca que genere masas*”. Entonces ahí yo hubiese dicho, ok, así como están rematando todos los predios para financiar obra. Buscate tres predios y ofrecéelos a tres universidades de arte [...] Y “te voy a dar todo este paquete de beneficios, pero vos me tenés que traer tu universidad de arte al distrito”. Entonces ahí ya tenés unos *cuantos miles de chicos que te van a venir a La Boca. Necesitan comer, necesitan dónde salir a tomar algo, necesitan dónde comprar útiles, dónde estudiar, dónde usar la computadora y dónde vivir*. Eso te obliga a que construyas (Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019).

Para algunos actores, el fracaso del distrito todavía puede revertirse y, por tal motivo, siguen “apostando” al DA. Tal es la perspectiva de los agentes públicos a cargo de la coordinación del distrito, quienes están trabajando en una nueva ley que extienda el plazo de los beneficios e incluya como beneficiarios a los locales gastronómicos²⁴⁵. La “apuesta” consiste en aunar arte, gastronomía y turismo aprovechando las ventajas competitivas de este territorio, asociadas a atractivos turísticos (ver capítulo 7). Para estos agentes, a diferencia del arte, el turismo sí podría atraer visitantes-consumidores con capacidad de generar el tan mentando “efecto derrame”. Esta mirada es compartida por algunos agentes beneficiarios del distrito,

244 Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019.

245 En 2020, se sancionaron nuevas leyes sobre los distritos económicos que extienden el plazo de los beneficios e incluyen estas actividades comerciales (ver Introducción).

que están desembarcando con emprendimientos inmobiliarios que combinan arte, gastronomía y turismo²⁴⁶.

Las diversas percepciones sobre el derrotero del distrito de las artes permiten reflexionar sobre las distintas concepciones sobre el desarrollo que se ponen en juego en el entramado discursivo de la política de distritos. En el DA, la perspectiva oficial privilegia un desarrollo urbano con foco en el crecimiento y la valorización del mercado inmobiliario, dejando librado a la voluntad del privado el “derrame” hacia aspectos económicos y sociales. De ahí que el gobierno local incluya la figura del desarrollador de infraestructura artística e invierta en el espacio urbano con el fin de mejorar las condiciones para la inversión privada, mientras que simultáneamente adopte una posición de “dejar hacer” ante el crecimiento de los desalojos y la profundización de la emergencia habitacional. Esta tematización sobre el desarrollo asociado al crecimiento de la actividad inmobiliaria es compartida por algunos de los empresarios consultados, sobre todo aquellos vinculados a este sector de la economía. Sin embargo, mientras que algunos de estos actores adoptan una estrategia expulsiva mediante el inicio de procesos de desalojo; otros “apuestan” a un “desarrollo con la gente adentro”²⁴⁷, confiando en un proceso inclusivo generado por la vía del “derrame” a partir de la convergencia de las actividades artísticas, gastronómicas y turísticas. Para uno de estos agentes “la ciudad ya hizo todo lo que tenía que hacer” y ahora es el privado el que “tiene que trabajar en desarrollar el lugar”:

[La idea es] que se pueda transitar y vivir La Boca desde el turismo. Y al barrio le va a ayudar en el empleo. Que también empiecen a traer turismo ellos. Si se empieza a contagiar eso, yo creo que eso es posible que la gente empiece a recibir al turista (Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019).

Por último, en los discursos de aquellos agentes que desarrollan su actividad cultural en el barrio de La Boca mucho antes de la creación del distrito, identificamos una concepción más amplia e

246 Por ejemplo, Filiberto Apart es un desarrollo inmobiliario en obra, ubicado a la vuelta de la cancha de Boca Juniors, que prevé la construcción de un edificio de seis pisos de 30 unidades funcionales destinadas a alquiler temporal para artistas y turistas, una galería de arte y un espacio de gastronomía. Fundación Tres Pinos, en tanto, tiene dos emprendimientos (uno ya inaugurado y otro en obra) en donde combinan actividades artísticas, gastronómicas y turísticas (ver tabla 1 en capítulo 9).

247 Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019.

integral sobre el desarrollo. Para ellos, el desarrollo promovido por el distrito de las artes adolece de un aspecto fundamental, como es la atención integral de las problemáticas del barrio, y ahí radica uno de los motivos de su fracaso:

Si te tengo que ser totalmente honesta, el *proyecto no funcionó* [...] Hay una decisión política de que funcione. Me parece que el barrio tiene todas las condiciones dadas para que eso suceda. Faltan un montón de cosas. Hay un montón de problemas que tienen que ver con vivienda. Hay un montón de gente que siente que ha quedado afuera de todos esos cambios. Entonces me parece que eso habría que haberlo pensado antes, porque no está bueno [...] Para mí ahí es donde radica toda la problemática. *No se pensó integralmente* (Entrevista a Elena, referente de una importante Fundación radicada en el DA, abril de 2019).

Por último, en el distrito del diseño las percepciones de los actores empresariales coinciden en un “amesetamiento” (que no se formula aun en términos de “fracaso”), asociado a los condicionantes económicos, a las características de la ley y a una menor intervención pública orientada a generar el “efecto *cluster*” (Porter, 1998). En todos los casos, las percepciones sobre el desarrollo se restringen a valoraciones sobre el mejoramiento (o no) de las condiciones urbanas del área, omitiéndose otras dimensiones y aspectos del distrito. Asimismo, estas valoraciones sobre el desarrollo limitado a lo urbano tienden a ser diferentes según la ubicación de la empresa. Para quienes están radicados en la denominada zona tres (que comprende el sector de las vías hasta la Av. Vélez Sarsfield), el distrito produjo muy pocos cambios en términos de “desarrollo urbanístico”, aunque sí reconocen mayores intervenciones urbanas en los otros subsectores del distrito:

Pusieron unas cositas del distrito, unas columnitas, hay un barcito por allá atrás, a 15 cuadras. Intentaron algo, pero yo no vi ninguna transformación [...] Yo cero vi de inversión en lo que es las calles, los baches que hay. Después hicieron un poco de veredas, olvídete, nada que ver con lo que puede haber pasado en otros lugares de la ciudad [...] A mí me parece que está muy parado eso. No acompañó a la idea original el desarrollo *urbanístico* [...] Porque yo separo, lo que es Barracas que cambió mucho es la Av. Patricios, o en Parque Lezama, que está hermoso adentro. Eso cambió muchísimo por lo que hizo el Gobierno de la Ciudad y lo que hicieron algunas empresas privadas. Pero este sector [zona tres], para mí con el distrito del diseño todavía *no despegó, no despegó* [...] Y la otra parte que está linda es debajo de la autopista, pero es allá donde están los *outlets*. Ahí eso lo trabajaron bien, todo lo que era el bajo autopista que

eran zonas desperdiciadas, las arreglaron y tenés ciertas cosas, actividades, pusieron la comisaría. Ese corredorcito está bien. Ahora, entre Herrera y Vélez Sarsfield, desde que yo era chico está igual (Entrevista a Darío, jefe de impuestos de una empresa radicada en el DDi, mayo de 2019).

En cambio, para quienes están radicados en las denominadas zonas uno y dos, las valoraciones sobre el desarrollo –siempre limitado a las mejoras de las condiciones urbanas– son más positivas. Estos actores advierten algunas intervenciones públicas, en su mayoría de maquillaje urbano, coincidiendo con el tipo de inversión pública analizada en el capítulo 7:

Yo definitivamente te puedo decir que la zona, en los últimos años, *cambió para mejor. Mucho, pero mucho*. Ahora, si eso viene por el CMD, por el distrito del diseño o por los *outlets*, o porque el gobierno de la ciudad tomó la decisión de poner en valor la zona sur –que también está en los planes de la ciudad hace unos cuantos años–, no lo sé. Yo creo que todo suma. Si el distrito está dentro de eso, para nosotros que estamos en el rubro, bienvenido sea, más allá de los beneficios que tengamos [...] se lo ve desde que hay más afluencia de gente en la calle, hay mucho más movimiento comercial, mucho más movimiento vehicular, mejoras en las calles, mejoras en las veredas, en la iluminación, se ve mucha seguridad, vigilancias en todas las cuadras (Entrevista a Esteban, empresario DDi, mayo de 2019).

Ahora bien, como se desprende de esta secuencia, las intervenciones en el espacio urbano no necesariamente aparecen asociadas a uno de los efectos del distrito del diseño, sino que se ponen en juego otros factores, como la instalación de los *outlets* que precede al distrito. Así, la percepción sobre el desarrollo en el polígono del DDi tiende a estar en sintonía con la distribución de las inversiones públicas, aun siendo estas más acotadas y cosméticas que en los otros distritos (capítulo 7). De todas formas, en los discursos de los actores vinculados al DDi también prima la confianza en el efecto “derrame” del distrito –en este caso con cierta esperanza a futuro–, sobre todo cuando los entrevistados lo comparan con el distrito tecnológico, considerado un caso de “éxito”:

Pasa que el cambio en el tecnológico... Es más, una vez ellos [el equipo del DDi] nos invitaron a un desayuno, el tecnológico te lo ponen como un referente obviamente. Decían que iban 50.000 personas por día a trabajar, hay tantas mujeres, no había una peluquería, un lugar donde hacerse las manos. Entonces capaz que las chicas iban al mediodía, tenían un evento a la noche, querían ir a una peluquería y no hay. Entonces iba una cadena de peluquería,

compraba una casa que vivían dos jubilados, le pagaron un precio a una casa que no se lo hubiesen pagado nunca y van y ponían una peluquería, una franquicia equis. Entonces ellos contaban la revolución del barrio, pero bueno, *iba mucha más gente a trabajar*, [...] es un cambio más importante. *Acá todo eso no ocurre*. No es tan así. Es como que esto es mucho más chiquitito, acotado (Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019).

Así, identificamos una diversidad de percepciones sobre el éxito y/o fracaso de cada uno de los distritos, que movilizan distintas tematizaciones sobre el desarrollo. En algunos casos, como el del diseño, estas concepciones tienden a ser más homogéneas, primando valoraciones asociadas al desarrollo “urbano” del área. En otros, como en el DT, las distintas tematizaciones sobre el desarrollo pueden asociarse a los distintos tipos de empresarios involucrados en el distrito (empresas TIC y agentes inmobiliarios). Finalmente, en el DA, la gran diversidad de percepciones en torno a las causas del “fracaso” del distrito, sus posibilidades de “éxito” a futuro y las distintas concepciones sobre el desarrollo que se movilizan expresa la heterogeneidad de sus actores.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad de percepciones, identificamos un lugar común (Amossy, 2000) que atraviesa todos los discursos y racionalidades en los tres distritos: la confianza en el derrame. Como vimos en el capítulo 3, esta metáfora –de larga tradición en la teoría económica liberal– forma parte del modelo de *cluster* y de los enfoques sobre desarrollo territorial en los que se apoya la política de distritos. Se sostiene en una idea de círculo virtuoso que postula que la radicación de empresas/emprendimientos atrae personas/consumidores, y eso genera –“naturalmente” y por “derrame”– un aumento en el consumo, un incremento en la actividad comercial y un crecimiento en el empleo. De este modo, la metáfora del derrame permite combinar objetivos de desarrollo económico, urbano y social y, así, legitimar a los distritos como una política para el desarrollo del sur de la ciudad (capítulo 3).

La referencia recurrente a esta confianza en el derrame, aun cuando ni siquiera en el “exitoso” distrito tecnológico se haya generado, nos lleva a reflexionar nuevamente sobre la circulación de ideas y modelos urbanos. Estas ideas –en este caso sobre el desarrollo territorial– circulan como formaciones discursivas que no solo interpelan a funcionarios y expertos en política pública (Saunier, 2002), sino también a actores empresariales (Beltrán, 2007). En este sentido, los procesos de movilidad de ideas no solo condicionan

y legitiman el quehacer público (como vimos en la primera parte del libro), sino que también operan como marcos interpretativos (Beltrán, 2007) que orientan y dan sentido a la acción empresarial y a su relación con los actores estatales²⁴⁸.

248 Beltrán (2007: 42) sostiene que para comprender la acción empresarial resulta fundamental incorporar en el análisis el clima de ideas, el sentido común, “los marcos referenciales a partir de los cuales determinadas acciones cobran sentido, mientras otras son descartadas. En ese sentido, los encuadres desde los cuales [los empresarios] interpretan las condiciones de la acción resultan fundamentales para comprender [sus] decisiones”. Así, para este autor, “las características del contexto en que se producen, las ideologías predominantes, la forma en que se organizan los empresarios para expresar sus demandas y los vínculos con el Estado son todas variables que condicionan la forma que adquiere la acción empresarial (Beltrán, 2007: 241).

Reflexiones finales

El libro analizó el proceso de surgimiento, definición e implementación de la política de distritos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, desde el abordaje de la movilidad de políticas (*policy mobility*). En estas reflexiones finales sintetizamos los hallazgos sobre la política de distritos que fueron posibilitados gracias del abordaje de la movilidad de políticas, junto con otros cruces teóricos y metodológicos. De manera complementaria, recuperamos los aportes que realiza el libro al abordaje de la movilidad de políticas y al campo de los estudios urbanos.

En primer lugar, destacamos el aporte que constituye el abordaje de la movilidad de políticas para estudiar los procesos multiescalares de producción de ciudad. Luego, señalamos la contribución del libro al abordaje de la movilidad de políticas, al ampliar las escalas y flujos de circulación bajo análisis. En tercer lugar, destacamos los hallazgos a la luz del análisis comparado de los tres distritos de la comuna 4. En este punto, reflexionamos sobre la relevancia del territorio, de los actores y del contexto nacional para estudiar las políticas urbanas locales. En un cuarto apartado sintetizamos algunas críticas a los modelos de *cluster* y de economías y ciudades creativas a partir de los hallazgos empíricos. Posteriormente, sintetizamos los aportes metodológicos del libro. Finalmente, planteamos algunos interrogantes para investigaciones futuras.

I. La producción de ciudad desde la lente de la movilidad de políticas

El abordaje de la movilidad de políticas (*policy mobility*) permitió ver cómo interactúan actores y discursos que circulan en múltiples escalas en el proceso de diseño, formulación e implementación de una política urbana que se desenvuelve localmente. De este modo, echamos luz sobre los mecanismos y modos concretos en que las fuerzas y procesos globales vinculados a la reestructuración capitalista neoliberal (capítulo 1) moldean el desarrollo de políticas y la producción de la ciudad.

A la perspectiva de la movilidad de políticas, sumamos una propuesta metodológica para el análisis de los discursos. Este abordaje metodológico constituye un aporte en varios sentidos. Mediante un dispositivo formulado *ad hoc* (Introducción, apartado IV.a.), advertimos que los distritos en el sur de la ciudad se presentan como una nueva iniciativa para propiciar el desarrollo económico, urbano y social de estos barrios. Desgranar esta construcción argumentativa permitió identificar, entre las condiciones de producción (Verón, 1988) de los distritos porteños, a los supuestos de distintos discursos, modelos y herramientas de gestión que circulan a nivel internacional. Estos modelos y discursos refieren a las propuestas en torno a las economías de aglomeración, especialmente la noción de *cluster* (Porter, 1995; 1998), a las políticas sobre economías y ciudades creativas (Florida, 2002; 2007; Lazzarretti, 2008; Caravaca Barroso y González Romero, 2009; García *et al*, 2013; 2016; Frost-Kumpf, 1998; Hyslop, 2012) y a algunos de los principios vinculados al “nuevo urbanismo” (Landry, 1994; Landry y Bianchini, 1995).

La convergencia de estos discursos ilustra cómo las políticas se mueven en piezas y pedazos, como discursos selectivos y modelos sintetizados que, en su viaje, se transforman y habilitan múltiples apropiaciones y combinaciones en sus lugares de destino (Peck y Theodore, 2010). Ahora bien, los procesos de movilidad de políticas son desiguales y selectivos. No todas las ideas y propuestas tienen la misma posibilidad de viajar por distintas latitudes (McCann, 2011). Como vimos en el capítulo 3, en la selección de las propuestas que se tornan móviles no solo inciden las redes de actores –la consultocracia global (*global consultocracy*) (Saint Martin, 2000)– que las movilizan; sino también la propia naturaleza de los modelos en circulación. Así, la noción de *cluster* y de economías y ciudades creativas constituyen ideas vehiculares

(McLennan, 2004) que, debido a su elasticidad y adaptabilidad, su registro discursivo *business and policy friendly*, pueden asociarse a distintos discursos –como los de la competitividad y el emprendedorismo– y, a la vez, construir consensos y legitimidad en torno a las políticas que quieren implementarse localmente. Así, los modelos que se tornan más populares y hegemonizan la agenda académica y de gestión pública circulan también como formaciones discursivas (Saunier, 2002) que condicionan lo posible de ser dicho, pensado y hecho en materia de política pública, en este caso, para el desarrollo de la ciudad.

El análisis desplegado en este libro permite matizar aquellos enfoques que otorgan un excesivo protagonismo a los gobiernos locales en la formulación de políticas y en la producción de ciudad (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Sassen, 2003, 2007; AL-LAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018). Por lo contrario, los hallazgos de la investigación nos recuerdan que las políticas locales son siempre “extra-locales” en su construcción y legitimación (Temenos y McCann, 2012); y que los procesos urbanos son moldeados por actores y discursos que circulan en múltiples escalas. Asimismo, destacamos el abordaje discursivo utilizado aquí como un aporte metodológico a los estudios sobre movilidad de políticas. En nuestro caso, este tipo de análisis permitió identificar las construcciones argumentativas que vinculan a la política de distritos con los modelos de circulación internacional, y complementan de este modo el análisis de la dimensión relacional del proceso de movilidad (McCann y Ward, 2010).

Gracias al análisis discursivo, advertimos una particular combinación de premisas de distintos modelos y herramientas de gestión que, como vimos, son compatibles entre sí. Esta particular combinación respondió a la dimensión territorial del proceso de movilidad (McCann y Ward, 2010). Los distritos económicos son el resultado de un proceso decisorio en el que intervinieron funcionarios públicos de diversas reparticiones del GCBA, asesores, y empresarios e instituciones vinculadas a las distintas actividades económicas promocionadas. Las características que asume cada distrito, sus zonas de radicación y sus beneficios y beneficiarios son producto de los intercambios entre estos actores, de la denominada *política en minúsculas* (Gené, 2017).

Asimismo, en el diseño de la política tuvieron particular incidencia las trayectorias y mundos sociales de pertenencia de los

funcionarios involucrados en su procesamiento (Vommaro y Gené, 2017; Vommaro y Morresi, 2014). Mientras que los funcionarios con experiencia en el mundo corporativo contribuyeron a entablar un diálogo con el sector empresarial; los funcionarios “de carrera” dieron sustento teórico a la propuesta, incorporando los supuestos de discursos y modelos ligados a distintas formaciones discursivas. Así, las tradiciones y preocupaciones de los ministerios a cargo de la política, la trayectoria de los funcionarios de estos organismos y los discursos hegemónicos que circulan en cada uno de ellos –que remiten a distintas formaciones discursivas– incidieron en la particular combinación de objetivos, tradiciones teóricas y modelos de gestión pública que recupera la política de distritos porteña.

En el caso del distrito tecnológico, la referencia a discursos, ideas y modelos que circulan a nivel internacional permite legitimar localmente una política que responde a necesidades e intereses de determinados actores (González, 2011; McCann, 2011; Temenos y McCann, 2012). La apelación a casos “exitosos” de otras partes del mundo –como la experiencia del 22@ Barcelona– constituye un argumento más a la hora de negociar los acuerdos locales, en la medida en que los modelos movilizados por profesionales y consultores suelen acompañarse de un “sello de excelencia y plus de prestigio”, que contribuyen a legitimar, en este caso, al distrito tecnológico a nivel local (McCann, 2004; Temenos y McCann, 2012). Así, el caso del distrito tecnológico constituye un proceso de circulación difuso, y más que un caso de traducción donde se hayan implicado consultores y/o profesionales vinculados al modelo de referencia. De hecho, más allá de algunas semejanzas en términos discursivos, el distrito tecnológico y el 22@ Barcelona son profundamente diferentes en cuanto a su temporalidad, instrumentos normativos, beneficios e incentivos otorgados y a la magnitud de la inversión pública involucrada (capítulo 4). Como vimos, el DT cobró vida propia, manteniendo solo una relación simbólica con su modelo de referencia.

La introducción de elementos de la sociología política, como el análisis de trayectorias (Gené, 2011; Giorgi, 2014; Vommaro y Gené, 2017) y de los mundos sociales de pertenencia (Morresi y Vommaro, 2011; Vommaro, 2017) de los sujetos que dieron vida a los distritos fue clave a la hora de analizar cómo se define localmente la política, qué modelos y discursos se toman y por qué motivos. En este sentido, este cruce teórico constituye un aporte a los estudios de movilidad de políticas, especialmente en su dimensión

territorial. A su vez, este carácter eminentemente local y negociado de los procesos de circulación de modelos urbanos (Temenos y McCann, 2012), y del diseño de las políticas urbanas (Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Di Virgilio y Rodríguez, 2016) permite matizar los enfoques que ponen el peso en las fuerzas globales para explicar los procesos y dinámicas urbanas recientes.

Por todo esto, el abordaje desde la movilidad de políticas en su doble dimensión relacional y territorial (McCann y Ward, 2010) –junto con los cruces propuestos con el análisis del discurso y el análisis de trayectorias– constituye una propuesta teórico-metodológica productiva para advertir cómo inciden en la producción de la ciudad los procesos, actores y discursos que transitan en múltiples escalas. En este sentido, el libro constituye un aporte al campo de los estudios urbanos, al desarrollar un abordaje que permite matizar la dicotomía local-global, reconociendo que las escalas son relacionales, móviles y se vinculan con las diversas arenas por las que transita la acción colectiva (Brenner, 2004).

II. Ampliando las escalas y flujos de circulación bajo análisis

La atención al proceso de surgimiento y definición de los distritos económicos de la comuna 4 permitió cuestionar el carácter integral y planificado de la política de distritos. Por lo contrario, advertimos que se trató de un proceso gradual y artesanal en el que un nuevo modelo –adaptado a las institucionalidades y facultades locales– circuló internamente. Así, el distrito tecnológico se conformó como un nuevo modelo para la creación de los distritos de las artes y del diseño, mediante un proceso de traducción con actores y referentes concretos (Novick, 2009; Porto de Oliveira y Pimenta de Faria, 2017).

El análisis de circulación interna de los distritos echó luz sobre varios aspectos de los procesos de movilidad. En primer lugar, advertimos que, aun cuando circulan localmente, dentro de una misma ciudad y una misma gestión política, los modelos mutan durante su viaje (Peck y Theodore, 2010), y producen adaptaciones relacionadas con los condicionantes del territorio y los intereses, experiencias y conocimientos de los actores involucrados en su circulación. En segundo término, identificamos cómo este proceso de movilidad interna contribuyó a generar legitimidad en un doble sentido. Por un lado, los distritos de las artes y del diseño fueron legitimados por su referencia al caso “exitoso” del distrito tecnológico. Por el otro, la expansión de los distritos legitimó al propio modelo

(el DT) que, cuando comenzó a circular, estaba recién dando sus primeros pasos; respaldando de este modo los hallazgos de otras investigaciones (Jajamovich, 2018).

Por último, los hallazgos de la investigación permiten reflexionar sobre la inercia que adquieren los procesos de movilidad de políticas. Esta inercia, que aquí se expresa en “el envión de los distritos”, conduce a la proliferación de políticas que retoman los mismos modelos (con sus adaptaciones) sin tener en claro los objetivos o problemas que se buscan atender mediante su implementación. En el caso porteño, por ejemplo, los distritos de las artes y del diseño no se formularon como una respuesta a un problema público, en términos clásicos (Subirats, *et al*, 2008), sino que obedecieron al interés por replicar un modelo que se consideraba exitoso. Esto supone algunos problemas, como, por ejemplo, la transferencia de recursos públicos al sector privado –en el caso del distrito del diseño, mediante exenciones fiscales– sin un objetivo claro o un motivo que lo justifique.

Para ilustrar mejor estos problemas cabe recuperar una situación a modo de anécdota. Mientras realizamos esta investigación, fuimos convocados –junto con colegas de un equipo de investigación– por un municipio de la provincia de Buenos Aires para hacer una asesoría sobre la creación de un distrito o polo en un radio acotado del centro municipal. Conversando con los funcionarios del área de planificación, advertimos que, en verdad, dicho polo gastronómico ya estaba en funcionamiento, con una dinámica propia generada de manera espontánea y con apoyo de algunas intervenciones por parte del municipio. No había una cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) que diera lugar a la formulación de una política. Es decir, no había necesidad de crear un distrito con un marco legal propio ni con exenciones impositivas que apoyaran este polo que ya tenía una dinámica y vida propia. Sin embargo, estos funcionarios habían “escuchado” sobre el “éxito” de los distritos de la ciudad de Buenos Aires, pensaron que sería bueno replicarlo y que su incipiente polo gastronómico era el lugar adecuado para ello.

Esta anécdota ilustra cómo se produce esta inercia en los procesos de movilidad. A la vez, invita a reflexionar sobre algunos de los hallazgos de este libro. A saber, que los modelos viajan con una inercia propia y que circulan asociados a una idea de “éxito”, aun cuando no haya evidencia empírica que lo respalde. Esto se refuerza, a su vez, con una narrativa que sostiene que las ciudades

de distintas características enfrentan problemas parecidos y, por lo tanto, requieren de soluciones similares (Ward 2006). Nuevamente confirmamos, en esta escala más local del proceso de movilidad, que los modelos circulan también como formaciones discursivas – asociadas a premisas incuestionables– que seducen a profesionales y funcionarios (Saunier, 2002). De este modo, no solo legitiman sino que también constriñen el quehacer público, orientan la definición de problemas públicos y sus posibles soluciones, y obturan la posibilidad de formular propuestas a partir de la lectura de las dinámicas que se observan en el territorio.

Así, el análisis de la *movilidad interna* de los distritos porteños da lugar a nuevos emergentes para pensar y estudiar los procesos de movilidad de políticas. Asimismo, constituye un aporte al campo de la movilidad de políticas, en la medida en que amplía las escalas, los actores y los circuitos de circulación bajo análisis, contribuyendo a saldar algunas de sus críticas y vacancias (capítulo 1).

III. El análisis comparado de los distritos económicos

En este libro no solo prestamos atención al proceso de movilidad de los distritos porteños, en sus dimensiones relacional y territorial (McCann y Ward, 2010), sino también a cómo esta política se enraíza, se despliega diferencialmente en el territorio. Este análisis constituye en sí mismo un aporte al campo de los estudios sobre movilidad de políticas, dado que –como señala Jajamovich (2018)– algunas críticas a esta perspectiva apuntan al predominio de investigaciones que se sitúan en la dimensión relacional de estos procesos, sin prestar atención a cómo estas políticas móviles se anclan en un territorio específico, produciendo efectos diferenciales. Esta investigación produjo evidencia empírica a partir de un análisis comparado de los tres distritos, considerando las distintas modalidades de intervención pública y las percepciones y estrategias de los actores empresariales. Este abordaje comparado resultó productivo en varios sentidos, que detallamos a continuación en distintos subapartados. En primer lugar, permitió jerarquizar las dimensiones espacial y temporal en el análisis de la política urbana. A su vez, contribuyó a dar importancia a los actores y sus trayectorias en estudio de la política. Por último, llevó a destacar el papel del contexto y la agenda nacional en el derrotero de las políticas locales.

III.a. La dimensión espacial y temporal para estudiar los procesos y las políticas urbanas

El despliegue desigual de esta política en el territorio nos conduce a resaltar la dimensión del espacio como sistema de objetos que modula la acción transformadora de la política pública (Santos, 1996). El territorio –entendido como este espacio jerarquizado, atravesado por múltiples relaciones de poder (López de Souza; Haesbaert, 2013)– no es un mero recipiente sobre el que se imprime la acción humana. Por lo contrario, como sostiene Santos (1996), en su doble dimensión, ese sistema de objetos, esa materialidad del espacio que es producto del pasado, es también acción transformadora, condición para el acontecimiento. Desde esta perspectiva teórica, entonces, se torna necesario incorporar en el análisis de las políticas urbanas la dimensión espacial y, a la vez, la dimensión temporal que permite comprender cómo se fue configurando ese espacio tal como lo conocemos hoy.

De ahí que el capítulo 2 del libro sea mucho más que una contextualización de la política que aquí se estudia. Este capítulo reconstruye el proceso histórico de desarrollo desigual de la ciudad de Buenos Aires, focalizando en cómo el “deterioro del sur” y su “desequilibrio” con el norte fue tempranamente pensado como una cuestión a resolver (Oszlak y O’Donnell, 1981). Asimismo, analiza las condiciones socio-territoriales de las áreas en las que se despliegan los distritos y repasa las intervenciones de renovación urbana desde fines de los ochenta. Este repaso por la historia y la actualidad de los barrios comprendidos por los distritos resulta, desde nuestra perspectiva teórica, un requisito fundamental para comprender cómo los distritos económicos interactúan con ese espacio construido con los proyectos (concretados e inconclusos), con las institucionalidades y los objetos heredados (Santos, 1996) de otros momentos históricos.

Advertimos que los distritos económicos se articulan, sobre todo, con las políticas de renovación urbana más recientes. Así, las intervenciones e inversiones públicas –englobadas en los distritos– se montan sobre objetos y proyectos heredados de gestiones anteriores y se despliegan diferencialmente entre e intra distritos. El DT conserva la mayor proporción de las inversiones, considerando las abultadas sumas destinadas a exenciones impositivas y a las obras de extensión de la línea H del subte. El distrito del diseño es el segundo en términos de costo fiscal acumulado, pero el último si

consideramos las inversiones en obra pública que se limitan a intervenciones de maquillaje urbano, orientadas al “embellecimiento” y puesta en valor del espacio público. En el distrito de las artes, en tanto, el costo fiscal destinado a exenciones impositivas representa una mínima proporción. Sin embargo, las inversiones en obras públicas orientadas a la renovación urbana del área representan un porcentaje mayor.

Dentro de cada distrito, las intervenciones públicas se concentran en los sectores más consolidados, y contribuyen a potenciar las subcentralidades preexistentes en cada caso. En el otro extremo, se observan subsectores dentro de cada distrito en donde prácticamente no se han realizado intervenciones. A su vez, los actores privados tienden a seguir la localización y temporalidad del accionar público. De ahí que las intervenciones públicas y privadas englobadas en la política de distritos refuerzan desigualdades preexistentes y persistentes. Mientras que algunos sectores dentro de los distritos muestran signos de transformación; otros permanecen en el olvido.

Estos hallazgos llevaron a reformular la hipótesis original sobre las transformaciones que la política estaba propiciando en el territorio. En su lugar, optamos por la noción de procesos que, con su carácter dinámico y no acabado, resulta más adecuada para dar cuenta de los emergentes de la investigación y, a la vez, permite reconocer no solo los cambios sino también las continuidades. Asimismo, cabe señalar que esta reformulación (de las transformaciones a los procesos) no se produce solo a la luz de los emergentes, sino también a raíz de una dificultad teórico-metodológica que surgió en el marco de la investigación. Esto es, ¿cómo es posible aprehender las transformaciones?, ¿cuál es el momento de corte a partir del cual se observan las transformaciones?, ¿cómo se miden las transformaciones? A su vez, en términos teóricos, si concebimos a lo urbano y la urbanización como procesos históricos de transformación socioespacial continua (Brenner y Schmid, 2016), la pregunta por las transformaciones pierde sentido.

Desde nuestra perspectiva teórica, los diferentes ritmos de los procesos económicos y territoriales producen una mezcla compleja entre continuidad y cambio (Brenner, 2004; Cuervo González, 2006, 2017). En este sentido, la nueva pregunta por los procesos permitió advertir que los distritos no solo de montan sobre proyectos y objetos heredados (Santos, 1996), sino también sobre las institucionalidades y las configuraciones de poder heredadas (Theodore, Peck,

y Brenner, 2009). Así, las normativas, dispositivos e instrumentos previos (como, por ejemplo, las modificaciones al CPU que califican a la zona sur como “área de desarrollo prioritario”, el régimen de iniciativa público-privada, la Corporación Buenos Aires Sur, etc.) operan como condición de posibilidad para la implementación de los distritos. Incluso los proyectos previos que no llegaron a concretarse constituyen la base sobre la que luego se despliegan los distritos. Así, desde los primeros proyectos, como la propuesta de una nueva centralidad administrativa en el sur del Plan Director (capítulo 2); hasta los proyectos más recientes de polos y de fomento a las actividades del software constituyen antecedentes –estos últimos, reconocidos por los propios funcionarios públicos– de los distritos económicos. En este punto vuelve a cobrar relevancia el análisis de la circulación de ideas y modelos urbanos, que se reeditan con el tiempo.

Las continuidades también se expresan en las narrativas legitimadoras (Franquesa, 2007) que se construyen en torno a los distritos. Según analizamos en el capítulo 7, estas narrativas recuperan selectivamente algunos aspectos del pasado de esos barrios para construir una nueva imagen vinculada a la identidad de los distritos. A su vez, como advertimos en el caso de los distritos del diseño y de las artes, estas narrativas también se articulan con los procesos de renovación urbana previos. De este modo, la dimensión simbólica de estos procesos también expresa continuidades con discursos de momentos y gestiones previas.

III.b. La capacidad de agencia de los actores, sus trayectorias y mundos sociales de pertenencia

No todo es continuidad. Cabe preguntarse por las rupturas, por lo novedoso de esta política y de la gestión que la impulsa. En el marco del extenso proceso de configuración del neoliberalismo realmente existente (Theodore et al., 2009) en la ciudad de Buenos Aires, ¿qué distingue a esta política de aquellos proyectos que la antecedieron?, ¿qué diferencia a la gestión de PRO de otras?

A lo largo del libro señalamos algunas características novedosas de la política de distritos, que obedecen a la impronta de los *sujetos que habitan y dan vida a esta política* (Bohoslavsky y Soprano, 2008). Algunas herramientas del campo de la sociología política, que presta atención al carácter polifónico del Estado y a las trayectorias y mundos sociales de pertenencia de los actores

(Bohoslavsky y Soprano, 2008; Gené, 2011; Giorgi, 2014; Hurtado Arroba, Paladino, y Vommaro, 2018; Morresi y Vommaro, 2011; Vommaro y Gené, 2017), así como el abordaje discursivo, fueron especialmente útiles para detectar estas particularidades.

El análisis de las modalidades de intervención desplegadas por las distintas reparticiones estatales permitió identificar que el Estado local asume un papel activo en la creación del “clima de negocios” (tercera parte). Por un lado, se perfila como *facilitador*, identificando las “ventajas competitivas” del territorio y generando las condiciones para una inversión segura; mediante los beneficios impositivos y las inversiones en el entorno construido, apuntalando y extendiendo los procesos de renovación urbana previos. Por el otro, actúa como *mediador* entre los distintos actores involucrados en la política. Así, las coordinaciones de los distritos se conforman como interlocutoras entre los distintos actores empresariales, propiciando oportunidades de negocios; y entre los actores empresariales y las distintas reparticiones públicas -particularmente aquellas asociadas al peso burocrático de la estructura estatal- que, en los discursos de empresarios, aparecen asociadas a “la vieja Municipalidad”. Este carácter *mediador* de los equipos de distritos con otros actores estatales es habilitado por las características de los funcionarios y agentes públicos que implementan la política. Estos agentes de un perfil “dinámico” y “moderno”, dotados de un saber generalista orientado a “mover procesos” y de un “bilingüismo” que les permite comprender cómo piensan los empresarios, contribuye en la construcción de este rol de mediador. Así, el “hablar de igual a igual” y el generar cierta confianza en relación a la estabilidad de la política (la seguridad jurídica) constituyen elementos centrales que permiten mejorar el diálogo con los actores empresariales.

Esto es facilitado por las trayectorias y mundos sociales de pertenencia (Vommaro, 2017) de los funcionarios y agentes públicos que piensan y practican cotidianamente la política de distritos. Estos sujetos, formados en maestrías en administración y negocios, con trayectorias porosas con el ámbito corporativo, de donde toman repertorios de acción, visiones del mundo y prácticas discursivas, contribuyen al sostenimiento de este perfil *mediador* de los equipos de distritos. La tarea facilitadora y de intermediación de los equipos de los distritos es valorada positivamente por los actores empresariales, aun cuando, en algunos casos, esta “buena voluntad” sea considerada insuficiente y se tope con los objetivos e intereses de otras reparticiones estatales (capítulo 6).

Estos hallazgos llevan a reconocer que el origen socio-cultural, las redes de sociabilidad, las trayectorias biográficas y profesionales –o los mundos sociales de pertenencia, en términos de Vommaro (2017)– de los agentes estatales no solo influyen en su quehacer político, en sus repertorios de acción y sus modos de acceder a la política; sino también en las características que asume una política urbana. Asimismo, nos conducen a enfatizar la capacidad de agencia y la racionalidad históricamente situada de los actores (Jessop, 2014b), entendiendo que lo que estos hacen, deciden e interpretan tiene un impacto en el devenir de la política y, por tanto, en el territorio.

III.c. La política local al compás de la agencia nacional

Este Estado *facilitador y mediador* no articula con la misma intensidad con todos los actores, ni interviene de manera homogénea a lo largo del tiempo y a lo ancho del territorio. Retomando la dimensión temporal, advertimos que la política de distritos va mutando al ritmo de los cambios en la agenda pública local, que a su vez se modifica con las reconfiguraciones del escenario político nacional. La convergencia de un mismo signo político en el Gobierno Nacional, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (a fines de 2015) habilitó una serie de intervenciones en materia urbana (la urbanización de villas, la mercantilización de inmuebles y terrenos públicos y la sanción de un nuevo Código Urbano) que reorganizaron las prioridades de la nueva gestión local. Así, la movilización de nuevo suelo urbano en áreas valorizadas del corredor norte de la ciudad dejó en segundo plano la “mirada hacia el sur” que postulaba la gestión anterior.

A su vez, la profundización de la crisis económica a partir de 2017, con el consiguiente plan de austeridad fiscal propuesto por el Gobierno Nacional, redujo las arcas públicas del gobierno local, impactando en la estructura ministerial y en las áreas a cargo de los distritos. Ambas cuestiones se conjugaron e hicieron que los distritos en el sur de la ciudad perdieran peso, tanto a nivel institucional como en términos presupuestario (tercera parte).

Asimismo, el contexto económico nacional –que golpea a varias de las industrias promovidas por la política, sobre todo en el DDi– también incide en el derrotero de la política, dado que –como vimos– los empresarios organizan sus acciones a partir de sus interpretaciones sobre la intervención pública y sobre la coyuntura en

la que esta se inscribe (Beltrán, 2007; Gaggero, 2012). En el distrito del diseño, la inestabilidad económica condicionó las estrategias empresariales, lo que lleva a cuestionar una de las construcciones argumentativas del entramado discursivo de esta política: la crisis como oportunidad (capítulo 3). Frente a la idea de que la incertidumbre, las recurrentes crisis y “la falta de reglas de juego” constituyen condiciones que favorecen la creatividad y el “espíritu emprendedor” del argentino y del “porteño en particular”; vemos, por lo contrario, que estas circunstancias favorecen el despliegue de estrategias empresariales de corto plazo que permiten “sobrevivir” en escenarios cambiantes.

De esta forma, no solo los actores locales moldean la movilidad de políticas urbanas, sino que también los arreglos a escala nacional inciden en el procesamiento de la política local. Estos hallazgos permiten cuestionar aquellos enfoques que otorgan una mayor autonomía y protagonismo a las ciudades y los gobiernos locales (Borja y Castells, 1997; Pascual i Esteve, 1999; Sassen, 2003, 2007; ALLAS, 2017; Curtis, 2018; Castells, 2018; Taylor, 2018), omitiendo el peso y la importancia de los contextos nacionales. Asimismo, nos invitan a discutir los paradigmas que colocan a las regiones y ciudades como foco principal de las políticas de desarrollo (capítulo 1), pasando por alto “la compleja y multiescalar re-territorialización de la capacidad institucional en la que se establece la globalización” (MacLeod, 2001: 169).

IV. Algunas críticas a los modelos de *cluster* y de economías y ciudades creativas

Muchas de las investigaciones sobre movilidad de políticas se limitan a cuestionar las premisas e ideas de los modelos de circulación internacional, sin producir evidencia empírica a la luz de casos concretos que permitan contrastarlos. En este libro, en cambio, el análisis de la localización de los distritos en el territorio produjo hallazgos que discuten algunas de las premisas en las que se basa esta política. Particularmente, tensionan los supuestos que están en la base de la noción de *cluster* (Porter, 1995; 1998) y de las propuestas vinculadas a las economías y ciudades creativas (Florida, 2002; 2007; Lazzeretti, 2008; Caravaca Barroso y González Romero, 2009; García *et al*, 2013; 2016; Frost-Kumpf, 1998; Hyslop, 2012). De este modo, cuestionamos el “éxito” asociado a estos modelos. Este análisis constituye un aporte al campo de la movilidad de políticas, en la medida en que, a la luz de hallazgos empíricos, se discuten los

modelos de referencia y sus principales supuestos. Para la producción de estos hallazgos fueron relevantes el abordaje discursivo y el andamiaje teórico de la sociología económica (Beltrán, 2007, 2011; Canelo y Castellani, 2017; Castellani, 2009; Castellani y Gaggero, 2012; Gaggero, 2012), que permitieron analizar las percepciones y estrategias de los actores empresariales.

IV.a. Tras los rastros del “efecto cluster”

El supuesto central del modelo de *cluster* (Porter, 1995; 1998) sostiene que la concentración geográfica de empresas genera sinergias positivas que redundan en procesos innovadores y de crecimiento económico que benefician a toda la cadena. Sin embargo, en los tres casos analizados observamos que este “efecto *cluster*” todavía no se ha generado. A más de diez años de su creación, en el distrito tecnológico advertimos que las relaciones más aceitadas son aquellas que se establecen entre agentes inmobiliarios y entre estos y las empresas, siempre orientadas a aprovechar mejor los incentivos públicos y tornar más rentables y seguras sus inversiones inmobiliarias. No parecen haberse generado las denominadas sinergias ni entre las empresas del sector ni entre las empresas y las universidades.

Los hallazgos en relación al Consorcio del DT muestran, por lo contrario, que los actores empresariales tuvieron dificultades para sostener una acción colectiva organizada (Dossi y Lissin, 2011) a lo largo del tiempo. En el distrito de las artes, en tanto, la gran heterogeneidad de los actores involucrados hace que se establezcan relaciones que corren por múltiples circuitos separados. Los esfuerzos públicos orientados a englobar estos circuitos y actores en una misma identidad del distrito de las artes se ven frustrados ante la diversidad de trayectorias de los distintos agentes y proyectos. Por su parte, en el distrito del diseño no se observan vínculos entre los distintos actores, aún entre quienes son parte de una misma industria. En este caso, vimos que la interpretación que los actores hacen de la coyuntura incide en sus decisiones y obtura, entre otras cosas, la generación del “efecto *cluster*”.

Del análisis surge, por lo contrario, que las relaciones entre los actores empresariales son complejas, primando dinámicas de competencia y asilamiento entre actores con intereses, interpretaciones y prioridades divergentes. En conjunto, estos hallazgos tensionan la noción de relaciones armónicas y libres de conflicto entre los

actores que integran el *cluster*. Esta idea encuentra sus limitaciones al reconocer en el territorio intereses, expectativas, concepciones y definiciones éticas, estéticas y políticas divergentes que hacen que, en el DA por ejemplo, la articulación no sea una panacea, ni un objetivo a aspirar; mientras que en el DT el “efecto *cluster*” continúe siendo, para los actores empresariales, una “deuda pendiente”.

IV.b. Sobre las sinergias público-privadas

Otro supuesto de estos modelos que entra en tensión es aquel que confía en las “sinergias público-privadas” y en los procesos de gobernanza urbana para propiciar el desarrollo de “áreas deterioradas”. Vimos que a pesar de los esfuerzos públicos para crear el “clima de negocios” y atraer inversiones a los distritos, la respuesta del sector privado tendió a ser limitada, acompañando la temporalidad y la ubicación de las intervenciones públicas. Si bien prima un discurso que sostiene que el Estado “no pone un peso” (tercera parte) y que el privado “apuesta” a los distritos (cuarta parte), advertimos que el sector privado se limita en general a aprovechar los incentivos públicos asumiendo muy pocos riesgos. En el DA la “apuesta” constituye una estrategia de especulación inductiva (Jaramillo, 2009) por parte de aquellos actores que -a partir de su lectura del territorio- acumularon propiedades a lo largo del tiempo, esperando el momento adecuado para la captura de plusvalía.

En el distrito tecnológico, en tanto, la “apuesta” fue más bien una inversión sobre seguro en el marco de una “oportunidad” propiciada por el Estado a partir de la creación del distrito. La transferencia de recursos públicos que suponen los beneficios impositivos y la fuerte inversión desplegada por el gobierno local permiten conceptualizar al DT como un ámbito privilegiado de acumulación (Castellani, 2006a, 2006b) en el que tanto empresas TIC como del sector inmobiliario internalizan amplios márgenes de beneficios extraordinarios. Al no exigirse contraprestaciones a cambio de los beneficios, la reciprocidad (Castellani y Borrastero, 2011) queda sujeta a la (buena) voluntad de los actores empresariales, limitándose a algunas acciones de responsabilidad social empresarial y de financiamiento parcial de algunas iniciativas públicas. Para los empresarios del DDi, en tanto, el distrito representa únicamente un “ahorro impositivo” –mucho más restringido que en el DT– que se limitan a aprovechar sin producirse nada más allá de esto. Estos hallazgos, sumados a aquellos vinculados a los impactos que se observan en el territorio (que recuperamos en el siguiente apartado),

cuestionan los beneficios de la articulación público-privada en la gestión de la ciudad, advirtiendo que se producen ganadores (en este caso algunos actores empresariales) y perdedores (en este caso, las arcas públicas) en esta articulación.

Las teorías y conceptos que, desde el campo de los estudios urbanos, analizaron críticamente la articulación público-privada en la producción de la ciudad se sitúan muchas veces en un plano de abstracción más general y, por tal motivo, no brindan herramientas más concretas y sustantivas que permitan abordar cómo se produce esta articulación. Por ejemplo, las teorías de máquina de crecimiento (Molotch, 1976; Logan y Molotch, 1987) y de régimen urbano (Stone, 1989), fueron pensadas para una unidad de análisis –el conjunto de actores públicos y privados que inciden el desarrollo urbano y en la gestión de una ciudad– que no se ajusta a nuestra propia unidad de análisis, el conjunto de actores estatales y empresariales que toman posición en la definición e implementación de una política urbana. De ahí que no resulten abordajes apropiados para nuestro caso.

Asimismo, muchas de estas corrientes fueron desarrolladas para estudiar los procesos que se dan en ciudades del norte global y no necesariamente se ajustan a las particularidades de nuestros territorios. Por ejemplo, como vimos en el capítulo 6, la noción de *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989) no define acabadamente el tipo de gestión urbana que advertimos en la política de distritos. El Estado *facilitador y mediador* que reconocemos en la política de distritos adopta formas diferentes a las que se generaron en las ciudades estadounidenses a partir de los años setenta, donde fue acuñado el término. Mientras que allí los gobiernos locales imitaron prácticas de financiamiento del sector privado y asumieron una actitud empresarial que incluye, por ejemplo, la captura (al menos parcial) de la inversión pública inicial a través de esquemas de repago o de participación en las ganancias (Leitner, 2002); en el caso de los distritos porteños la inversión pública no exige requisitos ni contraprestaciones. Parafraseando a Vainer (2000), se configura la *ciudad como mercancía*, como objeto pasivo para ser vendido y consumido; aunque la *ciudad como empresa* se queda a medio camino, solo retoma de esta sus estrategias y argumentos de venta, pero no su capacidad para recuperar la inversión.

En este sentido, el abordaje desde herramientas de la sociología económica, que nos habilitó a bucear en las estrategias,

percepciones y relaciones de los actores empresariales, constituye un aporte al campo de los estudios urbanos para poder pensar las relaciones entre actores estatales y empresariales en la producción de ciudad. Este abordaje permitió advertir cómo se producen los arreglos entre actores públicos y privados, quiénes se favorecen y quiénes salen perjudicados en esa relación. Por último, si bien el concepto de neoliberalismo realmente existente (Theodore *et al.*, 2009) sirve como un marco general para pensar cómo el neoliberalismo de produce de diversas formas y con efectos diferentes en cada lugar, no brinda herramientas para el análisis en un nivel más sustantivo. De ahí que, según entendemos, el análisis ensayado en este libro resulte útil para llenar de contenido estas categorías más abstractas.

IV.c. El desarrollo por la vía del derrame

Por último, los hallazgos de esta investigación cuestionan los enfoques sobre desarrollo territorial (capítulo 1) que –bajo el imperativo de la competitividad– apelan a la atracción de inversiones y consumidores, explotando las ventajas competitivas del territorio, y confían en los efectos del “derrame” para generar procesos de desarrollo económico, urbano y social. Aún en el distrito tecnológico –con mayor cantidad de empresas, inversores y consumidores– los beneficios del “derrame” tendieron a ser limitados. Observamos que el DT tuvo un crecimiento desigual en términos sectoriales y territoriales, moldeado por las estrategias empresariales desplegadas en el lugar y momento “oportunos”. Esto produjo una valorización inmobiliaria a raíz del cambio en la estructura de usos del suelo de la zona.

Por su parte, las expectativas generadas por el DT también impactaron en la valorización del suelo en el área de Barracas, aún antes de que se creara el distrito del diseño, lo que incluso fue en detrimento de la instalación de pequeños emprendimientos en dicha zona (capítulo 10). En el caso del distrito de las artes, las dinámicas especulativas –aun sin una traducción lineal en la valorización del suelo– están impactando negativamente en los sectores más vulnerables del barrio de La Boca. Las expectativas del sector privado, la falta de respuestas públicas ante la emergencia habitacional del barrio y el protagonismo del Estado local para impulsar el proceso de renovación en curso habilitaron una creciente oleada de desalojos que afecta fundamentalmente a las familias que habitan en inquilinatos y pensiones.

Por otro lado, los hallazgos de la investigación permiten tensionar otro de los supuestos centrales de los modelos de economías y ciudades creativas: la capacidad de las industrias creativas para generar empleo, exportaciones, atraer inversiones y, de este modo, generar desarrollo económico y, por derrame, urbano y social. La comprobación empírica en los distritos de las artes y del diseño discute esta premisa y, a la vez, cuestiona el agrupamiento de actividades tan diversas bajo el paraguas de la creatividad, confundiendo definiciones acuñadas en otras latitudes (Bayardo, 2016). Como vimos, estas actividades no necesariamente generan empleo y, mucho menos, se traducen en un círculo virtuoso que “derrame” en procesos de desarrollo. Siguiendo a Mercado Celis (2016: 192), el principal problema de este tipo de políticas creativas es que omiten la complejidad de la producción en las industrias creativas y se centran, casi exclusivamente, en la cuestión del consumo de productos, servicios y espacios públicos estetizados. Los distritos porteños no constituyen una excepción en este sentido.

Así, cuestionamos la eficacia de este tipo de políticas que suponen que la atracción de visitantes, inversores y consumidores produce “naturalmente” y por “derrame” procesos de desarrollo. Por lo contrario, advertimos que las intervenciones públicas y privadas analizadas se enmarcan en procesos de neoliberalización, que explotan, producen y reproducen las desigualdades socio-espaciales (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

A pesar de estas evidencias, tal como vimos en el epílogo del libro, tanto los actores estatales como empresariales siguen confiando en los efectos del “derrame”. En este punto, vuelve a cobrar relevancia la dimensión simbólica de la política. Como analizamos en el capítulo 7, las nuevas imágenes que se construyen sobre los distritos resaltan algunos atributos del barrio y de su proceso de renovación soslayando e invisibilizando las problemáticas que afectan a los sectores más vulnerables. Esto construye una idea de “éxito” asociado a la política que habilita que siga circulando como un modelo para replicar.

V. Aportes metodológicos

En los distintos apartados de estas conclusiones hicimos referencia a los aportes que el abordaje desde el análisis de los discursos hace al campo de los estudios urbanos, en general, y de la movilidad de políticas, en particular. Sin embargo, queremos destacar a modo

más general que esta propuesta metodológica –ya probada en otras investigaciones (Gonzalez Redondo, 2018)– resulta efectiva para abordar otros problemas y objetos de investigación vinculados a la producción de la ciudad. Asimismo, consideramos que el glosario de términos de análisis del discurso (disponible en los anexos) puede ser un aporte para otros investigadores que quieran acercarse al análisis de fenómenos urbanos o políticas públicas desde este abordaje metodológico.

Asimismo, destacamos otras herramientas metodológicas del libro que combinamos con el análisis del discurso y que, según entendemos, constituyen un aporte al abordaje de las políticas públicas, de modo más general, y las políticas urbanas en particular. Nos referimos al trabajo desplegado a lo largo del libro, en el que recurrimos a numerosas fuentes de datos (organigramas públicos, documentos, presupuestos, planes plurianuales de inversión, información georeferenciada, etc.) y distintas técnicas de análisis (análisis presupuestario, análisis a partir de sistemas de información geográfica) para las intervenciones públicas involucradas en esta política.

Así, la triangulación de fuentes (Mendizábal, 2006) permitió construir datos consistentes y sólidos sobre la magnitud de la inversión pública involucrada en los distritos. Esto no es menor, dado que la información pública sobre inversiones y presupuesto suele estar dispersa, demasiado agregada y, a la vez, ser compleja para la lectura y el análisis. Cuantificar las inversiones públicas fue necesario, precisamente, para evaluar el papel del Estado en la implementación de esta política y así reconocer que –contrariamente a lo que sostienen los discursos de funcionarios y agentes involucrados en la política–, el gobierno local desplegó una gran (aunque desigual) inversión que, como vimos, no fue acompañada con la misma magnitud por el sector privado. Asimismo, analizar el comportamiento de estas inversiones a lo largo del tiempo permitió reflexionar sobre la temporalidad de la política y su vinculación con otras cuestiones en agenda (Oszlak y O'Donnell, 1981), tanto a nivel nacional como local.

En segundo lugar, el mapeo de las intervenciones públicas y privadas, a partir de la utilización de sistemas de información geográfica, permitió visualizar cómo se distribuyen desigualmente las intervenciones en el territorio, tanto entre como intra distritos. Este análisis echó luz sobre la articulación de esta política con proyectos y objetos heredados; con procesos e intervenciones preexistentes,

enfaticando, una vez más, el carácter del espacio como sistema de objetos (Santos, 1996) que modula la acción transformadora de la política pública. La combinación que hacemos aquí de distintas fuentes y herramientas de análisis puede dar una pista a aquellos investigadores que tengan por objeto de estudio la implementación de una política urbana.

VI. Hacia nuevos interrogantes

Identificamos, al menos, dos posibles líneas de investigación que invitan a profundizar en algunos de los hallazgos de esta investigación. Por un lado, el análisis discursivo y del estudio de las trayectorias de los actores resultaron ser un aporte para abordar el proceso de movilidad de las políticas urbanas, en su doble condición relacional y territorial. Esta lente permitió explorar cómo se localiza y enraiza la política de distritos en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, recuperando y combinando elementos de diversos modelos y herramientas de gestión urbana, produciendo una versión local específica que luego circula internamente a medida que se van creando los distintos distritos. Con el fin de ampliar los flujos de circulación bajo análisis, consideramos relevante profundizar en cómo se produce la movilidad de políticas urbanas entre ciudades latinoamericanas. En este sentido, se abren los siguientes interrogantes: ¿Qué otras políticas e iniciativas similares reconocemos en las ciudades de nuestra región?, ¿a qué se deben estas similitudes?, ¿cómo son los procesos de enraizamiento de las políticas en los distintos territorios?, ¿es posible “aprender” de experiencias latinoamericanas?

Otro de los hallazgos de esta investigación se relaciona precisamente con ese proceso de enraizamiento de la política. En este sentido, advertimos que el desarrollo desigual de los distritos ubicados en la comuna 4 se debe a una combinación de factores. Entre ellos, sus diferentes temporalidades; las características de las actividades económicas promovidas y los beneficios previstos en cada caso; las dinámicas sociales, económicas y territoriales preexistentes en cada zona y las diversas intervenciones públicas y privadas desplegadas en el territorio, que responden a las distintas lógicas, intereses y expectativas de los actores involucrados. En relación con esto último, advertimos una brecha entre los incentivos públicos y las expectativas del sector privado, especialmente los agentes inmobiliarios. Por un lado, reconocemos el rol preponderante del Estado en el impulso a los procesos de

renovación urbana, buscando atraer consumidores, visitantes e inversiones para “desarrollar” estas áreas “deterioradas” de la ciudad. Asimismo, observamos que tal “desarrollo” se asocia a procesos de densificación y valorización inmobiliaria, siendo este uno de los efectos deseados de la política de distritos y contando para ello con el accionar del sector inmobiliario.

Sin embargo, la respuesta de los desarrolladores inmobiliarios a los incentivos del Estado ha sido heterogénea, acompañando con distinta intensidad y ritmos los procesos de renovación impulsados por el gobierno local en los distintos distritos. En este sentido, cabe preguntarse: ¿Qué desarrolladores intervienen en las distintas áreas?, ¿cuáles son sus características?, ¿cómo y por qué deciden participar (o no) de estos procesos?, ¿cuáles son sus expectativas en relación a los mismos? ¿Qué tipo de emprendimientos llevan a cabo?, ¿cuáles son sus estrategias de aprovisionamiento de tierra, financiamiento, localización, comercialización y promoción de los emprendimientos?, ¿cuáles son las múltiples lógicas que subyacen a estas estrategias? En definitiva, ¿cuál es el rol de los desarrolladores inmobiliarios en los procesos de renovación urbana impulsados en el marco de los distritos? y ¿bajo qué mecanismos y modalidades articulan con el sector público? Algunos de estos interrogantes están siendo abordados en las investigaciones en curso.

Listado de siglas y abreviaturas

AABE	Agencia de Administración de Bienes del Estado
AIH	Alianza Internacional de Habitantes
AGCBA	Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
AGIP	Administración Gubernamental de Ingresos Públicos
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPO	Business Process Outsourcing
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CBAS	Corporación Buenos Aires Sur
CEDU	Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos de Argentina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEyS	Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires
CIDICI	Centro de Investigación, Desarrollo, Innovación y Diseño en Ingeniería
CMD	Centro Metropolitano del Diseño
CNPHV	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda
CPAU	Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo

CPU	Código de Planeamiento Urbano
CVG	Cadenas de Valor Global
DA	Distrito de las Artes
DAu	Distrito Audiovisual
DDi	Distrito del Diseño
DDe	Distrito del Deporte
DG	Dirección General
DGEyC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DT	Distrito Tecnológico
ESEADE	Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas
FADU	Facultad de Diseño y Arquitectura
FPV	Frente para la Victoria
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
GO	Gerencia Operativa
IC	Industrias Creativas
IDS	Institute of Development Studies
IED	Inversiones Extranjeras Directas
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ISC	Institute for Strategy and Competitiveness
ITBA	Instituto Tecnológico de Buenos Aires
MAMBA	Museo de Arte Moderno
MBA	Master en Administración de Empresas
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
MDU	Ministerio de Desarrollo Urbano
MIT	Instituto de Tecnología de Massachusetts
MPD	Ministerio Público de la Defensa
MT	Modelo Territorial 2010-2060
NHT	Núcleos Habitacionales Transitorios
NOR	Nueva Ortodoxia Regional
OCDE	Organización para la Cooperación el Desarrollo Económicos

ONU	Organización para las Naciones Unidas
PBG	Producto Bruto Geográfico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	Plan Plurianual de Inversión
PRO	Propuesta Republicana
PUA	Plan Urbano Ambiental
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
TIC	Tecnología, Información y Comunicación
UBA	Universidad de Buenos Aires
UE	Unión Europea
UTN	Universidad Tecnológica Nacional

Referencias bibliográficas

- ACIJ (2016). *Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Colección Es Nuestra La Ciudad, 2 .
- Acuña, C. y Chudnovsky, C. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI y OSDE.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, P.; Glozman, M.; Grondona, A. y Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas. Revista de La Carrera de Sociología*, 4(4), 35-64. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/527/465>
- Almirón, A.; Bertoncello, R. y Troncoso, C. (2006). “Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol 15 N°2, pp.101-124. Buenos Aires: CIET.
- AL-LAS (2017). *Un lugar en la mesa global. Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México.

- Althusser, Louis (1965[1968]) “Contradicción y sobredeterminación”. En *La Revolución teórica en Marx*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alves dos Santos Junior, O.; da Gama e Silva Werneck, M. y Ramos Novaes, P. (2019). “Em Busca da Máquina de Crescimento: contradições do experimento neoliberal do Porto Maravilha na Cidade do Rio de Janeiro”. (Artículo presentado en el seminario “El Complejo Urbano Financiero En América Latina”). Santiago de Chile: COES.
- Amin, A. y Robins, K. (1992[1994]). “El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible”. En Benko y Lipietz (coords.), *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Amossy, R. (2000). “Lo plausible y lo evidente: doxa, interdiscurso, tópicos”. En *L’argumentation dans le discours. Discours politique, littérature d’idées, fiction* (pp. 1-25). París: Nathan.
- Amossy, R. (2005). “De l’apport d’une distinction: dialogisme vs polyphonie dans l’analyse argumentative”. En J. Bres, P. P. Haillet, S. Mellet, H. Nølke y L. Rosier (eds.), *Actes du Colloque de Cerisy: Dialogisme et polyphonie. Approches linguistiques* (pp. 63-73). Bruselas: De Boeck-Duculot
- Angenot, M. (1989[2010]). “El discurso social: problemática de conjunto”. En *El discurso social*. México: Siglo XXI.
- Arqueros Mejica, M. S. et al. (2011). Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires. *Revista Herramienta*, 48. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/print/revista-herramienta-n-48/apuntes-sobre-la-cuestion-villera-en-la-ciudad-de-buenos-aires>
- Arqueros Mejica, M. S. (2013). “Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Barrio INTA”. Universidad Torcuato Di Tella.
- Arqueros Mejica, M. S.; Calderón, C.; Jauri, N.; Ramos, Julia; Vitale, Pablo, y Yacopino, M. P. (2011). Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires. *Herramienta . Debate y Crítica Marxista*.
- Arqueros Mejica, S. (2017). “La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)”. Universidad de Buenos Aires .

- Arqueros Mejica, S., y Gonzalez Redondo, Carolina (2017). La política de distritos del sur de Buenos Aires: una mirada en perspectiva. *Revista Quid*, 16(7), 729.
- Arqueros Mejica, S.; Rodríguez, M. F.; Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2018). La planificación “pasito a pasito”: al son de las políticas dirigidas a villas de localización central en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina). (Ponencia en Seminario Latinoamericano: “Teoría y Política sobre Asentamientos populares”). Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento. Los Polvorines, Argentina. Disponible en: http://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cungs/docs/Actas_MC_Cravino.pdf
- Arqueros Mejica, S.; Rodríguez, M. F.; Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2019). “Gobernanza Neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015 – 2018)”. Córdoba .
- Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos. (2011). *Desigualdad educativa en la zona sur de la ciudad*. Buenos Aires: Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos.
- Authier-Revuz, J. (1984). Hétérogénite(s) énonciative(s). *Langages*, (73), 1-13.
- Aydalot, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Baer, L.; Di Filippo, F. y Granero, G. (31 de octubre de 2018). El círculo virtuoso del extractivismo urbano. *Panamá Revista*. Disponible en: <http://panamarevista.com/el-circulo-virtuoso-del-extractivismo-urbano/>
- Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de buenos aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, 42(126), 5-25. Disponible en <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- Bajtín, M. (1979[1998]). *Estética de la creación verbal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barcelo Roca, M. (2015). *El modelo 22@ Barcelona* .
- Barreto, M. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(2).

- Basualdo, E. (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas”. En E. Basualdo y E. Arceo (eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 15-26). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/gt/uploads/20101101023845/basualdo.pdf>
- Bayardo, R. (2016). Creatividad y políticas culturales públicas en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XXI. *Etnografías Contemporáneas*, 2(3), 160-174.
- Becattini, G. (1979). Dal “Settore” Industriale al “Distretto” Industriale. Alcune considerazioni sull’Unitá di Indagine dell’Economia Industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, (1), 7-21.
- Becattini, G. (1992). “El distrito marshalliano: una noción socioeconómica”. En Benko y Lipietz (coords.), *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnánim. 199
- Becattini, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporáneo. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, (3), 9-32.
- Begg, I. (1999). Cities and Competitiveness. *Urban Studies*, 36(6), 795-809. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0042098993222>
- Beltrán, G. (2007). *La acción empresarial en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina*. (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires.
- Beltrán, G. (2011). Escenas de la vida corporativa. *Apuntes de Investigación del CECYP*, XIV(19), 103-130. Disponible en: <http://books.google.com.ar/books?id=9o5-AAAAMAAJ>
- Benko, G. y Lipietz, A. (1992[1994]). “El nuevo debate regional”. En Benko y Lipietz (coords.), *Las regiones que ganan*. Valencia: Edicions Alfons el Magnánim.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2008). “Una evaluación y propuestas para el estudio del estado en Argentina”. En *Un Estado con rostro humano* (Vol . 2010, p. 41). Disponible en <https://doi.org/10.1080/00140139.2012.736544>
- Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2189>

- Borja, J. y Castells, M. (1997[2000]). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Santillana.
- Bracco, M. G. y Kotschack, L. (2017). El espacio turístico, entre el enclave y el derrame: estudio en dos barrios de Buenos Aires. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(2), 373-397. Disponible en <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n2.59182>.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban governances and the rescaling of statehood*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1, 21-40. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1971638>
- Brenner, N. y Schmid, C. (2016). La “era urbana” en debate. *Eure*, 42(127), 307-339. Disponible en <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000300013>
- Brown, A.; O’Connor, J. y Cohen, S. (2000). Local music policies within a global music industry: cultural quarters in Manchester and Sheffield. *Geoforum*, 31(4), 437-451.
- Buzai, G. y Marcos, M. (2015). El mapa social de Buenos Aires. *Geosig*, 7(7), 90-100. Disponible en: http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/revista-geosig/2015/GeoSIG_7_8_2015_BUZAI-MARCOS.pdf
- Canelo, Paula (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Observatorio de elites argentinas (IDAES), Informe 1*, 1-37. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Canelo, P.; Castellani, A. y Gentile, J. (2019). Los tripulantes del buque insignia. Perfil del gabinete de Rodríguez Larreta en la ciudad de Buenos Aires. *Informe de Investigación del Observatorio de las Elites (Vol. 8)*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/informe-8-Observatorio-de-las-Elites.pdf>
- Caracava, I. y González, G. (2009). Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. *Scripta Nova*, XIII(289). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm>

- Caravaca, I.; González Romero, G.; Fernández Salinas, V. y García, A. (2013). Economía creativa en la aglomeración metropolitana de Sevilla: agentes, redes locales de colaboración y principales actuaciones. *Asociación de Geógrafos Españoles*, 63.
- Carman, M. (2005). El barrio del Abasto, o la invención de un lugar noble. *Revista Runa*, XXV, 76-96.
- Castellani, A. (2006). *La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo*. Buenos Aires.
- Castellani, A. (2009). Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. *Cuestiones de Sociología: Revista de Estudios Sociales*, (5), 223-234.
- Castellani, A. (2016). Consintiendo al capital. *Revista MAIZ*.
- Castellani, A. y Borrastero, C. (2011). ¿Estrategia o Privilegios? Estado y empresarios en el desarrollo del sector software y servicios informáticos de la ciudad de Córdoba (2000-2010). (Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Buenos Aires. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-034/422>
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2012). La retirada heterogénea: estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en la Argentina de la década de 1990. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 203-238. Disponible en <https://doi.org/10.21678/apuntes.70.650>
- CEPAL (2016). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe* (2016-2036). CEPAL.
- CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEyS (2013). *Diagnóstico Socio-habitacional de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- CEyS (2014). *Propuestas de políticas habitacionales para el desarrollo social y económico de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- CEyS (2016). *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada*. Buenos Aires: GCB
- Chapple, K.; Jackson, S. y Martin, A. J. (2010). Concentrating creativity: The planning of formal and informal arts districts. *City, Culture and Society*, 1(4), 225-234

- Charaudeau, P. y Mainguenu, D. (dirs.) (2002[2005]) *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Charriere, M. (2019). “Subasta de los bienes del Estado en CABA”. Fundación Metropolitana, 1-2.
- Chevallard, A. y Duch, E. (2011). Theory and development of clusters. *Revista Econòmica de Catalunya*, 64.
- Choay, F. (1992). *Alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90. *Revista EURE*, (76).
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). Globalización y transformaciones de la centralidad histórica en Buenos Aires. *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* (3), 91-101.
- Ciccolella, P.; y Vecslir, L. (2012). Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 23-41.
- Cochrane, A. (2007). *Understanding urban policy. A critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Cooke, P. (2002). *Knowledge Economies: clusters, learning and cooperative advantage*. Londres: Routledge.
- Cravino, M. C. (2013). El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal. *Voces En El Fenix*, 8, 30-33.
- Cravino, M. C.; Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. *Infohábitat Metropolitano*. Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires. Disponible en: http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf
- Cravino, M. C. y Palombi, A. M. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 56-67. Disponible en <https://doi.org/10.11144/12431>
- Cumbers, A.; Mackinnon, D. y McMaster, R. (2008). “Instituciones, poder y espacio. Evaluación de los límites al institucionalismo en la Geografía Económica”. En Fernández, Amin y Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Cuervo González, L. M. (noviembre de 2003a). *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES (Serie Gestión Pública, N° 37), pp. 1-66. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7295/S0310645_es.pdf?sequence=1
- Cuervo González, L. M. (2003b). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES (Serie Gestión Pública, N° 40), pp. 1-60. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0311780.pdf>
- Cuervo González, L. M. (2004). “Ciudad y globalización en América Latina: el punto de vista de los investigadores”. En *Amérique Latine. Les études de la documentation française*; Jean Michel Blanquer (pp. 1-14).
- Cuervo González, L. M. (2006). *Globalización y territorio* (Serie Gestión Pública). Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Cuervo González, L. M. (2017). *Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Darchen, S. (2013). The Creative City and the Redevelopment of the Toronto Entertainment District: A BIA-Led Regeneration Process. *International Planning Studies*, 18(2), 188-203.
- De Mattos, C. A. (2006). “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas”. En Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo y María Laura Silveira, *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-69). San Pablo: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf%5Cnwww.clacso.org>
- De Mattos, C. (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”. En Marco Córdova Montúfar (coord.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina* (pp. 35-62). Quito: FLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000100007>
- Del Río, J. P. (2014). “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”. *Geograficando*, 10(2). Disponible en: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10%0AResumen>

- Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2011). “Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense”. En Di Virgilio et al (coords.) *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Delgadillo, V. (2014). “Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas”. *Cade. Metrop.*, 16(31), 89–111.
- Delgado, M. (2007). *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del “modelo Barcelona”*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Di Virgilio, M. M. (2018). “Buenos Aires y la ribera: Continuidades y cambios de una relación esquivada”, *Cuadernos LIRICO*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/lirico/6081>
- Di Virgilio, M. M. (2019). “The course of gentrification in Buenos Aires: The role of renewal areas in the boundary of formal city”. En Jerome Krase y Judith N. DeSena (Ed.); *Gentrification around the World: Innovative Approaches*. Palgrave Macmillan, en prensa.
- Di Virgilio, M., y Guevara, T. (2014). “Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, 11, 12–23.
- Di Virgilio, M. M., Aramburu, F., Brikman, D., y Najman, M. (2019). “Nuevas políticas de integración urbana: rupturas y continuidades entre el kirchnerismo y los gobiernos PRO (2015-2019)”. En *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*. Montevideo: Universidad de la República.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, C. (2016). “De políticas públicas, escalas y territorios: La ciudad como objeto de intervención.” En Rodríguez y Di Virgilio (comps.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Díaz, M., Ferme, N., y Raspall, T. (2010). “Proyectos de Renovación Urbana en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires ¿Hacia una transformación de los usos del suelo urbano? El caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios”. La Plata.

- Díaz Parra, I. (2004). “Gentrificación y clase social. La producción del gentrificador”. Sevilla, Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla.
- Díaz Parra, I. (2013). “La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad”. *Geo Crítica*. Cuadernos Críticos de Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1030.htm>
- Dossi, M., y Lissin, L. (2011). “La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado”. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415–443.
- Ducrot, O. y Todorov, T. (1972). *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje*. México: Siglo XXI. (2014).
- Duhau, E. (2014). “La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas.” En Ramírez Velázquez y Pradilla Cobos (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM
- Echt, L. (2016). *Think thanks partidarios: entre conocimiento y política. El caso de Fundación Pensar y el partido PRO en Argentina*. Georgetown University. <https://doi.org/https://doi.org/10.3929/ethz-b-000238666>
- Escobar, A. (2005). “El postdesarrollo como concepto y práctica social”. En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17–31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Esteva, G. (1992). “Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder”. En W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (1996, Vol. 1996, p. 399). Perú: Pratec.
- Evans, G. (2009). “Creative cities, creative spaces and urban policy”. *Urban Studies* (Vol. 46). <https://doi.org/10.1177/0042098009103853>
- Fernández Güell, J. M. (2007). *Planificación Estratégica de Ciudades.*, Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Fernández, V., Amin, A. y Vigil, J. (2008). “Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración”. En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Fernández, V., Amin, A. y Vigil, J. (2008). “Reconsiderando la Nueva Ortodoxia Regionalista en los países centrales y en América Latina”. En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fiori Arante, O. (2000). “Pasen y vean... Imagen y city-marketing en las nuevas estrategias urbanas”, *Punto de Vista*, (66).
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books, New York, NY
- Foucault, M. (1969). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI. (2002).
- Franquesa, J. (2007). “Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización”. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, 123–150. <https://doi.org/10.2307/40184799>
- Frost-Kumpf, H. A. (1998). *Cultural Districts. The Arts as a strategy for revitalizing our cities. American for the arts*.
- Gaggero, A. (2012). “Estado, mercado y dinámicas organizacionales. Un abordaje de las estrategias empresarias a través de la sociología económica”. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 37–57.
- Galloway, S., y Dunlop, S. (2007). “A critique of definitions of the cultural and creative industries in public policy”. *International Journal of Cultural Policy*, 13(1), 17–31. <https://doi.org/10.1080/10286630701201657>
- García Canclini, N. (1999). “Los usos sociales del patrimonio cultural”. En Aguilar Criado, E. (Ed.), *Patrimonio etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, pp. 16-33
- Gené, M. (2011). “En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrzas en el ejercicio del poder político desde el estado”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1(1), 85–107.
- Giorgi, G. I. (2014). “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del *gabinete nacional (1854-2011)*”. *Centro de Investigación de La Universidad Del Pacífico*, *XLI*(74), 103-139.
- Goicoechea, M. E. (2014). La ciudad de Buenos Aires como ámbito y objeto de negocios. Reflexiones en torno a la gestión urbana del Distrito Tecnológico Parque Patricios. *Revista Quid*, 16(4).

- Goicoechea, M. E. (2016). *Distritos Creativos en el Sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015). Renovación urbana y nuevas lógicas de segregación*. Vol 1. Universidad de Buenos Aires.
- Goicoechea, M. E. (2017). Renovación urbana en el sur porteño y el “éxito” del Distrito Tecnológico. Algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario. *Revista Quid*, 16(7), 30-61.
- Gomez, M. y Zunino Singh, D. (2008). “La (re)valorización de la zona sur y su patrimonio histórico-cultural como recurso turístico”. En Herzer (coord), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- González, S. (2011). “Bilbao and Barcelona “in motion”. How urban regeneration “models” travel and mutate in the global flows of policy tourism”. *Urban Studies*, 48(7), 1397–1418. <https://doi.org/10.1177/0042098010374510>
- González Bracco, M. (2013). Vecinos en defensa del patrimonio urbano en la Ciudad de Buenos Aires: Nuevas herramientas y nuevas alianzas, *Revista Quid*, 16(3), especial, 20-49.
- Gonzalez Redondo, C. (2017). “Un porteño más”. Los discursos sobre el turismo alternativo en la ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en las *III Jornadas Internacionales de antropología del conflicto urbano*.
- Gonzalez Redondo, C. (2018). *Del Distrito Gubernamental a la Nueva Sede de Gobierno. Disputas en torno al espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires*. Tesis de maestría, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Gonzalez Redondo, C. (2019a). El distrito gubernamental de la ciudad de Buenos Aires. El dinámico vínculo entre la política, el conflicto y el litigio judicial. *Revista Direito da Cidade* 10(4), 2018 . Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34312>
- Gonzalez Redondo, C. (2019b). “El vaciamiento que antecede la renovación. Reflexiones a partir del proyecto del distrito gubernamental en el sur de la ciudad de Buenos Aires”. *Revista Territorios*, N°41, en prensa.
- Gorelik, A. (1998). *La grilla y el parque*. Buenos Aires: UNQ. 2016
- Greene, R. (2005). “Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno”. *Eure*, XXXI(94), 77–95.

- Guevara, T. (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Revista Quid*, 16(4), 115-136.
- Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*, Tesis de doctorado editada por el Departamento de Publicaciones del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Coordinación de Humanidades, UNAM, Ciudad de México.
- Hadjimichalis, C. (2006). “Factores no económicos en la Geografía Económica y en el “Nuevo Regionalismo”: una crítica amistosa.” En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Haesbaert, R. (2013). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad. Cultura y representaciones sociales* (Vol. 3). Disponible en: <https://doi.org/ISSN2007-8110>
- Haroche, Henry, Pecheux (1971) “La sémantique et la coupure saussurienne: langue, langage, discours”. En *Langages* 24, pp. 93-106
- Harris, A., y Moore, S. (2011). “Planning histories and practices of circulating urban knowledge”. *International Journal of Urban and Regional Research*, (May), 1–16.
- Harvey, D. (1975). *La geografía de la acumulación capitalista: reconstrucción de la teoría marxiana*. Antipode.
- Harvey, D. (1989). “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. (1998). Buenos Aires: Amorrortu editores.

- Harvey, D. (2003). “La acumulación por desposesión”. En *El nuevo imperialismo*, pp. 79–140). Madrid: Akal. 2004.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal. 2005.
- Hernández, S. (2015). “Casa FOA y la emergencia del patrimonio industrial como valor específico del barrio de Barracas”. *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Hernández, S. (2017). El rol del Centro Metropolitano de Diseño en el proceso de patrimonialización de Barracas (Ciudad de Buenos Aires). *Revista Quid*, 16(7), 94-119.
- Herzer, H. (2008). “Acerca de la gentrificación. “ Herzer (comp.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio
- Hoyt, L. (2006). “Importing ideas: The transnational transfer of urban revitalization policy”. *International Journal of Public Administration*, 29(1–3), 221–243. <https://doi.org/10.1080/01900690500409096>
- Hurtado Arroba, E., Paladino, M., y Vommaro, G. (2018). “Presentación del dossier. Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias”. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (60), 11. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.3014>
- Hutton, T. A. (2010). *The New Economy of the Inner City: Restructuring, Regeneration and Dislocation in the Twenty-first-century Metropolis*. New York: Routledge
- Hyslop, D. (2012). “Culture, Regeneration and Community”. *International Journal of Community Research and Engagement*, 5, 152–65.
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad. (2019). *Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. Mesa de estudio de viviendas vacías*. Buenos Aires.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades* (2011. Madrid: Capitan Swing. Disponible en: <https://www.u-cursos.cl/fau/2015/2/AE4062/1/foro/r/Muerte-y-Vida-de-Las-Grandes-Ciudades-Jane-Jacobs.pdf>
- Jacobs, J. (1970). *The economy of cities*. Penguin Random House.
- Jajamovich, G. (2012). *La ciudad en cuestión. Pugnas y reconfiguraciones de redes de técnicos y profesionales que intervienen sobre la ciudad de Buenos Aires (1983-1992)*. Universidad de Buenos Aires.

- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Revista Quid*, 16(8), 160-173.
- Jajamovich, G. (2018). *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989-2017)*. Buenos Aires: Teseo.
- Jajamovich, G., y Menazzi, L. (2012). “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar: Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)”. *Bitácora Urbano Territorial*, 20(1), 11-20.
- Jaramillo González, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?id=Sn1AAAAAYAAJ>
- Jessop, B. (2014). “El Estado y el poder”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19-35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>
- Jordán, R., Riffo, L., y Prado, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LacARRIERU, M. B., GIROLA, M. F., THOMASZ, A. G., YACOVINO, M. P., LEKERMAN, V., y CROVARA, M. E. (2011). “Procesos de recualificación y relegación en la ciudad de Buenos Aires: Repensando la noción de ciudad-fragmento y la despolitización de lo urbano”. *Argumentos* (México, D.F.), 24(66), 15-35. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200002&lng=es&nrm=iso
- Landry, C. (1994). *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*. London: Routledge, 2008.
- Landry, C., y Bianchini, F. (1995). *The creative city*. Demos.
- Landry, C. (2008). “The Creative City: its Origins and Futures”, *Urban Design Group*, 106.
- Lash, S. y Urry, J. (1994). *Economies of Signs and Space*. London: Sage
- Lazzeretti, L. (2008). “El distrito cultural”. En Soler, Vicente (coords) *Los Distritos Industriales* (Cajamar). Cajamar.
- Lefebvre, H. (1973). *El pensamiento marxista y la ciudad*. México: Extemporáneos.

- Leitner, H. (2002). "Cities in pursuit of economic growth". *Political Geography Quarterly*, 9(2), 146–170. [https://doi.org/10.1016/0260-9827\(90\)90016-4](https://doi.org/10.1016/0260-9827(90)90016-4)
- Lerena, N. (2019). Diez años del Distrito Tecnológico: políticas de desarrollo urbano y valorización inmobiliaria en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Quid*, 16(11).
- Lerena, N. y Gonzalez Redondo, C. (2019). "Políticas de renovación urbana y valorización del mercado inmobiliario y de suelo. Los distritos económicos en la Ciudad de Buenos Aires". *Revista Norte Grande*, en prensa.
- Lerena, N. y Rodríguez, L. (2017). "Renovación urbana en Parque Patricios: ¿hacia la configuración de un nuevo destino turístico en el Distrito Tecnológico?". *III Jornadas Internacionales de antropología del conflicto urbano*. El papel del patrimonio en el marco del nuevo turismo urbano, del 13 al 15 de diciembre de 2017. Inédito.
- Lezama, J. L. (1993). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: Colmex. 2014
- Limón López, P. (2018). "Gobernanza metropolitana y producción de globalidad en Madrid y Barcelona". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 4–12. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10483>
- Lojkine, J. (1979). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Lopes de Souza, J. (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En I. Elias de Castro, P. C. da Costa Gomes, y R. Lobato Correa (Eds.), *Geografia: conceitos e temas* (2012). Río de Janeiro: Bertrand.
- López, A., Romaní, A., Sagarra, R. y Piqué, J. M. (2011). "22@ Barcelona: exporting the model". *Revista Econòmica de Catalunya*, 64.
- Lovering, J. (1999). "Teoría guiada por la Política: las insuficiencias del "Nuevo Regionalismo". En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Luckman, S., Gibson, C., y Lea, T. (2009). "Mosquitoes in the mix: How transferable is creative city thinking?" *Singapore Journal of Tropical Geography*, 30(1), 70–85. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2008.00348.x>

- Macleod, G. (2001). “El replanteo del Nuevo Regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político.” En Fernández, Amin y Vigil (comps.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Maingueneau, D. (1996). “El *ethos* y la voz de lo escrito”. *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, (6), 79–92.
- Maingueneau, D., y Cossutta, F. (1995). “L’analyse des Discourse constituans”. *Langages*, (117), 112–125.
- Maldidier, D. (1990). “La inquietud del discurso. Un trayecto en la historia del análisis del discurso. El trabajo de Michel Pêcheux”, *Signo & Seña* 1, pp. 201–213, 1992.
- Manzano Moreno, E. (2012). “Presentación”. En Bosque González, Fernández Freire, Martín Forero y Pérez Asensio, *Los sistemas de información geográfica y la investigación en Ciencias Humanas y Sociales*. Madrid: Confederación Española de Centros de Estudios Locales.
- Marcús, J., Aquino, M. de la P., y Vázquez, D. E. (2016). “Espacios urbanos vaciados, proyectos de renovación urbanística y resistencia vecinal en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera”. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, (6), 253–280.
- Marcuse, P. (2016). “For the Repoliticization of Global City Research”. *City and Community*, 15(2), 113–117. <https://doi.org/10.1111/cico.12177>
- Markusen, A. (2006). “Urban development and the politics of a creative class: Evidence from a study of artists”. *Environment and Planning A*, 38(10), 1921–1940. <https://doi.org/10.1068/a38179>
- Marques, E. (2013). “Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda” *Brazilian Political Science Review*, 7(3), 8–35. <https://doi.org/10.1590/s1981-38212013000300001>
- Marques, E. C. L. (2019). “Notas sobre redes, Estado e políticas públicas”. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(2), 1–11. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00002318>

- Márquez López, L., y Pradilla Cobos, E. (2008). “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”. *Cuadernos Del CENDES*, 25(69), 21–45. Disponible en: <http://p.redalyc.org/articulo.oa?id=40311392003>
- Martin, R., y Sunley, P. (2003). “Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?” *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5–35. <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.5>
- Massey, D. (2009). “Concepts of space and power in theory and political practice”, *Doc. Anàl. Geogr.* 55.
- McCann, E. (2011). “Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda”. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107–130. <https://doi.org/10.1080/00045608.2010.520219>
- McCann, E., y Ward, K. (2010). “Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world”. *Geoforum*, 41(2), 175–184. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.06.006>
- McGuirk, P. (2012). “Geographies of Urban Politics: Pathways, Intersections, Interventions”. *Geographical Research*, 50(3), 256–268. <https://doi.org/10.1111/j.1745-5871.2011.00726.x>
- Menazzi, L. (2012). *Políticas y proyectos para Buenos Aires. Reconfiguraciones en los modos de hacer ciudad a partir de la cuestión del Mercado Nacional de Hacienda (1976 – 2003)*. Universidad de Buenos Aires.
- Menazzi, L. (2018). “¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976-1981)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 13–40.
- Menazzi, L., y Jajamovich, G. (2019). *Saberes urbanos. Buenos Aires*: Teseo.
- Mendizábal, N. (2006). “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”. En Vasilachis de Gialdino, I (coord.). *Estrategias De Investigacion Cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Mercado Celis, A. (2016). “Distritos creativos en la Ciudad de México en la segunda década del siglo XXI”. *Territorios*, (34), 183–213.
- Merlinsky, G. (2013). *Políticas, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires. FCE.

- Molas, O. y Parellada, M. (2011). “22@: 10 years of economic transformation”. *Revista Econòmica de Catalunya*, 64.
- Molotch, H. (1976). “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332. <https://doi.org/10.4324/9781351179522-15>
- Molotch, H. (1996). “LA as design product: how art works in a regional economy”. En Scott y Soja (Eds) *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, pp. 225–275. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, CA.
- Montero, A. S. (2014). “El análisis francés del discurso y el abordaje de las voces ajenas: interdiscurso, polifonía, heterogeneidad y topos”. En Canales, M. (comp.) *Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa* (pp. 247–273). Santiago de Chile: LOM-FACSO.
- Morresi, S. D., y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mur, Sara y Clusa, J. (2011). “The impact of 22@ on urban development and real estate: Barcelona’s future central business district”. *Revista Econòmica de Catalunya*, 64.
- Narvaja De Anoux, E. (2006). *Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires: Santiago Arcos, 2009.
- Navarro, A. (2009). “Las investigaciones con entrevistas cualitativas: carácter flexible y emergente de los diseños”. En A. Meo y A. Navarro (eds.) *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social*. Buenos Aires: Omicron System
- Novais, P. (2010). *Uma estratégia chamada “Planejamento estratégico”* (7Letras, Ed.). Río de Janeiro.
- Novick, A. (2005). “Planes versus proyectos: algunos problemas constitutivos del urbanismo moderno”. *Arquitectos*, 5(57), 1–8. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/05.057/497>
- Novick, A. (2009). “La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1, 4–13.
- Observatorio Universitario de Buenos Aires. (2019). *Promesas sin techo*. Buenos Aires.
- O’Donnell, G. (1984). Apuntes para una Teoría del Estado. En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Habitat III Nueva Agenda Urbana*.
- Ortiz, I. (2016). “22@: la gran revolución urbanística de Barcelona”. Disponible en: <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/entorno-habitable/2015/09/08/airbnb-la-revolucion-polemica.html>
- Ostuni, F. (2008). “Renovación urbana y sector inmobiliario: algunas reflexions a partir de La Boca, Barracas y San Telmo”. En Herzer (coord), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Oszlak, O. (1983). “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”. *SCA (Revista de La Sociedad Central de Arquitectos)*, (125), 1-7.
- Oszlak, O. (2011). “Falsos dilemas: micro-macro, teoría - caso, cuantitativo-cualitativo”. En *La trastienda de la investigación social* (pp. 1-24). Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Cedes*, (4), 98-128.
- Pacheco Vega, R. (2004). “Historia de dos ciudades: un análisis comparativo de los distritos industriales del cuero y calzado en León y Guadalajara”, *Meeting of the Latin American Studies Association*, Las Vegas, Nevada.
- Pacheco Vega, R. (2007). “Una crítica al paradigma de desarrollo regional mediante clusters industriales forzados”. *Estudios sociológicos*, XXV(75), 683-707.
- Paiva, V., y Perelman, M. (2008). “Aproximaciones a la historia del cirujeo en la ciudad De Buenos Aires”. *IAA* (161). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0161.pdf>
- Palazuelos, M. (2005). “Clusters: Myth or Realistic Ambition for Policymakers?”, *Local Economy*, 20(2), 131-140.
- Pareja-Eastaway, M. (2015). *Barcelona's innovation district*. Barcelona.
- Parnreiter, C. (2018). Geografía económica : una introducción.
- Pascual i Esteve, J. M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los Planes Estratégicos como instrumento: Métodos, técnicas y buenas prácticas*.

- Peck, J. (2005). "Struggling with the creative class". *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740–770. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00620.x>
- Peck, J. (2009). "Creative moments: working culture, through municipal socialism and neoliberal urbanism". En E. McCann y K. Ward (Eds.), *Urban/global: relationality and territoriality in the production of cities* (pp. 1–29). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Peck, J., y Theodore, N. (2010). "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations". *Geoforum*, 41(2), 169–174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Peet, R. (2001). "Capítulo 1. Globalización y neoliberalismo." En *La maldita trinidad*, Pamplona: Laetoli. 2004.
- Pérez, P. (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". *Ciudades*, 28.
- Pérez, P. (2016). "Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana". *Sociologías*, 18(42), 90–118. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86846760005%0ACómo>
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- Porter, M. (1995). "The competitive advantage of the inner city", Harvard Business Review. Disponible en: <https://hbr.org/1995/05/the-competitive-advantage-of-the-inner-city#>
- Porter, M. (1998). "Clusters and the new economic competition". *Harvard Business Review*, Nov-Dic.
- Porto de Oliveira, O., y Pimenta de Faria, C. A. (2017). "Policy Transfer, Diffusion and Circulation". *Novos Estudos*, (107), 13–32. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700010001>
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo* (2005). México: Siglo XXI. Disponible en: <http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/II-Cap-2-Thwaites-ReY-Miliband-Poulantzas.pdf>

- Pradilla Cobos, E. (2009). “Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo”. En P. (comp) Brand (Ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287–307). Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [http://www.emiliopradillacobos.com/TexABR2011/las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo.PDF](http://www.emiliopradillacobos.com/TexABR2011/las_politicas_y_la_planeacion_urbana_en_el_neoliberalismo.PDF)
- Pradilla Cobos, E. (2014). “La economía y las formas urbanas en América Latina.” En Ramírez Velázquez y Pradilla Cobos (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM
- Pradilla Cobos, E., y Márquez López, L. (2016). “Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital”. *Territorios*, 34, 17–34.
- Pratt, A. C. (1997). “The cultural industries production system: a case study of employment change in Britain, 1984–91”, *Environment and Planning A* 29, 1953–1974
- Pratt, A. C. (2008). “Creative cities: the cultural industries and the creative class”. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90(2), 107–117.
- Pratt, A. C. (2009). “Urban Regeneration: From the Arts ‘Feel Good’ Factor to the Cultural Economy: A Case Study of Hoxton, London”. *Urban Studies*, 46(5-6), 1041-1061.
- Prince, R. (2010). “Globalizing the creative industries concept: Travelling policy and transnational policy communities”. *Journal of Arts Management Law and Society*, 40(2), 119–139. <https://doi.org/10.1080/10632921.2010.486282>
- Putman, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton University Press.
- Quijano, A. (2000). “El fantasma del desarrollo en América Latina”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(1997), 73–90. Disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/56.pdf>
- Raspall, T. (2015). “La vivienda como inversión. El desarrollo inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires en la posconvertibilidad”. *Revista Ciencias Sociales*.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

- Rodríguez, M. C. (2005). “¿Soluciones que involucran a todos? El caso de la ex AU3.” En *Como la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. El cielo por asalto.
- Rodríguez, M. C. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Rodríguez, M. C. (2019). “Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina”. *Andamios Revista de Investigación Social*, 16(39), 15. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.673>
- Rodríguez, M. C., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M. F., Zapata, M. C., y Villafañe, K. (2017). *Integración urbanística y social de villas en agenda*. Buenos Aires.
- Rodríguez, M. C, Bañuelos, C. y Mera, G. (2008). “Intervención – no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires”. En Herzer (organizadora) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2011). “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial.” En Rodríguez y Di Virgilio (comps). *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2014). “Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular”. *Revista de Direito Da Cidade*, 6(2), 323–347. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.19115>.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2017). “Procesos de gentrificación en la ciudad de Buenos Aires: notas históricas del detorrero de una investigación y de un equipo”. Coloquio Clases sociales, renovación urbana y gentrificación. Agosto 2011, IIGG/UBA.
- Romero, J. L. (2008). “Buenos Aires: una historia”. En *La ciudad occidental*. Buenos Aires. Siglo XXI.

- Sader, E., Serrano Mancilla, A., y García Linera, Á. (2017). *Las vías abiertas de América Latina. Siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?* (E. Sader, Ed.) (Vol. 106). Caracas: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.
- Saint-Martin, D. (2000). *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sánchez, F., y Moura, R. (2005). “Ciudades-modelo: Estrategias convergentes para su difusión internacional”. *Eure*, 31(93), 21–34.
- Santos, M. (1996). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción* (2000). Barcelona: Editorial Ariel. Disponible en: http://www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/ccsh/publicaciones/revistas/et4/Documents/La_naturaleza.pdf
- Sarrailh, E. (1983). “Lámparas y adoquines.” En Romero y Romero, *Buenos Aires. Historia de dos siglos. Tomo I*. Buenos Aires: Abril.
- Sassen, S. (1995). “La ciudad global: una introducción al concepto y su historia”. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27–43. Disponible en: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:LA+CIUDAD+GLOBAL:+UNA+INTRODUCCION+AL+CONCEPTO+Y+SU+HISTORIA#0>
- Sassen, S. (2003). “Localizando ciudades en circuitos globales”. *Eure*, 29(88), 5–27. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008800001>
- Sassen, S. (2007). “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”. *Eure*, XXXIII(100), 9–34.
- Saunier, P. Y. (2002). “Taking up the bet on connections: A municipal contribution”. *Contemporary European History*, 11(4), 507–527. <https://doi.org/10.1017/S0960777302004010>
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría*. Buenos Aires: Lumiere.
- Scharager, A. (2017). “Cuando la justicia toca la puerta. Relocalizaciones y política en una villa de Buenos Aires.”. Tesis de Maestría en Antropología Social. Instituto de Altos Estudios Sociales. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Universidad Nacional de San Martín. Inédita.

- Schvarzer, J. (1983). “La implantación industrial”. En Romero y Romero, *Buenos Aires. Historia de dos siglos. Tomo II*. Buenos Aires: Abril.
- Scobie, J. (1977). *Buenos Aires. Del centro a los barrios 1870-1910*. Buenos Aires: Ediciones SOLAR/HACHETTE.
- Scillamá, M. (2014). Fábricas refuncionalizadas. ¿Dispositivos de integración o de segmentación urbana? *Revista Quid*, 16(4), 137-160.
- Scott, A. J. (1988). *New Industrial Spaces: Flexible production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*. London: Pion.
- Scott, A. J. (1996). “The craft, fashion, and cultural products industries of Los Angeles: competitive dynamics and policy dilemmas in a multi-sectoral image-producing complex”. *Annals of the Association of American Geographers* 86, 306-323.
- Scott, A. J. (2006). “Creative cities: Conceptual issues and policy questions”. *Journal of Urban Affairs*, 28(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00256.x>
- Scott, A. J. (2014). “Beyond the Creative City : Cognitive – Cultural Capitalism and the New Urbanism”. *Regional Studies*, 48(4), 565-578. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.891010>
- Sheppard, E., y Leitner, H. (2010). “Quo vadis neoliberalism? The remaking of global capitalist governance after the Washington Consensus”. *Geoforum*, 41(2), 185-194. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.09.009>
- Silvestri, G., y Gorelik, A. (2000). “Ciudad y cultura urbana (1976-1999): el fin de la expansión”. En Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (dirs) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira.
- Smith, N. (1996). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. (2012). Madrid: Traficantes de sueños. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Socoloff, I. (2010). “Buenos Aires bajo el lente de la Planificación Estratégica. Discursos sobre la ciudad presentes en el Plan Estratégico Buenos Aires 2010”, 1-25.
- Socoloff, I. (2013). *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad: Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012)*. Universidad de Buenos Aires.

- Socoloff, I. (2018). “Grandes desarrolladores inmobiliarios : hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento entre 2002 y 2015”. JORNADAS “Empresas, Empresarios y Burocracias Estatales En La Producción Del Espacio Urbano a Través de La Historia,” (25 y 26 de junio de 2018), 1–22.
- Socoloff, I. (2019). “Financiarización subordinada de la vivienda: el papel de las corporaciones empresarias en la emergencia de los créditos indexados en Argentina”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “El Complejo Urbano Financiero-Inmobiliario en América Latina”, Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad de Chile y Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES).
- Socoloff, I., Camji, N., Montagna, F., Agustina, M., y Sahakian, L. (2020). “Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del neoliberalismo urbano en Ciudad de Buenos Aires (2015-2018)”. *Revista Territorios*, en prensa.
- Socoloff, I., Colombo Blanco, A., Kitay, I., Maltz, H., Rullansky, I., Seia, G., Urdampilleta, M. (2012). “Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)”. *VII Jornadas de Sociología de La UNLP*, 1–18.
- Soja, E. (2000). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. (2008). Madrid: Traficantes de sueños. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Stanchieri, M. L., y Aricó, G. (2013). “La trampa urbanística de los “vacíos urbanos”: casos etnográficos en Barcelona”. *X Jornadas de Sociología de La UBA*, (1 al 6 de julio de 2013, Buenos Aires).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria
- Temenos, C., y McCann, E. (2012). “The local politics of policy mobility: Learning, persuasion, and the production of a municipal sustainability fix”. *Environment and Planning A*, 44(6), 1389–1406. <https://doi.org/10.1068/a44314>
- Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales SUR*, (66), 12. Disponible en: www.sitiosur.cl

- Thomasz, A. G. (2008). "Transformaciones urbanas en el sector del barrio porteño de Parque de los Patricios: de espacio vacío a recurso". *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 3(3), 332-365.
- Thomasz, A. G. (2010). "Debajo de la alfombra de los barrios del sur. Derecho a la ciudad o nuevas formas de higienismo". *Intersecciones en Antropología*, 11(2), 15-27.
- Thomasz, A. G. (2016). "Los nuevos distritos creativos de la Ciudad de Buenos Aires: la conversión del barrio de La Boca en el Distrito de las Artes", *EURE* (Santiago), 42(126), 123-144. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200007>
- Thomasz, A. G. (2017). Etnografía de un proceso de resemantización simbólico: del barrio de La Boca a Distrito de las Artes. *Revista Quid*, 16(7), 67-93.
- Thwaites Rey, M. (2008). "Democracia y Estado en la Argentina bajo el largo ciclo neoliberal". *Cuadernos de Argentina Reciente*, 6.
- Thwaites Rey, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?" *Osal*, Año XI, 23(27).
- Thwaites Rey, M. (Ed). (2012). *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. CLACSO.
- Tiana Casablanca, X. T. (2015). "Profesionalizar la acción exterior del gobierno local: el caso del Área Metropolitana de Barcelona". *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 12--146.
- Topalov, C. (1978). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. (2006). Buenos Aires: Versión digital para la cátedra de Sociología Urbana de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Torres, H. (1999). *Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano*. [Publicaciones del Plan Urbano Ambiental N° 1]. Buenos Aires: Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Torres, H. A. (2001). "Cambios Socioterritoriales en Buenos Aires Durante la Década de 1990". *Eure*, 27(80), 33-56.
- UNCTAD (2004). Creative Industries and Development.TD(XI)/BP/13 Eleventh session, São Paulo, 13-18 June 2004. http://www.unctad.org/en/docs/tdxibpd13_en.pdf

- UNCTAD (2010). *Creative Economy Report 2010. A Feasible Development Option*. Geneve, United Nations.
- Vainer, C. (2014). “Disseminating “best practice”? The coloniality of urban knowledge and city models”. En S. (eds) Parnell, Susan y Oldfield (Ed.), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South* (London). Routledge. <https://doi.org/10.1007/s12132-015-9261-9>
- Vázquez Barquero, A. (2002). “¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?” En Becattini, G. M. T. Costa y J. Trullen (eds.) *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Madrid: Civitas.
- Vázquez Barquero, A. (2006). “Surgimiento y transformación de los clusters y milieus en los procesos de desarrollo”. *Eure*, XXXII(95), 75–92.
- Verón, E. (1988). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. (1993). Barcelona: Gedisa.
- Vidal-Koppmann, S. (2012). “Movilidad y urbanizaciones privadas. Consecuencias socio-espaciales del corredor sudoeste en la región metropolitana de Buenos Aires”. En Liberali, Vidal-Koppmann y Orduna (eds.) *Movilidad y Pobreza. Una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CETAM – FADU.
- Vidal-Koppmann, S. (2014). *Countries y Barrios Cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dunken
- Vommaro, G. (2017a). “Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política”. En Vommaro, G., y Gené, M. (Coords.). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2017b). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G., y Gené, M. (2017). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines: UNGS.

- Vommaro, G., y Morresi, S. D. (2014). “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”. *Revista SAAP*, 8(2), 1666–7883. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702014000200002&lng=es&nrm=iso&tln g=es
- Vommaro, G., Morresi, S. D., y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Zapata, M. C. (2015). *De los programas llave en mano a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires*. Universidad de Buenos Aires.
- Zapata Garesché, E. (2015). “Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 69–79. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/zapatagaresche.pdf>
- Zurbruggen, C. (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38).

Notas periodísticas

- Cabrera, F. (2012). “Buenos Aires, talento y creatividad”. *Diario La Nación*. 26/10/2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1520757-buenos-aires-talento-y-creatividad>. (Captura: 15/12/2016).
- Clarín. “Inauguran un polo industrial en la ex fábrica Suchard”. 15/11/2006. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/inauguran-polo-industrial-ex-fabrica-suchard_0_BJsxxyQyAFg.html. (Captura: 13/02/2018).
- Infobae. “Demolerán otro edificio sobre Paseo Colón para avanzar con la extensión del metrobus del Bajo hasta La Boca”. 09/12/2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/07/13/demoleran-otro-edificio-sobre-paseo-colon-para-avanzar-con-la-extension-del-metrobus-del-bajo-hasta-la-boca/> (Captura: 09/12/2019).

- La Nación, “Todo lo que hay que saber antes de instalarse en el Distrito Tecnológico”. 03/09/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2167713-todo-lo-hay-saber-antes-instalarse-distrito> (Captura: 23/11/2018).
- La Nación. “Cómo el distrito tecnológico transformó (para bien) Parque Patricios”. 21/11/2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2192412-el-distrito-tecnologico-transformo-parque-patricios-cumple>. (Captura: 23/11/2018).
- MercosurABC. “Buenos Aires. se inauguró Centro Industrial del Sur”. 23/11/2006. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=952&IdSeccion=8>. (Captura: 13/02/2018).
- Nuevas Ciudad. “El Metrobus del Bajo recién se terminará en 2020”. 22/05/2019. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201905/40738-el-metrobus-del-bajo-recien-se-terminara-en-2020.html> (Captura: 09/12/2019).
- Página 12. “Terminal de micros sin micros y fuera de término”. 19/12/2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/83624-terminal-de-micros-sin-micros-y-fuera-de-termino>. (Captura: 14/02/2018).
- Portal Iproup. “Distrito Tecnológico: con Mercado Libre, ya hay 314 empresas en el Silicon Valley de Argentina”. 07/11/2018. Disponible en: <https://www.iproup.com/innovacion/758-parque-patricios-distrito-tecnologico-Distrito-Tecnologico-con-Mercado-Libre-ya-hay-314-empres...> (Captura: 05/12/2018).
- Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año V, Número 25, noviembre de 2012, Buenos Aires.

Sitios web

- GCBA. “Distrito Tecnológico”. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/distritoseconomicos/distritotecnologico/distrito-tecnologico>. (Captura: 29/12/2017).
- GCBA. “10 años del distrito tecnológico: crecimiento y evolución”. 07/11/2018. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/economiafinanzas/noticias/10-anos-del-distrito-tecnologico-crecimiento-y-evolucion>. (Captura: 08/11/2018).

Otros documentos

AGCBA (2014). Informe sobre el Distrito Tecnológico.

AGCBA (2017). Informe sobre la Ley N° 4353 del Distrito de las Artes.

AGCBA (2019). Informe sobre la Ley N° 4353 del Distrito de las Artes.

Ministerio de Desarrollo Urbano (2010). *Informe Territorial Comuna 4*.

Ministerio de Desarrollo Económico, GCBA (2017). *Distrito de las Artes*.

Anexos

1. Anexos de la Introducción

Tabla 1. Listado de entrevistas

Tipo	Distrito	Fecha	Institución/Empresa	Codificación en el cuerpo de la tesis (*)
Estado	Todos	Mayo 2015	Secretaría de Inversiones, MDE, GCBA	Entrevista al ex Subsecretario de Inversiones del MDE, mayo de 2015*
Estado	Todos	Mayo 2015	Secretaría de Industrias Creativas, MDE, GCBA	Entrevista al ex Subsecretario de Industrias Creativas del MDE, mayo de 2015*
Estado	DA	28/10/2016	Legislatura CABA	Entrevista a un representante por el FPV de la Junta Comunal 4, 2011-2015, octubre de 2016
Agente inmobiliario	DT	07/06/2017	Inmobiliaria Puebla	Entrevista a agente inmobiliario del DT, junio de 2017**
Estado	DDi	10/12/2018	DG Distritos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA	Entrevista al Coordinador del DDi en el Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2018
Estado	DT	19/12/2018	DG Distritos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA	Entrevista a agente del DT, diciembre de 2018

LOS LÍMITES DE LA GOBERNANZA URBANA

Estado	DA	20/12/2018	DG Distritos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA	Entrevista a la Coordinadora del DA, diciembre de 2018
Estado	Todos	11/01/2019	DG Distritos Económicos, Ministerio de Economía y Finanzas, GCBA	Entrevista a la Gerente Operativa de los Distritos Económicos, enero de 2019
Estado	Todos	17/01/2019	Ministerio de Desarrollo Urbano	Entrevista a un ex funcionario de alto rango del Ministerio de Desarrollo Urbano, enero de 2019
Estado	DA	28/01/2019	Ministerio de Cultura, GCBA	Entrevista a la Coordinadora del distrito de las artes en el área de cultura, enero de 2019
Agente inmobiliario	DT	08/02/2019	Estudio AD3	Entrevista a desarrollador inmobiliario "B" del DT, febrero de 2019
Agente inmobiliario	DT	25/02/2019	NS Desarrollos / Nomada	Entrevista a desarrollador inmobiliario "A" del DT, febrero de 2019
Artista	DA	27/02/2019	-	-
Estado	DA	07/03/2019	MDE, GCBA	Entrevista a ex Coordinadora del DA, marzo de 2019
Empresa TIC	DT	15/03/2019	CTL	Entrevista a Mariana, empresaria del DT, marzo de 2019
Desarrollador de Infraestructura Artística	DA	18/03/2019	Paseo de las Artes/ Silos Areneros	Entrevista a Mario, a cargo de un desarrollo de infraestructura artística en el DA, marzo de 2019
Residencia de artistas, talleres y salas de exposición	DA	21/03/2019	Munar	Entrevista a Darío, director de una residencia de artistas y sala de exposición en el DA, marzo de 2019
Estado	DA	22/03/2019	Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N°1, Ministerio Público de la Defensa, CABA	-
Beneficiario	DDi	01/04/2019	Diseñador gráfico independiente	Entrevista a Pedro, diseñador gráfico del DDi, abril de 2019

Estado	Todos	Noviembre 2013	Presentación del ex Subsecretario de Inversiones, MDE, GCBA en encuentro con desarrolladores	Intervención del ex Subsecretario de Inversiones del MDE, en un encuentro con agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013***
Agente inmobiliario	Todos	Noviembre 2013	Presentación del Gerente Institucional de la CEDU	Intervención del Gerente Institucional de la CEDU, en encuentro agentes del sector inmobiliario, noviembre de 2013***
Estado	Todos	2011	Presentación del ex Subsecretario de Inversiones en el panel “nuevas centralidades”, en Expo Real Estate	Intervención del ex Subsecretario de Inversiones del MDE en la Expo Real Estate de 2011***
22@ Barcelona	22@ Barcelona	Octubre 2018	Universidad de Barcelona	Entrevista a investigador de la Universidad de Barcelona, octubre de 2018
Asesor	DA	10/04/2019	Asesora del MDE	Entrevista a asesora a cargo de la elaboración del mapeo del DA, abril de 2019
Empresa TIC	DT	12/04/2019	Servicios Computables	Entrevista a Juan, empresario del DT, abril de 2019
Fundación de arte	DA	16/04/2019	Secretaria de dirección de Fundación PROA	Entrevista a Elena, referente de una importante Fundación radicada en el DA, abril de 2019
Universidad	DT	17/04/2019	Universidad de San Andrés	-
Empresa TIC	DT	22/04/2019	G&L	Entrevista a la directora de RRHH de una empresa radicada en el DT, abril de 2019
Residencia de artistas y talleres	DA	03/05/2019	Casa Suiza	Entrevista a artista y coordinador de una residencia de artistas del DA, mayo de 2019
Empresa TIC	DT	08/05/2019	Belltech	Entrevista a la jefa de administración de una empresa radicada en el DT, mayo de 2019
Universidad	DT	10/05/2019	ITBA	Entrevista al director General de Finanzas e Infraestructura del ITBA, mayo de 2019
Estado	Todos	27/04/2019	Dirección General de Planeamiento del MDU, GCBA	Entrevista al ex Director General de Planeamiento del MDU, abril de 2015*

Teatro	DA	15/05/2019	Teatro Catalinas Sur	Entrevista a Gabriel, referente de un espacio cultural histórico del barrio de La Boca, mayo de 2019
Empresa DDi	DDi	16/05/2019	Cariglio impresiones	Entrevista a Leonel, empresario DDi, mayo de 2019
Desarrollador de Infraestructura Artística	DA	20/05/2019	Fundación Tres Pinos	Entrevista a Ramiro, director de una Fundación inscripta como desarrollador de infraestructura artística en el DA, mayo de 2019
Empresa DDi	DDi	24/05/2019	Atlantis	Entrevista a Darío, jefe de impuestos de una empresa radicada en el DDi, mayo de 2019
Empresa DDi	DDi	28/05/2019	Storage Design	Entrevista a Esteban, empresario DDi, mayo de 2019

* Facilitada por María Eugenia Goicoechea.

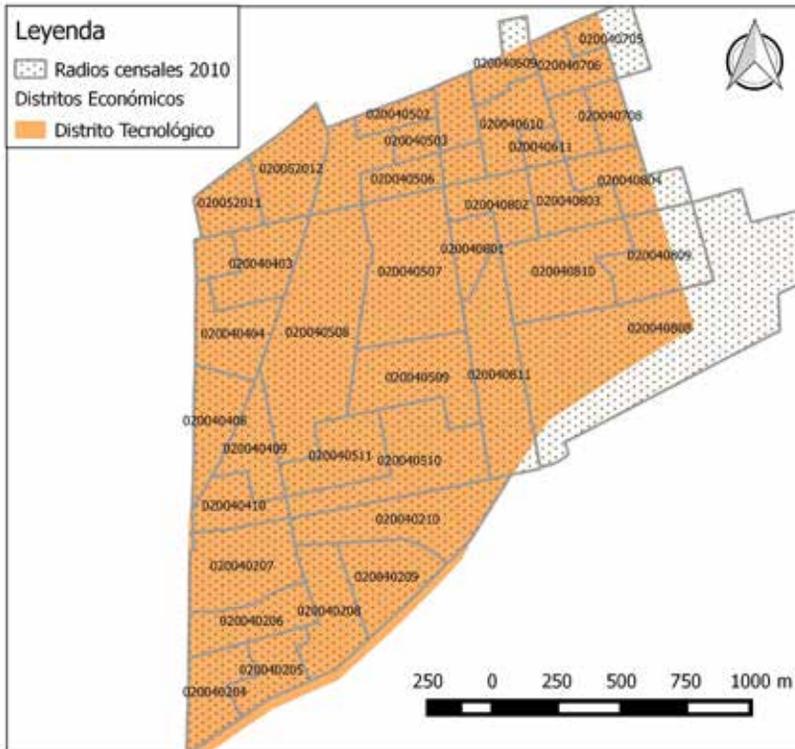
** Facilitada por Natalia Lerena.

*** Facilitada por Ivana Socoloff.

Fuente: elaboración propia / (*) Todos los nombres fueron modificados.

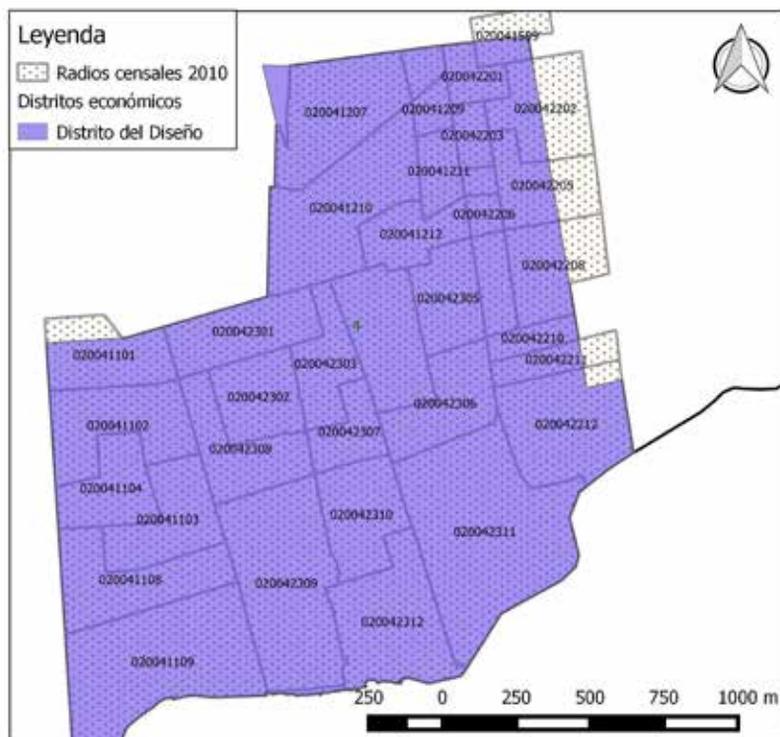
2. Anexos del Capítulo 2

Mapa 1. Radios censales del distrito tecnológico, 2010

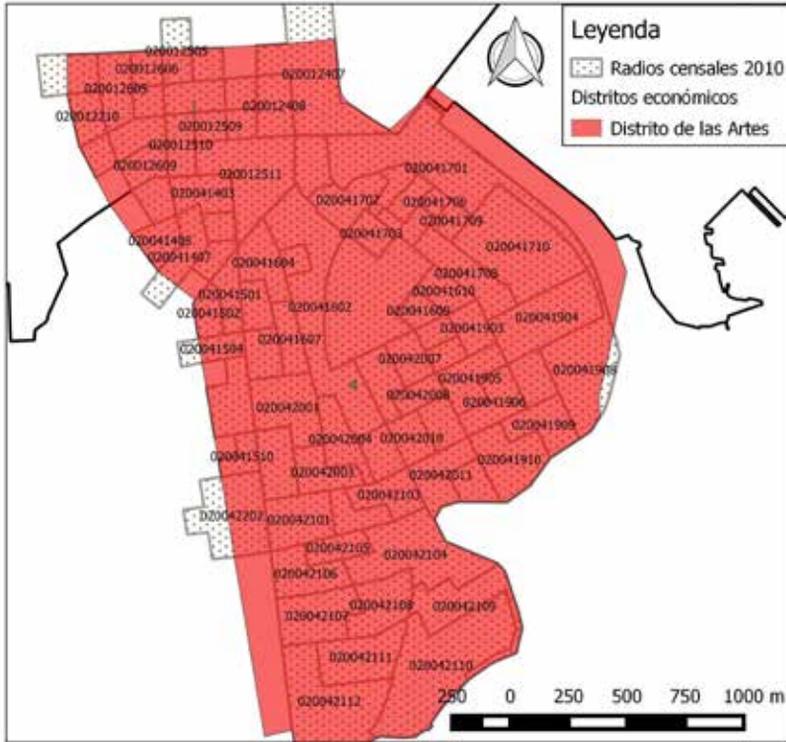


Fuente: elaboración propia a partir de información provista por el GCBA y el CNPHV, 2010.

Mapa 2. Radios censales del distrito del diseño, 2010



Fuente: elaboración propia a partir de información provista por el GCBA y el CNPHV, 2010.

Mapa 3. Radios censales distrito de las artes, 2010

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por el GCBA y el CNPHV, 2010.

3. Anexos del Capítulo 7

Tabla 2. Evolución del gasto devengado correspondiente a los programas vinculados a la implementación de la política de distritos (2009-2015), en pesos a precios constantes de diciembre de 2018

	2009	2010	2011	2012
Presupuesto total Ciudad	110.943.278.931	113.785.717.087	139.704.265.280	150.309.709.905
Ministerio de Desarrollo Económico Jurisdicción 65	1.988.033.330	2.114.812.223	2.504.957.134	5.713.341.078
DG Industrias Creativas				
Industrias creativas	16.026.410	13.220.474	33.887.678	47.409.504
Distrito del diseño				
Subsecretaría de Inversiones				
Promoción de inversiones	31.804.842	46.155.625	92.975.024	106.201.041
Centro de atención al inversor	0	0	0	1.297.782
Total asignado áreas distritos	47.831.252	59.376.099	126.862.702	154.908.327
% sobre MDE	2,41%	2,81%	5,06%	2,71%

	2013	2014	2015
Presupuesto total Ciudad	186.233.045.489	200.252.727.091	226.656.324.979
Ministerio de Desarrollo Económico Jurisdicción 65	6.544.753.947	6.711.352.109	6.750.464.562
DG Industrias Creativas			
Industrias creativas	51.886.628	39.458.267 52.097.836	
Distrito del diseño	15.884.388	19.555.002	24.546.817
Subsecretaría de Inversiones			
Promoción de inversiones	95.993.404	106.890.210	97.015.656
Centro de atención al inversor	2.862.637	946.412	10.482.169
Total asignado áreas distritos	166.627.056	166.849.891	184.142.478
% sobre MDE	2,55%	2,49%	2,73%

Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto anuales y a información elaborada por la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, principalmente los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y las cuentas anuales de inversión.

Tabla 3. Evolución del gasto devengado correspondiente a los programas vinculados a la implementación de la política de distritos (2016-2019), en pesos a precios constantes de diciembre de 2018*

	2016	2017	2018	2019*
Presupuesto total Ciudad	283.463.047.873	310.396.048.729	273.981.754.468	327.083.586.716
Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología Jurisdicción 65	2.946.916.268	4.247.187.201	5.195.798.800	6.030.920.569
DG Industrias Creativas				
Industrias creativas	52.097.836	77.361.348	67.324.527	11.355.987
Distrito del diseño	19.374.234	20.992.388		
Distritos creativos			4.989.906	
Distrito de las artes		59.494.936		
Subsecretaría de Inversiones				
Promoción de inversiones	110.255.302	177.677.937	24.155.226	27.325.455
Centro de atención al inversor	8.775.212	2.197.967		
Subsecretaría de Desarrollo Económico				
Distritos económicos			19.085.728	17.556.301
Total asignado áreas distritos	190.502.585	337.724.576	115.555.387	56.237.743
% sobre MDE	6,46%	7,95%	2,22%	0,93%

* Los valores de 2019 corresponden al presupuesto sancionado según Ley N° 6068.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes de presupuesto anuales y a información elaborada por la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA, principalmente los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y las cuentas anuales de inversión.

Tabla 4. Inversión total proyectada por distrito, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018

	DA	DDi	DT
Transporte			107.266.141.496
Infraestructura	832.315.513	832.315.513	
Habitacional	6.604.236.329	347.046.539	312.864.533
Espacio público	1.006.844.916	142.103.681	327.634.358
Oficinas públicas	419.263.127		86.374.854
Patrimonio cultural	3.378.134.750	159.761.700	
Espacio Verde	131.250.967		123.892.783
Vialidad			67.605.238
Seguridad	20.210.560		
Equipamiento			23.751.910
Total	12.392.256.162	1.481.227.433	108.208.265.172

	Todos	Acumar*	Total
Transporte			107.266.141.496
Infraestructura		7.006.108.976	8.670.740.002
Habitacional			7.264.147.402
Espacio público	3.766.267.566	1.519.638.560	6.762.489.080
Oficinas públicas			505.637.981
Patrimonio cultural			3.537.896.450
Espacio Verde		5.340.674	260.484.424
Vialidad			67.605.238
Seguridad			20.210.560
Equipamiento	2.492.094		26.244.005
Total	3.768.759.660	8.531.088.210	134.381.596.638

Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019.

Tabla 5. Evolución de la inversión proyectada en el área de cada distrito, según información de los PPI del período 2008-2019, en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018 (excluyendo posibles distorsiones)*

	2008-2010	2010-2012	2011-2013	2012-2014	2013-2015
Acumar	298.476.500	69.156.625	81.750.000	124.036.684	229.176.675
DA	1.687.931.690	1.019.232.063	785.131.338	78.025.640	57.246.990
DDi	159.761.700	12.766.563	2.725.000	32.282.800	27.547.492
DT	68.734.756	87.382.331	59.950.000	77.835.564	0
Todos	164.780	937.500	5.108.094	0	315.164.288
Total general	2.215.069.426	1.189.475.081	934.664.432	312.180.687	629.135.446

	2014-2016	2015-2017	2016-2018	2017-2018	2018-2020
Acumar	216.340.000	219.870.770	189.971.980	0	96.200.000
DA	118.217.389	326.145.757	332.817.099	51.959.156	137.951.112
DDi	0	0	0	3.162.960	0
DT	8.807.007	0	0	219.995.156	0
Todos	106.652.643	158.590.705	713.453.498	787.329.786	510.536.600
Total general	450.017.040	704.607.232	1.236.242.577	1.062.447.059	744.687.712

* Se excluyen las inversiones destinadas a política habitacional, infraestructura y transporte.

Fuente: elaboración propia en base a los PPI presentados por el ejecutivo local entre 2008 y 2019.

Tabla 6. Distribución de la inversión acumulada en obras públicas (2011-2019), en pesos ajustada a precios constantes de diciembre de 2018

Comuna	Inversión acumulada	Porcentaje sobre el total
Comuna 1	26.549.050.047	28,64%
Comuna 2	15.650.674.332	16,88%
Comuna 3	1.389.026.393	1,50%
Comuna 4	6.205.771.188	6,69%
Comuna 5	424.067.701	0,46%
Comuna 6	337.947.532	0,36%
Comuna 7	942.891.951	1,02%
Comuna 8	16.141.728.701	17,41%
Comuna 9	1.902.807.227	2,05%
Comuna 10	1.032.822.630	1,11%
Comuna 11	1.449.319.576	1,56%
Comuna 12	1.884.224.967	2,03%
Comuna 13	9.337.518.096	10,07%
Comuna 14	1.026.554.891	1,11%
Comuna 15	8.438.877.398	9,10%
Total	92.713.282.630	
Acumar	2.479.396.030	2,67%
DA + entorno	1.662.364.562	1,79%
DT + entorno	999.122.920	1,08%
DDi + entorno	292.991.952	0,32%
Total distritos	5.433.875.464	5,86%

Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Dirección General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, de la Subsecretaría de Gestión Estratégica y Calidad Institucional, dependiente de la Secretaría General y Relaciones Internacionales. Fecha de elaboración: 03/06/2019. Disponible en: <https://data.buenosaires.gov.ar/dataset/ba-obras>. Fecha de captura: 04/09/2019

Glosario: términos de análisis del discurso

CIRCUNLOQUIO: figura retórica que consiste en expresar por medio de rodeos aquello que podría decirse más sintéticamente.

COMPARACIÓN: figura retórica que consiste en establecer un paralelismo de dos sentidos (Todorov, 1972).

CONDICIONES DE PRODUCCIÓN: La inscripción de todo discurso en una red semiótica implica reconocer que tiene unas condiciones de producción, un contexto de emergencia que lo constituye. Los discursos circulan en la arena de lo social, influenciándose y produciendo nuevos sentidos, es decir, que no flotan en el vacío, son el resultado de procesos de producción y, por tanto, deben analizarse en relación con sus condiciones de producción, entre las que se encuentran otros discursos (Verón, 1988).

CONSTRUCCIONES ARGUMENTATIVAS: refiere a los argumentos movilizados y puestos en juego para legitimar, producir consenso y/o persuadir en torno a una posición, y que identificamos a partir del análisis de las estrategias enunciativas y argumentativas desplegadas en el nivel intradiscursivo.

CORPUS: como sostienen Aguilar *et al* (2014: 52), “es el resultado de un proceso de trabajo analítico que permite articular sus elementos [...] a partir de un conjunto de interrogantes estabilizados-delimitados-orientados por una pregunta de investigación”. En este sentido, nuestro corpus es heterogéneo, reúne discursos pertenecientes a diversos tipos y géneros discursivos, producidos

en diferentes contextos espacio-temporales, desde diferentes instituciones; según la pregunta que oriente el análisis en cada caso.

DISCURSO: lo definimos de modo amplio como “configuración espacio-temporal de sentido” (Verón, 1988: 126), como fragmento de la semiosis social, entendida esta última como “dimensión significativa de los fenómenos sociales en tanto procesos de producción de sentido” (Verón, 1988: 125).

DOXA: “corresponde al sentido común, es decir, a un conjunto de representaciones socialmente predominantes cuya verdad es incierta” (Plantin, 2002: 190). Amossy (2000) refiere a los elementos dóxicos (topos retóricos, lugares comunes, ideologemas) como aquellos saberes compartidos en los que se apoya la argumentación. Siguiendo a la autora, el análisis de los elementos dóxicos permite reconocer el funcionamiento discursivo y las modalidades a partir de las cuales un discurso se orienta a construir consenso, polemizar, conseguir un impacto, o –como en nuestro caso- legitimar acciones. Desde nuestro posicionamiento teórico, el concepto de doxa permite abordar la articulación entre el nivel constitutivo y el intradiscursivo en tanto que la argumentación está anclada en la doxa “que atraviesa, a su pesar, al sujeto hablante, que lo ignora tanto más cuanto que está profundamente inmerso en ella. Si la argumentación implica una intencionalidad y una programación, ellas se conciben tributarias de un conjunto dóxico que condiciona al locutor y del cual él está, la mayor parte de las veces, lejos de tener una clara conciencia” (Amossy, 2000: 6).

EFEECTO DE SENTIDO: entendiendo que la semiosis y, por tanto, la producción de sentido es infinita e inestable (Verón, 1988); con la noción de efecto de sentido nos referimos a la estabilización del sentido en un discurso o enunciado, al “sentido específico que aparece en contexto y en situación y que sólo puede ser captado por inferencia” (Charaudeau, 2002: 194).

ELIPSIS: Figura retórica de tipo sintáctica que consiste en la “supresión de uno de los elementos necesarios para una construcción sintáctica completa” (Ducrot y Todorov, 1974: 319). La elipsis se produce con fines expresivos e implica una ruptura por supresión de sus constituyentes. Esto supone que el receptor dispone de medios para paliar lo faltante (Mainguenu, 2002).

ENUMERACIÓN: figura retórica que opera como acumulación de una serie de todos, o una serie de partes de un todo.

ENUNCIADO: unidad de la comunicación discursiva, constituida por unidades de la lengua (palabras, conjuntos de palabras, oraciones), y determinada por el cambio de los sujetos discursivos y por su conclusividad. Este carácter de totalidad conclusa del enunciado se determina por tres factores: a) el sentido agotado del objeto del enunciado; b) por la intencionalidad discursiva; y c) por sus formas típicas, genéricas y estructurales de conclusión (Bajtín, 1979: 266).

ENUNCIADOR: figura discursiva que designa al ser de enunciación construido en el acto de comunicación. Es el sujeto, garante de la enunciación, que se construye por el propio discurso. El enunciador no debe concebirse como un punto fijo y compacto; por lo contrario, es a la vez condición y efecto de la enunciación (Charaudeau y Maingueneau, 2002). En el nivel intradiscursivo, el sujeto-enunciador aparece incorporando las distintas voces ajenas, administra la polifonía.

ESTEREOTIPO: es un tipo de lugar común al que Amossy (2000: 21) define como “una representación o una imagen colectiva simplificada y fija de los seres o las cosas que heredamos de nuestra cultura, y que determina nuestras actitudes y comportamientos. Considerado ya sea como una creencia o como una opinión, remite siempre al preconstruido y a menudo se emparenta al prejuicio” (Amossy, 2000: 21).

ETHOS: Siguiendo a Maingueneau (1996), todo discurso posee una vocalidad que se manifiesta a través de un tono e implica una determinación de un cuerpo del enunciador, es el *ethos* que se va construyendo a lo largo del enunciado pero sin aparecer de modo explícito. Ese *ethos* juega el papel de garante de la enunciación, al que se le atribuye un carácter y una corporalidad que se apoyan en representaciones sociales valorizadas o desvalorizadas. La identificación del *ethos* asociado al enunciador permite advertir el posicionamiento del enunciador, el lugar social desde el que habla, el enunciatario que construye y los ámbitos institucionales que legitiman su enunciado, en asociación con una determinada formación discursiva (Foucault, 1969).

FORMACIÓN DISCURSIVA: Acuñado por Foucault (1969) y reformulado por Pecheux (1971), hace referencia a “lo posible de ser dicho desde una posición dada en una coyuntura dada” (Pecheux, 1971 citado en Maldidier, 1990: 206). Según este autor, las formaciones discursivas son la forma material y discursiva de las formaciones ideológicas - “conjunto complejo de actitudes y representaciones

que no son ni individuales ni universales, pero remiten más o menos directamente a posiciones de clase en conflicto” (Pecheux: 1990, 102, citado de Montero, 2014). Las formaciones ideológicas están habitadas por el conflicto y se componen de una o muchas formaciones discursivas. Las palabras cambian de sentido al pasar de una formación discursiva a otra. Y la formación discursiva solo se mantiene y se constituye a través del interdiscurso (para profundizar, ver el apartado IV.a de Introducción).

GÉNEROS DISCURSIVOS: formas típicas relativamente estables de enunciados que organizan nuestro discurso (Bajtin, 1979). Para cada esfera de actividad humana existe un repertorio de géneros que es dinámico. Tres dimensiones hacen posible el abordaje de los géneros discursivos: el contenido temático, el estilo verbal y la composición o estructuración global del enunciado. Los géneros dan seguridad a la comunicación en la medida en que los interlocutores conocen las reglas del género. Su análisis permite identificar transgresiones o rupturas de las reglas del género.

HETEROGENEIDAD CONSTITUTIVA Y MOSTRADA: formuladas por Authier-Revuz (1984), estas nociones permiten vincular los niveles de análisis inter e intradiscursivo. La heterogeneidad constitutiva se vincula con la noción de interdiscurso y con la dimensión de otredad que es inherente al discurso y a la subjetividad. La mostrada, en tanto, se relaciona con el nivel enunciativo, con aquellas formas lingüísticas que hacen aparecer la voz ajena en el discurso, formas que pueden ser marcadas (como por ejemplo a través de las citas directas) o no marcadas (que aluden a la presencia implícita del otro, como el discurso libre, la ironía, etc.) (Authier-Revuz, 1984). Las formas lingüísticas de heterogeneidad mostrada “representan modos diversos de negociación del sujeto hablante con la heterogeneidad constitutiva de su discurso” (Authier-Revuz, 1984: 99). Así el autor vincula la heterogeneidad mostrada y constitutiva entre sí, poniendo en relación el análisis intra e interdiscursivo (Montero, 2014: 261).

HUELLAS: son propiedades del discurso que se relacionan con los procesos de producción social del mismo. El análisis del discurso apunta a identificar las marcas lingüísticas en la superficie discursiva (índices de la deixis, subjetivemas, apelativos, modalidades, etc.), ponerlas en vínculo con sus condiciones de producción y así transformarlas en huellas del proceso semiótico de construcción de lo real (Verón, 1988).

IMPLÍCITO: inferencias que exceden los contenidos explícitos del enunciado. Los implícitos semánticos están relacionados únicamente con el material lingüístico del enunciado; mientras que para inferir los implícitos pragmáticos es necesario conocer el contexto del enunciado (Maingueneau, 1996: 59).

INTERDISCURSO: refiere al carácter dialógico del discurso, a que todo discurso está atravesado por voces ajenas, por discursos-otros de manera constitutiva (Montero, 2014). Este nivel constitutivo o inconsciente del discurso es inherente a la práctica del lenguaje, se vincula con la inevitable presencia del otro en el discurso y no siempre es lingüísticamente aprehensible. El nivel interdiscursivo aparece con distintos términos en los autores vinculados a la escuela francesa de análisis del discurso: interdiscurso (Pecheux), dialogismo (Bajtín), heterogeneidad constitutiva (Authier-Revuz), polifonía (Ducrot), topos y doxa (Amossy). Es a su vez un nivel en el que sujeto es hablado por el discurso, se trata de un sujeto del inconsciente atrapado por las formaciones discursivas e ideológicas (para profundizar, ver el apartado IV.a de Introducción).

INTRADISCURSO: remite al otro nivel de emergencia del sujeto y de la voz ajena en el discurso. En este nivel de análisis aparece aquello que es lingüísticamente aprehensible y accesible. En este nivel, el sujeto es aprehensible, identificable, consciente, es el nivel en que se sitúan las operaciones enunciativas y argumentativas, donde el sujeto-enunciador aparece incorporando de distintos modos las voces ajenas, administrando la polifonía (Montero, 2014). Los autores se han referido a este nivel con diversos términos: memoria discursiva (Courtine), polifonía (Bajtín), heterogeneidad mostrada (Authier), pero también las de doxa y topos, que remiten a ambos niveles (Amossy) (para profundizar, ver el apartado IV.a de Introducción).

ISOTOPIA ESTILÍSTICA: refiere a la pertenencia de un discurso a un determinado estilo o género; pertenencia que se reconoce en las regularidades que todo texto presenta en relación a su estilo. La inclusión de elementos que son diferentes (como, por ejemplo, arcaísmos, palabras en otra lengua, estilos verbales de otros géneros, etc.) genera, por contraste, la ruptura de la isotopía estilística, dando lugar a diversos efectos de sentido (Narvaja de Arnoux, *et al*, 1986).

LEXEMA: entendido como “la palabra inventariada en el léxico de la lengua (provista de una significación, de una referencia virtual)”,

y en oposición al *vocablo*, que remite a “la palabra que funciona en un discurso (y dotada en consecuencia de un sentido preciso, de una referencia actual)” (Mortureux, 1997: 12, citado en Cusin-Berche, 2002: 351). Siguiendo a Cusin-Berche (2002: 351), la distinción entre vocablo y lexema es productiva en la medida en que el análisis del discurso focaliza en los vocablos y solo interesan los lexemas con el fin de mostrar el efecto semántico de los usos específicos.

LUGAR COMÚN: retomado de Aristóteles, refiere a uno de los distintos elementos dóxicos señalados por Amossy (2000). Se trata de un tema consagrado, una opinión compartida en la que se apoya la argumentación. “El lugar común se expresa a través de una gran variedad de formas verbales. No tiene a priori un marco lingüístico y puede decirse en una descripción como en un relato trillado o una fórmula banal. En ese conjunto vago donde el lugar común remite a todo lo que es percibido como ya conocido, ya dicho, familiar y compartido, hay que señalar dos categorías: la de los enunciados dóxicos que agrupa las generalizaciones expresadas con todas las letras [a las que denomina sentencias], y la que se relaciona con las representaciones sociales que emergen en el discurso de un modo más o menos implícito [denominadas ESTEREOTIPOS]” (Amossy, 2000: 19).

METÁFORA: figura retórica que consiste en emplear “una palabra en un sentido parecido, y sin embargo diferente del sentido habitual” (Todorov, 1972: 319). Se le atribuyen tres funciones principales: a) estética (que concierne sobre todo a los enunciados literarios); b) cognitiva (en tanto que permite explicar analógicamente un dominio nuevo o poco definido); c) persuasiva (permite imponer opiniones sin demostrarlas, ampliamente utilizada en los discursos políticos, morales, judiciales o mediáticos) (Bonhomme, 2002: 386).

METONIMIA: figura retórica que consiste en emplear “una palabra para designar un objeto o una propiedad que se encuentra en una relación existencial con la referencia habitual de esa misma palabra” (Todorov, 1972: 319).

MODALIDADES: siguiendo a Contursi (s.f.), es la marca dada por el sujeto a su enunciado, o la adhesión del hablante a su propio discurso. Constituyen estrategias enunciativas que permiten identificar efectos de sentido de distinto tipo, como por ejemplo distancia enunciativa, efectos de verdad, efectos de responsabilidad, énfasis

o restricción de la aserción, ocultamiento de los agentes de las acciones, entre otros. Existen modalidades de distinto tipo:

Modalidad de la enunciación: refiere a la relación que establece el enunciador con el enunciatario (declarativa, interrogativa, imperativa, exclamativa).

Modalidad del enunciado: refiere a la forma en que el enunciador presenta el contenido de su enunciado; ya sea en relación a su evaluación (modalidades lógicas) o su apreciación (modalidades apreciativas). A su vez, las modalidades lógicas se dividen en ontológicas (que remiten al estado de cosas, a las nociones de verdad/falsedad); las epistémicas (expresan creencias y conocimientos); las deónticas (que refieren al deber ser del mundo).

Modalidad del mensaje: aparece cuando hay una organización sintáctica particular del enunciado que altera el orden habitual (sujeto, verbo, objeto) lo que genera diversos efectos de sentido.

MODELOS INTERPRETATIVOS: los recursos lingüísticos y estrategias argumentativas puestos en juego en el discurso permiten sostener, justificar, proponer un determinado modelo interpretativo de la realidad social. Estos “modelos suponen: a) alguna forma de ser de la sociedad y de la organización social; b) uno varios modos de diferenciación o jerarquización de sus miembros; c) un tipo de relaciones sociales predominante y, por tanto; d) una mayor o menor posibilidad de los actores sociales individuales o colectivos, por un lado, de contribuir a la construcción de la sociedad, de sus valores, de sus normas, de sus significados, de sus orientaciones y, por el otro, de proponer y obtener una transformación en los sistemas de distribución de bienes tanto materiales cuanto simbólicos, espirituales y de trascendencia” (Vasilachis de Gialdino, 2007: 153).

SECUENCIAS DISCURSIVAS: fragmentos de enunciados seleccionados por la investigadora para apoyar e ilustrar el análisis.

SINÉCDOQUE: figura retórica que consiste en emplear un término para designar un objeto que refiere a otro objeto ligado al primero por una relación de inclusión (Meyer, 1995, citado en Bonhomme, 2002: 528). Así, designa al todo por la parte; o a la parte por el todo.

SUJETO HABLANTE / LOCUTOR: “designa al ser humano que ejerce la actividad de lenguaje” (Charaudeau, 2002: 542). Todo sujeto hablante puede tener una identidad social y otra discursiva. La

primera es externa al discurso, refiere al sujeto que toma la palabra, tiene un estatuto social y está dotado de intención comunicativa. En la posición de producción, se denomina SUJETO LOCUTOR. La identidad discursiva, en cambio, remite al sujeto interno al discurso, referido en este libro como ENUNCIADOR.

Otros títulos de Editorial El Colectivo

COLECCIÓN INVENTAMOS O ERRAMOS

Infancias dignas o cómo descolonizarse

Manfred Liebel

La Educación Popular Latinoamericana

Oscar Jara

Educaciones populares y pedagogías críticas

Fernando Lazaro, Ezequiel Alfieri y Fernando Santana (Coords.)

COLECCIÓN ABYA YALA

Autonomías indígenas, resistencias y luchas por el reconocimiento en Nicaragua y México

Waldo Lao Fuentes Sánchez

Movimientos indígenas y autonomías en América Latina

Pabel López y Luciana García Guerreiro (Coords.)

Pueblos Originarios en lucha por las autonomías

Pabel López y Luciana García Guerreiro (Coords.)

COLECCIÓN ENSAYO E INVESTIGACIÓN

El tiempo que nos tocó

Mariano Félix

Estados en disputa

Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey (Coords.)

Marx Populi

Miguel Mazzeo

COLECCIÓN REALISMO Y UTOPIA

Historias de Gallero

Antonio García

El Chavismo Salvaje

Reinaldo Iturriza

Distribuye Herramienta

Paula Díaz, tel: 011-1559965021
pauladiaz.herramienta@gmail.com

