

## 02 La ciudad de Buenos Aires en su laberinto. Los últimos intentos de trasladar el Mercado de Hacienda y la relevancia de los actores locales a la hora de definir los procesos urbanos

Luján Menazzi

**RESUMEN** El artículo analiza los últimos intentos frustrados de trasladar fuera de la ciudad de Buenos Aires al Mercado de Hacienda, predio de 32 hectáreas ubicado en el barrio de Mataderos. El análisis del caso y del entramado de actores que se conformó en torno a los intentos de traslado permite realizar reflexiones más generales acerca de los procesos urbanos. La observación de un área acotada permite matizar aquellas tendencias consideradas generales y unívocas, posibilitando también, el análisis territorializado de ciertos procesos, volviendo visibles los actores que intervienen a nivel local, las dinámicas que se generan, las diversas temporalidades y capacidades de incidencia. Además, la idea es focalizarse en las lógicas de actuación de las reparticiones estatales involucradas y en las articulaciones con el sector privado. Así, a partir del seguimiento del caso, se busca comprender el modo en que actores estatales y no estatales van posicionándose, negociando y disputando las decisiones y el modo en que, a partir de impulsos y frenos, van produciendo ciudad.

The city of Buenos Aires in its labyrinth. The recent attempts to move the Cattle Market and the importance of local actors in defining urban processes

**SUMMARY** The article analyzes the recent failed attempts to remove from the city of Buenos Aires the Cattle market, a 32 hectares estate located in the neighborhood of Mataderos. The analysis of the case and the network of actors formed around it allows more general reflections on urban processes. The observation of a bounded area can question those trends considered general and unequivocal. The intention of the article is to analyze certain processes in a territorialized way, making more visible the actors that are involved locally, the dynamics generated, the various tempos and advocacy skills. Thus, based on the monitoring of the case, we try to understand how state and non-state actors are positioned, negotiating and disputing decisions and how, from pulse and brakes, they produce city.

**Palabras clave** Buenos Aires | procesos urbanos | Mercado de Hacienda | actores locales

**Key words** Buenos Aires | urban processes | Cattle Market | local actors

**Luján Menazzi**

Instituto de Investigaciones Gino Germani –  
Universidad de Buenos Aires.  
E-mail: lmenazzi@yahoo.com.ar

**Fecha de recepción:** 06 | 08 | 2013

**Fecha de aceptación final:** 06 | 12 | 2013

## 1. Introducción

El artículo busca indagar los modos en que se produce ciudad, identificando los actores públicos y privados que intervienen produciendo colectivamente el espacio urbano, qué capacidad de incidencia tienen y cuáles son los efectos de sus diversas lógicas de acción. Estas cuestiones generales se analizarán a partir de la gestión de un gran equipamiento ubicado en la ciudad de Buenos Aires: el Mercado Nacional de Hacienda. La construcción, gestión y, eventualmente, el cierre o erradicación de grandes equipamientos, nacionales y municipales, ha impactado fuertemente en la configuración de la ciudad de Buenos Aires. Así, los equipamientos considerados «insalubres» fueron ubicados en la periferia o en lo que en ese momento eran las afueras de la ciudad. Con el tiempo, la presencia de estos grandes equipamientos implicó una marca de nacimiento difícil de eliminar para esos sectores. El caso del Mercado Nacional de Hacienda cobra particular interés en tanto es un ente que ocupa 32 hectáreas y se trata de uno de los pocos predios públicos de esas dimensiones con destino *vacante* en la ciudad. Hace cuarenta años que se busca trasladarlo desde distintas reparticiones estatales sin éxito.

Mucha de la bibliografía que aborda los procesos urbanos recientes tiende a focalizarse en las transformaciones que ha sufrido la ciudad en las últimas décadas, vinculando las reflexiones a procesos globales de cambio y a la presencia del capital transnacional como actor protagónico. En este tipo de abordajes se parte de las transformaciones dándolas por sentado, para explicarlas o criticarlas, privilegiando el análisis de aquellas áreas de la ciudad que efectivamente han sufrido cambios profundos. En reiteradas oportunidades, los gobiernos locales aparecen como meros facilitadores del accionar del capital transnacional, que es entendido como variable explicativa, en tanto agente principal del cambio. A su vez, los procesos de cambio son vistos como omniabarcativos, omniexplicativos, coherentes en su direccionalidad e implacables en sus efectos.

En contraposición a este tipo de perspectivas, este trabajo se centra en un área de la ciudad de Buenos Aires que ha sufrido pocas transformaciones materiales en las últimas décadas y se focaliza en las actuaciones de diversas reparticiones públicas en esa área, en el marco de un entramado de actores locales más amplio, con fuerte capacidad de incidencia sobre el destino del sector. El foco en esa área y escala de análisis se vincula con razones teórico-metodológicas. La observación de un área acotada permite matizar aquellas tendencias consideradas generales y unívocas, posibilitando también, el análisis territorializado de ciertos procesos, volviendo visibles los actores que intervienen a nivel local, las dinámicas que se generan, las diversas temporalidades y capacidades de incidencia, las características del área que

habilitan ciertos desarrollos e inhiben otros, etc. Esta perspectiva, se aleja de aquellas miradas homogeneizantes sobre la ciudad (Cabrera y Villaseca, 2007), siguiendo miradas críticas como las de Crot (2006) y Marcuse y Van Kempen (2000b) quienes cuestionan la idea de procesos globales uniformes en ciudades diversas, resaltando la importancia de las contingencias locales (políticas, económicas, sociales entre otras) a la hora de pensar cada ciudad.

El caso que abordaremos para realizar este análisis es un intento frustrado de transformación urbana. Se abordarán los últimos avatares ligados a los intentos de trasladar el Mercado Nacional de Hacienda fuera de la ciudad de Buenos Aires. Siguiendo a Novick (2001, 2007) el análisis de los proyectos y planes frustrados cobra relevancia en tanto condensan sentidos acerca de la ciudad, articulando en un momento dado formas de pensar y entender la ciudad, identificando temas-problemas y generando diagnósticos al respecto. Por otra parte, a partir del seguimiento de este proceso, se busca comprender el modo en que actores estatales y no estatales van posicionándose, negociando y disputando las decisiones. La asimetría de recursos, la suerte de las diversas estrategias implementadas, las coyunturas políticas y económicas van conformando un plexo complejo de entrelazamientos entre Estado y sociedad y van sedimentando resultados heterogéneos al interior del aparato estatal, en los posicionamientos de los actores privados y en la conformación del espacio urbano.

A partir del análisis de este caso, se busca indagar preguntas más generales acerca del modo en que se conforma la ciudad: ¿quiénes y cómo intervienen en la configuración de la ciudad de Buenos Aires? ¿Qué capacidad de intervención tiene cada actor? ¿Cómo se articulan los diversos actores a la hora de intervenir en la ciudad? ¿Cuáles son los impulsos y los frenos en las transformaciones urbanas? ¿Qué peso tienen los actores locales en estos procesos?

## **2. El mercado en el contexto de las políticas urbanas para la zona sur**

Tal como analizan Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008), la zona sur se convirtió, en particular la zona de la ribera, en privilegiado sector de intervenciones a partir de la autonomización de la ciudad de Buenos Aires. El Plan Urbano Ambiental<sup>1</sup> la establecía como prioridad, y se proponía para la zona renovar, reestructurar y densificar. Siguiendo las ideas que se venían discutiendo en

<sup>1</sup> El Plan Urbano Ambiental surgió a partir de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires de 1996 y por mandato de la Ley 71 de 1998. Su documento final se publicó en 2001. Desde el 2000 hasta el 2008 el Plan Urbano Ambiental fue remitido al Jefe de Gobierno y a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en numerosas oportunidades y fue actualizado y modificado a lo largo de este período. Se trata de un plan «de carácter analítico y propositivo, a ser elaborado con participación de entidades académicas, profesionales y comunitarias como marco de las obras públicas y al cual debe ajustarse la normativa urbanística» (Novick, 2004:85).

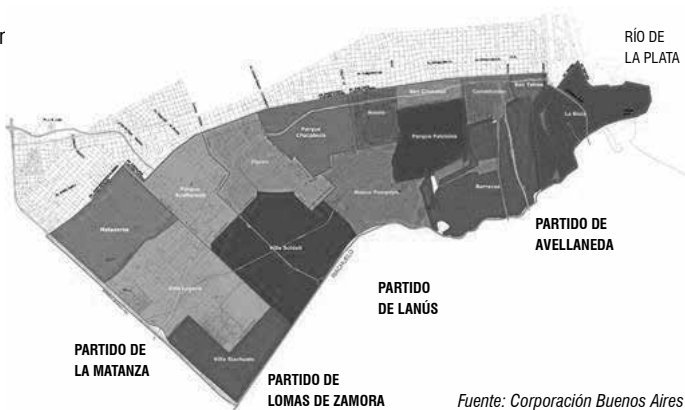
el marco del Plan Urbano Ambiental, se modifica en el 2000 el Código de Planeamiento Urbano, estableciendo a la zona sur como «área de desarrollo prioritario». Lo que se pretendía promover eran las inversiones inmobiliarias, por lo cual se modificaron las alturas permitidas, ampliando el límite previo que establecía el Código. Otra de las estrategias para renovar el sector se vinculó con la creación, también en el 2000, de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS). Se trata de una Sociedad de Estado que tiene por objetivo la revalorización de la zona sur de la ciudad. Si bien es una sociedad estatal, se rige por el derecho comercial privado. La corporación tenía en ese entonces propiedad fiduciaria sobre inmuebles y terrenos públicos y debía realizar proyectos e intervenciones de requalificación y rehabilitación, incentivando la inversión privada.

La creación de la CBAS se vincula, como en el caso de la Corporación Puerto Madero, con la búsqueda de conformar instrumentos de gestión flexibles por fuera de las estructuras tradicionales del Estado que coordinen temas antes dependientes de distintas áreas de la administración central, con las intervenciones focalizadas sobre ciertos sectores del territorio y con la búsqueda de agilidad en la gestión. La creación de nuevas unidades estatales de estas características se apoya en la necesidad de sortear los problemas de las burocracias preexistentes a un nuevo gobierno. En el caso de la CBAS, se buscaba que respondiera directamente al nuevo Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra y que le propusiera líneas de acción en la zona sur.

La CBAS se planteó como objetivo general «favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona denominada Área de Desarrollo Sur en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad (...) lograr la equiparación con los estándares sociales, políticos, económicos, culturales, sanitarios, ambientales y de calidad de vida del resto de la Ciudad» (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000). En cuanto a las formas de gestión, se hacía énfasis en asociar al sector público y al sector privado para llevar adelante los objetivos propuestos.

**Imagen 1.**

Polígono de Inter

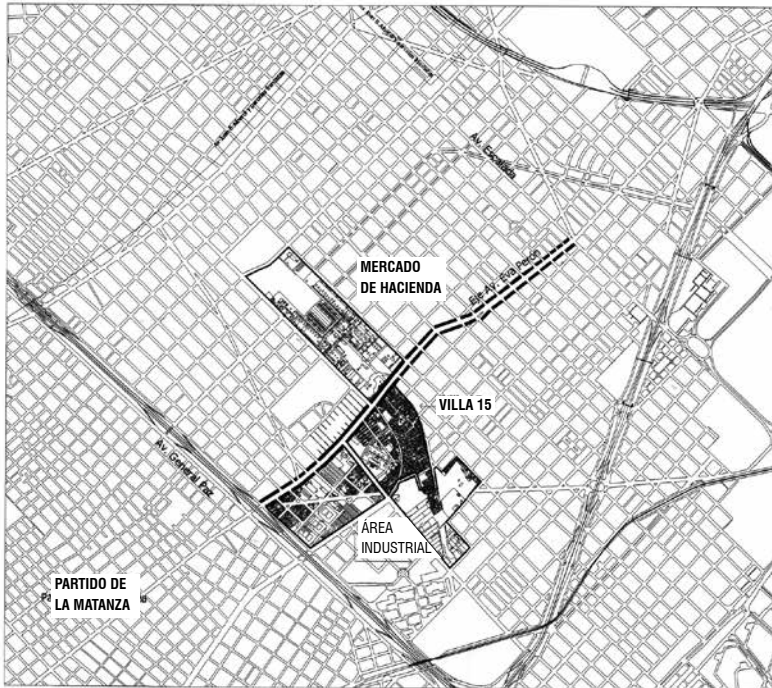


Fuente: Corporación Buenos Aires Sur (2010).

En el 2001, la Corporación decide organizar un Concurso Nacional de Ideas urbanísticas para el Área Sur, para el eje de desarrollo Av. Eva Perón en el sector Mataderos, Villa Lugano. El área incorporaba los terrenos del Mercado y sectores aledaños con la voluntad de realizar intervenciones recualificadoras.

**Imagen 2.**

Concurso Nacional de Ideas Urbanísticas para el Área Sur



Fuente: Corporación Buenos Aires Sur S.E. 2001:59.

Eje Eva Perón  
Áreas de Intervención  
Unidades de Intervención

El proyecto desarrollado para el eje Av. Eva Perón fue el primer gran proyecto y el primer concurso encarado por la Corporación. El eje fue seleccionado porque ya existían trabajos previos al respecto en el marco del Plan Urbano Ambiental y porque estaba atravesado por varias problemáticas: la presencia del Mercado de Hacienda, la presencia de la Ciudad Oculta y la depresión generalizada del área.

El Mercado de Hacienda cobraba particular interés por sus grandes dimensiones, que en ese entonces sumaban 32 hectáreas.

### Imagen 3.

Vista aérea del sector del Mercado de Hacienda y su entorno barrial



Fuente: GCBA: 2010.

La imagen muestra las dimensiones del Mercado y su centralidad a nivel barrial.

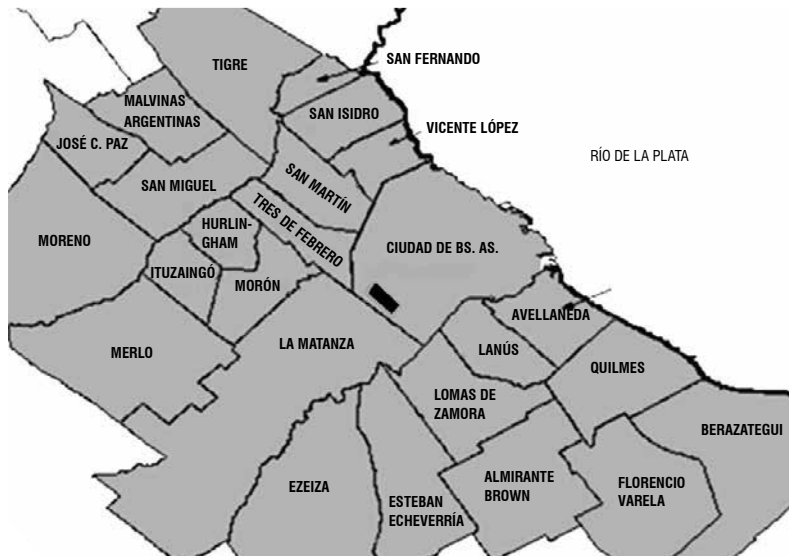
El Mercado, fue originalmente un Matadero municipal inaugurado en 1900, que dio origen al barrio de Mataderos. Desde 1957 el terreno y la actividad del Mercado dependen de Nación. Hubo reiterados intentos de trasladar al Mercado en las últimas décadas, alegando en los distintos intentos motivos higiénicos, ecológicos, económicos y urbanísticos. Sin embargo, estos intentos fueron sistemáticamente obstaculizados por los consignatarios de hacienda, empresarios ocupados de la compra y venta de hacienda en consignación. Estos actores, se opusieron históricamente al traslado del Mercado, dado que implicaba el traslado de sus propias actividades laborales. El Centro de Consignatarios es una entidad centenaria, que agrupa unas 60 Casas Consignatarias. Se trata de Casas pertenecientes a familias muy tradicionales y poderosas que se dedican a esta actividad desde mediados del siglo XIX. Un repaso por los nombres de algunas de estas Casas resultará ilustrativo: Mendizabal; Aberasturi; Aguirre Urreta; AlzagaUnzu; Saenz Valiente; Harrington y Lafuente; Heguy; Lacoste; Lalor y Lanusse Santillan; Bullrich; Lynch; Santamarina. En 1977 y 1986 lograron obstruir exitosamente los intentos de traslado liderados por los gobiernos nacionales de cada período.

Desde 1992 el Mercado se privatizó bajo la consigna de que una vez vencida la concesión, en 2002, sería trasladado fuera de la ciudad. La empresa concesionada (Mercado de Liniers SA) estaba conformada por las casas consignatarias que históricamente habían operado en el Mercado y habían obstruido los intentos de traslado.

En la actualidad, el ganado en pie ingresa en camiones jaula al Mercado, allí es vendido y luego es trasladado nuevamente en camiones jaula para ser faenado en los frigoríficos de la Provincia de Buenos Aires, ya que desde 1977 está prohibido el faenamiento de animales en la Capital Federal. Entonces, la presencia del Mercado en su ubicación actual dejó de tener sentido hace ya unas décadas. La ciudad está muy consolidada en esa zona, y el ingreso y egreso diario de ganado resulta obviamente antieconómico y contaminante.

#### Imagen 4

Ubicación del Mercado en el Área Metropolitana



Fuente: elaboración propia.

A partir de la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, es el gobierno local el interesado en motorizar el traslado y lograr otro desarrollo para la zona sur en general y para el área del Mercado en particular.

### 3. El desarrollo del concurso

El concurso se enmarcó en aquellas políticas que a partir de «la caída y obsolescencia de las áreas industriales [hacen necesaria] la aplicación de políticas de reconversión de los usos del suelo y de regeneración urbana» (Mignaqui, 2002:47). En correspondencia con experiencias internacionales

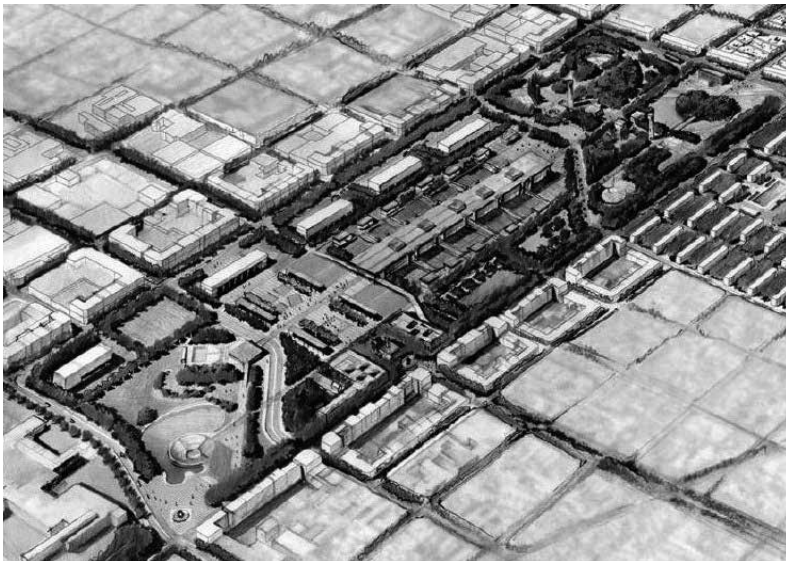
de regeneración y recualificación se busca adaptar áreas deprimidas a «las nuevas demandas del capital global» (ídem). El Concurso encuadra también con la idea de proyecto urbano que desarrolla Novick «El proyecto urbano, operando sobre fragmentos de ciudad mediante complejas operatorias público–privadas se proponía sustituir el plan tradicional, priorizando las actuaciones sobre el espacio público».

El diagnóstico del área apunta a que «es una de las áreas históricas de localización de actividades productivas, afectadas hoy por el estancamiento económico, la degradación urbana y el deterioro ambiental» (Mignaqui, 2002:51). El traslado del Mercado también es visto como una «oportunidad urbanística para orientar un proceso de reconversión y regeneración urbanas».

El proyecto del equipo de Germani, Germani, Morano y Rubio obtuvo el primer premio. Se proponía «convertir el área en un espacio verde continuo (secuencia de parques públicos y privados)» (Revista de la SCA, 2002:53). La memoria descriptiva del proyecto indicaba que «la idea es que esos espacios nuevos sean mantenidos y desarrollados por los nuevos emprendimientos privados» (Germani, Germani, *et al.*, 2002:1). El eje de la propuesta estaba en el predio del Mercado, en donde se proponía instalar una Plaza de los Artesanos, un Parque de las Provincias, un Parque Ferial del MERCOSUR (aprovechando la estructura de hormigón existente) y emprendimientos inmobiliarios de oficinas, hoteles, comercios y centros educativos.

### Imagen 5

Proyecto ganador de Germani, Germani, Morano y Rubio. Sector Predio Ferial



Fuente: Estudio GMH, 2012:s/p.



#### **4. En pos del traslado: el rol de la Legislatura de la Ciudad en los intentos de avanzar con la cuestión del MNH**

Paralelamente al desarrollo del Concurso organizado por la CBAS en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se discutía cómo acompañar este proceso. En esta línea, el 9 de agosto de 2001, se votó la Ley 622 que prohibía el ingreso de ganado en pie en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires una vez que el Mercado de Hacienda se haya trasladado o a partir del 8 de septiembre de 2002 si el Mercado no realizaba avances en el proyecto del traslado (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001a). En los hechos, la entrada en vigencia de la ley impediría el funcionamiento del Mercado. Así, la ley venía a condensar la posición del Gobierno de la Ciudad respecto a la cuestión del Mercado. Ya autónoma, la Ciudad tenía designios propios para el área, sin embargo, no tenía ni la propiedad de los terrenos ni la potestad para regular la concesión, por lo que no podía realizar acciones directas sobre el área, retomando la distinción de Pírez (2009).<sup>2</sup> Su voz respecto al área podía hacerse oír sólo a través de la regulación de los usos autorizados en el sector, es decir, a través de acciones indirectas.

Volviendo a la Ley 622, la Ciudad optaba, por este medio, por jugar su única carta a la hora de definir los destinos del sector, al regular los usos permitidos y prohibidos. La fecha acordada para la puesta en vigencia de la Ley 622 fue aquella en que vencía la concesión a Mercado de Hacienda SA. A su vez, la ley creaba una Comisión para que realice un seguimiento del proceso de traslado del Mercado a Provincia. Esta Comisión, presidida por la Vicejefa de Gobierno, Cecilia Felgueras comenzó a realizar un intenso trabajo de investigación y presión sobre la cuestión del Mercado de Hacienda.

Pocas semanas después, el 6 de septiembre del mismo año, la Legislatura vota la ley 819 por la cual crea otra comisión de seguimiento del traspaso del terreno de Nación a Ciudad, argumentando que estos terrenos fueron cedidos gratuitamente para la actividad de remate de hacienda y que debían regresar a la potestad de la Ciudad una vez que se trasladara tal actividad (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001b). Es decir, que además de convertirse en los principales impulsores del traslado, el Gobierno de la Ciudad y la Legislatura comenzaron también a reclamar la potestad del predio, lo cual modificaba profundamente el panorama de la cuestión.

<sup>2</sup> En términos de Pírez (2009): «La gestión urbana suele concretarse en dos tipos de acciones. Por una parte, acciones indirectas por medio de las cuales se intenta modificar el comportamiento de los productores y usuarios de la ciudad (regulaciones, planes, normas, etc.). Por otra parte, acciones directas (realización de obras, construcciones, prestación de servicios, etc.) que afectan de manera inmediata al medio urbano» (2).

En la Legislatura se daba por sentado que el vencimiento de la concesión no sería prorrogado puesto que así lo habrían manifestado desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería. En ese entonces, tanto a nivel ciudad como a nivel nación gobernaba la Alianza, y en esos términos podía pensarse en conciliar los intereses respecto al terreno del Mercado.

#### 4.1. El entramado de actores: las articulaciones barriales de Mercado de Liniers SA y la movilización de organizaciones vecinales

Las discusiones en la Legislatura se vinculaban con las necesidades y exigencias de diversos actores involucrados con la cuestión: por un lado, los consignatarios que conformaban Mercado de Liniers SA y los dos sindicatos que nucleaban a los trabajadores del Mercado. Estos grupos pugnaban por lograr mayor flexibilidad para el traslado del Mercado. Como lo hicieron históricamente ante intentos previos de traslado del Mercado, los consignatarios, en ese momento integrantes de Mercado de Liniers SA, negociaban con la Secretaría de Agricultura y Ganadería las condiciones para que el Mercado se quede en la ciudad.

Cuando se aproximaba el vencimiento de la concesión, Mercado de Liniers SA comenzó a realizar un trabajo de inserción territorial, con el objeto de lograr el apoyo de diversas instituciones barriales y volverse imprescindible para el barrio. A partir del 2001, comenzó a funcionar dentro del Mercado un departamento de Acción Comunitaria a través del cual se establecieron vínculos de ayuda con escuelas, comedores escolares, revistas barriales y la Iglesia. De este modo, Mercado de Liniers SA lograba que la ayuda social que prestaba funcione como un argumento más en contra del traslado, teniendo el apoyo de algunas instituciones comunitarias.

#### Imagen 6.

Publicidad de Mercado de Liniers S.A. en una revista barrial.  
La empresa se encarga de destacar su función como generadora de trabajo



Fuente:  
*Aquí Mataderos*  
(2006).

Otra de las alianzas territoriales clave que Mercado de Liniers SA estableció a nivel barrial fue con el Club Nueva Chicago, cuestión que se retoma más adelante.

Asimismo, también había organizaciones vecinales que habían participado del proceso desarrollado en el Centro de Gestión y Participación N° 9 para trazar los lineamientos futuros del sector y en el armado de las bases para el concurso y pretendían una concreción de los lineamientos trazados. Al margen de participar para darle un destino apropiado al predio, muchos vecinos se veían perjudicados por la presencia del Mercado de Hacienda en el barrio. La entrada y salida de camiones con ganado todas las madrugadas suponía un deterioro importante de ciertas áreas del barrio, tanto en términos higiénico-sanitarios como en términos del estado del asfalto. A partir de las demandas de estos vecinos se obtuvieron muchos avances sobre Mercado de Liniers SA, como un cambio en el recorrido realizado por los camiones que suponía la eliminación de tránsito de camiones por el barrio y arreglos del asfalto deteriorado.

Sin embargo, la presencia de Mercado de Liniers SA no sólo se manifestaba a nivel barrial a través de ayuda y publicidad, sino a través de presiones y amenazas a los vecinos más movilizados en pro del traslado. En las discusiones de la Legislatura, Mercado de Liniers SA movilizaba integrantes de barras bravas del Club Nueva Chicago que amenazaba a los vecinos que bregaban por el traslado. En el largo proceso que siguió a partir de la sanción de la Ley 622 se conformaron dos polos que disputaban el asunto. De un lado, vecinos movilizados junto a la Corporación y el Centro de Gestión y Participación N° 9. Del otro, Mercado de Liniers SA, junto con un poderoso actor barrial, como el Club Nueva Chicago.

#### **4.2. El primer logro de la Legislatura: el acuerdo entre Mercado de Liniers SA, el Gobierno de la Ciudad y el Poder Ejecutivo Nacional**

Una vez definido el proyecto del concurso organizado por la CBAS, la Legislatura de la Ciudad, a pocas semanas del vencimiento de la concesión, reafirmó la voluntad de «no prorrogar la entrada en vigencia de la prohibición del ingreso del ganado en pie a la Ciudad de Buenos Aires prevista por la Ley 622 (...) si no mediaren señales claras y gestos concretos de parte del Poder Ejecutivo Nacional que permitan prever un efectivo traspaso del predio en el corto plazo» (Caeiro, Alimena y Argüello, 2002:3). Así, se solicitó al poder ejecutivo local que propusiera al Poder Ejecutivo Nacional la firma de un convenio por el cual se devolviera los terrenos del Mercado a la ciudad en el término de sesenta días. Esta solicitud se produjo en un contexto de incertidumbre respecto al destino de las gestiones por el traslado del Mercado. La Comisión venía negociando con el Secretario de Agricultura y Ganadería —Delpech— quien había manifestado la voluntad de no prorrogarle la concesión a Mercado de Liniers SA. Sin embargo, Delpech renunció imprevistamente dejando indefinida la situación.

Las negociaciones continuaron posteriormente llegándose el día 5 de septiembre (tres días antes del vencimiento del contrato) a un acuerdo entre Nación, Ciudad y Mercado de Liniers SA (PEN, 2002a). El Acta de Compromiso 32/02, firmada por Eduardo Duhalde como Presidente, Anibal Ibarra como Jefe de Gobierno y Roberto Arancedo como presidente de Mercado de Liniers SA exigía que, en caso de que se efectúe una prórroga a la concesión, Mercado de Liniers SA se comprometería a una serie de mejoras higiénicas y edilicias para continuar con la actividad de remate. La prórroga podía efectuarse sólo por el plazo de dos años con extensión de uno más en el caso que Mercado de Liniers SA probase fehacientemente la realización de avances en las obras de traslado. A su vez, Nación cedía inmediatamente en comodato a Ciudad una franja del terreno ocupado por Mercado de Liniers SA para la apertura de una calle y la construcción de una escuela. Por último, por medio del Convenio 33/02 firmado el mismo día, el Poder Ejecutivo Nacional se comprometía a «remitir al Honorable Congreso de la Nación, dentro del presente período legislativo, un proyecto de ley por el cual se disponga la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires a título gratuito de las fracciones de terreno donde actualmente funciona el Mercado de Liniers SA» (PEN, 2002b). Este convenio fue vivido como un gran triunfo de las negociaciones e investigaciones llevadas adelante por los diputados que componían la comisión de seguimiento y generó gran algarabía en la Legislatura porteña. La misma fecha en que el convenio y el acta acuerdo fueron firmados, la Legislatura decidió prorrogar la entrada en vigencia de la Ley 622 por un período de 6 meses acompañando la prórroga a nivel nacional y solicitando al poder ejecutivo de la ciudad la inmediata apertura de la calle Tandil en el terreno cedido en comodato por Nación a Ciudad.

#### **4.3. El freno: el mantenimiento del *statu quo* barrial**

A partir de la firma de los convenios 32/02 y 33/02 parecían confluír las voluntades de Nación, Ciudad, Corporación Buenos Aires Sur, Centro de Gestión y Participación y ciertos sectores de los vecinos respecto al pronto traslado del Mercado. En este sentido se comenzó a avanzar hacia la apertura de la calle y los trámites para iniciar la construcción de una escuela en los terrenos cedidos en comodato, cuestiones que estaban previstas en el proyecto ganador de Germani, Germani, Morano y Rubio. La apertura de la calle y la construcción de la escuela resultaban temas centrales no sólo porque la calle aumentaba la conectividad del barrio, que era uno de los grandes temas pendientes, y la construcción de la escuela secundaria era uno de los viejos y prioritarios reclamos barriales, sino porque implicaba la posibilidad de ir avanzando sobre un proceso de transformación que resultaba vital para

ratificar la necesidad, voluntad y posibilidad de que el traslado se produzca. En estos términos lo entendían desde la Corporación.

Si bien el proceso de apertura fue saldando múltiples dificultades burocráticas, el problema definitivo surgió porque la traza de la calle implicaba la remoción de una cancha de fútbol de un Polideportivo ubicado en la parte trasera del Parque Alberdi. Tal Polideportivo pertenecía al Gobierno de la Ciudad, quien se lo concesionaba al Club Atlético Nueva Chicago. Sin embargo, según denunció la Corporación, esa concesión estaba impaga. A partir de ese momento comenzaron una serie de negociaciones, en las que se propuso modificar la traza de la calle ligeramente y trasladar la cancha hacia otro sector. La Corporación se comprometió a rehacer la cancha puesto que contaba con los medios, la maquinaria y «estaba todo estudiado, y estaba dentro del presupuesto para obra pública» en términos de un integrante de la Corporación (entrevista a Mignaqui, 2009). Sin embargo, no se logró ningún acuerdo y la calle no se realizó por la oposición del club. En efecto, tanto el club como la figura de su entonces presidente, «Tito» Guerra, tenían fuertes conexiones con el Gobierno de la Ciudad, en tanto formaba parte de una de las alianzas políticas que sostenían al Jefe de Gobierno. En este sentido, resultaba inexplicable para un integrante de la Corporación «la presión que ejerció un presidente de un Club, por sobre un montón de asociaciones barriales y una Corporación que había creado el propio Jefe de Gobierno», lo cual no hacía más que mostrar «la vulnerabilidad política del Gobierno de la Ciudad» (entrevista a Mignaqui, 2009).

El Club, a su vez, tiene vínculos con la firma Mercado de Liniers SA. Así, esta empresa construyó una de las tribunas del Club y éste lo retribuyó nombrándola «Mercado de Hacienda» en su honor. A su vez, tanto el Club como el Mercado son usuarios concesionados de terrenos públicos lindantes, situación que desean conservar. En este sentido, en términos de un integrante del Centro de Gestión y Participación N° 9, entre estos actores: «Hay una alianza de defensa del Statu Quo» (entrevista a Elguezabal, 2009). La fuerza con la que el Club logró imponerse en este conflicto resulta central a la hora de pensar la problemática general. La no apertura de la calle indicaba entre otras cosas la debilidad política de gestión del Gobierno de la Ciudad y la fuerza y el peso en las decisiones urbanas de ciertos actores con peso a nivel barrial.

Del mismo modo, el proceso de construcción de la escuela en los terrenos cedidos por Nación, no tuvo mejor suerte. Si bien los terrenos fueron cedidos en comodato, se cedieron ocupados de hecho por un corralón de materiales. Los terrenos eran parte del predio concesionado a Mercado de Liniers SA quien subalquilaba partes del terreno a otras firmas o comercios. Como la Ciudad no era la dueña de esos terrenos, no tenía derecho legal a solicitar un desalojo. Ese trámite debía ser realizado por Nación. En el marco del Centro de Gestión y Participación se realizó el proyecto para la escuela secundaria. La formulación del proyecto se hizo con intensa participación vecinal y hubo mucha presión por parte de las organizaciones vecinales para que el proyecto de la escuela se concrete. Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad nunca pudo hacer uso

de las hectáreas cedidas. Si bien se tramitó que Nación le otorgara a Ciudad un poder para realizar el desalojo no se avanzó mucho en este sentido. El terreno sigue ocupado y el proyecto de la escuela, abandonado.

Así, la presión de Mercado de Liniers SA, sumada a la presión política ejercida por el Club Nueva Chicago lograron socavar los primeros pasos que buscaban desatar una transformación barrial. Se bloqueó de este modo el trabajo de vecinos que participaron del proceso desde el Centro de Gestión y Participación N° 9, desde organizaciones barriales y desde las comisiones que se desarrollaron en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires así como se frenó la movilización y presión ejercida por el Centro de Gestión y Participación N° 9 y la propia Corporación.

A su vez, los obstáculos se presentaron no sólo desde actores privados que ejercieron presión, sino desde el interior mismo del Gobierno de la Ciudad. En efecto, algunas reparticiones del Gobierno de la Ciudad veían en la Corporación una agencia con la que competir por recursos, voluntad política e iniciativas. Así, la Secretaría de Planeamiento Urbano y la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento que de ella dependía, pusieron todo tipo de trabas burocráticas para evitar que los proyectos de la Corporación avanzaran. La Corporación capturaba parte de las incumbencias que antes pertenecían a la Secretaría de Planeamiento Urbano. En este sentido, cobra sentido lo señalado por Oszlak (1980).

«La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar «derechos adquiridos», modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces, que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones» (Oszlak, 1980:10).

En el caso de la Secretaría de Planeamiento Urbano existía un plus de celo profesional, en tanto ésta había promovido, en el marco de un convenio con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, otro proyecto urbano para el área del Mercado. La Corporación no había retomado ese proyecto para el área y eso generó ciertos cortocircuitos con la Secretaría de Planeamiento Urbano, que, a través de trabas burocráticas en algunas instancias del proyecto se encargó, al igual que otras reparticiones, de entorpecer el desarrollo del mismo. En ese marco, la presión ejercida por el Club Nueva Chicago, bajo la figura de su presidente, Tito Guerra, profundizaba ciertas trabas internas que se generaban en algunas reparticiones del Gobierno de la ciudad. La armonía entre las distintas reparticiones era fundamental para el desarrollo de las propuestas de la Corporación, en tanto ésta no tenía poder ejecutivo, sólo podía realizar propuestas para ciertas áreas. La Corporación se limitaba a armar las propuestas y requería de las áreas del ejecutivo para que las llevaran ade-

lante en todas sus partes. Incluso cuestiones tan simples como proponer un cambio de zonificación a la Legislatura para su evaluación, no podía ser realizado por Corporación en tanto era prerrogativa de la Secretaría de Planeamiento Urbano. Esto hacía que la Corporación dependiera completamente del apoyo político del Jefe de Gobierno para lograr la aquiescencia del resto de las reparticiones. Sumado a esta situación, el contexto crítico económico supuso un freno en la obra pública en general por parte del Gobierno de la Ciudad.

La combinación de presión política ejercida por ciertos actores e internas entre reparticiones del propio Gobierno de la Ciudad dio por resultado que el expediente de apertura de la calle finalmente se pierda. Así, para el año 2003, el proyecto estaba prácticamente abandonado, en particular en el marco de las elecciones para Jefe de Gobierno de ese año, cuando Ibarra reorganiza sus alianzas políticas.

La incapacidad por parte del Gobierno de la Ciudad de iniciar las pequeñas acciones que se había planteado en una franja de menos de tres hectáreas redundó negativamente en la posibilidad de reclamar el total de los terrenos pertenecientes al Mercado al tiempo que reafirmó para Mercado de Liniers SA el derecho a quedarse. Mercado de Liniers SA pudo explotar las dificultades del Gobierno de la Ciudad para gestionar esas pocas hectáreas para reafirmar la importancia que el Mercado permanezca en el barrio, agitando el fantasma de que si se retiraban, esos terrenos serían ocupados por habitantes de la villa 15, lindera con el predio del Mercado.

Asimismo, los trámites para la cesión total del terreno tampoco avanzaron. Si bien Duhalde cumplió con su compromiso de enviar al Congreso Nacional un mensaje solicitando que se trate el tema del traslado de los terrenos de Nación a Ciudad, esto nunca llegó a ser tratado en el recinto.

Como cierre del ciclo en que más empeño se puso por parte del Gobierno de la Ciudad para concretar el traslado, la comisión de seguimiento que había llevado adelante las negociaciones con Nación fue dejando de reunirse y por ende, dejó de funcionar como un motor del proceso. Esto se produjo por reorganizaciones políticas internas a nivel del Gobierno de la Ciudad, que implicaron el desplazamiento de ciertos funcionarios involucrados con el tema del traslado del Mercado y por presión de grupos vinculados al Mercado de Hacienda.

A su vez, entre fines del 2003 y principios del 2004 se produjo un recambio de directivos en la Corporación Buenos Aires Sur que supuso el abandono total de la temática por parte de esta entidad.

## **5. Algunas reflexiones finales: sobre los actores locales y las continuidades en el espacio urbano**

Los últimos intentos de trasladar el Mercado de Hacienda pusieron de manifiesto varias cuestiones. En primer lugar, quedó de manifiesto la incapacidad del gobierno porteño para iniciar un mínimo proceso de transformaciones. Tal incapacidad de liga con diversas dificultades que atraviesan al Gobierno de la Ciudad. Por un lado, los conflictos jurisdiccionales y la imposibilidad de coordinar actuaciones con el gobierno nacional a partir de su autonomización. La potestad de tomar decisiones sobre el territorio de la ciudad, debe ser coordinada con el gobierno nacional en tanto éste es propietario de diversas tierras. El conflicto respecto a la propiedad de los terrenos del Mercado es una de las tantas cuestiones que no fueron claramente deslindadas en el proceso de autonomización. La toma de decisiones por parte de la Legislatura porteña o del Gobierno de la Ciudad sin coordinar adecuadamente con las autoridades nacionales supuso la reiterada frustración de las diversas iniciativas para transformar el área. El gobierno nacional actuó alternativamente coordinando sus acciones con el Gobierno de la Ciudad o ignorándolo y tomando decisiones de modo inconsulto. Estas idas y vueltas no parecen responder necesariamente a las diferencias partidarias que pudiera haber entre los ejecutivos de ambos niveles, sino que se vincula más bien con el complejo e indefinido status de la ciudad a partir de su autonomización.

Por otra parte, las dificultades del Gobierno de la Ciudad se vinculan con las internas entre reparticiones, cuyas funciones se superponen. Los conflictos burocráticos entre reparticiones implicaron que algunos proyectos fueran archivados y otros entorpecidos. Respecto a la cuestión del Mercado de Hacienda, el Gobierno de la Ciudad se convirtió en una auténtica arena de conflictos entre distintas unidades estatales, que a su vez se articulaban con los diversos sectores políticos que sostenían al partido gobernante.

Un tercer eje de dificultades para el Gobierno de la Ciudad se vincula con la existencia de actores privados con capacidad de vetar las decisiones del gobierno. En este caso también, algunos de los actores involucrados tenían la capacidad de lograr que ciertas reparticiones estatales respondieran a sus intereses, siendo el ejemplo más evidente de esto la pérdida del expediente que ordenaba la apertura de la calle Tandil. Mercado de Liniers SA realiza en este período una estratégica alianza con actores barriales que logran entorpecer aún más el traslado. Cobra visibilidad entonces, la relevancia de algunos actores barriales a la hora de definir los destinos del área.

La debilidad institucional del Gobierno de la Ciudad se pone en evidencia en el desempeño de la CBAS. Creada con el fin de saltar las burocracias



preexistentes y agilizar la gestión, la CBAS se ve doblemente desautorizada, por otras reparticiones y por actores privados con capacidad de veto. La reorientación política del Gobierno de la Ciudad la deja sin ningún tipo de recurso para sostener las gestiones iniciadas y los compromisos establecidos con las organizaciones vecinales. La debilidad del Gobierno de la Ciudad también se pone en evidencia con la dificultad para avanzar sobre la cuestión de las tres hectáreas cedidas. La incapacidad del Gobierno de la Ciudad para desocupar el predio y utilizarlo para construir una nueva escuela secundaria, imprescindible para el barrio, dejó una dura enseñanza política para los vecinos y para el Gobierno local mismo. Si el Gobierno de la Ciudad se había mostrado incapaz de hacerse cargo de 3 hectáreas, ¿cómo iba a poder gestionar un predio de 32 hectáreas lindero a la villa 15?

Además de la vulnerabilidad del Gobierno de la Ciudad para llevar adelante esta intervención, es claro que esta situación, la persistencia del Mercado, se vincula con que el mismo está en una zona más bien opaca, que no genera verdadero interés o prioridad ni en los inversores privados ni en el propio Gobierno de la Ciudad. En este sentido, la persistencia del Mercado se vincula de modo estrecho con su ubicación en la zona sur de la ciudad, en donde sólo la intervención estatal con enorme dificultad puede dar lugar a ciertas transformaciones. En la zona sur, el Gobierno de la Ciudad ha privilegiado otras áreas de intervención como La Boca, San Telmo, Parque Patricios y Barracas. A diferencia de estos barrios, el barrio de Mataderos está lejos del centro y tiene problemas de accesibilidad. La opacidad económica del barrio para los capitales inmobiliarios, implica por extensión la opacidad política de sus habitantes. Si bien no existe un acuerdo por parte de todos los vecinos respecto a la conveniencia del traslado, sí existen grupos que llevan años de movilización y de activa participación en el tema. Estos grupos, que con enorme dificultad han accedido a diversos espacios para canalizar sus reclamos, no han logrado ninguna visibilidad mediática ni impacto real en las decisiones que respecto al área toma el Gobierno de la Ciudad. En este marco, la ausencia de capitales inmobiliarios interesados en el área, las dificultades del gobierno local para llevar adelante sus intervenciones y el desinterés del gobierno nacional en el tema, vuelven altamente improbable que se avance sobre la cuestión.

Retomando las preguntas que nos planteáramos al principio del artículo, podemos realizar algunos atisbos de respuestas.

Una primera cuestión a señalar se vincula con los *tiempos largos* del espacio urbano construido. Si bien en este artículo el foco estuvo puesto en los últimos intentos de trasladar el Mercado, hubo otros intentos frustrados de traslado en los que se desarrollaron dinámicas similares (Menazzi, 2009). Entonces, las características del área, el entramado urbano construido en torno al Mercado, los actores privados vinculados a su existencia, los largos plazos exigidos para realizar transformaciones en un terreno de esas dimensiones y la falta de interés inmobiliario confluyen volviendo realmente compleja la posibilidad de iniciar un proceso de cambio. La persistencia del Mercado

a pesar de los múltiples intentos de trasladarlo en los últimos cuarenta años pone en evidencia que la forma urbana y los actores que a ella se asocian tienen capacidad de resistencia frente a los intentos de cambio. En este sentido, nos alejamos de aquellas perspectivas que ven al espacio urbano como un elemento lábil, subordinado a otras dimensiones. La persistencia del Mercado contrasta con claridad con los profundos cambios políticos y las intensas reformulaciones económicas y urbanas de la cuestión. Visto en el largo plazo, se advierten los destiempos y asincronías entre procesos políticos, económicos y urbanos. Se buscó discutir, en este punto, las articulaciones lineales o las subordinaciones estrictas entre lo político, lo económico y lo urbano, señalando la existencia de desfases entre estas dimensiones. También, la existencia de continuidades en el espacio urbano nos permite discutir con aquellas perspectivas que enfatizan las transformaciones recientes, obviando que en grandes sectores de la ciudad predominan las continuidades más que las transformaciones.

Ligado a esto último, otro punto de relevancia refiere a los actores con incidencia sobre el espacio urbano, los actores que resultan determinantes a la hora de impulsar transformaciones o inhibirlas. En el caso analizado, los actores locales cobran relevancia y terminan definiendo el destino del área obstaculizando los designios del gobierno local por *dentro* y por *fuera* del mismo. Como señalamos previamente, el área no concita el interés del capital inmobiliario como otros sectores de la ciudad. El análisis el área y las dinámicas analizadas ponen de manifiesto la relevancia de algunos actores locales privados en la conformación del espacio urbano, aún por sobre los designios del gobierno local.

Por último, el caso pone de manifiesto a un Estado local heterogéneo en su interior, complejo y contradictorio. En este sentido, resulta conveniente alejarse de perspectivas que observan en las gestiones gubernamentales trayectorias absolutamente coherentes y racionales, cuando en realidad existen muchas reparticiones que operan con diversas racionalidades, en muchos casos compitiendo entre sí y obstaculizándose.

## Registro bibliográfico

L. Menazzi  
«La ciudad de Buenos Aires en su laberinto. Los últimos intentos de trasladar el Mercado de Hacienda y la relevancia de los actores locales a la hora de definir los procesos urbanos».  
*Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 10, n° 10, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 35–54).

## Bibliografía

- Cabrera, Teresa y Villaseca, Miguel** (2007). *Presentes pero invisibles: mujeres y espacio público en Lima Sur*. Lima: Desco, Programa Urbano, p. 80.
- Crot, Laurence** (2006). «Scenographic and Cosmetic Planning: globalization and territorial restructuring in Buenos Aires», *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, n° 3. London: Blackwell Publishing, pp. 227–251.
- Marcuse, Peter y Van Kempen, Ronald** (2000a). *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford: Blackwell Publishers, p. 318.
- Menazzi, Luján** (2009). «Proyectos urbanos en Mataderos: persistencias y rupturas en las propuestas sobre un barrio industrial», *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, N° 1. Paraná: Pontificia Universidade Católica do Paraná–PUCPR, pp. 203–221.
- Novick, Alicia** (2001). «El espejo y la memoria: un siglo de proyectos para la Costanera de Buenos Aires». En *Seminario de Crítica* n° 116. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas. Disponible en: <<http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0116.pdf>>
- (ed.) (2003). *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos. SP–GGBA*. Buenos Aires: Akian. pp. 65–73.
- (2004). «Plan». En Liernur, J. y Aliata, F (comps.) *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, pp. 75–86.
- (2007). «Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900–1940». Tesis de Doctorado en Historia. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, p. 414.
- Oszlak, Oscar** (1980). «Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». *Estudios CEDES* vol. 3, n° 2. Buenos Aires: CEDES, p. 40.
- Pírez, Pedro** (2009). «Gestión». En *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Buenos Aires. Disponible en: <<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php>>
- Rodríguez, Carla; Bañuelos, Carlay; Mera, Gabriela** (2008). «Intervención – no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires». En Herzer, H. (org.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

## Fuentes

- Aquí Mataderos** (2006). «Publicidad Mercado de Liniers SA». En *Aquí Mataderos*. Año 22 N° 234. Buenos Aires.
- Caeiro, Fernando; Alimena, Atilio y Argüello, Jorge** (2002). «Versión taquigráfica de la Sesión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires del 15 de Agosto de 2002». Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Corporación Buenos Aires Sur** (2010). Polígono de Competencia. Disponible en: <<http://www.cbas.gov.ar/poligono.htm>>
- Corporación Buenos Aires Sur SE** (2001). Concurso Nacional de Ideas Urbanísticas para el área Sur. Eje de Desarrollo Avenida Eva Perón. Buenos Aires.
- Estudio GMH** (2012). «Mataderos–Villa Lugano. Eje de desarrollo Av. Eva Perón». La Plata.

**GCBA** (2010) Mapa de Buenos Aires Disponible en: <<http://mapa.buenosaires.gov.ar/>> Consultado el 27/4/2010>

**Germani, Roberto; Germani, Evohé; Morano, Horacio y Rubio, Inés** (2002). «Memoria Descriptiva. Concurso Nacional de Ideas Urbanísticas para el Área Sur». Buenos Aires, abril de 2002.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (2000). «Ley 470: Corporación del Sur – Área de Desarrollo». Sancionada el 05/08/2005.

——— (2001a). Ley 622: Mercado concentrador de Hacienda de Liniers – Traslado». Sancionada el 09/08/2001.

——— (2001b). «Ley 819: Comisión Mercado de Hacienda – Creación». Sancionada el 11/07/2002.

——— (2005a). «Declaración 244/2005» Buenos Aires. 11/08/2005.

——— (2005b). «Expediente 2074–D–05». Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

——— (2005c). Ley 1826: Trabajadores ex–Mercado Nacional de Hacienda». Sancionada el 27/10/2005.

**Mignaqui, Iliana** (2002). «Política de recuperación urbana», *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, n° 205. Buenos Aires.

**PEN** (2002a). «Acta Compromiso Convenio n° 32/02». Buenos Aires. 05/09/2002.

——— (2002b). «Convenio 33/2002». Buenos Aires. 05/09/2002.

**Revista de la Sociedad Central de Arquitectos**. Primer Premio. Buenos Aires, n° 205, 2002, pp. 52–57.

**Ritondo, Cristian** (2009). «Versión taquigráfica de la Sesión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires del 4 de Junio de 2009». Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

**Sociedad Central de Arquitectos**. Concurso Nacional de Ideas Urbanísticas para el Área Sur. Buenos Aires: 2001, p. 94.

## Entrevistas

**Iliana Mignaqui**. Vicepresidenta de la Corporación Buenos Aires Sur entre 2000 y 2003. Entrevista realizada el 04/2009.

**Lidia Righi**. Presidenta de la Comisión Mataderos de Pié. Demandante ante la Defensoría del Pueblo de la Nación por la situación del Mercado Nacional de Hacienda. Entrevista realizada el 10/2009.

**Liliana Elguezabal**. Directora de Desarrollo y Mantenimiento Barrial del CGP n° 9; Redactora de las bases del Concurso Ideas Urbano Arquitectónicas para el Eje Av. Eva Perón y Asesora del Jurado por el mismo Concurso. Entrevistas realizadas el 04 y el 10/2009 y el 01/2012.