

Democracia, arquitectura y percepción simbólica

Liliana Bonvecchi¹
(Universidad de Belgrano)

Resumen

El presente trabajo trata de definir el concepto de gobernanza en relación con el ejercicio de la democracia legislativa y su materialización en edificios que albergan estas prácticas. Se plantean las posibles relaciones del término gobernanza con centros de poder cada vez más diversificados, entre ellos las legislaturas de diferentes escalas. Se extraen consignas referidas a la percepción social de los factores de poder. Se aplican estas categorías sobre casos concretos de edificios parlamentarios, para comprender las representaciones simbólicas relativas al ejercicio del poder y a la implementación de políticas democráticas. Se analiza el Congreso de la Nación Argentina y se seleccionan cuatro ejemplos de edificios destinados a la función de legislatura, de diferentes escalas: global, nacional, municipal y regional. Finalmente, se plantean conclusiones generales y se detallan parámetros edilicios a considerar para el análisis de edificios parlamentarios. Se incluyen imágenes de cada ejemplo analizado, para ampliar los conceptos desarrollados.

Palabras clave: Gobernanza – Democracia – Arquitectura – Edificios parlamentarios

Abstract

This work is about the concept of governance in relation to the exercise of legislative democracy and its materialization in buildings that house these practices. We analyze the possible relationship of the term governance with centers of increasingly diversified power, including the different scales legislatures. We extract related features to social perception of power factors. These categories are applied on specific cases of parliamentary buildings in order to understand symbolic representations related to the exercise of power and the implementation of democratic politics. Congress of Argentina is analyzed, and four examples from different scales of parliaments are selected: global, national, local and regional. Finally, general conclusions are posed and some parameters are considered for the analysis of parliamentary buildings. Images of each analyzed sample are included to extend the developed concepts.

Keywords: Governance – Democracy – Architecture – Parliamentary buildings

Recibido: 20/8/2014

Aprobado: 25/9/2014

¹Arquitecta Universidad de Belgrano, Magister en Pensamiento Contemporáneo Universidad CAECE, Posgrado en Desarrollo de Emprendimientos Inmobiliarios UB. Doctorado en Sociología UB iniciado. Titular de Trabajo Final de Carrera, Arquitectura UB. liliana.bonvecchi@ub.edu.ar

Introducción

*“Una prima definizione che vi propongo è
che la metropoli è il dispositivo,
o l’insieme dei dispositivi,
che si impone il luogo per eccellenza
della nuova figura economico-governamentale del potere”*
Giorgio Agamben

En el presente texto se definen aspectos que hacen al concepto de gobernanza en relación con el ejercicio de la democracia legislativa y su materialización en la respuesta tangible de los edificios que albergan estas prácticas. En principio se plantean las posibilidades que el término gobernanza asume en la complejidad de la situación social del mundo contemporáneo, y sus relaciones con centros de poder cada vez más diversificados, entre ellos las legislaturas de diferentes escalas. El objetivo es extraer consignas que puedan ilustrar cuestiones paradigmáticas en relación a la percepción social de los factores de poder. Las categorías detectadas se aplican sobre casos concretos de edificios parlamentarios, de modo de arrojar luz sobre las representaciones simbólicas que constituyen la huella material de este momento de la historia en relación al ejercicio del poder y la implementación de políticas democráticas.

El análisis central se enfoca en el Congreso de la Nación Argentina, tanto en su versión de Palacio Legislativo decimonónico, como en la correspondiente al edificio de los llamados “Anexos” de la Cámara de Diputados, proyectados y construidos entre los años ’60 y ’70 del pasado siglo. El edificio ubicado en la ciudad de Buenos Aires, representa una de las miradas posibles a la relación arquitectura y democracia, en el contexto de una metrópolis latinoamericana.

Sin embargo, antes de ponderar el caso mencionado, a modo de ejemplos comparativos, se han seleccionado cuatro escalas de edificios destinados a la función de legislatura, el primero de escala global, uno de escala nacional, otro de escala municipal y, el último, de escala regional. A partir del análisis se observan las transformaciones que la construcción de poder ciudadano adopta, como imagen de referencia hacia la comunidad y hacia el mundo, dado que los parlamentos son la sede de los debates sobre políticas públicas.

Finalmente, se plantean algunas conclusiones generales y se detallan una serie de parámetros edilicios a considerar para el análisis de edificios parlamentarios. Se incluye una serie de imágenes de cada ejemplo, consideradas pertinentes para ampliar los conceptos desarrollados.

Teorías de la gobernanza

Podríamos definir la gobernanza como un contrato social entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. El Estado-nación, o Estado social presenta en la actualidad una sobrecarga estructural que no responde adecuadamente a los conflictos propios de la diversidad de problemáticas que lo afectan en el contexto global. Las negociaciones entabladas entre Gobierno, partidos políticos y corporaciones de capital y de trabajo, parecen insuficientes para efectivizar la provisión y distribución igualitaria y equitativa de bienes y servicios a los ciudadanos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1997:12), por su parte, define gobernanza como:

"el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de Gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. [...] Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad". (Zurbriggen, C. 2011)

Según David Held (1995), la evolución de las sociedades en el mundo global conlleva un conjunto de dificultades de las que es necesario tomar conciencia para proponer líneas de acción consecuentes y coherentes: ellas son la aparición de una economía planetaria, mercados financieros que funcionan simultánea e ininterrumpidamente, empresas multinacionales desterritorializadas, nuevas formas de derecho internacional, el desarrollo de estructuras regionales y planetarias de gobierno y el surgimiento de problemas sistémicos planetarios tales como el cambio climático, enfermedades transmisibles, terrorismo globalizado, volatilidad de los mercados, blanqueo de dinero, narcotráfico internacional, regulación de la ingeniería genética, etcétera.

Por otro lado, Aguilar Villanueva (2006) plantea la gobernanza contemporánea de la sociedad como un escenario conjunto de actores, recursos y acciones con un propósito direccionado a alcanzar metas de vida en común. Las acciones y responsabilidades se distribuyen en función de las capacidades y posibilidades de los sectores involucrados. Tomando en cuenta las tres problemáticas señaladas por Villanueva: la nueva relación entre la acción del gobierno y los agentes de la sociedad económica y civil, la tensión entre

gerencialismo y administración pública y la pregunta acerca de si la eficiencia de la llamada Nueva Gestión Pública no debilita la responsabilidad de autoridades y funcionarios; un interrogante se impone, ¿cuál es la relación entre democracia y gobernanza?

El auge de la democracia electoralista, en las sociedades occidentales, ha provocado un vacío de poder del Estado cuando es ejercido por políticos cuyas acciones carecen de proyección en el mediano y largo plazo y no aportan soluciones a los problemas públicos. En un sentido la gobernanza se apoya sobre el debilitamiento del poder estatal advirtiendo, a su vez, el fortalecimiento de la sociedad económica y civil.

La noción de gobernanza tiene un sentido más pragmático que la noción de democracia, que es más abstracta y principista. La gobernanza es utilizada además como parámetro de la calidad y comportamiento del sistema político y administrativo. Por lo tanto, remite a las acciones que involucran tanto el orden público como el orden privado de modo de hacer más eficaz la acción pública. Dicha acción, asimilada en la ciencia administrativa anglosajona a la Nueva Gestión Pública, está orientada a establecer un sistema de autoridades crecientemente independientes.

La Comisión Europea definió su propia noción de gobernanza, según cinco principios, en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001):

*“la gobernanza es el conjunto de reglas, procesos y comportamientos que influyen sobre el ejercicio de los poderes a nivel europeo, particularmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.*²

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014):

*“La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Llevando estos principios a la práctica, somos testigos de elecciones frecuentes, libres y limpias, parlamentos representativos que redactan leyes y proporcionan una visión de conjunto, y un sistema jurídico independiente para interpretar dichas leyes”.*³

Aceptados estos principios, tomamos conciencia de la importancia que cobran las escalas en la definición del tipo de gobernanza. Las asociaciones públicas y privadas a nivel global, nacional, regional y local dan lugar a un verdadero mestizaje de actores, como ONG, organizaciones intergubernamentales, grupos de presión y empresas que cautelan un interés

² <http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/3/libroblanco.pdf>

³ <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

general negociable entre los diferentes actores sociales. En este contexto, gobernar tiene cada vez menos que ver con plantearse objetivos fijos a cumplir en plazos precisos, sino con establecer, diagnosticar y custodiar un campo de juego o de acciones vinculadas con el interés general. Para llevar a cabo estas acciones de manera eficaz y transparente se requieren dos cuestiones fundamentales: un marco legal y un conocimiento técnico que garanticen la calidad del servicio implementado.

Para Villanueva, la tarea teórica y práctica de la próxima generación de administradores públicos, profesionales y académicos, es encontrar los nexos que enlacen la responsabilidad legal con la responsabilidad gerencial para construir la responsabilidad pública de modo integral. Dicho de otro modo, es necesario idear nuevos modos de regulación que aseguren a la vez la eficacia y la legitimidad de la acción pública.

Respecto de la escala mundial, teorías normativas aplicables a la democracia a nivel internacional están hoy todavía pendientes. En la perspectiva cosmopolita de David Held, la falta de legitimidad de las decisiones globales debe ser compensada por nuevas formas de democracia a nivel mundial.

Posiciones menos idealistas como la de Bertrand Badie (1999) se alejan de una visión de la democracia cosmopolita demasiado abstracta porque, según su visión, se necesitaría, en última instancia, de un Gobierno mundial, y esto parece muy difícil, habida cuenta del actual esquema de las relaciones internacionales. Esto lleva a Philippe Moreau Defarges (2008) a afirmar que el sistema de toma de decisiones a nivel mundial permanece aún como sistema inter-nacional. La Unión Europea (UE) intenta ser por el momento una organización democrática superadora del concepto de Estado-nación, pero la transferencia de este modelo al resto del mundo no parece una cuestión lineal, dados los diversos grados de desarrollo y niveles de educación de las diferentes sociedades, más allá de su condición global a nivel económico o comercial (Jentsch C. 2005).

En el contexto de las ideas planteadas, es posible sostener que los contenedores, donde se toman las decisiones acerca de las prácticas democráticas que permiten el ejercicio de la gobernanza, no son neutrales. En el caso que nos ocupa, se trata de demostrar que los edificios destinados a ser sedes de legislaturas de diferentes escalas no son meras construcciones circunstanciales atribuibles a autores que proyectan en solitario. Una multiplicidad de factores históricos, culturales, políticos, económicos o geográficos, convergen en la materialización simbólica y el posicionamiento tangible que estos edificios adoptan.

El argumento central de este texto reside en afirmar que, cuando consideramos obras cuya función trasciende el utilitarismo cotidiano, como es el caso de las legislaturas, no se trata de descubrir el mero reflejo del ideario que las promueve. El tema es tomar conciencia de la

capacidad que la arquitectura tiene, de contribuir al desarrollo de prácticas eficientes, o ineficientes, relacionadas con el ejercicio de la democracia.

Escalas de la gobernanza

Escala global. Parlamento Europeo (PE). Estrasburgo (Francia)⁴



Vista de la fachada curva. Foto: Liliana Bonvecchi



Envoltorio externa transparente. Foto: Liliana Bonvecchi



Detalle con información gráfica. Foto: Liliana Bonvecchi



Vista del Parlamento desde el río. Foto: Liliana Bonvecchi

El Parlamento Europeo (PE) es una institución de la UE elegida por voto directo. Cada cinco años, votantes de 27 países eligen 785 diputados. El Parlamento organiza sus actividades según un sistema de comisiones especializadas y formula una legislación que afecta la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores, la igualdad de oportunidades, transportes y la libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios. Al interior del edificio del PE, los diputados se distribuyen en un hemiciclo por grupos políticos, ordenados de derecha a izquierda. Los líderes de los diferentes grupos se sientan en las primeras filas en el centro, donde también se encuentra un estrado para los disertantes invitados. Detrás de los diputados están las cabinas de interpretación, a los lados de la cámara. En las galerías de la parte posterior se disponen las tribunas públicas. La sede principal se encuentra en un edificio diseñado por el estudio *AS.Architecture-Studio*, en Estrasburgo (Francia).

⁴ <http://www.europarl.europa.eu>

Las Comisiones permanentes del PE son: Derechos Humanos; Seguridad y Defensa; Desarrollo; Comercio Internacional; Presupuestos; Control Presupuestario; Asuntos Económicos y Monetarios; Empleo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; Industria, Investigación y Energía; Mercado Interior y Protección del Consumidor; Transportes y Turismo; Desarrollo Regional; Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca; Cultura y Educación; Asuntos Jurídicos; Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior; Asuntos Constitucionales; Derechos de la Mujer e Igualdad de Género; Peticiones. Entre las Comisiones temporales de destaca la de Cambio Climático.

Desde el punto de vista de su ubicación geográfica, en la ciudad francesa de Estrasburgo, el Parlamento Europeo se encuentra emplazado en un área conectada pero no articulada con el corazón histórico-medieval de la ciudad tradicional. Estrasburgo, junto con Bruselas, es una de las capitales de las Instituciones Europeas. La Corte Internacional de los Derechos Humanos también tiene su sede en esta ciudad. La condición de estas instituciones supranacionales requiere de una implantación en el territorio que dé cuenta de la distancia que mantienen respecto de las instituciones nacionales o municipales. Por este motivo, el espacio que lo circunda responde a criterios de contemplación, más que a cuestiones de uso público.

El edificio del Parlamento Europeo actúa como un satélite urbano, que dispone de una perspectiva vigilante, correspondiente a su compromiso global. La lectura externa de las características edilicias se materializa a través de una envolvente curva totalmente vidriada, con una resolución bastante neutra en lo que refiere a los aspectos técnicos, enfatizando la cualidad dinámica de la fachada, así como el valor de la transparencia. La ondulación de la superficie, por otro lado, representa la idea de frontera no taxativa entre los países de la UE. El Puente de Europa, sobre el río Rin que une Francia con Alemania, los dos países más representativos del espíritu de la UE, constituye el anclaje geográfico que contrarresta la abstracción de la imagen arquitectónica adoptada.

En la cumbre de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de abril de 2009, el Puente de Europa y diversos enclaves de la ciudad de Estrasburgo fueron escenario de graves disturbios y escenas de violencia urbana a raíz del intento de sofocar las acciones de manifestantes anti-sistema por parte de las fuerzas de seguridad.

Los indicadores de gobernanza, como herramientas de control y evaluación que permiten mejorar la calidad de los programas de gobierno, son adecuados si son elaborados de manera participativa, y si los actores involucrados intervienen eficazmente en un proceso transparente. De este modo, la transparencia y la adaptabilidad se convierten en los testimonios materiales que el Parlamento Europeo transmite, como clave de la percepción simbólica del edificio y de su emplazamiento.

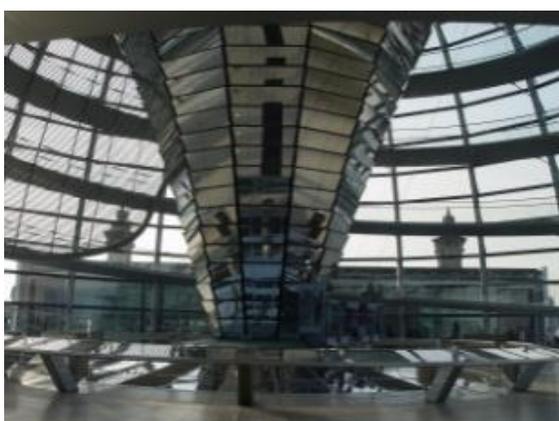
Escala nacional. Reichstag de Berlín (Alemania)⁵



Vista del edificio neoclásico. Foto: Liliana Bonvecchi



Exterior de la cúpula vidriada. Foto: Liliana Bonvecchi



Interior de la cúpula. Foto: Liliana Bonvecchi



Lo existente y lo nuevo. Foto: Liliana Bonvecchi

El Reichstag de Berlín se orienta hacia cuatro requerimientos: el significado del Bundestag como foro democrático, el compromiso con la accesibilidad pública, una sensibilidad hacia la historia y una agenda rigurosa referida al medioambiente. El edificio original fue mutilado durante la guerra. El Bundestag alemán es elegido por el pueblo y constituye el recinto en el cual se debaten y formulan los diversos puntos de vista sobre las conductas políticas a seguir. Sus misiones esenciales son el voto de leyes y el control del trabajo gubernamental. La elección del canciller constituye otra atribución mayor del Bundestag. Anclada en la Ley fundamental, la separación de los poderes forma parte de los principios de la democracia alemana. Los tres poderes tienen por vocación el control mutuo y la restricción del poder del estado.

⁵ <http://www.bundestag.de>

Luego de haber sido duramente dañado durante la Segunda Guerra Mundial, y de formar parte de la frontera decadente de la Berlín occidental en tiempos del Muro, el Bundestag alemán se reinventó a sí mismo para el cambio de siglo. El proyecto ganador del concurso, celebrado para la ocasión, fue adjudicado al británico Sir Norman Foster (Foster and Partners), y consistió en la adición de una nueva cúpula de vidrio a la estructura compositiva existente, así como en la restauración de sus claustros. En una primera lectura crítica estamos tentados de privilegiar las características convencionales de la solución propuesta. El edificio original poseía una cúpula, luego fue destruida y sobrevivió sin ella durante décadas. La idea de la restitución no parece demasiado arriesgada. Sin embargo, el desafío no reside en su morfología sino en la inversión del sentido original del casquete esférico que cubría un espacio solemne sin conexión con el espacio exterior. La nueva cúpula deja de ser un objeto a contemplar para devenir un espacio a recorrer.

La cúpula del Reichstag es un cuerpo de luz que adquiere una multiplicidad de significados en el contexto de la reunificación alemana. En primer lugar, el valor central de la transparencia como símbolo de la nueva sede del Parlamento. Sólo que la transparencia no es aquí ni un intangible conceptual, ni una simple referencia visual; no es la cualidad de un elemento material, sino la experiencia participativa de una comunidad que, a través de una aguja invertida reflejante, puede observar el proceso parlamentario que se desarrolla en la cámara del nivel inferior. El recorrido, además, pone en crisis el eje de punta que caracteriza a toda cúpula para enfatizar la dinámica espiralada que la convierte en un baldaquino viviente.

En segunda instancia, el Reichstag enarbola el estandarte políticamente correcto del discurso ecológico. La cúpula es una gran toma de aire exterior y actúa, a la vez, como luminaria del espacio interior, debido al juego de células fotovoltaicas y espejos que conducen la luz al interior de la cámara. El tratamiento geotérmico del agua permite mejorar el acondicionamiento interior, reduciendo además la emisión de gases y el consumo de energía. Como complemento, una gigantesca pantalla traslúcida móvil permite regular la incidencia del sol en los distintos momentos del día. Finalmente, el Reichstag reinventado es un espacio público abierto en el interior de una envolvente transparente, un artefacto dinámico que convoca y concentra, una señal urbana singular y efectiva en el paisaje de Berlín.

En este segundo ejemplo deberíamos considerar, además de los valores otorgados a la transparencia, la importancia de los flujos y redes que redefinen lo político en el contexto de la gobernanza. El poder no es más unívoco y vertical sino que se define por su capacidad de controlar los flujos y redes mencionados. De esta manera, el recorrido constante del público en el interior de la cúpula, constituye el testimonio concreto de un “cuerpo social vigilante” conviviendo con estructuras todavía tradicionales porque, más allá de su voluntad de

transformación, una comunidad no puede reinventarse todos los días, como tampoco puede alimentarse únicamente de los mitos del pasado.

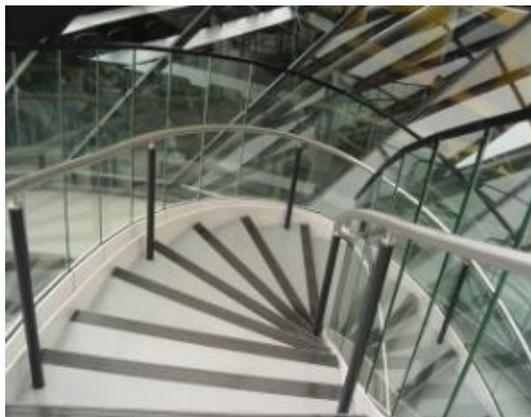
Escala municipal. London City Hall, Londres (Reino Unido)⁶



Vista desde el Támesis. Foto: Liliana Bonvecchi



Vista posterior. Foto: Liliana Bonvecchi



Detalle de la escalera. Foto: Liliana Bonvecchi



La espiral del recorrido interior. Foto: Liliana Bonvecchi

El London City Hall (1998-2002), también obra del estudio Foster and Partners, alberga la cámara para la asamblea de los veinticinco miembros de la *London Assembly* y las oficinas del alcalde y cuerpo administrativo del *Greater London Authority*. Ubicado en el *South Bank* del río Támesis, es uno de los nuevos proyectos de mayor importancia simbólica de la ciudad de Londres. Retomando algunos temas explorados con anterioridad en el Reichstag de Berlín, el edificio del City Hall expresa la transparencia y la accesibilidad del proceso democrático y demuestra el potencial de un edificio público sustentable y virtualmente no-contaminante.

La Cámara mira hacia el norte, a través del río, hacia la Torre de Londres, mientras su envolvente vidriada permite a los ciudadanos ver a la Asamblea en pleno trabajo. El público es invitado a compartir la vida del edificio. El nivel de acceso se abre sobre una plaza pública con

⁶ <https://www.london.gov.uk/city-hall>

un café orientado hacia el río. En el hall principal, un sistema de rampas permite a los visitantes moverse a través del corazón espacial del edificio, que se asoma durante todo el trayecto sobre la cámara de la Asamblea.

Se trata de un caso paradigmático de respuesta arquitectónica y política a la temática de sustentabilidad. Su orientación en el territorio y su forma geométrica persiguen minimizar la superficie de la obra en relación a su volumen y reducir tanto la pérdida como la ganancia de calor a través de la piel del edificio. El punto de partida fue una esfera, que tiene un 25% menos de superficie que un cubo de la misma capacidad. Como resultado de sucesivos análisis por computadora la forma se fue manipulando hasta alcanzar un performance óptima.

Esta estrategia se combina con otras medidas de control pasivas. El edificio es ventilado naturalmente durante la mayor parte del año, con ventanas que se abren en todos los espacios destinados a oficinas. El calor generado por las personas, las computadoras y las luces se recicla disminuyendo sensiblemente la energía requerida para calefaccionar el edificio.



Vista interior de la sala de debates. Foto: Liliana Bonvecchi



Vista hacia la ciudad. Foto: Liliana Bonvecchi

La ONU, en su *Global Environment Outlook* (2002), señaló una serie de posibles escenarios medioambientales para los siguientes treinta años alertando sobre la responsabilidad en el uso del agua, el calentamiento global y la contaminación. Es importante que los organismos de gobierno en sus distintas escalas trabajen para controlar el consumo de la energía, de los recursos naturales y la degradación del medioambiente. Hoy está aceptada la teoría científica que atribuye gran parte del calentamiento global a los gases de efecto invernadero provocados fundamentalmente por la emisión de dióxido de carbono.

En este tercer ejemplo destacamos el carácter doméstico que hace a la escala y al uso del edificio por parte de los ciudadanos. En primer lugar su ubicación geográfica corresponde a la revalorización de una zona antes postergada de la ciudad de Londres, el South Bank. La contundencia de su silueta contribuye a caracterizar la zona. En segundo lugar, en este caso no

hay distancia horizontal, como en Parlamento Europeo, ni distancia vertical, como en el Reichstag. La cúpula ha “descendido” virtualmente hasta nivel del piso favoreciendo el acceso y la participación. Conserva, como en el ejemplo de Alemania, los valores de transparencia, participación y concientización ecológica, pero a través de una dinámica de aproximación más cotidiana, como corresponde a la esfera de autoridad municipal.

Escala regional. Nuevo Parlamento de Escocia, Edimburgo, (Reino Unido)⁷



Ventanas de los despachos. Foto: Liliana Bonvecchi



Plaza de acceso. Foto: Liliana Bonvecchi



Lenguaje exterior fragmentado. Foto: Liliana Bonvecchi



Detalle de fachada. Foto: Liliana Bonvecchi

El edificio del Nuevo Parlamento de Escocia de la ciudad de Edimburgo, constituye el testimonio material de la necesidad del pueblo escocés de recuperar su identidad política después de tres siglos del “Acta de Unión” (1707), que significó la pérdida de la independencia legislativa de Escocia. La obra intenta establecer una relación solidaria con la ciudadanía y con un contexto arquitectónico de construcciones medievales que constituyen el marco en el cual se inserta la nueva obra. Su emplazamiento responde a la doble intención de promover el diálogo

⁷ <http://www.scottish.parliament.uk/>

entre el Parlamento y la ciudad, como así también entre los miembros de la comunidad. En el área de influencia del edificio, esta consigna motiva un despliegue urbano de espacios aptos para el encuentro fluido de los habitantes y visitantes de Edimburgo. De esta manera, desde la arquitectura, se contribuye al posicionamiento del Nuevo Parlamento como exponente de la política participativa del siglo XXI.

La lectura exterior del edificio responde a la representación material de la idea de “unidad de lo diverso”. La composición aditiva de volúmenes y cuerpos, evita los prototipos preexistentes de las tipologías parlamentarias tradicionales, que constaban de una única construcción imponente, maciza y centralizada. Escocia es un suelo que alberga el mestizaje de distintas etnias, por lo tanto, su Parlamento renuncia a la opción de una única fachada jerárquica para que el edificio surja orgánicamente de la tierra a la que representa. La relación dialéctica con la comunidad presente y pasada incluye elementos fósiles de la tierra escocesa a la manera de incrustaciones murarias e incorpora un espacio exterior inclusivo y articulador de la vida pública de los ciudadanos con la actividad política. La tierra es considerada como el elemento que amalgama la diversidad escocesa, constituyéndose en “integridad indivisible de lo heterogéneo”. A través de la coordinación, combinación y organización de los componentes, el observador se introduce en el Parlamento de manera paulatina

La obra se manifiesta como una totalidad desagregada pero indivisible, compuesta por fragmentos que interactúan de forma dinámica, de la misma manera que los individuos que se relacionan en el espacio público que la antecede. Cada uno de los siete volúmenes que componen el conjunto constituye una entidad con particularidades propias en respuesta a las funciones y necesidades del programa. En los espacios de los niveles superiores tienen lugar las actividades específicas de una sede parlamentaria: sala de debates, oficina de prensa, comedor, salas de comité, oficinas.

Los materiales seleccionados para la construcción son naturales y auténticos, como la piedra y la madera, que simbolizan la contundencia y legitimidad de la política representativa, sin caer en el recurso literal de una envolvente completamente vidriada para expresar las cualidades de la transparencia. El hormigón y los granitos reafirman la idea de consolidación de la autonomía legislativa escocesa. La sala de debates, espacio protagónico, no posee ningún tipo de apoyo central de estructura vertical en virtud de la sofisticada resolución técnica desarrollada por el estudio EMBT de Barcelona, ganadores del concurso que dio lugar al emprendimiento. Una especie de anfiteatro público permite que los ciudadanos, ajenos al mundo de la política, puedan adoptar la misma postura que los legisladores, además de poder visualizar en detalle las sesiones a través de un circuito de televisión.

Los principios fundamentales del Parlamento de Escocia son: apertura, confiabilidad, poder compartido e igualdad de oportunidades. La Unidad de Relaciones externas es responsable del desarrollo e implementación de las políticas de vinculación del Parlamento con otros parlamentos y legislaturas (con particular foco en las Instituciones Europeas), y con organizaciones internacionales como el *Commonwealth Parliamentary Association*. El estudio de Enric Miralles, autor del proyecto del edificio inaugurado en 2004, tomó el tema de la sustentabilidad como un elemento central. A través del diseño, la selección de materiales y criterios operativos, se redujo el impacto ambiental del edificio del Parlamento. La obra fue objeto de una detallada auditoría realizada por el *Building Research Establishment*, consultora independiente en el tema medioambiental. Las tres partes principales del complejo edilicio fueron catalogadas como “Excelentes” en cuanto a comportamiento medioambiental en las áreas de bienestar y salud, energía, transporte, selección de materiales y tratamiento del agua.

El caso del Parlamento de Escocia presenta algunas diferencias respecto de los ejemplos anteriores. El emplazamiento en Edimburgo tiene condicionantes de tipo patrimonial y geográfico. La identidad del habitante de Escocia se supone estrechamente vinculada con la tierra: Scot-land, por lo tanto los signos que materializan esa relación son elementos de la tierra como la piedra y la madera. En definitiva, el territorio aparece al mismo tiempo como el punto de aplicación de principios rectores definidos a otra escala, el espacio de cooperación entre los distintos niveles de gobernanza y el lugar a partir del cual se piensa, se evalúa y se abren nuevas pistas. (Calame, P. 2006).



Vista del recinto resuelto con materiales tradicionales y solución técnica sofisticada. Foto: Liliana Bonvecchi

El tipo de participación es más bien progresiva y se da a través de un proceso de apropiación del espacio público que antecede al edificio. Lejos de la explanada ceremonial del Reichstag o de la distancia paisajística del Parlamento Europeo, el Parlamento de Escocia tiene

una plaza seca con piedras ubicadas de una manera aparentemente casual a la manera de asientos. Es un lugar para estar, no para contemplar. En todo caso desde allí lo que puede contemplarse es la tierra de la región. El ingreso es un camino interior cuya consigna es el descubrimiento, la renovación del compromiso con la tradición a través de los sucesivos espacios que conducen a la sala de sesiones. El ascenso hasta la sala culmina en una especie de clímax provocado por el despliegue tecnológico que combina materiales tradicionales como la madera, con soluciones propias de la arquitectura *high tech*. El diseño alcanza desde los asientos hasta las luminarias y el lenguaje simbólico empleado expresa la tensión entre memoria y olvido, entre tradición e innovación, que caracterizan al gobierno regional.

Indicadores arquitectónicos

*La arquitectura, la ciudad y los lugares
dialogan con nosotros ininterrumpidamente.
Creemos que somos los únicos en hablar,
pero estoy convencido que se trata de un intercambio:
los lugares nos dan energía, sensaciones, recuerdos,
crean situaciones en las cuales uno puede trabajar,
relajarse, sentirse bien, o mal.*
Wim Wenders

En el contexto de las ideas planteadas, es posible sostener que los contenedores arquitectónicos, donde se toman las decisiones acerca de las prácticas democráticas, no son neutrales. En el caso que nos ocupa, se trata de demostrar que los edificios destinados a ser sedes de legislaturas no son meras construcciones circunstanciales atribuibles a autores que proyectan en solitario. Una multiplicidad de factores históricos, culturales, políticos, económicos o geográficos, convergen en la materialización simbólica y en el posicionamiento tangible que estos edificios adoptan. El argumento central de este texto reside en afirmar que, cuando consideramos obras cuya función trasciende el utilitarismo cotidiano, como es el caso de las legislaturas, no se trata de descubrir el mero reflejo del ideario que las promueve. El tema es tomar conciencia de la capacidad que la arquitectura tiene de contribuir al desarrollo de prácticas eficientes, o ineficientes, relacionadas con el ejercicio de la democracia.

En función de lo expuesto más arriba se tomarán en consideración parámetros de análisis arquitectónico, urbano y funcional que puedan servir como modelo de comparación y referencia de los distintos ámbitos en los que se desenvuelven las actividades parlamentarias. Este modelo podría aplicarse a los edificios que desee analizarse, dejando para cada caso una categoría tal vez no contemplada que haga a su singularidad. Estos indicadores arquitectónicos están estrechamente vinculados con el uso de las legislaturas en sí, así como del espacio público que las rodea. Las condicionantes urbanas, geográficas y políticas que determinan su

emplazamiento dan lugar a la consideración de los siguientes parámetros de análisis: imagen simbólico-social; tipología edilicia; espacio participativo externo; conexión física o geográfica con los otros poderes. Luego, resulta oportuno considerar indicadores más tangibles como: materiales empleados, sistemas ornamentales murarios o exentos; grados de transparencia de las envolventes, compromiso edilicio ejemplificador respecto de criterios de sustentabilidad y medioambiente. Finalmente los aspectos que hacen a la operatividad funcional del caso a analizar correspondientes a la espacialidad interior son: accesibilidad pública a la sala de sesiones; oficinas de comisiones, legisladores y asesores; jerarquía de recepción al público; conexiones horizontales y verticales. Seguidamente se procederá a explicar brevemente la conceptualización teórica de cada uno de los indicadores señalados: materiales empleados;

Imagen simbólico-social

La imagen simbólico-social alude a la detección de valores considerados relevantes que la imagen arquitectónica transmite: solidez, confiabilidad, magnificencia, distancia institucional o aproximación social. Según Christian Norberg-Schulz (1967), la Historia de la arquitectura describe el desarrollo y el uso de los sistemas simbólicos arquitectónicos y, por consiguiente, forma parte de la historia de la cultura. En términos generales puede decirse que la historia de la cultura es la historia de las formas significativas simbólicas y, por lo tanto, es la historia de las posibilidades existenciales.

Más allá del sesgo fenomenológico de la literatura arquitectónica de Schulz, el autor plantea la experimentación de significados en el espacio que lo rodea, como una de las necesidades fundamentales del hombre. La traducción tangible de esa experiencia se realiza siempre en términos geométricos e iconográficos. En función de lo dicho, la volumetría, la escala y las referencias iconográficas a modelos de un pasado legitimador, forman parte de este primer indicador.

Tipología edilicia

La tipología edilicia es un concepto más complejo que refiere a la organización y jerarquización de las partes de un edificio. Se trata de establecer si responde a una composición clásica tradicional, si se observan criterios de simetría o asimetría, o bien si la fuente de referencia es algún tipo de racionalismo abstracto, solución vanguardista o criterios constructivistas de tecnología expuesta. La consideración del hecho arquitectónico como una estructura se vale del concepto de “tipo” como herramienta de análisis, incluyendo los hechos urbanos. Para Giulio Carlo Argan (1984), la tipología constituye un principio de clasificación de los hechos artísticos, y podríamos agregar arquitectónicos, según analogías. De esta manera es

posible formar repertorios morfológicos, historiográficos, espaciales o distributivos en términos de funcionalidad. Las nociones que relacionan el concepto de “tipo” con las manifestaciones arquitectónicas fueron cuidadosamente explicadas en el *Diccionario histórico de la Arquitectura* de Quatremère de Quincy (1832), en el siglo XIX. Allí el autor ve al “tipo” como “un núcleo en torno al cual se han aglomerado y coordinado a continuación los desarrollos y variaciones de forma, de los que era susceptible el objeto”. Algunas de estas referencias tipológicas pueden expresar la “petrificación” de un momento dado de la cultura, o bien constituir una invitación a desentrañar las capas arqueológicas que fueron acumulándose en los ejemplos más alejados del tiempo presente.

Espacio participativo externo

Según la socióloga, Saskia Sassen (2007), la noción de espacio de la ciudad es mucho más concreta que la correspondiente al punto de vista de la nación. Si bien las soluciones físicas por sí mismas no resuelven los problemas sociales, económicos o políticos; es imposible sostener su estabilidad sin un marco físico coherente y contenedor como el que proveen los elementos primarios de una ciudad. Se entiende por elementos primarios, aquellos puntos fijos de la dinámica urbana, en los cuales la comunidad, en el transcurso histórico, parece haberse expresado con caracteres de permanencia. Normalmente reconocemos estos objetos como monumentalidades urbanas, alberguen o no funciones específicas, que utilizan el espacio público como escenario. Pensadores como Hannah Arendt y Jurgen Habermas, plantearon en la segunda mitad del siglo XX, la necesidad de reivindicar el espacio público. El espacio externo inmediato a la sede de un parlamento puede ser ceremonial o previsto para el uso cotidiano; o ambas situaciones a la vez. Este indicador se centra en los criterios de articulación entre la función interna y el espacio externo, en la posibilidad, o no, de uso del espacio público para la manifestación organizada, o para la apropiación doméstica, en la presencia de elementos de equipamiento urbano, en la visualización desde y hacia el edificio.

Conexión física o geográfica con los otros poderes

En el curso de la última década se han incrementado los interrogantes respecto de la capacidad del Parlamento para cumplir eficazmente con las tres funciones básicas señaladas por Ralf Dahrendorf (2006): respaldar y controlar al gobierno; legislar y ser el nexo entre el soberano, el electorado y las instituciones políticas. La ubicación estratégica de los diferentes poderes, y aún de edificios que complementan las funciones de cada uno de ellos, no es un tema neutral. La posición relativa puede suponer un debilitamiento, o no, de las funciones clásicas del Parlamento. En ocasiones el Ejecutivo se sustrae al control de múltiples maneras; esto,

combinado con una legislación cada vez más técnica y un contacto engorroso con el electorado, da cuenta de la importancia de la ubicación geográfica propia y relativa de los edificios destinados a legislatura. Este indicador describe si la posición urbana del Parlamento es central o descentralizada, el grado de conexión con otras escalas de edificios parlamentarios y cuáles son los medios que permiten la accesibilidad: sendas peatonales, líneas de transporte público, avenidas o explanadas ceremoniales.

Materiales empleados

La materialidad, en términos arquitectónicos, es un concepto que vincula las intenciones y requerimientos de un diseño determinado con las cualidades de los materiales. La nobleza y solidez de los materiales empleados en un proyecto de arquitectura, así como la expresión de pertenencia a un lugar geográfico, la abstracción que permite adjudicar diferentes valores, la preeminencia de superficies vidriadas asociadas literalmente a la “transparencia” o, por el contrario, la preponderancia del contenedor murario, constituyen valores enunciativos del posicionamiento de un edificio en un contexto dado. A lo largo de la historia encontramos construcciones que utilizan la piedra para sugerir una idea de monumentalidad y permanencia; o los que recurren al metal como una proclama tecnológica, símbolo de superioridad industrial y económica. En ocasiones los materiales pueden aludir a valores vernáculos y a procedimientos tradicionales que aseguran una reafirmación de la identidad de un determinado sitio o comunidad. En las últimas décadas, la materialidad, constituye un concepto más bien flexible, en permanente estado de experimentación, dado que las corporaciones globales generan continuamente nuevos materiales, y nuevos usos para materiales existentes. Las actuales condiciones de investigación y desarrollo dan lugar a nuevos productos, más eficientes y más sensibles al impacto sobre el medio ambiente. Por lo tanto, la materialidad de un Parlamento está estrechamente ligada con el momento, la situación particular y las intenciones con que se decidió su construcción.

Grados de transparencia de las envolventes

Según la definición del diccionario, la cualidad o estado de ser transparente es una condición material -la de ser permeable a la luz y al aire, o el resultado de un imperativo intelectual inherente a favor de lo que debiera ser fácilmente detectado, perfectamente evidente; y un atributo de la personalidad: la ausencia de superchería, pretensión o disimulo. Por lo tanto el adjetivo transparente, al definir un significado puramente físico, al funcionar como un honor crítico, y al hallarse dignificado por connotaciones morales agradables, es una palabra cargada de posibilidades de sentido. Con esta alusión, el teórico y crítico británico Colin Rowe (1980),

comienza su artículo “Transparencia: literal y fenomenal”. Si bien el concepto de transparencia ha constituido una de las obsesiones estéticas del siglo XX, tanto en el arte como en la arquitectura – *Le Grand Verre* de Marcel Duchamp (1915–1923) o la *Maison de Verre*, de Bijvoet and Chareau (1928–1932) – lo que interesa aquí de la definición rescatada por Rowe es la figuración moral de la transparencia. Así, este indicador está fuertemente ligado a la necesidad de expresar materialmente un intangible como la publicidad de los actos de gobierno. Las envolventes de los edificios pueden convertirse en superficies visualmente penetrables a ambos lados del límite arquitectónico, permitiendo la vigilancia de los ciudadanos y haciendo presente el exterior urbano en el interior de los recintos. La contrapartida de solidez y opacidad de las fachadas, es válida en los modelos legitimados por una estética clásica que responden a una idea de orden “fuerte” de las instituciones, en tanto la transparencia responde mucho más al pensamiento “débil” o “líquido” de la posmodernidad. Actualmente, existe la convicción de que la transparencia de los límites exteriores de un edificio institucional, o bien la transparencia de las circulaciones internas y de los locales destinados a oficinas, es un factor que contribuye a evitar las especulaciones ocultas de la política; de donde se desprende la consideración de este indicador.

Sistemas ornamentales

Los ornamentos no son simples elementos aplicados o complementarios de las fachadas de los edificios que parecen perseguir meros fines decorativos o estéticos. En cada caso, operan relaciones complejas e intencionadas que construyen un orden inherente entre ornamento y materia (Moussavi, F. 2006). Estos mecanismos conectan a la arquitectura con la sociedad, la política y la cultura, contribuyendo a su conformación como material de lectura visible. El debate ideológico acerca del ornamento pertenece desde siempre al núcleo teórico del pensamiento arquitectónico. Así como las referencias ineludibles al vocabulario de la arquitectura clásica dominan el campo especulativo casi hasta el siglo XIX, es posible encontrar variaciones estéticas desde el período medieval, las que van acentuándose progresivamente hasta alcanzar el clímax de las arquitecturas de fin del siglo XIX. En tanto en los edificios de raíz académica clásica, los ornamentos responden a las reglas del orden como marco de legitimación – presencia de columnas, pilastras, frontis, cúpulas, etc.-, los proyectados a partir de la segunda mitad del siglo XX incorporan en sus sistemas ornamentales el imaginario estético de las vanguardias artísticas o el paradigma tecnológico aplicado, en ocasiones, a la totalidad de la fachada. La detección de los sistemas ornamentales de un edificio destinado a legislatura, ya sea como tratamiento integral o como figuras escultóricas separadas, constituye un indicador tangible del modelo de democracia al que alude, ya sea de consolidación de la

solidez de la imagen, o testimonio de una visión de la democracia más dinámica, flexible y dispuesta a transformaciones.

Compromiso edilicio ejemplificador. Criterios de sustentabilidad y medio ambiente

La noción de sustentabilidad se ha convertido en un concepto central en la agenda del mundo contemporáneo. Cuestiones relativas a la crisis energética, al calentamiento global y a los trastornos provocados en la ecología, se han ido introduciendo en la vida cotidiana. Por lo tanto, el comportamiento ecológico de un edificio, el ahorro energético, el tratamiento del agua, el control de emisión de carbono, la adhesión a normas de certificación internacionales o locales, el sometimiento a sistemas de evaluación y auditorías periódicas al respecto; constituyen indicadores que superan la instancia técnica para alcanzar el estatuto del compromiso político de los edificios institucionales. El monitoreo permanente del “costo carbono” de un edificio parlamentario, nuevo o existente, da cuenta de una voluntad ejemplificadora en el desarrollo de una cultura del consumo consciente. De esta manera, las nuevas fronteras entre lo político, lo moral, lo ético y lo artístico se dan cita en el interior de las ciencias y la tecnología. Otros indicadores a considerar son: la optimización de la radiación solar; la ventilación e iluminación naturales; el uso de energías renovables; la recuperación de aguas pluviales y la presencia de cubiertas ajardinadas (Edwards, B. 2001).

Algunas consideraciones acerca de los espacios interiores

Los indicadores que reflejan el desempeño funcional de los espacios interiores de un edificio destinado a legislaturas y, por lo tanto su rol no neutral en la eficiencia o ineficiencia de las prácticas democráticas son: La accesibilidad pública a la sala de sesiones, por la importancia que reviste la participación pública en el interior del recinto. Las decisiones de diseño en este campo involucran la definición de la llegada como un trayecto ceremonial intencionado, la ubicación de la comunidad en el mismo nivel, o desde lo alto, o desde fuera, y el hecho de que el espectáculo de la democracia sea visible desde el exterior o sólo desde el interior. La jerarquía de la recepción al público, porque el hall de acceso, con sus mostradores de informes, pueden ser expresión de lo solemne, o de un lugar que brinda servicios a los ciudadanos, o bien de un punto desde el cual se administran las visitas guiadas con un sentido más bien turístico. La calidad espacial de las oficinas de comisiones, legisladores y asesores, su conexión con los espacios principales, y los grados de privacidad y transparencia que exhiben. Las conexiones horizontales y verticales constituyen un elemento importante y conectado con el anterior, porque tiene que ver con la importancia de los medios de circulación interiores; ascensores, escaleras, circulaciones, así como con sus grados de exposición.

Así como los gobiernos necesitan de innovación institucional para responder a los temas que forman parte de la agenda contemporánea de la vida en sociedad, los edificios que albergan las funciones de gobierno actúan como referencia material del compromiso de las estructuras dirigenciales respecto de las problemáticas que afectan a los ciudadanos: creciente diferenciación social, mayor autonomía de personas y sectores, expansión de la economía global, conectividad informativa, formación de regiones políticas y económicas, medioambiente.

Desde el punto de vista instrumental, se requiere además de la recuperación y reactivación de la capacidad administrativa de los gobiernos para dar sentido y orientación a la sociedad. Esto supone poner el acento en esquemas de organización pos-burocrática:

- Incorporación de nuevas formas administrativas y nuevos métodos gerenciales
- Manejar entornos adversos o favorables
- Asegurar una economía de eficacia-eficiencia
- Calidad en la provisión de bienes y servicios públicos
- La acción de gobierno como creación-agregación de valor
- Gestión del conocimiento
- Profesionalización del personal público
- Incorporación del gobierno electrónico digital
- Formulación y observancia de códigos de ética pública

La salud financiera y la eficiencia económica de los actos de gobierno constituyen una dimensión de la nueva administración pública. Además de los atributos representados por las “e” básicos (economía, eficiencia, eficacia) de toda buena administración financiera, también debería conllevar calidad institucional y calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente. La buena gobernanza, expresada de manera material, aunque parcialmente, en los edificios contenedores de la actividad democrática de ejercicio de poder y diseño de políticas públicas, promueve la implicación activa de toda una serie de agentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, interlocutores económicos y sociales), de los movimientos políticos y de las instituciones representativas de los ciudadanos (parlamentos, autoridades locales y descentralizadas).

El estado de vigilancia de los ciudadanos propicia que los administradores públicos sean responsables de sus actos de manera directa. El ciudadano es así entendido como cliente de un servicio o bien público, que evalúa la calidad y eficiencia del servicio recibido. La mala gobernanza de los recursos naturales y energéticos en países que disponen de recursos puede

conllevar violaciones de los derechos humanos y del Estado de Derecho, además de originar conflictos violentos.

Las estructuras y la calidad de la gobernanza son factores determinantes de la cohesión social o de los conflictos sociales, del éxito o del fracaso del desarrollo económico, de la preservación o de la degradación del medioambiente natural y del respeto o de la violación de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Estos vínculos son ampliamente reconocidos por la comunidad internacional y muestran cómo la gobernanza ejerce una influencia sobre el desarrollo.

Si se aproxima adecuadamente a los programas y a las prioridades comunitarias en materia de cooperación, el diálogo estratégico puede contribuir a la promoción de un entorno político democrático y estable. La seguridad es esencial a la estabilidad regional, la reducción de la pobreza y la prevención de los conflictos. Una de las principales esperanzas de los ciudadanos es que el Estado esté en condiciones de garantizar su seguridad: la seguridad de la vida, de los bienes y de los derechos políticos, económicos y sociales. La seguridad mundial y el terrorismo internacional tienen también repercusiones sobre el desarrollo.

La corrupción en el seno de un parlamento reduce la responsabilidad y la representatividad; la corrupción en el seno del sistema judicial es una negación del Estado de derecho y, en el seno del sector público, engendra una distribución desigual de los servicios sociales. Una de las características de la buena gobernanza es que las instituciones y los procedimientos puestos en marcha combaten la corrupción y los comportamientos corruptos.

Una sana gestión de la migración es también un factor de garantía de buena gobernanza a nivel mundial. Bien administrada, la migración puede ser un factor de crecimiento y de éxito para los países en desarrollo. La mejora de la administración de la migración pasa por un esfuerzo común.

Como sistema de regulación de la sociedad, la gobernanza se ocupa necesariamente de captar y relacionar la información que permite elaborar un diagnóstico permanente del estado del sistema, medir los intercambios internos y externos y tomar las medidas correctivas necesarias. La estructura, la calidad y la disponibilidad pública de esa información representan pues un punto decisivo para la gobernanza (Calame, P. 2009).

El ejemplo del Congreso de la Nación Argentina



Vista desde la plaza. Foto: Liliana Bonvecchi



Vista del ábside posterior. Foto: Liliana Bonvecchi



Detalle del sector de ingreso. Foto: Liliana Bonvecchi



Vista del pórtico de acceso. Foto: Liliana Bonvecchi

El 12 de mayo de 1864, bajo la presidencia de Bartolomé Mitre, se inauguró el primer edificio consagrado al Congreso Nacional, ubicado en la esquina de la entonces calle Victoria (hoy Hipólito Irigoyen) y Balcarce. Funcionó en ese lugar hasta 1906, con excepción de cuatro meses durante 1880 en que, a raíz del conflicto de poderes entre el presidente Nicolás Avellaneda y el gobernador de Buenos Aires Carlos Tejedor, la mayoría de sus miembros junto con el Poder Ejecutivo, se instaló en el edificio de la Municipalidad de Belgrano, hoy Museo Sarmiento. Esta situación quedó resuelta con la fundación de la ciudad de La Plata, lugar de residencia de las autoridades provinciales.

El progreso y el crecimiento demográfico, hizo que el número de diputados se incrementara, superando todas las previsiones. Como respuesta a estos requerimientos se aprobó una convocatoria a concurso para la construcción del nuevo edificio para el Honorable Congreso de la Nación. Se presentaron veintiocho arquitectos, tanto argentinos como extranjeros. El ganador fue Víctor Meano, quien se había iniciado en la arquitectura de Buenos Aires como empleado de la oficina del ya fallecido Francisco Tamburini, responsable de obras significativas como el Teatro Colón y la Casa de Gobierno. El concurso se sustancia en 1895 y la inauguración tuvo lugar en 1906, en época del Presidente José Figueroa Alcorta. Meano también fue el autor del proyecto para el Palacio Legislativo de la ciudad de Montevideo.

La idea de democracia a la que responde el edificio del Congreso está vinculada con una visión instaurativa y de consolidación de los valores de la república. La disposición urbana del conjunto actúa como la presencia de un fondo estético encargado de completar y sostener el ejercicio democrático, ubicado sobre el eje controlador de la Casa de Gobierno. Este eje se materializa en el trazado de la Avenida de Mayo. Esta dualidad monumental plantea la equivalencia significativa de ambos poderes, mientras el emplazamiento del Palacio de Justicia, se ubica excéntrico del eje de la avenida. El pensamiento higienista de fines del Siglo XIX, proponía la creación de espacios verdes, dotados de elementos ornamentales y tratados con un sentido paisajístico, tomando como modelo las ciudades europeas. La magnificencia del edificio no obedece sólo a su tamaño, escala y proporciones, sino a su posición de fondo y foco de la Avenida de Mayo.

El proyecto y construcción del Congreso Nacional corresponde al período que el historiador José Luis Romero (2004) llama era aluvial, atravesado por la influencia determinante de la política inmigratoria de la época. El tránsito de la presidencia de Avellaneda a la de Roca constituye un signo de la evolución social argentina, en cuyo contexto la política demográfica ocupaba un lugar preferente. Frente a la disyuntiva entre habitación y desierto, la primera de las alternativas marcó el ritmo creciente de las olas de inmigrantes que fueron poblando el país, sobre todo en la región litoral, con preferencia por los centros urbanos. El predominio de italianos y españoles era notable. El comercio nacional, basado fundamentalmente en las actividades agropecuarias, conoció un período de expansión y de surgimiento de la industria, gracias al creciente mercado de exportaciones. El incremento del dinero circulante dio lugar a la aparición de créditos bancarios y a la contratación de empréstitos en el exterior para la construcción de obras públicas. Es también la época de la extensión de la red ferroviaria y de grandes inversiones en todo tipo de obras infraestructurales, incluido el puerto de Buenos Aires y los principales edificios públicos. La necesidad de materializar los ideales liberales en el campo de la organización jurídica y estatal, motivó la transformación de la fisonomía colonial del Estado y la modernización de sus instrumentos legales. Un evidente sueño de grandeza se esconde detrás del rostro europeizante de la Buenos Aires de comienzos del siglo XX, en el cual el edificio del Congreso se constituye en elemento fundamental de la estrategia de narración de ese mismo sueño.

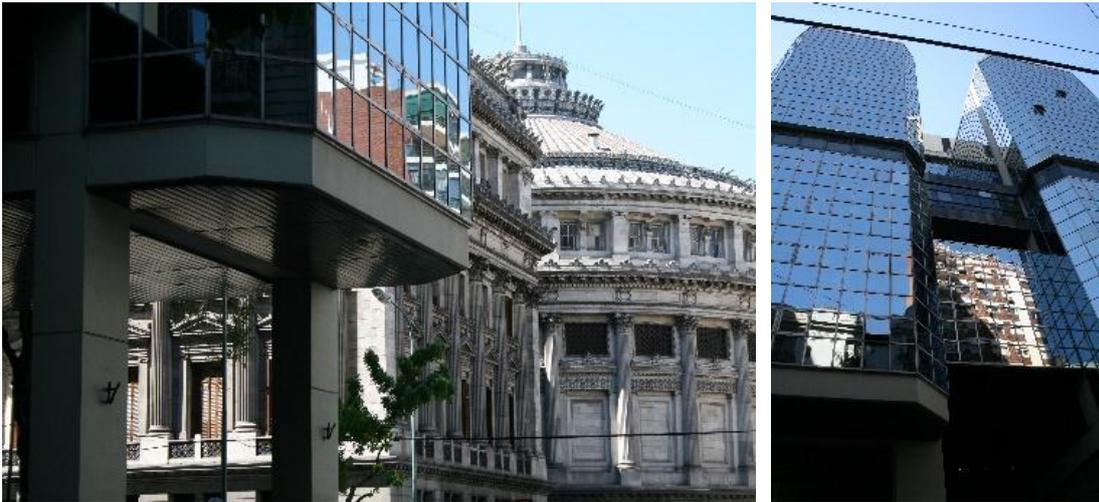
En el último tramo del siglo XIX, llegaron a Buenos Aires numerosos arquitectos europeos que participaron en la construcción de nuevos edificios institucionales. Muchos provenían del norte de Italia; tal es el caso de Meano. Su obra se inscribe en la corriente arquitectónica del academicismo, originada en la *École des Beaux Arts* de París, a cuya tradición Buenos Aires no es ajena. El concepto de “composición” constituye el núcleo de las enseñanzas

académicas. Consiste en la combinación de las partes del edificio para formar un todo armónico y proporcionado, respondiendo a una serie de convenciones legitimadas por la propia tradición clásica, tales como la escala, la simetría, la disposición, el ritmo, el orden, y la proporción. La introducción de la problemática académica, más allá de sus implicancias específicas en el campo de la producción arquitectónica, responde al objetivo de ubicar el edificio del Congreso Nacional como un objeto cultural característico de una manera particular de pensar y de hacer, en un determinado momento de la historia. La fachada principal consta de cinco partes: el pórtico que remata en la cuadriga, los pabellones de punta y dos alas laterales con columnas. En el contrafrente, el hemiciclo de la Cámara de Diputados cierra la composición con una morfología propia de un ábside de iglesia. Las cúpulas de Buenos Aires, y en especial la cúpula peraltada del Congreso, constituyen testimonios materiales que permiten dibujar el perfil significativo de la ciudad, más allá del momento histórico de su construcción. El edificio del Congreso fue declarado Monumento Histórico y Artístico Nacional en 1993.

Las legislaturas o parlamentos son programas edilicios de historia reciente. Sólo a partir del siglo XVIII la institución de la asamblea de ciudadanos que se reúnen en un recinto empieza a organizarse de manera más específica. Formas edilicias inspiradas en el *teatro all'antica*, descrito en detalle por Vitruvio, reinterpretado por Andrea Palladio en el teatro Olímpico de Vicenza en el siglo XVI, pasando por el panóptico de Bentham, están en la base de la creación de la mayoría de los parlamentos de los siglos XVIII y XIX. Esto sugiere la consideración de los edificios destinados a legislaturas como perfectos especies de “teatros parlamentarios”. Los resultados pretendían demostrar el progreso material que acompaña a las ideas de organización política en espacios en los cuales deben estar ausentes las situaciones de conflicto, propias de las asambleas tumultuosas realizadas en sitios no acondicionados debidamente. El correcto funcionamiento acústico y la división entre actores y asistentes son elementos complementarios de la “representación política”, como centro organizador de una naciente esfera pública.

Tradicionalmente, según la coyuntura de cada país y régimen de gobierno, las composiciones, así como los elementos arquitectónicos de la arquitectura clásica, inspiraron la admiración por ciertos modelos políticos y, en consecuencia, edilicios. Gran Bretaña tomó la imagen de la República romana, Napoleón la Roma Imperial, el nacionalismo prusiano la Grecia antigua. La elección de los órdenes de la Antigüedad para expresar diversos objetivos y usos de la arquitectura también se aplicó en la Argentina. Una característica del Neoclasicismo fue su internacionalismo, se construyeron modelos semejantes en todo el mundo occidental europeo y americano.

Los “Anexos”



Vista de lo existente y lo nuevo. Foto: Liliana Bonvecchi

Fachada de vidrio. Foto: Liliana Bonvecchi



Reflejo sobre la fachada. Foto: Liliana Bonvecchi

Basamento de ingreso. Foto: Liliana Bonvecchi

La segunda versión edilicia de la Cámara de Diputados, los llamados “Anexos”, dan cuenta de la desestabilización propia de las ciudades complejas, donde los significados de la arquitectura y del urbanismo centrados en tradiciones de permanencia conviven con redes de aceleración, con infraestructuras masivas y funciones burocráticas y económicas diversas. Sin embargo, los significados más antiguos no sólo no desaparecen, sino que continúan siendo cruciales, aún sin poder responder a los nuevos significados, interconexiones, y cartografías, propias de las conflictivas transformaciones de la ciudad contemporánea.

En los años setenta, se realizan diversos concursos nacionales para construir sedes legislativas. En los proyectos desaparecen las tipologías tradicionales y el resultado formal tiene que ver directamente con una modalidad de la matriz tecnologista, propia de la época. Se trata de edificios de apariencia indeterminada, donde se destacan las amplias plantas libres, la interconexión de las partes mediante circulaciones aéreas o dobles altura y la retórica técnica. En esta matriz se inscribe el primer premio del concurso para la ampliación de la Cámara de Diputados de la Nación que, en un terreno cercano al Congreso Nacional y sin afectar la estructura de éste, repropone las necesidades burocráticas, resultado de la creciente complejidad

de la función legislativa. El proyecto premiado de Manteola, Sánchez Gómez, Santos, Solsona y Viñoly, se articula a partir de la transparencia y las circulaciones de las funciones que en él se realizan. Esta ampliación de la Cámara de Diputados de la Nación comprende despachos privados para los diputados, salas de reuniones para comisiones, oficinas para los bloques parlamentarios y un salón de actos. La composición consta de tres bloques interconectados con estructura a la vista, una piel de ladrillos de vidrio y una plaza cubierta separada del nivel del suelo.

Diferencias latinoamericanas. El caso Brasilia.

En abril de 1960 Brasil inauguró su nueva capital con un plan trazado por Lucio Costa, Oscar Niemeyer, y Burle Marx. El propósito geopolítico de una ocupación territorial más equilibrada está en la génesis de la creación de Brasilia como ciudad nueva. Sin embargo, sus ejes y su explanada se valen de artificios atemporales para la expresión del poder.

Se convocó a un concurso con jurado internacional que eligió la presentación de Lucio Costa, protagonista de la arquitectura moderna brasileña. Es el fruto de la aplicación de los recursos de la composición monumental y, a su vez, un campo propicio para la experimentación de las teorías urbanísticas de aquel momento. Pero una ciudad no se hace sólo con urbanismo, la arquitectura más representativa quedó a cargo de Oscar Niemeyer, formado en los fundamentos del Movimiento Moderno. Se le encomendaron las edificaciones más representativas del poder político: una sede de gobierno, sus palacios y sus dependencias administrativas más importantes. El Palacio de la Alborada, la Plaza de los Tres Poderes, el Congreso nacional, el Palacio del Planalto y el Tribunal Supremo; los edificios ministeriales y la Catedral Metropolitana.

A diferencia del Congreso de Argentina, cuyo edificio se manifiesta como un homenaje legitimador de las arquitecturas de raíz clásica europea, el caso de Brasilia demuestra una voluntad de construir una idea de estado moderno que se instala sobre la base estética de una arquitectura y un urbanismo también modernos.

Dinámicas conflictivas

Algunos intentos más recientes de resignificar el parque edificado relativo a organismos de gobierno local, dan cuenta de las dificultades propias de las ciudades latinoamericanas para concretar proyectos de esta naturaleza. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires llamó al "Concurso Nacional de Anteproyectos Nuevos Edificios del Distrito Cívico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", con la intención de caracterizar el nuevo Distrito Gubernamental. El proyecto ganador pertenece al estudio Egozcue Vidal & Pastorino Pozzolo. En materia de

sustentabilidad el objetivo era lograr una obra que respete el patrimonio del barrio, aplicando estándares en materia de construcción sustentable, reducción en el uso de energía, reutilización de agua de lluvia, materiales reciclables y biodegradables y disminución de niveles de contaminación. Un edificio de 50 mil metros cuadrados albergaría la nueva sede del Gobierno de la Ciudad, incluyendo la totalidad de sus ministerios; emplazado en terrenos fiscales linderos a los hospitales Moyano y Borda, en el barrio de Barracas.

La propuesta cumple una serie de normas para albergar oficinas gubernamentales, no solamente los aspectos funcionales, sino también en lo que hace a los aspectos simbólicos e icónicos, a escala de la institución y a escala barrial y urbana. El objetivo estratégico era crear una nueva centralidad en el área sudeste de la Ciudad, descomprimiendo el microcentro. Sin embargo, un juzgado en lo Contencioso Administrativo detuvo la obra, a raíz de una presentación de los gremios que nuclean a los trabajadores del Borda y de la Unidad Especial Temática sobre Patrimonio Arquitectónico de la Defensoría General de la Ciudad. Se argumentó que todavía no se había realizado el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental para evaluar los efectos de la obra en el barrio y cómo afectará a los internos del Borda. Dos intentos fallidos de desalojar el predio, uno por la vía legal y otro por la fuerza policial, fracasaron.

Si bien el proyecto para un nuevo complejo gubernamental en los terrenos del Borda no quedó descartado, el conflicto motivó la ocupación de las oficinas del edificio, también diseñado por el arquitecto británico Norman Foster (Reichstag, City Hall), en Parque Patricios, destinado originalmente al Banco Ciudad. Este edificio, sintetiza a su vez tres ejes estratégicos: desarrollar el Sur; beneficios ecológicos para una Buenos Aires verde, y gestión eficiente de lo público. Foster diseñó un edificio sustentable, que recicla su propia agua y que se destaca por la luminosidad y los espacios amplios sin divisiones o paredes interiores. La obra fue realizada con la certificación ecológica LEED (*“Leadership in Energy and Environmental Design”*).

Si bien las tipologías edilicias actuales se caracterizan por la neutralidad morfológica, la flexibilidad espacial y los usos intercambiables, en este caso es evidente que conflictos políticos entre oficialismo y oposición provocaron una serie de vaivenes en las decisiones finales acerca del destino de los edificios proyectados. El resultado de estas dinámicas conflictivas está todavía pendiente de una ponderación que pueda iluminar futuras acciones.

Algunas conclusiones

Los edificios que albergan las funciones de gobierno actúan como referencia material del compromiso de las elites políticas respecto de las problemáticas que afectan a los ciudadanos. Existe una relación entre la percepción de la calidad de la democracia y el lugar donde esa calidad debería producirse. Un punto importante, como hemos visto, es su conexión

con las plazas públicas, cómo están diseñadas y dónde se encuentren. No es lo mismo una plaza vacía que una comentada y caracterizada por una serie de monumentos, no es lo mismo una plaza grande que pequeña. No es igual un Parlamento sin un “ágora” o un espacio que invite a la manifestación pública y coloque a la institución de cara a sus ciudadanos.

La imagen de los Parlamentos, expresada de manera material, aunque parcialmente, en los edificios contenedores de la actividad democrática de ejercicio de poder y diseño de políticas públicas, puede promover (o desestimular) la implicación activa de toda una serie de agentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, interlocutores económicos y sociales), de los movimientos políticos y de las instituciones representativas de los ciudadanos (parlamentos, autoridades locales y descentralizadas).

Una mirada de este tipo no ha sido considerada un tema de interés para los investigadores de las ciencias sociales, por esto, con escasas excepciones, ha sido ignorada como una variable que pueda influir en el propio funcionamiento de la institución parlamentaria, en su mayor o menor eficiencia en términos legislativos y en la percepción que los ciudadanos tienen de él. El presente trabajo ha intentado, al menos, establecer una variedad acotada de principios operativos a considerar, que permitan teorizar acerca de la relación entre arquitectura, espacio público y urbanismo, con distintas formas de poder político, prácticas democráticas y aspectos posibles de la gobernanza.⁸

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Argan, G. C., 1984. *El concepto del espacio desde el Barroco hasta nuestros días*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Badie B. 1999. *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris.

Ballard Bell, V. 2006. *Materials for Design*. Princeton Architectural Press, New York.

Benhabib, S. 1992. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas.” In *Habermas and the public sphere*, edited by C. Calhoun. Cambridge, MA: MIT Press,

⁸ Estas ideas fueron desarrolladas en el proyecto: “Legislaturas en Iberoamérica: entre la funcionalidad organizativa y el control técnico del poder. Argentina, Brasil y México”. Institución: Universidad de Salamanca y Universidad de Belgrano. Financiamiento: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2009-2011. Autores Sebastián Linares, por la Universidad de Salamanca; Fernando Pedrosa y Liliana Bonvecchi por la Universidad de Belgrano.

Bayón, J. 2003. "Derechos, democracia y constitución". En Laporta, F, 2003: *Constitución: problemas filosóficos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Calame, P. 2006. "El territorio, pieza clave de la gobernanza del siglo XXI". Institut de débat et recherche sur la Gouvernance. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-324.html>

Dahrendorf, R. 2006. *El recomienzo de la historia*. Buenos Aires, Katz.

Dworkin, R. 1996. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.

Dryzek, J. 2000. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Goodsell, C. 1988. *The architecture of parliaments: legislative houses and political cultures*. British Journal of Political Science 18.

Gutmann, A. y Dennis T. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Edelman Murray J. 1985. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Edelman Murray J. 1995. *From Art to Politics: How Artistic Creations Shape Political Conceptions*. Chicago. University of Chicago Press.

Edwards, B., 2001. *Guía básica de la sostenibilidad*. Barcelona. Gustavo Gili.

Estlund, D. 2008. *Democratic Authority*. Princeton University Press.

Ferraro, A. 2006. "El control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas en perspectiva comparada. El (escaso) aporte del Congreso argentino." *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 8.

Habermas, J. 1989. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, J., 1995: "Reconciliation through the Public Use of Reason: Remarks on John Rawls "Political Liberalism". *Journal of Philosophy*, 92.

Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. London: Polity Press.

Hnaff, M. y Tracy S. 2001. *Public space and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Jentsch C. 2005. "Le rôle de la démocratie pour la gouvernance mondiale". <http://www.institut-gouvernance.org>

- Jones, G. y Ward, P. 2004. "The End of Public Space in Latin America. Conference proceedings of a Research Workshop". Mexican Center of the Institute of Latin American Studies at the University of Texas, Austin.
- Mitchell, D. 2003. *Social Justice and the Right to Public Space*. The Guilford Press.
- Moreau Defarges Ph. 2003. *La Gouvernance*, PUF collection Que sais-je?
- Moussavi, F. 2006. *The Function of Ornament*. ACTAR, Harvard Design School
- Norberg-Schulz, Ch. 1967. *Arquitectura occidental*. Barcelona. Gustavo Gili,
- Parkinson, J. 2006. "Holistic Democracy and Physical Public Space". Paper presented at the British Journal of Political Science Conference, British Academy, London.
- Parkinson, J. 2008. "Representation in Public Space: Capital Cities, Presence and Memory". Paper University of York, 7 July 2008.
- Quatremère de Quincy, A. 1832. *Dictionnaire historique de l'Architecture*. Paris.
- Rawls, J. 1997. "The Idea of Public Reason Revisited". *The University of Chicago Law Review*, 64.
- Rosenbloom, D. 2000. *Building a legislative-centered public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Rowe, C. 1980. *Manierismo, arquitectura moderna y otros ensayos*. Barcelona. Gustavo Gili.
- Sandel M. 1996. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Sassen, S., 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires. Katz.
- Staeheli, Lynn y Don Mitchell. 2004. "Spaces of public and private: locating politics." In *Spaces of democracy: geographical perspectives on citizenship, participation and representation*. London. C. Barnett and M. Low.
- Steiner, J., Bächtiger, A.; Spörndli, M.; y Steenbergen, M. 2006. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*. Cambridge University Press.
- Sunstein, C. 2006. *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Waldron, J. 1999. *Law and Disagreement*. Oxford, Clarendon Press.
- Wittman, R. 2007. *Architecture, Print Culture, and the Public Sphere in Eighteenth-Century France*, Routledge.
- Zurbriggen, C. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina." *Perfiles latinoamericanos*.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018876532011000200002&lng=es&nrm=iso

Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones. "Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel". UE.

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/ES.pdf>

«La gobernanza europea - Un Libro Blanco» COM (2001)

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm

Sitios web

<http://www.bundestag.de>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.institut-gouvernance.org>

<http://www.london.gov.uk>

<http://www.scottish.parliament.uk/>

Documentos ONU consultados

Debate Informal Temático acerca de la Gobernanza Global de las Naciones Unidas, 2005,

http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_es_s&id_article=3544

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Naciones Unidas A/RES/60/1

El futuro que queremos. (2012). Naciones Unidas A/RES/66/288 Asamblea General

Temas mundiales. Gobernanza. <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>