

04 Gestión Social de Vacíos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un caso de estudio¹

Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich,
y Olga Wainstein-Krasuk

RESUMEN Las transformaciones socio-territoriales que afectan la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, devienen en una ciudad fragmentada donde conviven diferentes formas de acceso a la ciudad según el tipo de actores que se trate. Mientras una franja de la población goza de los beneficios de habitar la ciudad legal, existe otro grupo que sólo logra reproducirse materialmente mediante estrategias de supervivencia en la ciudad informal. Nuestro marco teórico son los “vacíos urbanos”. El caso de estudio es una Comuna de la Ciudad y la incidencia de los vacíos en el desarrollo de políticas públicas de hábitat desde un abordaje sistémico del territorio considerando la multiplicidad de actores que intervienen en él. Proponemos instalar en la agenda pública la creación del “banco de vacíos urbanos” como insumo esencial de los organismos decisores de políticas públicas integradoras de la ciudad, para regular con equidad la función social de la propiedad.

Palabras clave vacíos urbanos | sustentabilidad urbana | participación ciudadana | banco de vacíos urbanos

Fecha de recepción: 30 | 03 | 2009

Fecha de aceptación: 11 | 06 | 2010

Mariana Cavalieri

Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda,
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: mariana.cavalieri@gmail.com

Alicia Gerscovich

Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda,
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: agersc@yahoo.com.ar

Olga Wainstein-Krasuk

Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda,
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
E-mail: olgawa@ciudad.com.ar

¹ El presente trabajo se inscribe en el marco del Proyecto UBACyT A 751, “Hacia la gestión social de vacíos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (2006/2009), dirigido por los Arquitectos Borthagaray, J.M. –ISU–; Igarzábal de Nistal, M.A. –CIM– y Wainstein-Krasuk; O. –CEHyV–, investigadoras principales Arquitecta Alicia Gerscovich y Lic. Mariana Cavalieri. Colaboración en la producción del material gráfico: arquitectas Dietrich, P. y Ajhuacho, R. –CIM–, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Tomamos en consideración como caso de estudio a la Comuna 12, a partir de un recorte de esta investigación más amplia que propone analizar la creación de un “banco de vacíos urbanos” como un instrumento para la gestión social de los vacíos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires.

SUMMARY The social-territorial transformations that affect the Buenos Aires city and their metropolitan area, happen in a fragmented city where they coexist different forms of access to the city according to the diverse type of actors. While a strip of population enjoys the benefits of living in the legal city, another group only manages to reproduce materially by survival strategies.

Our theory frame are "urban voids". The case of study is a Commune of the City and we will consider the incidence of urban voids in the development of public policies of habitat from a systemic boarding of the territory, taking into account the multiplicity of actors involved. It is proposed to install in the public agenda the creation of a "bank of urban voids" as an essential element of the deciding organisms of integrating public policies of the city, to regulate with fairness the social function of property.

Key words urban voids | urban sustainability |
citizen participation | bank of urban void

1. Introducción

El presente artículo surge como resultado de una investigación llevada a cabo entre los años 2006-2009 en las Comunas 4 y 12 de la Ciudad de Buenos Aires² donde se consideraron los vacíos urbanos localizados en las franjas norte y sur de la ciudad a los efectos de proponer la creación de un Banco de Vacíos Urbanos como instrumento facilitador de políticas públicas para la gestión social del hábitat. En esta oportunidad presentamos un recorte de esa investigación, analizando el caso de la traza de la ex autopista AU3 (en adelante Ex AU3) ubicada en la Comuna 12 de la Ciudad³.

La selección de la Comuna 12 como caso de estudio, responde a la presencia de un gran vacío urbano factible de intervención a través de políticas de gestión urbana basadas en la función social de la propiedad. Este vacío urbano, emerge tras una serie de expropiaciones realizadas en esa franja de la ciudad durante la última dictadura militar para la realización de la Autopista Central y la posterior desafectación a ese uso.

Producto de demoliciones inconclusas, los inmuebles remanentes de la traza sufrieron un proceso de deterioro físico. Su ocupación se llevó a cabo en espacios intersticiales, dentro de un barrio preexistente en la ciudad que responde a patrones de ocupación de baja densidad y cuya composición social corresponde a sectores de clase media y media alta. Ese espacio físico compartido por los ocupantes de la traza y los propietarios originales, generó una situación socioambiental dual que aún contrasta con el resto del barrio.

Nuestro punto de partida son los *vacíos urbanos*. La literatura europea le confiere esta denominación tanto a “inmuebles subutilizados como a tierras vacantes, considerándolos espacios remanentes a la dinámica urbana que contrarían el principio de *función social de la propiedad*” (Charline, 1991). No se considera como vacío urbano de intervención a las áreas que estén afec-

² Las comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería propia (Art. 1 de la Ley 1777/2005). En el año 2005, tras un intenso proceso de debate con los vecinos de todos los barrios porteños, que duró alrededor de un año, se sanciona la Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. La ley señala que la descentralización de la ciudad se realiza a través de Comunas (quince en total) bajo el agrupamiento de barrios con el objetivo de mantener las identidades e idiosincrasias barriales. La Comuna 4, al sur de la ciudad, está compuesta por los barrios de Nueva Pompeya, Parque Patricios, Barracas y La Boca; mientras la Comuna 12, al norte, la integran los barrios de Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Saavedra y Coghlan.

³ La investigación realizada sobre este caso buscó integrar el análisis en tres niveles: estratégicos, tácticos y operativos en las etapas de planificación, gestión y evaluación. El marco lógico utilizado comprendió la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del Programa de recuperación de la Traza de la Ex Autopista AU3 sustentado en dos principios básicos: el encadenamiento horizontal y vertical de la gestión y la participación de los actores involucrados. La complejidad del escenario analizado juntamente con la presión ejercida por los habitantes de la traza, obligó a la autoridad local, en sus inicios, a integrar en la toma de decisiones, los procesos participativos integrales.

tadas a usos de protección ambiental o uso público y se tomaron en cuenta solamente los inmuebles de dominio público del Gobierno de la Ciudad de Bs. As.

Los vacíos son elementos integrales de los mercados de tierras de las ciudades que afectan las políticas fiscales y a la sociedad en general. Por lo tanto, como señala Clichevsky *“el manejo de tierra vacante podría conducir a mejorar las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar la igualdad”* (1999). Pero no sólo eso, la idea rectora de los decisores de políticas urbanas debería ser adelantarse a la informalidad a través de políticas que mejoren la oferta del suelo urbanizado tomando en cuenta a los *vacíos urbanos* disponibles en la ciudad.

La definición de la relación entre morfología espacial y social de los vacíos urbanos requiere un enfoque multidisciplinar desde las dimensiones social, espacial y política:

Dimensión Social que contemple las problemáticas relacionadas con el uso, las distintas formas de apropiación del espacio y el valor que los distintos actores emergentes en el desarrollo urbano conceden a la tierra.

Dimensión Espacial a través de la caracterización tipológica de los vacíos urbanos para comprender su inserción en el tejido urbano.

Dimensión Política que considere la noción de función social de la propiedad como fundamento de toda acción pública, así como también las distintas formas de cooperación y participación a través de las cuales se definen los espacios de poder, instrumentados a partir del desarrollo de áreas estratégicas, normas y programas de desarrollo urbano.

Nuestro país detenta falta de marcos jurídicos regulatorios y políticas explícitas para tierra y suelo vacante e inmuebles subutilizados. Su incorporación podría desempeñar un importante papel en la sustentabilidad urbana del territorio si se lograra la articulación de acciones de planificación con políticas del mercado de tierras y con política tributaria.

2. El acceso al suelo urbano

Buenos Aires y su Área Metropolitana poseen una cuota relevante de población excluida del acceso formal al suelo. Pobreza y marginalidad condicionan un hábitat informal caracterizado por la precariedad de la vivienda, irregularidad en la tenencia, falta de infraestructura y servicios.

La ciudad, lejos de ser considerada como soporte físico de las actividades urbanas exclusivamente, ha sufrido en los últimos años cambios en su configuración y en las formas de apropiación que reflejan los conflictos de clase e intereses de los actores que intervienen en el territorio. La construcción del espacio urbano supone una lucha de intereses entre los agentes que intervienen en él, profundizando las desigualdades y las controversias existentes

en cada grupo social. El espacio urbano resultante se presenta desigual y segregador, siendo la demanda por el suelo urbano el epicentro de lucha de intereses de los sectores sociales.

La tierra⁴, en tanto bien escaso, sigue siendo uno de los principales instrumentos de acumulación de riqueza. La existencia de “vacíos urbanos” en la ciudad, con infraestructura subutilizada a la espera de obtención de mayores ganancias a través de la especulación inmobiliaria, impulsa el crecimiento urbano hacia la periferia con el consecuente costo público de dotarla de infraestructura básica, mientras áreas centrales provistas de servicio quedan en estado de abandono. Por especulación urbana compartimos la definición de Reese como “*todas las acciones destinadas a producir incrementos en el valor del suelo sin que medie trabajo alguno del propietario*” (2005).

En la formación de estos vacíos urbanos, intervienen otros procesos que también hay que tener en cuenta, como las prácticas socioculturales de la ciudadanía; “el modelo de ocupación del suelo (expansión de la mancha urbana o creación del tejido urbano), los recurrentes períodos de inestabilidad o crisis económica que además de afectar a la dinámica inmobiliaria, posicionan el suelo como una forma de inversión de pequeños y grandes capitales (aún de origen ilícito, como estrategias de lavado de dinero); la brecha salarial entre sectores sociales; la multiplicidad de agentes que intervienen (formales e informales) en la producción de espacios; la coexistencia de distintos regímenes de propiedad de la tierra; la cada vez menor participación del estado en las políticas urbanas y sociales; la poca o nula regulación de las autoridades en los procesos de ocupación del espacio” (Fausto, Rábago; 2001).

Habitualmente, la inversión de fondos públicos en áreas urbanas trae como resultado el aumento en el valor de la tierra, que sólo beneficia a un pequeño grupo de propietarios privados. En este sentido el Estado debería poder recuperar las plusvalías generadas a través de los procesos de urbanización y evitar así que ese beneficio quede en manos privadas; o también podría gravar fuertemente la retención especulativa de tierras urbanizadas y presionar para que ingresen al mercado de suelo (Smolka, 2007). De manera que la recuperación de plusvalía, podría constituir una herramienta de utilidad para mejorar las condiciones de financiamiento en el ámbito de la administración local.

Dos tendencias adquieren cada vez más visibilidad, marcando los procesos de producción y consumo de la ciudad.

Por un lado, las prácticas político-económicas implementadas en la última década profundizaron la polarización social de los sectores más vulnerables. Ello se refleja en la ocupación del territorio, mediante invasión, en zonas no atractivas para el capital

⁴ Clichevsky define la *tierra vacante* como “tierra privada no utilizada que se encuentra subdividida en parcelas denominadas urbanas según la legislación vigente, dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios” (Clichevsky, 2002).

debido a su degradación ambiental (cercanos a basurales, terrenos inundables), con el consecuente costo en términos de hábitat y salud para sus ocupantes, acentuando aún más la exclusión social.

Por otra parte, se produce la suburbanización de franjas de población de altos ingresos en enclaves de baja densidad (countries, clubes de campo, barrios cerrados). Estos sectores ocupan espacios intersticiales de la periferia tradicionalmente urbanizados por sectores populares, quienes se ven expulsados hacia un suburbio cada vez más alejado (Reese, 2005).

3. El contexto

3.1. Caracterización de la Comuna 12



Figura 1.
Barrios de la
Comuna 12

La Comuna se localiza sobre el margen noroeste de la Ciudad de Buenos Aires y son 4 los barrios que la integran: Villa Urquiza, Coghlan, Saavedra y Villa Pueyrredón.

Previo al análisis específico de la comuna, se consideran tres dimensiones obtenidas del Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (Documento 6/2006) a fin de comparar datos de la ciudad en su conjunto con relación a la comuna:

Fragmentación urbanística y diferencias internas: en contraste con la excesiva concentración de población y equipamiento en la franja norte, se registran áreas de marginalidad y de vacancia en toda la franja sur que se materializa en forma de segregación y exclusión urbana. Sin embargo, existe en la zona norte un área de vacancia con similares condiciones socio-ambientales.

Disponibilidad de tierras vacantes: se verifica un menor costo relativo en la zona sur, así como una oferta diferenciada de lotes de grandes dimensiones, que permiten la refuncionalización y puesta en actividad. En la zona norte, producto de desafectar tierras destinadas a autopistas, se materializan áreas vacantes que configuran un proyecto urbano singular, a la espera de normativa propia.

Jerarquización de una red vial: los límites de la ciudad constituyen una importante barrera. La Avenida General Paz oficia de vía de distribución entre las autopistas concesionadas, continuada al interior de la ciudad por autopistas y vías de penetración que no llegan a constituir una red integrada que permita una adecuada articulación transversal. Una de estas vías inconclusas (ex AU3) la constituye una avenida parque que se inserta en una zona residencial de baja densidad desarticulando el tejido existente.

De acuerdo con los datos socio-demográficos que publica el GCBA, la comuna responde a patrones ocupacionales de baja densidad, como se presenta en el Cuadro 1. Es un área donde se conjugan viviendas antiguas de una o dos plantas con edificios de departamentos. Cuenta con numerosos espacios verdes y está dotada de una buena infraestructura de servicios.

Cuadro 1.

Comuna12 - Barrios e indicadores

<i>Comuna</i>	<i>Barrio</i>	Superficie (km²)	Población (hab.)	Mujeres	Hombres	Densidad (hab/km²)
<i>Comuna 12</i>	<i>Villa Pueyrredón</i>	3,3	38.558	20.806	17.752	11.684,2
	<i>Villa Urquiza</i>	5,4	85.587	46.498	39.089	15.849,4
	<i>Coghlan</i>	1,3	18.021	9.788	8.233	13.862,2
	<i>Saavedra</i>	5,6	48.956	26.380	22.576	8.742,1
	<i>Total</i>	<i>15,60</i>	<i>191.122</i>			<i>12.251,0</i>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DGEyC-GCABA. Año 2006.

A grandes rasgos podemos decir que el perfil de la población es mayoritariamente de clase media. En ella se construyeron complejos habitacionales, producto de políticas públicas, principalmente durante las décadas del '50 y '70, como por ejemplo, barrios de vivienda individual (Saavedra, Albarellos, Mitre), monobloques de 3 pisos (General San Martín) o grandes conjuntos urbanos (Albarellos, década 70). En su momento fueron barrios “de borde”, con trama diferente al entorno, siendo hoy, algunos de ellos referentes tipológicos.

El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, en el Capítulo sobre Programas de Ordenamiento, da cuenta especial sobre el “Ordenamiento de la traza de la ex Autopista AU3”. Establece como objetivo “revertir la situación de degradación social, urbana y patrimonial ocasionado por las expropiaciones ejecutadas para la realización de la AU3, y la consiguiente ocupación irregular de inmuebles de propiedad municipal, en particular los referidos en un sector específico de la traza, denominado Sector 5”.

Del análisis del Código de Planeamiento Urbano/CABA (Ley 449/2000) se extraen algunas conclusiones para la Comuna de estudio. Existe preponderancia de uso residencial consolidado en superficies considerables con ocupación baja del suelo, de altura baja hacia la Av. General Paz –límitrofe con la provincia de Buenos Aires–, que va creciendo en densidad, ocupación y alturas máximas permitidas hacia el interior. Posee zonificación comercial en relación directa con las avenidas principales (Av. R. Balbín,

Av. Triunvirato) y alrededor de las estaciones del ferrocarril que lo atraviesan (FF. Mitre - Estación Gral. Urquiza) sin romper el tejido de cuadrícula tradicional. Los parques, ubicados sobre el límite de la Av. Gral. Paz (Presidente Sarmiento y Saavedra) tienen una zonificación acorde. Dos áreas, una de acceso (Av. Constituyentes) desde la provincia de Buenos Aires, y la otra en el comienzo de la autopista Panamericana, concentran la zonificación de equipamiento local. El área no posee zonificación industrial.

Las observaciones al Código indican cierta homogeneidad del tejido urbano. La traza del tejido denota un crecimiento ordenado de los barrios de esta comuna incluso alrededor del ferrocarril, con una ruptura en la ex autovía central, denominada Ex AU-3.

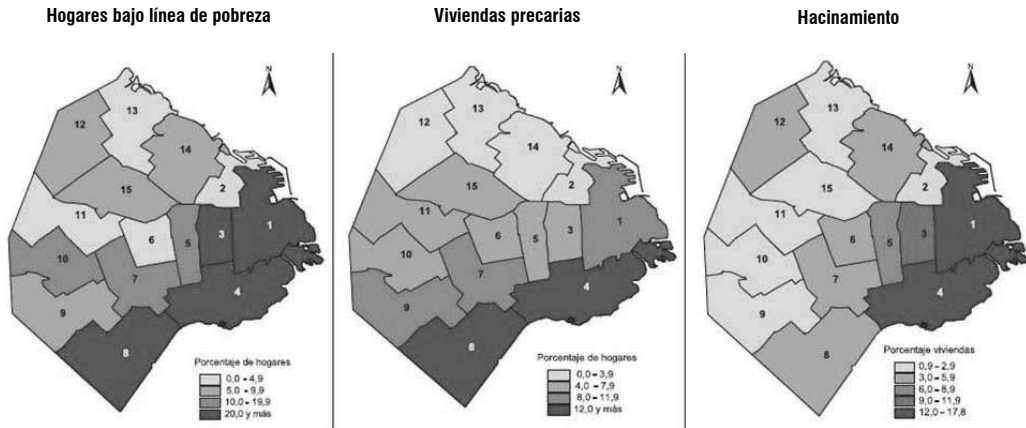
Con relación a los "vacíos urbanos" detectados en la comuna, se observan dos grupos diferenciados que forman parte del mismo proyecto para la realización de dicha autovía central (Ex AU3), llevado a cabo durante la etapa de la última dictadura militar 1976-1983. El primer grupo presenta diferentes superficies y corresponde a los espacios remanentes de la Avenida Parque (desde General Paz hasta Av. Congreso) ya construida. Un segundo grupo de 15 manzanas se concentra a continuación de la Av. Parque (entre las avenidas Congreso y De los Incas), producto de haber dejado sin efecto la construcción de la autopista, sin la finalización de todas las expropiaciones al efecto. En diciembre de 2009, la Legislatura aprobó la desafectación de la tierras como "urbanización autopista" (Distrito UA), modificándolas como zonificación de "área residencial" (R2b).

La población que actualmente reside en el área de estudio, comparte problemas similares con otras áreas metropolitanas (Figura 2).

Cuenta con numerosos espacios verdes y está dotada de una buena infraestructura de servicios. Presenta, sin embargo, a partir de la década del 80, áreas altamente deterioradas producto de haber dejado sin efecto la realización de la autovía (AU3) que atravesaba la comuna, dando lugar a la aparición de viviendas semiderruidas, abandonadas u ocupadas.

Figura 2.

Situación de pobreza, hábitat y condiciones ambientales de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Anuario Estadístico – C.A.B.A. - 2 do. Semestre 2006

3.2. Localización geográfica del caso de estudio

Aun cuando se considera que la problemática debe ser encarada también en el Área Metropolitana de Buenos Aires, nuestra intervención estuvo centrada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se tomó como caso piloto, en coincidencia con la Ley de Comunas 1777/2005 aprobada por la Legislatura de la Ciudad, a la Comuna 12, localizada en el borde noroeste de la Ciudad.

Se propone considerar la incidencia de vacíos urbanos en el desarrollo de políticas públicas de hábitat desde un abordaje sistémico del territorio tomando en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en él. Ello supone incorporar las dimensiones socio-territoriales, económicas, jurídicas y ambientales a las políticas urbanas de la Ciudad.



Figura 3.
Localización de la Comuna 12 en la CABA

4. Caso de estudio:

La traza de la Ex Autopista AU3

4.1. Antecedentes

El contexto histórico en el que se enmarca nuestro caso de estudio es consecuencia de un período de fuerte inestabilidad política, económica y social, que se profundiza en la década del setenta. El último golpe militar y la dictadura que le siguió entre los años 1976 hasta el retorno democrático de 1983, tuvo como uno de sus postulados el llamado “proceso de reorganización nacional”. Mediante una combinación de autoritarismo político, liberalismo económico y exclusión social, buscó poner “orden” tanto a nivel nacional como en los espacios de la ciudad, desplazando a los sectores populares de las áreas centrales, favoreciendo su apropiación por el capital privado, dando origen a una segregación socio espacial que lenta pero sostenidamente fue instalándose en el territorio. En el año 1977 se sanciona y entra en vigencia, en la Ciudad Capital, el actual Código de Planeamiento Urbano⁵ que contiene los instrumentos normativos de todos los aspectos vinculados al ordenamiento urbanístico del territorio de la ciudad. Este Código es la expresión normativa del Plan Director de Buenos Aires de 1962 y constituye el instrumento legal administrativo de dicho Plan para la renovación de la edificación privada (Tercco, 2006). En este sentido, el Código de Planeamiento conforma el instrumento de regulación del sector privado y de inversiones por parte del sector público configurando el modelo de ciudad imperante de la época.

Entre las inversiones públicas se destacan los grandes emprendimientos públicos como los parques recreativos, las escuelas, los ensanches de avenidas, las playas de estacionamiento y las autopistas, denotando estas dos últimas una clara priorización hacia el uso del automóvil privado (Clichevsky, Prevot Schapira y Schneier, 1990). Respecto al transporte y la circulación, el Plan de Autopistas Urbanas de 1978 preveía la construcción de nueve autopistas dentro de la Ciudad de Buenos Aires, aunque sólo se construyeron las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno (Domínguez Roca, 2005). Como señala este autor, si bien el plan retoma propuestas de planes anteriores, en

⁵ Como señala Tercco, el Código de Planeamiento Urbano tuvo varias modificaciones desde su sanción en el año 1977, la última de ellas fue en el año 2000. La construcción de la ciudad contemporánea está normada por un instrumento legal cuyos conceptos corresponden a una ideología urbanística de hace, cuanto menos, 45 años. Por lo tanto, la aprobación de un Plan Urbano Ambiental (mandato constitucional pendiente en la Ciudad), debería abrir la puerta a un nuevo Código de Planeamiento que sería a la vez expresión de la nueva ideología urbanística (o al menos, el nuevo consenso social y político sobre la Ciudad que se pretende) y corrección de errores, anacronismos y puntos cuestionables del Código hoy vigente. (Tercco, 2006)

lugar de considerarlos como elementos de articulación a escala regional, las ve como soluciones para la circulación de la ciudad de Buenos Aires, ignorando los efectos destructivos sobre el tejido urbano (Domínguez Roca, 2005: 9). En particular, con relación a la traza de la Ex AU3 (que atraviesa la Comuna 12), se inicia un período de expropiaciones de las viviendas residenciales con miramiento hacia la futura autopista que, como veremos más adelante y tras el abandono del proyecto, devienen en un área de degradación urbana-ambiental. La modernización autoritaria que caracterizó a este período buscó convertir la Capital Federal en una ciudad residencial y terciaria, donde sólo vivirían sectores medios y medio-altos. De modo que la normativa aplicada expulsó tanto a la industria como a los sectores populares hacia el ámbito del Gran Buenos Aires.

La normativa elitista que el Código propone se articula con la política de erradicación de villas, muchas de las cuales se trasladan al área metropolitana. Como señalan Clichevsky, Prevot Schapira y Schneier, *“la implementación del paquete de medidas a nivel de la ciudad de Buenos Aires conjuntamente con la legislación provincial, empeoraron las posibilidades de los sectores de bajos ingresos de habitar en áreas con padrones mínimos de habitabilidad”*. (Clichevsky, Prevot Schapira y Schneier, 1990: 35).

4.2. La historia de la traza de la Ex Autopista AU3 y el proceso de ocupación

Recorre la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra hasta Puente Alsina sobre el Riachuelo, atravesando 12 barrios⁶ (Figuras 4 y 5). El trazado de la Autopista Central (AU3), que de norte a sur se proponía atravesar la ciudad, formó parte del proyecto integral de autopistas urbanas previsto en el Código de Planeamiento Urbano aprobado en 1977. La traza definitiva junto con los plazos de ejecución escalonados, fueron aprobados durante la última dictadura militar dividiéndola en distintos tramos.

A ese fin, en 1977 se expropió y desalojó una franja importante de inmuebles, terrenos y edificios enteros sin tener en cuenta la identidad de los barrios, las vías de conexión y las particularidades del tejido urbano. Como las expropiaciones comenzaron por el norte, afectaron principalmente zonas residenciales de sectores medios y medio-altos ubicados en la Comuna 12, hasta su finalización en Puente Alsina, al borde del Riachuelo en la zona sur.

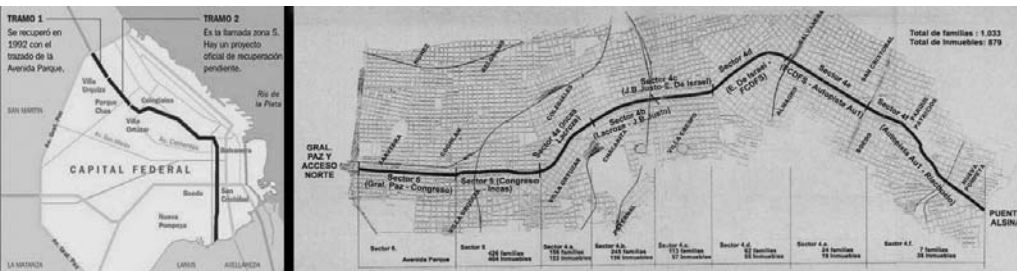
Durante la década del '80, con el retorno del gobierno democrático se abandona el proyecto de construcción de la autopista. Debido a las recu-

⁶ Belgrano, Villa Urquiza, Coghlan, Chacarita, Villa Ortúzar, Colegiales, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

rentes crisis y ajustes estructurales de las dos décadas pasadas, sumadas la vacancia de inmuebles y las consecuencias del Plan de Erradicación de Villas que llevó adelante el gobierno anterior, dio lugar a la ocupación / usurpación y explotaciones irregulares de los inmuebles involucrados.

Figura 4.
Localización traza Ex Autopista AU3 en la ciudad

Figura 5.
Desarrollo traza Ex Autopista AU3 en los distintos barrios de la ciudad



Con la democracia, se vislumbra en los primeros ocupantes que se acercaron a la ex AU3 falta de identificación con el barrio preexistente, una tendencia a ocultar su situación de ocupación “ilegal”, una estigmatización de su condición de pobre en un barrio de clase media y media alta con una alta valorización del parque inmobiliario privado. Este ocultamiento, sumado a las características de la vacancia intersticial de los inmuebles, impidió la posibilidad de generar organizaciones sociales perdurables.

Entre los primeros ocupantes de inmuebles en la ex AU3, se encuentran trabajadores del sector informal, empleados públicos o privados y otros trabajadores formales (algunos calificados) de baja remuneración, que sufrieron procesos de movilidad social descendente. En general, se trata de grupos cuyos bajos ingresos y/o la precariedad ocupacional les impiden acceder a otras alternativas del mercado de la vivienda (Rodríguez, 1996).

Un factor importante para la elección del lugar pareciera estar dado por la cercanía a fuentes de trabajo o a la posibilidad de obtener un empleo en los alrededores reduciendo los costos de transporte entre el lugar de residencia y el de trabajo. Otro factor lo conforma la existencia en el barrio de servicios y equipamiento públicos como escuelas y centros de salud, no siempre disponibles en otras localizaciones (Herzer, 1997).

Las primeras formas organizativas que se generaron entre las familias ocupantes, se efectivizaron dentro de un mismo inmueble habitado (edificio de propiedad horizontal, y/o casas) a través de la organización destinada a atender las necesidades colec-

tivas primarias (mantenimiento del edificio, provisión de servicios, limpieza, etc.). Las relaciones sociales generadas se establecen en espacios físicos restringidos: el mismo edificio o terreno, la cuadra. Como los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, están garantizados por la administración local, los reclamos individuales se orientan a la provisión de los servicios básicos (agua, gas y electricidad) reflejando prácticas particulares y fragmentadas (Herzer *et al.*, 1998). Si bien hay servicios colectivos que están garantizados, el déficit está dado por la irregularidad en la tenencia de los inmuebles con el consecuente temor a los desalojos por parte de los ocupantes.

En la década del noventa, se observa una intensificación de las ocupaciones de casas y departamentos y un avance sobre los terrenos disponibles para ocuparlos con viviendas precarias. Esto trajo aparejadas reacciones de los sectores medios que, en general no se habían manifestado en contra en el período anterior, pero se oponían a la proliferación de villas en su barrio (Herzer, 1997).

En consecuencia, se observa una lógica institucional de degradación. Una lenta pero sostenida degradación entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico, en la cual el abandono del rol Estado juega un papel decisivo (Wacquant, 2007).

4.3. El Programa de Recuperación de la Traza de la EX AU3 y la experiencia organizativa

En 1998 se inicia un nuevo ciclo de organización impulsado por la Legislatura de la Ciudad en el marco de la Ley 8/1998⁷ que obligó a los habitantes a desarrollar cierta organización territorial. A diferencia de los procesos anteriores ningún sector partidario desde el ámbito de la Legislatura o del Ejecutivo intentó hegemonizar el proceso (Herzer *et al.*, 1998).

Al año siguiente se sanciona el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3, creado por la Ley 324. Surge por el esfuerzo de los vecinos ocupantes y frentistas a la Autopista Central y como producto de la labor conjunta entre los diversos actores públicos, privados y del tercer sector. Tiene por objeto rescatar del abandono socio-ambiental y la postergación

7 Artículo 1º - Confórmase una Comisión encargada de formular la solución definitiva para la problemática habitacional de las familias residentes en inmuebles del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires en la traza de la ExAU3.

Artículo 3º - Suspéndense todos los desalojos por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los inmuebles de su propiedad situados en la traza de la ExAU3, hasta tanto la Comisión creada por el artículo 1º de la presente Ley arribe a una solución definitiva para el problema social y urbano del área en cuestión, en el plazo estipulado. La suspensión de desalojos no regirá para aquellos inmuebles ocupados que no tengan destino de vivienda.

urbana durante más de 20 años, a un sector de la ciudad que conjuga situaciones de pobreza crítica y deterioro físico con ocupaciones irregulares, subutilización y abandono de tierras y viviendas de alto valor económico.

Para ello estructura el programa en tres ejes de desarrollo dando un enfoque integral y participativo a la problemática desde la perspectiva del hábitat: a) Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana para valorizar el espacio público y la calidad barrial; b) Plan de Soluciones habitacionales para garantizar la reconstrucción urbana y acompañar el desarrollo social de las familias que habitan en la Traza; c) Plan de Recuperación Patrimonial para movilizar los recursos que representan los inmuebles públicos.

Asume como objetivo primordial, garantizar viviendas definitivas a los beneficiarios a través de múltiples alternativas, reconstruir el tejido social y urbano, y recuperar el patrimonio de los inmuebles que comprenden la ex AU3. Inicialmente el Programa benefició a 1033 familias que ocupaban 879 inmuebles.

A partir de la creación del Programa se verifica un importante nivel organizacional por parte de los vecinos y organizaciones sociales con cierto acompañamiento de las instituciones públicas.

La implementación estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora conformada por diversas áreas del Gobierno de la Ciudad⁸, que fueron modificándose en su composición y funciones así como en su ubicación en el organigrama ministerial, según la importancia asignada a la solución concreta de las problemáticas de hábitat de los “beneficiarios” y del entorno. Asimismo creó una “Comisión Interna de la Legislatura” con representantes de todos los actores para recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo⁹.

La Ley define como “beneficiarios” a las familias ocupantes de las viviendas de propiedad del Gobierno de la Ciudad que cumplan la totalidad de las siguientes condiciones: habiten en la traza desde antes del 6 de agosto de 1996; utilicen los inmuebles para uso de vivienda exclusivamente; perciban un ingreso mensual promedio por grupo familiar no mayor a mil doscientos pesos (1.200), o trescientos (300) pesos mensuales por integrante de familia; no sean propietarios de inmuebles y no hayan sido adjudicatarios de un crédito o subsidio para la adquisición, construcción o refacción de vivienda en forma individual o mancomunada.

Una vez promulgada la Ley, en el año 2000, propuso un plan de trabajo (Cuadro 2) a desarrollar en tres años para el cumplimiento de sus objetivos que incluyó la elaboración del proyecto urbano del sector de estudio ubicado en la Comuna 12, la regularización de la tenencia, el otorgamiento de las soluciones habitacionales y la ejecución de

⁸ Decreto N° 07-GCBA-2001: Integrada por representantes de los siguientes organismos: Secretarías de Hacienda y Finanzas, de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos, de Promoción Social, la Comisión Municipal de la Vivienda y el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Modificado por Decreto N° 1027-GCBA-01.

⁹ Los integrantes de la Comisión representan a los beneficiarios del Programa, a los vecinos que habitan las áreas adyacentes, a vecinos e instituciones vecinales.

las obras de infraestructura en dicho sector. Asimismo estableció la cesación inmediata de los desalojos en contra de los adherentes al Programa y la posibilidad de seguir habitando los inmuebles hasta la solución habitacional definitiva.

Cuadro 2.

Plan de Trabajo propuesto en la Ley 324/2000

<i>Plan de trabajo</i>	Trimestre	Año 2000				Año 2001				Año 2002			
		1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
<i>Diagnóstico socio-habitacional</i>		■	■	■									
<i>Presentación de adhesiones y declaraciones juradas con opción preliminar</i>		■	■	■									
<i>Clasificación de inmuebles</i>					■								
<i>Elaboración del Proyecto Urbano Sector 5</i>						■							
<i>Clasificación de los beneficiarios y ratificación de las declaraciones juradas</i>							■						
<i>Regularización de las condiciones de tenencia y documentación</i>								■					
Plan de soluciones habitacionales (PSH)													
<i>Créditos personales</i>													
<i>Construcción viviendas nuevas</i>													
<i>Venta inmuebles aptos a ocupantes</i>													
<i>Venta de inmuebles desocupados Sector 4 no afectados al PSH</i>													
<i>Evaluación de obras de recuperación urbana del Sector 5</i>													

Desde noviembre de 2001, la Unidad Ejecutora del Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 implementó soluciones habitacionales mediante 4 alternativas que permiten a las familias beneficiarias acceder a una vivienda definitiva:

Alternativa I - Créditos individuales o mancomunados: destinados a la compra de vivienda social por parte de los beneficiarios. El monto acordado fue de \$ 75.000.

Alternativa II - Venta a sus ocupantes de aquellos inmuebles que por sus características edilicias y valores de mercado se adapten a las necesidades y posibilidades de las familias, que no se hallen ubicados entre Av. Congreso y Av. De los Incas, por estar afectados al Plan de Reurbanización (Sector 5-6).

Alternativa III - Construcción de vivienda nueva económica “Llave en Mano” ó “Autogestión” en terrenos baldíos o subutilizados, a través del acceso a un crédito social en el sector 4 de la traza. Se pagan a valor social.

Alternativa IV - Incorporación de suelo y proyectos subsidiados para atender las necesidades de las familias de menores recursos, por medio de **Subsidios para autoconstrucción** –destinados al desarrollo de programas colectivos de autogestión para la autoconstrucción para familias que se encuentren en situación de extrema pobreza– y de **comodato vitalicio** –otorgado a los beneficiarios mayores de 60 años, que se encuentren en situación de extrema pobreza–.

Según datos aportados por el diario Clarín (06/02/2009) obtenidos a través de la Subsecretaría de Planeamiento de la CABA, considerando 500 metros para cada lado del área de la traza en el Sector de análisis, se observa una variación intercensal (1991 - 2001) negativa de -3.693 habitantes (-8%), caso único en la Ciudad.

4.4. El Proyecto 2003

Tal como determina la Ley 324 el Sector denominado 5 de la Traza que abarca 15 manzanas, ubicadas en los barrios más residenciales, será objeto de una intervención urbana de rezonificación y reestructuración.

El proyecto urbano presentado por el Poder Ejecutivo en la Legislatura apuntaba a una renovación integral de la zona, contemplando la reestructuración y recalificación del espacio público, la recuperación de la transversalidad del sector y la generación de una imagen urbana que asegure la identidad futura de esta franja de la ciudad (Figura 6). Por otro lado desafectaba de la zonificación Distrito RUA (Urbanización autopista) a los sectores de las manzanas innecesarios para el proyecto, afectándolas a Distrito R2b1¹⁰ (uso residencial de vivienda con comercio y equipamiento local).

El proyecto preveía una avenida con boulevard central y ensanche de veredas; la organización de plazas con ubicación en el extremo norte; zonas de renovación urbana para la reestructuración vial; la inclusión de nuevos equipamientos comunitarios de escala barrial y urbana en las avenidas transversales; el tendido de las infraestructuras necesarias; y un amanzanamiento, división parcelaria y normas urbanísticas que articulen el tejido existente con una nueva calificación del espacio público, en pos de generar una nueva identidad.

Asimismo, establecía mecanismos para el fraccionamiento, la subdivisión y la venta de las parcelas, marcando los modos de gestión y financiamiento económico para la realización tanto de la operación urbanística como para la respuesta a las necesidades de los beneficiarios.

Al no ser tratado por la Legislatura durante los dos años posteriores a su presentación, el Proyecto perdió estado parlamentario.

¹⁰ Zona destinada al uso residencial con alto grado de densificación y consolidación, en la cual se admiten usos compatibles con la vivienda. Se permite un Factor de Ocupación Total máximo de 1,6; permitiendo en el centro libre de manzana construcciones habitables hasta un plano horizontal ubicado a más de 3,50m del terreno natural.

Figura 6.

Rezonificación y renovación urbana. Sector 5. Vista general del proyecto terminado (2003)



Fuente: www.buenosaires.gov.ar

4.5. Las alternativas de vivienda 2001-2007

No obstante la falta de aprobación del proyecto urbano, a fin de dar solución a las diferentes alternativas habitacionales, en particular la Alternativa “Llave en Mano”, el gobierno construyó, a través del organismo encargado (Instituto de Vivienda de la Ciudad - IVC), en terrenos de la traza fuera del Sector 5, varios edificios de vivienda multifamiliares, a ser abonados con créditos flexibles a largo plazo (Figuras 7, 8, 9 y 10). Las imágenes que siguen corresponden a algunas tipologías de vivienda construidas por el IVC. Se trata de viviendas de planta baja y dos pisos, sin ascensor, con muy buenas terminaciones a fin de evitar grandes erogaciones posteriores en mantenimiento. No hemos obtenido respuesta sobre si las viviendas fueron adjudicadas a los “beneficiarios” en concordancia con la definición establecida en la Ley 324 respecto de los ingresos familiares.

Figuras 7 y 8.
Giribone 1330 (27 viviendas)

Figura 9. Estomba 1148/1156
Figura 10. Giribone 840 (7 viviendas)



Alternativa III: “Llave en mano”

Fuente: Fotos de archivo CEHyV - Marzo 2009.

Respecto de los “Subsidios para autoconstrucción”, en la práctica funcionó como autogestión asistida, ya que los subsidios se entregaron en materiales, herramientas y asesoramiento técnico y social provisto por el Estado. La contrapartida de los beneficiarios fue el aporte de su mano de obra para la construcción de las viviendas. El total de familias involucradas es de 39 distribuidas en 7 edificios realizados a partir del 2001 (Figuras 11 y 12). Las imágenes corresponden a viviendas autoconstruidas. Se verifica un avance lento en cumplir con el objetivo de solución habitacional, ya que los primeros edificios fueron una prueba piloto en la gestión entre los grupos destinatarios, los técnicos y funcionarios involucrados, pero en términos sociales, poner en funcionamiento esta alternativa de movilización y confiabilidad de las familias involucradas significó revalorizar el trabajo y la capacidad de organización.

No obstante, queda el interrogante sobre el impacto de los cambios de gestión en las obras en ejecución. En particular, observamos que los edificios realizados bajo esta modalidad ya están habitados sin sus correspondientes terminaciones y habilitaciones, profundizando el deterioro de las condiciones de habitabilidad que se supone, este tipo de vivienda debería resolver.

Como parte de las soluciones definitivas, durante el año 2007, el gobierno se planteó construir 84 viviendas distribuidas en 5 terrenos (Figura 13). No obstante, a marzo del 2009, no se verificaron avances en la construcción de las diferentes obras planteadas por alternativa.

Tanto las características de la traza tan dilatada en el espacio, la ubicación de los inmuebles ocupados –en general, separados unos de otros–, como la permanente necesidad de ocultar la condición de ocupantes y de asimilarse a sus vecinos continúan constituyendo un ámbito socialmente heterogéneo.

Respecto de la solución a la problemática habitacional, el escaso resultado cuantitativo logrado distó mucho de los enunciados en el Programa original. Si bien se verificaron algunos intentos por agilizar el sistema de otorgamiento de créditos, lo cierto es que en el resto de las alternativas los organismos de gobierno involucrados no cumplieron los objetivos propuestos.



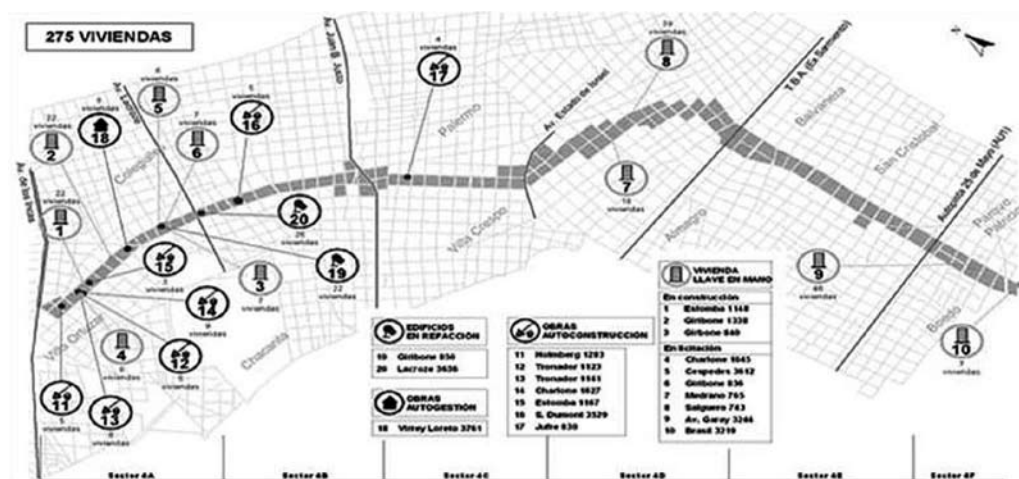
Figura 11.
Estomba 1167.
Edificio habitado
sin terminar

Figura 12.
Tronador 1123.
Edificio habitado
sin terminar

Alternativa IV: “Viviendas autoconstruidas”

Fuente: Fotos de archivo CEHyV - Marzo 2009.

Figura 13.
Plano licitación nuevas obras (2007)



Fuente: www.buenosaires.gov.ar

4.6. Proyecto 2008. La gestión del gobierno local

La nueva administración comunal, asumida en diciembre del 2007, fijó prioridades para su gestión respecto de tres situaciones que verificaron en la traza: urbana, jurídica y social, en particular en el Sector 5.

Respecto de la traza urbana tomaron como premisa la necesidad de realizar un proyecto urbanístico, como lo exige la Ley 324, debido a que la mayoría de los terrenos “están fuera de norma”¹¹. Esto implica la desocupación de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, contando con modalidades que contemplen la situación social de emergencia habitacional.

Es así que el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1165/2008, de septiembre de 2008, requiere la desocupación de los inmuebles de pertenencia de la Ciudad para afectarlos a otro destino distinto al de vivienda de sus ocupantes, lo que requiere su desocupación para el avance de los proyectos urbanísticos de la zona.

¹¹ Exposición Dr. Regazzoni, Coordinador Unidad ejecutora EX AU3, ante la Comisión de la Legislatura de la C.A.B.A. 19/8/2008.

Dichos proyectos urbanos tienen como objetivo reconvertir el área degradada, la renovación integral de la zona, la reestructuración y recalificación del espacio público, la recuperación de la transversalidad del sector y la generación de una imagen urbana que asegure la identidad futura de este sector.

A fin de implementar la desocupación, dispone un Régimen Especial de Prestaciones no reintegrables para los ocupantes de los inmuebles del Sector, según sean considerados como “beneficiarios” y “no beneficiarios y/o intrusos”. Para su acceso deberán desocupar y restituir el inmueble, así como la renuncia a toda acción o derecho que pudiera asistirles contra el Gobierno de la Ciudad.

El Decreto establece que el proyecto urbano previsto deberá contemplar el reintegro de la inversión ocasionada por el otorgamiento de las Prestaciones, a través de la disposición de los inmuebles recuperados.

En forma paralela al Decreto citado, el Poder Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley de Rezonificación del Sector, para la recuperación del área, procurando la sinergia necesaria entre los organismos de gobierno con las organizaciones vinculadas a dicha área. Plantea la plataforma normativa indispensable para la recuperación urbanística del área a través de un amanzanamiento, división parcelaria y normas urbanísticas que articulan el tejido existente con una nueva calificación del espacio público, en pos de generar una nueva identidad. Para ello propone mecanismos para el fraccionamiento, la subdivisión y la venta de las parcelas, estableciendo los mecanismos de gestión y financiamiento económico para la realización tanto de la operación urbanística como para la respuesta a las necesidades de los beneficiarios.

Como elemento distintivo se plantea un gran espacio verde de uso público, con circulación vehicular de escala barrial y edificación de altura fija en un paisaje urbano ordenado “que no sature visualmente al desplazamiento vehicular”. Establece el carácter del Sector como “Distrito de desarrollo urbano integral” a denominar “Barrio Parque Donado Holmberg”, de tejido y morfología urbana homogéneos e integrados a su entorno con usos residenciales, educativos, culturales, deportivos, esparcimiento y espacio verde de uso público.

El Proyecto no admite englobamientos ni subdivisiones, la morfología será de edificios entre medianeras de una altura máxima y continua de 12 metros, con un retiro de 3 metros para la construcción de un nivel más (Figura 14).

En una entrevista publicada en el diario *Clarín* el 6/2/2009, fuentes del Ministerio de Desarrollo Urbano, que lleva adelante la implementación del programa y el proyecto urbano, explicitaron que no se permitirá la especulación inmobiliaria, más aún, que “*habrá solo edificios de planta baja, tres pisos y dos más retirados de la línea de frente. No podrán ser edificios de lujo sino de clase media. Un 5% de las unidades quedará para el Instituto de Vivienda*”¹². Queda un vacío normativo entre la propuesta presentada y el discurso oficial.

12 Entrevista al Subsecretario de Planeamiento Urbano, arquitecto H. Lostri. Publicación diario *Clarín*, 6/2/2009.

La búsqueda de un orden capaz de armonizar el espacio vacante con las preexistencias externas e internas al mismo, debiera ser uno de los retos más reveladores de las capacidades de la propuesta de un proyecto urbano sustentable. Ello implica propiciar un espacio consensuado que incorpore las voces de todos los actores, a los efectos de garantizar no sólo la apropiación del proyecto por parte de todos los involucrados, sino fundamentalmente su sustentabilidad en el tiempo.

Figura 14.
Rezonificación Ex AU3. Sector 5. Vista general del proyecto (2008)

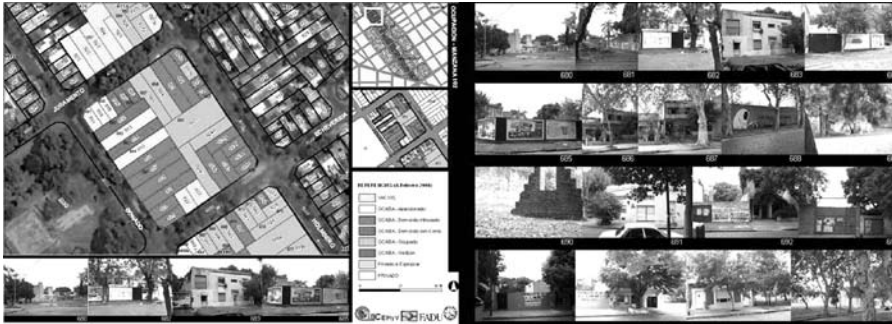


Fuente: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto de Ley.

4.7. Situación a febrero de 2008

A esa fecha la zona permanecía social y físicamente degradada. En ella convivían bolsones de pobreza que habitaban inmuebles en condiciones de precariedad –expropiados por demoler–, con un entorno residencial consolidado de alto valor inmobiliario (Figura 15). Para liberar definitivamente la traza quedaba aún por resolver la situación habitacional en el 33% de los predios. Ello compromete a casi el 50% de las familias del sector que han elegido diferentes variantes de acuerdo a la alternativa de acceso a la vivienda seleccionada, todas fuera del área de intervención. Grupos de familias organizadas en cooperativas para poder acceder a la vivienda en forma mancomunada, aún continúan en situaciones irregulares respecto del otorgamiento del crédito. Algunos edificios realizados por autoconstrucción asistida ya se han habitado, licitándose algunos nuevos, con tiempos reales muy distantes con los planteados en el Programa.

Figura 15.
Características de ocupación de una manzana



Fuente: Proyecto UBACyT A751.

Tras 8 años de aplicación de la Ley, siendo 266 las parcelas ubicadas en el Sector 5, la conformación del área a intervenir, desagregada según características de ocupación de los inmuebles afectados, era la siguiente:

Cuadro 3.
Tipo de ocupación predios Sector 5 de la Traza EX AU3

<i>Tipo ocupación</i>	Porcentaje
<i>Lotes vacíos parquizados</i>	36 %
<i>Lotes vacíos abandonados con malezas y escombros</i>	5 %
<i>Lotes vacíos demolidos intrusados</i>	12 %
<i>Lotes ocupados con construcciones de gestión de gobierno</i>	11 %
<i>Lotes ocupados con construcciones originales sin demoler</i>	33 %
<i>Lotes ocupados con inmuebles a expropiar</i>	3%

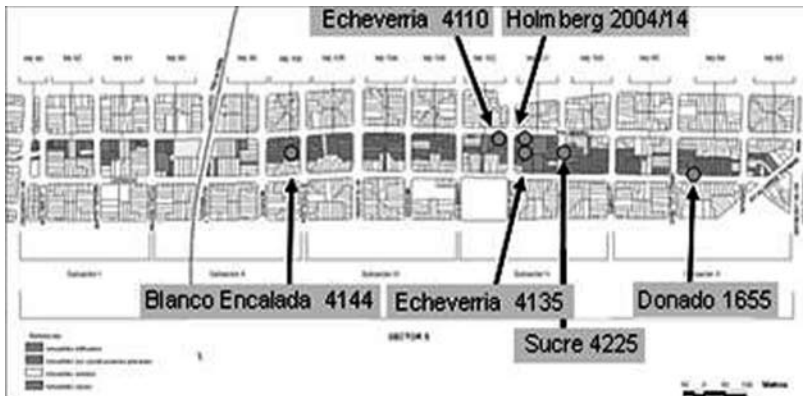
Fuente: elaboración propia en base a relevamientos de campo. Febrero 2008.

4.8. Últimas demoliciones a Enero 2009

La puesta en marcha del Plan por el nuevo gobierno municipal, sobre un total de 266 parcelas, considerando desde los inicios en el año 2000, hasta enero del 2009, dio como resultado la liberación de 181 parcelas. De estas, 73 fueron demolidas total o parcialmente. Resta resolver la situación de 85 lotes.

En agosto de 2008 fueron demolidas 7 parcelas del Sector 5, con la colaboración de distintos organismos municipales y de la contratación de empresas privadas para acelerar los procedimientos. (Figuras 16, 17, 18 y 19). En todos los casos, los predios liberados fueron alambrados para evitar nuevas ocupaciones. De este modo, se avanzó en el acondicionamiento del sector para la ejecución del “Plan de Rezonificación y Renovación Urbana”.

Figura 16.
Plano de la Traza con las demoliciones realizadas durante Agosto 2008



Fuente: www.buenosaires.gov.ar

Figuras 17, 18 y 19.
Viviendas en demolición, con terreno libre y con cerco de cierre de seguridad para evitar intrusiones.



Fuente: fotos de archivo CEHyV - Marzo 2009.

Como resultado de lo expuesto, se desprende que este proyecto urbano refleja un modelo de gestión política de arriba-abajo que no contempla la participación ciudadana ni el consenso de los habitantes de la Traza que, lejos de ser parte del problema a resolver y “expulsar”, se plantean ser parte de la solución a implementar. En ciudades como las nuestras, donde existe un acuciante problema de acceso a la vivienda, la experiencia en liberar tierras sin un uso definitivo o la espera de normativas especiales facilita la ocupación ilegal sin condiciones mínimas de habitabilidad y presiona a los gobiernos a dar soluciones habitacionales sin políticas sociales compensatorias suficientes.

Por otro lado, si bien el Programa de Recuperación de la traza en su letra contemplaba una solución integral a la problemática, lo cierto es que a 10 años de iniciado, el Estado no ha podido cumplir con los compromisos originales asumidos. En este sentido, no se han concretado las acciones destinadas a transformar la situación de precariedad habitacional inicial de la población beneficiaria, para mejorar sus condiciones de vida con la consecuente degradación progresiva del área de intervención.

Esta incapacidad pública para llevar adelante políticas de gestión urbana que demandan tiempos de ejecución más realistas, fomentan por omisión, la fragmentación social y la convivencia de bolsones de pobreza con bolsones de riqueza privada.

4.9. El debate parlamentario frente a las políticas del Estado

En el ámbito de la Legislatura, se constituyó la Comisión Interna de Control y Seguimiento de la Ley 324/ 99, formada con representantes de todos los actores. Tuvo como objetivo recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo. Fue el organismo en el que se debatió la marcha e implementación del Programa. *En la práctica funcionó como un organismo deliberativo, de reunión bimensual, pero no vinculante con las acciones que implementó el Ejecutivo.* Los mecanismos de funcionamiento se basaron en debates abiertos, en los que, previa exposición de los representantes del Ejecutivo con funciones dentro del Programa, todos los actores involucrados podían efectuar preguntas a las autoridades.

Varios temas cobraron importancia en las 2 sesiones llevadas a cabo en enero y abril del 2009, previo a la sanción y promulgación de la Ley:

- Legalidad y legitimidad del Decreto 1165/2008. Acciones de Amparo sobre el mismo. Frente al avance del Ejecutivo en la desocupación del Sector 5, el Presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura presentó una acción de amparo con el objeto de detener la implementación de las acciones.
- Pertinencia de una encuesta llevada a cabo por el Poder Ejecutivo para conocer el grado de aceptación de las acciones que se están realizando en el Sector.

Ello implica la validación y legitimidad de los procedimientos que el Ejecutivo implementa a través de acciones que no contemplan el consenso, la pluralidad y la representatividad.

- Reclamos de los diferentes actores frente a la implementación del Decreto o por la falta de cumplimiento de las acciones estipuladas en la Ley. Si bien se verifica la participación de representantes (vecinos y habitantes de la traza), no se generan acciones vinculantes con el Ejecutivo que deriven en propuestas de acción conjunta. *“Como refiere Jiménez, es el ámbito de confrontación entre los vecinos propietarios y los vecinos ocupantes, donde se expresan los prejuicios hacia los ocupantes, diferencias sobre la condición de ciudadanos, deseos de inclusión ciudadana, diferentes visiones del significado que posee para los actores el tener la casa propia”.*

Esta modalidad pone de relieve la poca capacidad que tienen los gobiernos locales para tender ámbitos de gestión para la toma de decisión sobre lo público. A lo largo de todo el proceso de construcción del caso de estudio, desde la conformación de la Unidad Ejecutora hasta la actualidad, pareciera que las voces de los beneficiarios y ocupantes de la traza no son tomados en cuenta por quienes realizan las gestiones de gobierno.

Por otro lado, la redefinición constante de las formas participativas de los beneficiarios y ocupantes y la poca perdurabilidad en el tiempo de estos procesos de organización social, impiden la generación de actores colectivos de peso con poder de negociación en los procesos de gestión ante el gobierno local.

Es en el marco de ese proceso, que surge la necesidad de construir una ciudad democrática, una ciudad “para todos”, contrapuesta a la dinámica expulsora del capital, donde el suelo se convierte en una mercancía. Es así que se contraponen al menos estos dos modelos: la ciudad como estructura que sirve para el negocio y, por el otro, la ciudad como ámbito donde los habitantes son sujetos de derecho.

En el ámbito de los gobiernos locales, pareciera que el paradigma tradicional de gobierno se cierne a un proceso donde los políticos deciden y la administración ejecuta y para que esto funcione, necesita de un sector público organizado del modo más racional posible.

5. Reflexiones a modo de cierre

Sucesivos gobiernos municipales han mostrado poco interés por impulsar una renovación de las áreas urbanas deterioradas, puesto que implementar políticas de renovación y ordenamiento, requieren básicamente consenso y continuidad de la gestión.

Se hace necesario establecer líneas de acción desde el ámbito municipal, que contribuyan al tratamiento de los vacíos urbanos desde una visión de un futuro sustentable. En este sentido se considera fundamental promover una “sustentabilidad urbana” de manera de estimular la ocupación de lotes disponibles en las áreas donde ya exista una infraestructura apropiada, mediante una legislación que establezca el uso y ocupación de los mismos, penalizando, ya sea a través de impuestos o tasas, su vacancia.

No existe en el resto del ámbito de la Ciudad la cantidad, ubicación e integración de suelo en las condiciones analizadas para realizar un proyecto urbano de la magnitud descrita, o visto, desde otro ángulo, para la conformación de un *banco de vacíos urbanos* que regule y planifique con equidad, la función social de la propiedad.

No obstante, los distintos modos de producción de la vivienda determinan el proyecto urbano no sólo en términos de densidad, sino también en el grado de sustentabilidad social del mismo. Esto significa incorporar a su estrategia cambios referidos a la gestión de suelo urbano y de vivienda. Del análisis surge que esta forma de gestionar el hábitat guarda estrecha relación con los instrumentos de política que el gobierno local diseña e implementa y con las capacidades y posibilidades que los propios involucrados tienen para articular sus demandas.

Luego de más de 30 años de iniciado el proyecto de la Ex Autopista AU3, los bajos resultados alcanzados se reflejan en escasos impactos para la población beneficiaria y de modificación del área de estudio, dando cuenta de la necesidad de promover cambios integrales que mejoren la capacidad y la calidad estatal en el diseño e implementación de políticas de gestión urbana. Ello implica no sólo un cambio institucional en la agenda pública, con la futura incorporación real de los gobiernos comunales a la esfera de toma de decisiones y la consiguiente descentralización de recursos para posibilitar su intervención; sino también un rol activo en el ejercicio de construcción de ciudadanía por parte de la sociedad civil para legitimar los procesos de desarrollo promovidos desde el órgano central de gobierno.

Las intervenciones pasibles de realizar, deberían ser consensuadas con la participación de todos los actores involucrados para alcanzar un modelo de desarrollo de ciudad con inclusión, mejorar el espacio público y la calidad de vida de los ciudadanos en desmedro de las especulaciones inmobiliarias sobre el uso del suelo, que sólo persiguen un interés económico sectorial. El Estado cuenta con instrumentos de redistribución de la renta urbana que debería aplicar de manera más justa a fin de garantizar la equidad social.

En nuestro caso de estudio existió un nivel organizacional entre los vecinos “beneficiarios” y las organizaciones no gubernamentales de la comuna, cuya presión hacia las instituciones públicas devinieron en la creación del Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3. Lamentablemente estas formas organizativas tuvieron un bajo nivel de institucionalización y sucumbieron en el tiempo. A ello se suman los plazos en los períodos de gestión del estado, que no permiten continuidad en las políticas públicas

e inciden en los procesos de control y regulación de los usos del suelo. No obstante, las familias se encuentran arraigadas, habiendo construido lazos más allá de los límites de la traza, a través de la escolaridad de sus hijos, el uso del equipamiento y el espacio público. En este sentido, como sostiene Cravino, el espacio barrial es construido por medio de las relaciones de múltiples actores que implican valoraciones identitarias, sociales, de status y afectivas. Los límites de los barrios son definidos y redefinidos socialmente en el juego de relaciones con el resto de la ciudad. Las fronteras físicas no son neutrales, en algunos casos operan como nexos entre diferentes barrios y en otros como barreras simbólicas que todos los actores reconocen (Cravino, 2006: 130).

En la actualidad, los resultados alcanzados reflejan un fuerte deterioro sobre el tejido social y la estructura físico-espacial del territorio. Ya sea producto de la falta de interés y/o incapacidad política por llevar adelante políticas de gestión urbanas planificadas en un lapso de tiempo concreto, como a la debilidad en los mecanismos de control de la sociedad civil que ofician de garantes para el cumplimiento de los tiempos proyectados, ambos denotan una fuerte debilidad institucional que debiera subsanarse en pos del bienestar general y el fortalecimiento de la democracia. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en un proceso de mercantilización del área de intervención, en un *laissez faire* que incorpora los capitales privados a la reforma urbana sin una articulación con la gestión estatal y el consenso de la sociedad civil como contrapartida, utilizando dicho capital estos lotes vacantes como una reserva futura que impacta nuevamente en el paisaje urbano como vacíos que deterioran el entorno.

En este sentido creemos que la creación de un *banco de vacíos urbanos* de la Ciudad de Buenos Aires, podría constituir una herramienta de gestión social de la propiedad, siempre y cuando se lo constituya como un órgano autónomo y con capacidad propia para la gestión de inmuebles y vacíos urbanos en el ámbito de la ciudad, que fortalezca la intervención pública, no restringiéndose solamente a la autorización o impedimento en el uso del suelo; que asegure la legitimidad de las propuestas de planeamiento, a través de su difusión pública y de los procesos participativos con los ciudadanos.

Registro bibliográfico

Cavalieri, M. y otros
"Gestión Social de Vacíos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un caso de estudio".
Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 6, n° 6, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 59-87).

Bibliografía

Arditi Karlik, Clara; Carrasco Pérez, Gustavo; Jirón Martínez, Paola; Sepúlveda Ocampo, Rubén (2007): "Gestión del suelo urbano y vivienda social. Elementos para una discusión". Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Serie Documentos de trabajo Nro. 1.

Borthagaray, Juan Manuel; Nistal, María A.; Wainstein-Krasuk, Olga; Gerscovich, Alicia; Cavalieri, Mariana (2006/2009): "Hacia la gestión social de vacíos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" Proyecto UBACyT A 751 (2006/2009). Colaboración en la producción del material gráfico: Dietrich, P. y Ajhuacho, R.-CIM-. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina.

Clichevsky, Nora (1999): "Tierra vacante en Buenos Aires: Entre los loteos populares y las áreas exclusivas." Lincoln Land Institute. En: International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Río de Janeiro, Brasil, 16 - 30 April, 1999.

——— (2000): "Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los 'loteos populares' y las 'áreas exclusivas'". Clichevsky, Nora (comp.) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Cambridge, Mass.: Lincoln Center.

Clichevsky, Nora; Prevot Schapira, Marie France; Schneier, Graciela (1990): "Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno", Cuadernos del CEUR, Centre de Recherche et de Documentation sur l' Amerique Latine Paris (CREDAL), nro. 29. ISSN 0326-1417.

Cravino, María Cristina (2006): "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana". Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

Charline, Claude (1991): "Le regeneration urbaine". Paris, France.

Decreto N° 1655/08. Régimen Especial de Prestaciones en el tramo 5, Traza de la Ex AU3. Bs. As. 30/9/2008.

Domínguez Roca, Luis (2005): "Planes Urbanos y transportes en la ciudad de Buenos Aires". Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito legal: B.21.741.98 Vol. IX, núm. 194 (112), 1 de agosto de 2005. www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-112.htm

Durand Lasserre, Alain; Pajoni, Raúl (1993): Managing the access of the poor to urban land: new approaches for regularization policies in the developing countries. Mexico City: Urban Management Programme Symposium, World Bank - United Nations Development Programme - United Nations Centre for Human Settlements.

Fausto, Adriana; Rábago, Jesús (2001): "¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?" México. Boletín CF+S 21. El pasado es un país extraño. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>

Gorelik, Adrián (2004): "Para una agenda política de reformas urbanas", en *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Siglo XXI Editores Argentina, Capítulo 10, págs. 207-224.

Guebel, Claudia (2005): "La experiencia de autoconstrucción de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires. 3er. Encuentro Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina. Pp. 199-209.

Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Lanzetta, Máximo; Rodríguez, Carla; Redondo, Adriana (1998): "Asentamientos y barrios en transición: Las organizaciones sociales y sus intentos para consolidarlos", Ponencia presentada en las

III Jornadas Internacionales Sociedad y Estado: La reconstrucción de la esfera pública. CEA - UBA.

Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Lanzatta, Máximo; Lago, Silvia; Redondo, Adriana; Rodríguez, Carla (1997): "Aquí, esta todo mezclado..." Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 4 (Oct. - Dic., 1997), pp. 187-217. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.jstor.org/stable/3541129> Accessed: 28/07/2009 13:41

Leyes C.A.B.A. 8/1998; 324/1999; 1555/2004, 1777/2005, 470/2000, 449/2000, 1251/2003; 3396/2009.

Mignaqui, Iliana; Elguezábal (1997): "Barrios cerrados y fragmentación espacial. Hacia un nuevo modelo socio-cultural de producir y consumir la ciudad", en *Revista Distrito 2*, N° 34, CAPBA, Bs. As.

Novillo, Pablo: "En Villa Urquiza sacan a ocupantes de casas tomadas y las demuelen". En línea. 2009 (fecha de consulta 6 de febrero, 2009). Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/02/06/um/m-01853429.htm>

Página web: www.buenosaires.gov.ar

Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (2005): Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, 2005. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU-UBA (1999): "90 años de vivienda social en Buenos Aires". Ediciones Gaglianone. Bs. As. Argentina.

Proyecto de Ley Rezonificación ex AU3. Bs. As. 25/9/2008

Reese, Eduardo (2005): "Políticas públicas, normativas y mercados de suelo", Ponencia Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano - posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo de 2005.

Regazzoni, Carlos (19/8/2008): Exposición ante la Comisión de la Legislatura de la ciudad de Buenos Aires. www.buenosaires.gov.ar

Rodríguez, María Carla (1996): "Soluciones que involucran a todos? El caso de la ExAU3: análisis de un proceso de gestión". *Nuevo espacio. Revista de Sociología*. Año 3, número 3. Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires, 95-113 pp.

Sassen, Saskia (2007): *Los espectros de la globalización*. FCE, Buenos Aires, primera reimpresión en español.

Smolka, Martim (2005): "El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina; conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos". Ponencia Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano - posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo de 2005. Argentina.

Tercco Mario L. (2006): "Cómo cambiar de una vez por todas el ya agotado (y además confuso) Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires. Apuntes para una normativa urbana", en *Café de las ciudades, Planes de las ciudades*, año 5, número 47, septiembre 2006. www.cafedelasciudades.com.ar/planes_47.htm

Wacqant, Loic (2007): *Los condenados de la ciudad. Ghetto, periferias y Estado*. 1er Ed. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.