

“Hacia la Gestión Social de Vacíos Urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un caso de estudio”¹

Gerscovich, Alicia; Cavalieri, Mariana; Krasuk, Olga

RESUMEN

Las transformaciones socio-territoriales que afectan a la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana desde hace más de una década, devienen en una ciudad fragmentada donde conviven, paralelamente, diferentes formas de acceso a la infraestructura básica, vivienda, salud y/o educación, de acuerdo al tipo de actores que se trate. Mientras una franja de la población goza de los beneficios de habitar en la ciudad legal, existe otro grupo excluido del mercado formal, que sólo logra reproducirse materialmente mediante estrategias de supervivencia en la ciudad informal.

Nuestro punto de partida son los “**vacíos urbanos**”. El caso de estudio es una Comuna de la Ciudad y consideraremos 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, incorporando las dimensiones socio-territoriales, económicas, jurídicas y ambientales a las políticas urbanas.

Se propone 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, en desmedro de una lógica de mercado de suelo que conlleva a la especulación.

Palabras claves: Vacíos urbanos, gestión social, acceso a suelo urbano

RESUMO

As transformações socioterritoriais que afetam a cidade de Buenos Aires e sua região metropolitana há mais de uma década, criaram uma cidade

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-. Cuenta con la colaboración en la producción del material gráfico de las arquitectas Dietrich, P. y Ajhuacho, R.-CIM-. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

fragmentada onde convivem paralelamente, diferentes formas de acesso à infra-estrutura básica, à habitação, saúde e/ou educação, de acordo ao tipo de atores que intervenha. Enquanto uma faixa da população usufrui dos benefícios de viver na cidade legal, existe outro grupo excluído do mercado formal, que só consegue se reproduzir materialmente através de estratégias de sobrevivência na cidade informal.

Nosso ponto de partida são os “**vazios urbanos**”. O caso de estudo é uma Comunidade da Cidade de Buenos Aires, localizada, e se propõe considerar a incidência de vazios urbanos no desenvolvimento das políticas públicas de habitação a partir de uma abordagem sistêmica do território levando em conta a multiplicidade de atores que nele intervém. Isso pressupõe incorporar as dimensões socioterritoriais, econômicas, jurídicas e ambientais às políticas urbanas da cidade.

Propõe-se inserir na agenda pública a criação de um “banco de vazios urbanos” como matéria-prima essencial para os organismos definidores de políticas públicas integradoras da cidade, a fim de regular com equidade a função social da propriedade, debilitando uma lógica de mercado de solo urbano que leva à especulação.

Palavras chaves: Vazios urbanos, gestão social, acesso ao solo urbano.

INTRODUCCION

Las transformaciones socio-territoriales que afectan a la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana desde hace más de una década, devienen en una ciudad fragmentada donde conviven o coexisten, de manera paralela, diferentes formas de acceso a la infraestructura básica, la vivienda, salud y/o educación, de acuerdo al tipo de actores que se trate.

Mientras por un lado, una franja de la población goza de los beneficios de habitar en la ciudad legal existe otro grupo, excluido del mercado formal, que sólo logra reproducirse materialmente mediante estrategias de supervivencia en la ciudad informal. Uno de los indicadores que refleja esta polarización es el acceso al suelo urbano.

En este sentido, podemos tomar la construcción de la ciudad, como expresión de los conflictos de clase de los actores sociales que intervienen en

un determinado territorio, en este caso de estudio, la Ciudad de Buenos Aires (CABA).

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, Claude 1991). No se considera como vacío urbano de intervención a las áreas que estén afectadas a usos de protección ambiental o uso público.

Los vacíos son elementos integrales de los mercados de tierras de las ciudades que afectan las políticas fiscales y a la sociedad en general. Un manejo eficaz de la tierra vacante podría provocar mejoras en las tierras urbanas fomentando la equidad social.

Nuestro país detenta falta de marcos jurídicos regulatorios y políticas explícitas para tierra 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.

Se toma como caso de estudio a la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires, ubicada en su borde noroeste y 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.

Entre los objetivos que nos proponemos, se encuentra el de instalar en la agenda pública y propiciar la creación de un “**Banco de vacíos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires**” mediante la disposición de inmuebles subutilizados y tierras vacantes, considerados espacios remanentes a la dinámica urbana, en particular tomando como caso de estudio un sector de la traza de la ex autopista central -AU3-, ubicado principalmente en la Comuna 12.

Esperamos que la creación de este banco de vacíos urbanos y su implementación, puedan servir de insumo, no sólo coyuntural sino también en el mediano y largo plazo, para los organismos decisores de políticas públicas en la gestión y planificación de políticas (**urbanas y sociales**) integradoras de

la ciudad, regulando con equidad la función social de la propiedad para garantizar el acceso al suelo de todos los ciudadanos, en desmedro de una lógica de mercado de suelo que fácilmente conlleva a la especulación.

Otros objetivos secundarios son la promoción del debate público sobre la necesidad de instrumentar la **conversión de suelo ocioso** o subutilizado en suelo urbano dentro de la jurisdicción municipal; promover la reflexión en los estamentos correspondientes de la necesidad de movilizar suelo urbano; incorporar las **dimensiones social, económica y ambiental** a las políticas urbanas y por último, incorporar **criterios proactivos** en el modo de abordar el territorio como escenario complejo con actores diversos.

TRANSFORMACIONES URBANAS EN LA CIUDAD GLOBAL

Desde hace poco más de una década, asistimos a una transformación socio espacial de los territorios locales como consecuencia de los avances de la globalización, siendo justamente las ciudades, las que ocupan un lugar estratégico en el desarrollo de nuevas relaciones sociales que se configuran dentro del escenario global.

Los avances de las tecnologías de información y comunicación (TIC), la reducción de los costos de transporte, el desarrollo de servicios, de polos tecnológicos, de centros de finanzas internacionales, entre otros, ofrecen un sinnúmero de oportunidades de negocios, impactando en la configuración de las ciudades y sus economías locales.

La ciudad debiera ser el escenario ideal para la construcción y el fortalecimiento de alternativas políticas y de gestión socialmente incluyentes e innovadoras (Gorelik; 2004). Sin embargo, la incorporación del escenario global al espacio local encuentra, como cara negativa, una mayor segregación espacial y polarización social. La segregación espacial responde a las formas de organización del territorio, la localización de las inversiones en los centros urbanos y a la dinámica productiva (Arditi, Carrasco, Jirón y Sepúlveda 2007). Con relación a la configuración residencial se diferencian cada vez más los espacios para los sectores más pobres y más ricos de la sociedad, e incluso para los sectores de ingresos medios.

Asimismo la polarización social, dependerá también del grado de adaptación (mayor o menor) y acceso que los ciudadanos tengan sobre las

nuevas demandas que genera la ciudad global, cada vez más conectada a los centros de finanzas internacionales y en la especialización de los servicios asociados a ello (contables, jurídicos, financieros, etc.).

Los comienzos de la década del 90 constituyen un punto de inflexión respecto de las políticas urbanas que impactan en la configuración de la ciudad. Se observa el pasaje del “urbanismo reglamentario” hacia la implantación de un modelo “estratégico”, operacional y fragmentario –sin el acompañamiento adecuado de un marco jurídico- en el planeamiento de la ciudad, siendo el casco céntrico el área prioritaria para ese desarrollo estratégico. Se mencionan a modo de ejemplo, la renovación de Puerto Madero, la privatización del predio que corresponde a la Ciudad Deportiva de la Boca en Costanera Sur, la construcción de nuevas vías rápidas. (Mignaqui-Elguezábal, 1997).

Simultáneamente en el año 2000, desde el gobierno municipal se conforma la Corporación del Sur Sociedad del Estado, con poder de decisión en parte de la zona sur (15 barrios) de la ciudad, siendo uno de sus objetivos privatizar tierras públicas¹. De esta manera la Corporación, a través de iniciativas de promoción inmobiliaria, “*va librando a la inversión privada el patrimonio que el poder público reunió históricamente en la zona*” (Gorelik, Ob. Cit, pág. 237). Con estas políticas se cae en el riesgo de lo que Gorelik llama una “modernización de superficie” donde los capitales privados se benefician de las inversiones públicas de larga data sin una clara contraparte que quede para la ciudad, es decir, no se prevén mecanismos de recuperación de plusvalías, políticas de revaluaciones o de compras que le permitan a la ciudad capitalizar esas expectativas inmobiliarias. (Gorelik, Ob. Cit.)

En consecuencia la ciudad no puede ser entendida simplemente como soporte físico y material de las actividades urbanas, sino como reflejo del complejo entramado de intereses sociales de los actores quienes, a través de la ocupación, la apropiación y el uso social del espacio, intervienen en su construcción.

Asimismo, durante la década pasada, la implementación de políticas neoliberales implicaron una modificación en el rol del Estado y una mayor apertura de los mercados. Con la descentralización, se replantea la relación entre la administración y el poder, al mismo tiempo que se reorganizan las

relaciones entre el Estado y los actores de la sociedad. Es decir, se produce un cambio en el lugar donde se toman las decisiones, pasando de un órgano central hacia instancias inferiores (subnacional, provincial y municipal) suponiendo que, como éstas se encuentran más cercanas a la población, podrán ser sometidas a su control y eficacia. Ello no implicó, en muchos casos, la desconcentración de recursos que debía acompañar dicho proceso y, en consecuencia, terminaron convirtiéndose en procesos híbridos que sólo siguen transfiriendo responsabilidades a las instancias inferiores.

El nuevo rol asumido por el Estado tuvo su correlato sobre la cuestión urbana. Esta tendencia fue compartida por los demás países de la región. En este sentido, se observa *“...un mayor cerramiento y aislamiento de los sectores más adinerados, al mismo tiempo que se da una mayor precarización económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, quienes ven disminuir de manera creciente sus estándares de vida...”* (Arditi, Carrasco, Jirón y Sepúlveda. 2007).

En los procesos de producción del espacio urbano, la demanda del suelo (urbano) podrá estar sujeta a cubrir necesidades de viviendas, así como también de espacios verdes públicos, equipamiento o actividades económicas. Sin embargo, la escasez del suelo disponible y la carrera imaginaria por obtener las mejores posiciones dentro de la ciudad, hacen que los intereses de los diferentes agentes entren en conflicto permanente.

En síntesis, 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, lejos de ser neutral y homogéneo se presenta desigual y segregador, siendo la demanda por el suelo urbano el epicentro de lucha de intereses de los sectores sociales. Sólo la intervención de la lógica política puede orientar a disminuir las desigualdades sobre la ciudad.

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 tierraⁱⁱ, 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).

Pero 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 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)

Durand Lasserre y Pajoni (1992) sostienen que actualmente es paradójico que la regularización del dominio sea casi obligatoria en una política de hábitat mientras, por otra parte, la política económica acentúa, aún más la disparidad en el acceso al suelo urbano.

CONSIDERACIONES PREVIAS ACERCA DE LA CREACIÓN DE LAS COMUNAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

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 bajo el agrupamiento de barrios con el objetivo de mantener las identidades e idiosincrasias barriales. Las comunas reciben una denominación numérica (quince en total) tal como lo indica el anexo de la ley. Sin embargo y a fin de resguardar las identidades barriales, esta denominación será modificada mediante consulta popular que deberá convocar cada Junta Comunal y luego elevarla a la Legislatura de la Ciudad para su votación y promulgación. No obstante, a partir del cambio de gobierno en la Ciudad, en abril de 2008 se ajustaron los límites de las comunas, se renovaron sus autoridades con nombramientos desde el poder ejecutivo, y se postergaron las elecciones democráticas y participativas de los representantes comunales.

Las identidades barriales que se manifiestan dentro de cada comuna dan cuenta de determinados espacios sociales producidos diferenciados de los espacios físicos de naturaleza material, aunque estén íntimamente relacionados. La espacialidad constituye y concretiza la acción y las relaciones sociales, y se condensa como central en los análisis del barrio. Implica una escala de interacción que permite explicar procesos sociales, aunque no se debe clausurar la mirada de la ciudad en su conjunto.

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 pág. 130).

CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNA 12

Como decíamos anteriormente, 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.

La selección de la misma como caso de estudio responde a la presencia de un gran vacío urbano factible de intervención a través de una política de gestión urbana basada en la función social de la propiedad.

Previo al análisis específico de la Comuna, introducimos tres dimensiones obtenidas del Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (Documento 6/2006) donde comparamos 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 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.

COMUNA	BARRIO	SUPERFICIE km2	POBLACION Habitantes	mujeres	Hombres	DENSIDAD hab/km2
Comuna 12	VILLA PUEYRREDON	3,3	38.558	20.806	17.752	11.684,2
	VILLA URQUIZA	5,4	85.587	46.498	39.089	15.849,4
	COGHLAN	1,3	18.021	9.788	8.233	13.862,2
	SAAVEDRA	5,6	48.956	26.38	22.576	8.742,1
TOTAL		15,60	191.122			12.251,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEyC-GCABA

Cuadro 1: Comuna12: Barrios e indicadores

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–1949, Albarellos, Mitre), monobloques de 3 pisos (General San Martín) o grandes conjuntos urbanos (Albarellos -década 1970). En su momento fueron barrios “de borde”, con trama diferente al entorno, hoy son referentes tipológicos, la mayoría con un valor de mercado igual o superior a la vivienda privada.



Figura 1: Comuna 12. Ubicación del caso de análisis.

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, 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 manzana tradicional. Los parques, ubicados sobre el límite de la Av. Gral. Paz (Pte. 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. No posee zonificación industrial en toda el área.

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 de estudio, podemos observar 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, y que a la fecha, no posee un proyecto urbano consensuado y aprobado por la Legislatura sobre el área.

CASO DE ESTUDIO

El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3, creado por la Ley 324, sancionada el 28/12/1999 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 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, 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. Propone múltiples alternativas

para las soluciones habitacionales, entre las que se destacan: la construcción de vivienda económica nueva en terrenos baldíos o subutilizados; la venta a sus ocupantes de aquellos inmuebles que por sus características edilicias y valores de mercado se adaptan a las necesidades y posibilidades de las familias; el otorgamiento de créditos individuales o mancomunados a tasas y plazos apropiados; y la incorporación de tierras y proyectos subsidiados para atender las necesidades de las familias de menores recursos.

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 traza de la autopista Ex AU3

Recorre la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra hasta Puente Alsina sobre el Riachuelo, atravesando 12 barriosⁱⁱⁱ. 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 recurrentes 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.

Como resultado, se observa una lógica institucional de degradación, es decir, 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)

El Programa

La implementación del Programa está a cargo de una Unidad Ejecutora conformada por diversas áreas del Gobierno de la Ciudad², que fueron modificándose tanto en su composición y funciones 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 el entorno. Asimismo crea 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 Ejecutivo.^{iv}

Una vez promulgada la Ley, en el año 2000, propone un plan de trabajo a desarrollar en tres años para el cumplimiento de sus objetivos que incluye 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 las obras de infraestructura en dicho sector. Asimismo establece 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.

El proyecto

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



Fuente: www.buenosaires.gov.ar

Figura 2: PLAN DE REZONIFICACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA. Vista general del proyecto terminado.

El proyecto urbano presentado en la Legislatura apunta a una renovación integral de la zona, contemplando la reestructuración y recalificación del espacio público, la recuperación de la transversalidad del

² 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.

sector y la generación de una imagen urbana que asegure la identidad futura de esta franja de la ciudad. Por otro lado desafecta de la zonificación Distrito RUA (Urbanización autopista) a los sectores de las manzanas innecesarios para el proyecto, afectándolas a Distrito R2b1^V (uso residencial de vivienda con comercio y equipamiento local).

El proyecto prevé:

- Una avenida con boulevard central y ensanche de veredas. Su diseño paisajístico, equipamiento, iluminación y forestación conformarán una unidad integrada al conjunto de los espacios verdes del distrito.
- La organización de plazas con ubicación en el extremo norte
- Zonas de renovación urbana para la reestructuración vial: un viaducto para la solución del conflicto vial con la traza del ferrocarril.
- La inclusión de nuevos equipamientos comunitarios de escala barrial y urbana en las avenidas transversales -establecimientos educativos, centros de atención primario de salud, bibliotecas, centros culturales-.
- El tendido de las infraestructuras necesarias
- 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.
- Mecanismos para el fraccionamiento, la subdivisión y la venta de las parcelas, estableciendo 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.

Situación actual

A la fecha la zona se encuentra social y físicamente degradada. En ella conviven bolsones de pobreza que habitan inmuebles en condiciones de precariedad -expropiados por demoler-, con un entorno residencial consolidado de alto valor inmobiliario. Para liberar definitivamente la traza queda 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 que se han organizado en cooperativas para poder acceder a la vivienda en forma mancomunada, aún están a la espera del otorgamiento del crédito. Algunos edificios realizados por

autoconstrucción asistida ya se han construido y habitado, licitándose algunos nuevos, con tiempos reales muy distantes con los planteados en el Programa.



Figura 3: Características de ocupación de una manzana.

En síntesis y tras 8 años de aplicación de la Ley, la conformación del área a intervenir, desagregada según características de ocupación de los inmuebles afectados, es la siguiente:

TIPO OCUPACIÓN	PORCENTAJE
Lotes vacíos parquizados	36 %
Lotes vacíos abandonados con malezas y escombros	5 %
Lotes vacíos demolidos intrusados	12 %
Lotes ocupados con construcciones de gestión de gobierno	11 %
Lotes ocupados con construcciones originales sin demoler	33 %
Lotes ocupados con inmuebles a expropiar	3%

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

Cuadro 2: Situación actual de ocupación en el Sector a intervenir

Como resultado de lo expuesto, se desprende que este proyecto urbano refleja un modelo de gestión política de arriba-abajo, por demás agotado,

donde no se 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 8 años de iniciado, el Estado no ha podido cumplir con los compromisos 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.

ESTADO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA CREACIÓN DE UN BANCO DE VACÍOS URBANOS EN LA CABA

La ley 1251/2003 transforma la Comisión Municipal de la Vivienda en el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) que será el órgano de aplicación de las políticas de vivienda en la Ciudad. En el Artículo 8 crea el **Banco de Inmuebles** “conformado por los inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para vivienda” (...), debiendo el Poder Ejecutivo remitir (...) “un listado de inmuebles de su dominio que no tengan destino específico y sean aptos para el desarrollo de planes de vivienda”

En el año 2006 se reorganiza la estructura interna del IVC generando áreas de acción directa en la ejecución complementadas con áreas de apoyo, entre las que se encuentra la **Unidad Banco de Inmuebles y Desarrollo**

Urbanístico, encargada de (...)”definir, registrar, evaluar y sugerir inmuebles propios o para adquirir en el desarrollo de las operatorias del Instituto”^{vi}.

De acuerdo a la información disponible al 2007, el Banco de Inmuebles creado por ley aún no estaba en funcionamiento.

La aplicación del Plan Federal de Viviendas, de accionar nacional, hoy fuente principal de subsidios genuinos para la construcción y mejoramiento de la vivienda, no contempla partidas especiales para la compra de tierras, que deberán ser provistas por los municipios. Esto hace aún más necesario pensar en el ciclo total de producción de hábitat, no sólo de la vivienda.

Nuestra experiencia en el trabajo en la Ciudad, con numerosas áreas creadas que muchas veces superponen funciones e incumbencias, nos permite pensar que un Banco de Vacíos Urbanos, con mayor poder abarcativo que el Banco de Inmuebles, debe ser concebido e implementado desde una visión transversal del organigrama de gobierno.

Por ello, el uso del Banco de Vacíos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires debiera ser parte de una política de gestión urbana alternativa que pueda facilitar el acceso a los servicios urbanos a todos los habitantes de la ciudad, siendo el acceso al suelo uno de ellos.

CONSIDERACIONES FINALES

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 descripta, o visto, desde otro ángulo, para la conformación de un **banco de vacíos urbanos** que regule, con equidad, la función social de la propiedad.

Luego 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 dan 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 solo un cambio institucional en la agenda pública, con la incorporación real de los gobiernos locales o comunales a la esfera de toma de decisiones y la 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

conjuntamente 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, para 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 vemos que existió, al menos inicialmente, 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.

Sin embargo 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 oficien 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.

Es en este sentido que 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.

BIBLIOGRAFIA

- Arditi, C; Carrasco, G; Jirón, P; Sepúlveda R (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
- Clichevsky, N (1999): "Tierra vacante en Buenos Aires: Entre los loteos populares y las áreas exclusivas." Lincoln Land Institute. Ponencia: International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Río de Janeiro, Brasil, 16 – 30 April, 1999.
- Clichevsky, N (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.
- Cravino, M C (2006) "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana". Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Charline, C (1991): "Le regeneration urbaine". París, France
- Fausto, A, Rábago, J (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, A (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
- Leyes C.A.B.A. 324/1999; 1555/2004, 1777/2005, 470/2000, 449/2000, 1251/2003
- Mignaui-Elguezabal, (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.
- 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.
- Reese, E (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.
- Sassen, S (2007) "Los espectros de la globalización". FCE, Buenos Aires, primera reimpresión en español.
- Smolka, M (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
- Wacqant L (2007): "Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado". 1er Ed. Buenos Aires, Siglo XXI Editores

ⁱ La Corporación del Sur SE, fue creada en el año 2000 por Ley 470 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

ⁱⁱ 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).

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

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

^v 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.

^{vi} 1er. Año de Gestión – Publicación IVC- Gobierno Bs As. Abril 2007