

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

# **Recuperación de un sector urbano en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Ex AU3. Intereses en disputa.**

Cavaliere, Mariana, Gerscovich, Alicia y Wainstein-Krasuk, Olga.

Cita:

Cavaliere, Mariana, Gerscovich, Alicia y Wainstein-Krasuk, Olga (2010). *Recuperación de un sector urbano en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Ex AU3. Intereses en disputa. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/786>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **“Recuperación de un sector urbano en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Ex AU3. Intereses en disputa”**

**Cavaliери, Mariana; Gerscovich, Alicia; Wainstein-Krasuk, Olga.**

**VI Jornadas de Sociología - Universidad Nacional de La Plata**

**9 y 10 de diciembre de 2010**

CAVALIERI, Mariana. Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires, (CEHyV – FADU-UBA). Argentina. E-mail: mariana.cavaliери@gmail.com

GERSCOVICH, Alicia. Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires (CEHyV – FADU-UBA). Argentina. E-mail: agersc@gmail.com

WAINSTEIN – KRASUK, Olga. Centro de Estudios de Hábitat y la Vivienda – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires (CEHyV – FADU-UBA). Argentina. E-mail: olgawa@ciudad.com.ar

## **Resumen**

La Ciudad sufrió en los últimos años cambios en su configuración socio-espacial así como en las formas de apropiación que reflejan los conflictos de clase e intereses de los actores que intervienen en el territorio. Esta 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 hábitat resultante se presenta desigual y segregador, siendo la demanda por el suelo urbano el epicentro de lucha de intereses de los diferentes sectores sociales.

La selección del sector de la Traza de la Ex Autopista AU3 como caso de estudio, responde a la presencia de un área fragmentada y heterogénea a intervenir a través de políticas de gestión urbana sustentadas en la participación ciudadana. Este espacio físico compartido por los diferentes actores sociales (propietarios, ocupantes de inmuebles y Estado), generó una degradación socio-ambiental que aún hoy se verifica. Por ello, se torna necesario incorporar nuevos modelos a la gestión del gobierno local que dejen atrás viejas prácticas de orden jerárquico y concentrador de poder en torno a la toma de decisiones sobre lo público, para dar paso a un modelo de mayor gobernabilidad y gobernanza.

**Palabras clave: participación, gobernanza, gestión de la ciudad**

## **1. Introducción**

Este trabajo 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 Aires<sup>1</sup>, donde se consideraron los vacíos urbanos localizados en ese sector 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, tomando el caso de la Traza de la Ex Autopista AU3 (en adelante Ex AU3) ubicada en la Comuna 12 de la Ciudad, con la mirada puesta en los actores sociales y sus intereses en disputa.

La historia de la traza de la Ex AU3 data desde 1981, y aún en la actualidad (2010), continua vigente. Se origina tras la implementación de una serie de expropiaciones realizadas durante la última dictadura militar (1976-1983) para la construcción de una Autopista Central que no se realizó.

Producto de demoliciones inconclusas, los inmuebles remanentes de la traza sufrieron un proceso de deterioro físico y una posterior ocupación a comienzo de la década del 80, por parte de los sectores medios y pobres que regresaban a la ciudad luego de haber sido desplazados hacia el área metropolitana durante el gobierno de facto.

La ocupación de estos inmuebles 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 socio-ambiental dual que aún contrasta con el resto del barrio. Es precisamente este tipo de dualidad la que nos interesa rescatar como punto de partida en el presente trabajo.

Partiendo del análisis de fuentes secundarias, en particular la Ley 324 del año 1999 por ser la que da inicio a un modelo de participación ciudadana, pero sin descuidar otras fuentes relevantes, intentaremos recuperar las voces de los actores, muchas veces olvidadas al momento de diseñar e implementar políticas públicas, para propiciar un modelo de desarrollo local que incorpore a la gobernanza urbana como herramienta de

---

<sup>1</sup> 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.

gestión de lo público. ¿Cómo surge el proceso de apropiación de la Traza de la Ex AU3 por parte de los ocupantes de los inmuebles?, ¿quiénes son los actores sociales que intervienen?, ¿cuál es el rol del Estado local en este proceso y qué tipo de responsabilidades asume o deja de asumir?, ¿hay soluciones posibles consensuadas para este sector de la ciudad?, estos son algunos de los interrogantes que nos planteamos alrededor de esta problemática y que servirán como hilo conductor de nuestro trabajo.

## **2. La Traza de la Ex AU3**

### **2.1. Contexto histórico**

Como decíamos anteriormente, el contexto histórico de nuestro caso de estudio es consecuencia de un período de fuerte inestabilidad política, económica y social, que se profundiza en la década del setenta. En efecto, el último golpe militar y la dictadura que le siguió entre los años 1976-1983, tuvo como correlato el “proceso de reorganización nacional” que, 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. Nos excede a los fines de este trabajo profundizar en el significado que tuvo para nuestro país, en especial en materia de derechos humanos, aunque también en términos económicos y políticos, el proceso de reorganización nacional. En cambio sí veremos cómo ese “orden” impacta transversalmente en las políticas urbanas de la época, configurando una nueva espacialidad en la ciudad.

En el año 1977 se sanciona y entra en vigencia, en la Ciudad Capital, el actual Código de Planeamiento Urbano 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. Las políticas urbanas aplicadas en este período, limitaron el acceso a la vivienda y la permanencia en la ciudad de los sectores medios y bajos de la población, desplazando a los sectores populares de las áreas centrales, favoreciendo su apropiación por el capital privado y dando origen a una segregación socio espacial que fue instalándose en el territorio. 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<sup>2</sup>. Como señalan las autoras *“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; pág. 35).

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). Ambas mostraban un fuerte contraste con el principio urbanístico vigente en el mundo que alentaba el uso del transporte público en lugar del automóvil particular. 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 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; pág.9).

Asociado al Plan de Autopistas se dictó la Ley Nacional de Expropiaciones Nro. 21.499/1977, para poder llevar a cabo el primero. Dicha norma habilitaba al Estado nacional y/o municipal a expropiar aquellos bienes necesarios para la satisfacción de la “utilidad pública” y establecía que se abonaría por adelantado el valor real de los inmuebles. El tiempo para la realización total del Plan de Autopistas (construcción de las nueve vías) estaba previsto en un total de quince años, e implicaría la expropiación de unos quince mil inmuebles (Jiménez, 2008). Al año de implementación del plan, se había expropiado y demolido un 80% de los inmuebles para el trazado de las primeras autopistas, vislumbrando un cambio en la fisonomía de la ciudad. Los propietarios carecieron de capacidad organizativa, en parte por la estrategia de la Municipalidad para citarlos y, posteriormente para darles a entender que era su única opción y que si no

---

<sup>2</sup> Se calcula que medio millón de personas entre villeros erradicados, inquilinos afectados por vivir en casas expropiadas o por el cambio en la ley de locaciones o por la Circular 1050, propietarios con viviendas expropiadas y/o afectadas por el aumento de los inmuebles a la venta, debieron migrar al conurbano bonaerense (Lavagno, V.1989:62).

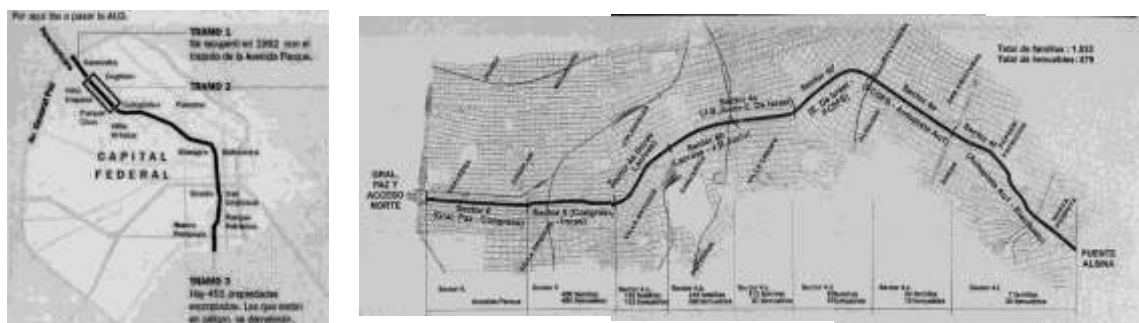
aceptaban la propuesta, el gobierno municipal les iniciaría juicio y el monto de la expropiación lo cobrarían sin intereses. (Oszlack, O. 1991).

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.

## 2.2. Origen de la traza de la Ex AU3 y del 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 barrios. (Figuras 1 y 2). 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 del 77. 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 traza de la Ex autopista (sector 5 y 6<sup>3</sup>), hasta su finalización en Puente Alsina, al borde del Riachuelo en la zona sur. Para 1980 se calculaba que el porcentaje de viviendas desocupadas era del 16% (169.587) sobre el total de los inmuebles de la ciudad, un 13% más que en 1960 (Herzer, H. et. al. 1997: 190).



**Figura 1: Localización traza Ex Autopista AU3 en la Ciudad**

<sup>3</sup> Sector 6: Sector comprendido entre las calles Holmberg, Donado, Av. Gral Paz y Av. Congreso.  
Sector 5: Sector comprendido entre las calles Holmberg, Donado, Av. Congreso y Av. De los Incas.

## **Figura 2: Desarrollo traza Ex Autopista AU3 en los distintos barrios de la Ciudad**

En el mes de junio de 1981, el intendente Cacciatore anuncia la anulación de las autopistas. Como saldo del plan, en la Autopista Central quedaron más de mil inmuebles en distinto grado de abandono y demolición. Es también por ese entonces, hacia fines de 1981, cuando comienzan las primeras ocupaciones y explotaciones irregulares de los inmuebles involucrados, tal vez como única *estrategia habitacional* posible para los sectores medios o pobres ante la ausencia de respuestas de una política habitacional (Jiménez, ob. cit.).

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. Los “ocupantes” se unieron en distintas circunstancias, como por ejemplo frente a notificaciones de desalojo pero nunca para circunstancias más complejas. 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, C. 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. Precisamente el sector 5 goza de una red de transporte variada (tren, subte y varias líneas de colectivos) que facilitan el traslado hacia las diferentes fuentes de trabajo. Otro factor lo conforma la existencia en el barrio de servicios y equipamiento públicos como escuelas (en particular, la doble jornada para primaria posibilita una jornada más extensa de trabajo para los padres) y centros de salud, no siempre disponibles en otras localizaciones (Herzer, H. et. al. 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 colectivas 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, H. 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 vecinos 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, H. et. al.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 del Estado juega un papel decisivo (Wacquant, L. 2007).

### **2.3. El Programa de Recuperación de la traza de la ExAU3 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 del año 1997, que obligó a los habitantes a desarrollar cierta organización territorial<sup>4</sup>. A diferencia de los procesos anteriores ningún sector partidario desde el ámbito de la Legislatura o del Ejecutivo intentó hegemonizar el proceso (Herzer, H. et. al 1998). Pese a que la Comisión tenía 180 días desde la aplicación de la ley para proponer una solución definitiva al problema habitacional de la Ex AU3, el debate duró dos años, dando lugar a la sanción de la Ley

---

4 La Ley obligaba la conformación de una Comisión integrada por la Comisión Municipal de la Vivienda, las Secretarías: de Promoción Social, Hacienda y Finanzas, Producción y Servicios, la Comisión de Vivienda de la Legislatura (asegurando la representación de todos los bloques) y por cinco representantes de los vecinos involucrados avalados fehacientemente por sus pares. Entre las responsabilidades de la Comisión se encontraba proponer una solución definitiva para la problemática, la realización de un censo de los ocupantes de las viviendas para determinar la identificación de la situación socioeconómica y de ingresos de las familias y del uso a que se destinan los inmuebles así como el estudio y elaboración de alternativas para el tratamiento de las situaciones de endeudamiento existentes.



324/ 1999 por la cual se crea el Programa de Recuperación de la traza de la Ex AU3. Como la Ley involucraba un cambio urbano, se convocó a una Audiencia Pública<sup>5</sup>.

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 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 mayor 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 Ciudad<sup>6</sup>, que fueron modificándose en su composición y funciones así como en su ubicación en el organigrama ministerial, según la

---

5 El Art. 1º de la ley señala que “La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados”; no obstante en su Art. 2º, hace mención específica del carácter consultivo no vinculante de la misma.

6 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.

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 Ejecutivo<sup>7</sup>.

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 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 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.

La Ley 324 contó con el apoyo de los vecinos ocupantes quienes vieron la oportunidad de alcanzar el sueño de la casa propia.

#### **2.4. La situación actual (2010) de la traza, a 10 años de la sanción de la Ley 324/99**

Hasta la asunción del nuevo gobierno comunal en diciembre de 2007<sup>8</sup>, el escaso resultado cuantitativo en los avances en la concreción del proyecto urbano, así como en las desocupaciones y posteriores soluciones habitacionales se dilataron en el tiempo, no logrando mejorar la situación de los ocupantes, quienes continuaron con sus reclamos, tanto en forma individual como colectiva ante la Unidad Ejecutora, cabeza visible del gobierno, pero sin ningún poder real de decisión sobre la traza. Si bien se verificaron

---

<sup>7</sup> Los integrantes de la Comisión representan a los beneficiarios del Programa, a los vecinos que habitan las áreas adyacentes, a vecinos e instituciones vecinales.

<sup>8</sup> Mauricio Macri como Jefe de Gobierno

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.

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.

Durante el año 2008 y principios de 2009 se produjeron numerosos desalojos administrativos dentro de la traza, no sólo de locales comerciales sino también de bienes inmuebles ocupados por familias no beneficiarias de la ley 324/99. La propuesta oficial era otorgar un subsidio a los habitantes del Sector 5 de la traza (Coghlan, Belgrano R, Colegiales) para que una vez recuperados esos terrenos, se pudiera realizar la venta a través de una subasta pública por el Banco Ciudad que les permitiera “viabilizar la gestión del proyecto”<sup>9</sup>.

En diciembre de 2009 con la resistencia de un conjunto de los habitantes de la traza, se aprobó la ley N° 3396, que propone otorgar una solución habitacional definitiva a los habitantes del sector 5 de la traza. En la actualidad, se está en proceso de cumplimiento de lo dispuesto por dicha ley.

Con la aprobación de la Ley mencionada se deroga parcialmente la traza de la Autopista en el Sector 5, modificando la zonificación urbanística a área residencial con denominación de “Barrio Parque Donado Holmberg”. La ley dedica un Capítulo completo a las "soluciones habitacionales". Agrega, además de las ya establecidas para los “beneficiarios”, una prestación no reintegrable cuyo monto no será superior a \$150.000 y la adjudicación de viviendas multifamiliares a construir por el Poder Ejecutivo, por sí o a través de terceros, en parcelas del “Barrio”, sobre la base de proyectos de arquitectura a elaborar por la Unidad Ejecutora.

La Unidad Ejecutora estará integrada por cuatro veedores designados por la Legislatura de la Ciudad a propuesta de cuatro bloques diferentes y cuatro veedores designados por los/as habitantes de la zona -dos en representación de los adjudicatarios

---

<sup>9</sup> Así se refiere el Subsecretario de Planeamiento Urbano Héctor Lostri en la versión taquigráfica de la Comisión de Control y Seguimiento del Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3 del 29 de junio de 2010.

y dos en representación de las organizaciones de vecinos/as de las adyacencias de la traza-.

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.

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 solo la apropiación del proyecto por parte de todos los involucrados, sino fundamentalmente su sustentabilidad en el tiempo.

Los objetivos y plazos para el cumplimiento de la Ley nuevamente continúan extendiéndose en el tiempo. Si bien ha comenzado la subasta de los terrenos del Sector 5 que se encuentran libres de ocupantes, a un valor menor del de plaza, pareciera que el objetivo principal es el rédito económico de la venta con un descuido por la población alojada y la falta de cumplimiento de 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.

## **2.5. 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 (2008), *“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”*.

Una vez aprobada la Ley 3396/2009, los vecinos frentistas agrupados en sociedades de fomento, luego de haber presentado su propio proyecto de ley, de haber participado durante más de 3 años en forma constante de todas las reuniones convocadas expresan que ... *“los legisladores decidieron votar el proyecto contrario: un megaemprendimiento inmobiliario, encubierto por una política social, que en sus anexos especialmente en el plano general presenta oscuras contradicciones e inexactitudes”*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Informe 2/5/2010. AVRE= Asociación Vecinos por la REurbanización EX AU3

## **2.6. Algunas reflexiones a modo de conclusión**

Las organizaciones formadas por la necesidad de constituirse en interlocutores válidos frente al gobierno local, algunas débiles en sus capacidades de demanda, y sin historia previa, con baja capacidad de movilización les impiden trascender y desarrollar mecanismos de solidaridad y capital social. Otras organizaciones con historia previa parten de una acumulación de capital social y simbólico que les permite pasar de sus reclamos puntuales a una capacidad de planificación a un plazo mayor.

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.

Un enfoque de gestión asociada podría convertirse en un instrumento eficaz para las organizaciones e instituciones participantes, basada en la participación igualitaria de los actores sociales involucrados que, con diferentes grados de poder negocian, establecen alianzas y dirimen sus diferencias. Para las organizaciones sociales implica, fundamentalmente, la posibilidad de acumular capital social y simbólico y mayor participación en las decisiones traducidas en procesos de mejora de sus condiciones de vida.

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.

## 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.

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.

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](http://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.

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. Pags 199-209.

HERZER, Hilda; DI VIRGILIO, Mercedes, LANZETTA, Máximo; RODRIGUEZ, 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; RODRIGUEZ, 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

JIMENEZ Amelia. (2008) "Fronteras urbanas. La construcción del 'Otro', Uso y Apropiación del Espacio Urbano. El Caso de la Ex Autopista AU3 en la Ciudad de Buenos Aires". Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño - Universidad Nacional de Rosario.

LAVAGNO, Víctor (1989) "Crónicas de Barro. Historias y miserias del Gran Buenos Aires". Puntosur Editores, Buenos Aires, Argentina

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

Ley Nacional de Expropiaciones Nro. 21.499/1977

MIGNAQUI, Iliana; ELGUEZÁBAL, Liliana. (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>

OSZLACK, Oscar (1991) "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho del espacio urbano". Humanitas-CEDES, Buenos Aires, Argentina  
Página web: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

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](http://www.buenosaires.gov.ar)

RODRIGUEZ, 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.

RUIZ, Violeta (2007): "Organizaciones comunitarias y gestión asociada". 2ª Edición. Editorial PAIDOS. Buenos Aires. 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](http://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.

WAINSTEIN-KRASUK, Olga; GERSCOVICH, Alicia; CAVALIERI, Mariana (2009) “El desafío de la gobernanza urbana en la gestión local. El caso de la Traza de la Ex Autopista AU3 en la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires” *Revista de Ciencias Sociales* segunda época, N 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2009, pp.31-52