

Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto.

Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich, Olga Wainstein-Krasuk.

Cita:

Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich, Olga Wainstein-Krasuk (2007). *Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/238>

Título: Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto

Autoras: Mariana Cavalieri, Alicia Gerscovich, Olga Wainstein-Krasuk

Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (CEHV) – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) – Universidad de Buenos Aires (UBA)

mariana.cavalieri@gmail.com

agersc@yahoo.com.ar

olgawa@ciudad.com.ar

INTRODUCCION

El presente documento forma parte del Proyecto de Urgencia Social UBACyT A 751ⁱ (Programación Científica 2006 - 2009) e intenta delinear algunas aproximaciones a nuestro objeto de estudio. En tanto investigación que, aún se encuentra en una fase de estudio exploratoria, lejos de ser concluyentes las reflexiones que aquí presentamos, pretenden dar cuenta del actual estado de avance de nuestro trabajo y contribuir con el enriquecimiento del debate en torno a esta temática.

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 nuestro 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. Por lo tanto, como señala Clichevsky “el manejo de tierra vacante podría conducir a mejorar las áreas urbanas, reducir la polarización social y fomentar igualdad” (Clichevsky, 1999).

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.

Nuestra investigación toma, como casos de estudio, a las Comunas 4 y 12 de la Ciudad de Buenos Aires y se propone considerar durante la primera etapa (2006-07), 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.

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 EL MARCO DE 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, como señala Clichevsky (1999) “siguen diferenciándose 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 centro el área prioritaria para ese desarrollo estratégico. Se mencionan a modo de ejemplo, la renovación de Puerto Madero, la privatización del Zoológico y del predio que corresponde a la Ciudad Deportiva de la Boca en Costanera Sur, la construcción de nuevas vías rápidas. (Mignaqui-Elguezabal, 1997).

Simultáneamente en el año 2000, la conformación de la Corporación del Sur Sociedad del Estado, con poder de decisión en parte de la zona sur (15 barrios) de la ciudad, siendo entre ellas la de privatizar tierras públicasⁱⁱ. 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”ⁱⁱⁱ, 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 de 1990, la implementación de políticas de corte neoliberal, 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.

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 y 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.

De los múltiples y variados agentes o actores que intervienen en el proceso de conformación de la ciudad, destacamos tres tipos de lógicas que los caracterizan.

En primer instancia, una lógica económica que se rige por la obtención de ganancia y la cual se reproduce fundamentalmente a través de actores privados; una lógica política en la que está en juego la acumulación de poder político y una lógica de la necesidad en la que se expresan las estrategias de supervivencia de los actores de las clases más desfavorecidas. A estas tres lógicas se suma una cuarta, denominada lógica del conocimiento (científico, técnico o ideológico) que por sí misma no genera procesos autónomos en la toma de decisiones sino que opera bajo la égida de alguna de las otras tres.

A partir de la interacción entre la lógica económica, la lógica política y la lógica de la necesidad se orientará la producción de la ciudad de manera distinta. Está claro que los objetivos que persiguen la lógica económica y la lógica de la necesidad se encuentran en tensión permanente y, si bien la lógica política debiera mediar entre ambas, ello no siempre sucede.

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 tierra^{iv}, 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^v 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” (Reese; 2005)

Pero en la formación de estos vacíos urbanos, intervienen otros procesos que también hay que tener en cuenta, como las prácticas socio-culturales 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. Algunas ciudades brasileñas como por ejemplo Porto Alegre, usan el impuesto a la propiedad como instrumento para recuperar la plusvalía de los bienes raíces logrando controlar la especulación del mercado inmobiliario.

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 (cerca de 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.

Existen casos de municipios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como Moreno, a través del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), que ejerce una política territorial muy activa. El IDUAR es un organismo descentralizado dedicado fundamentalmente a la gestión local del hábitat. Entre las políticas de gestión del territorio que llevan adelante, destacamos la de recuperación de tierras abandonadas para su utilización en distintos emprendimientos municipales.

Moreno cuenta con un Banco de Tierras que le permite disponer de suelo para cubrir déficits habitacionales de distinta índole. Los mecanismos de recuperación de tierras abandonadas se realizan a través del “ciclo de la tierra” por medio de donaciones, convenios (con grandes propietarios), vacancia (por abandono calificado), subastas por juicio de apremio, cesiones y compensaciones (Ley 8912, equipamiento y uso comunitario), expropiaciones, traspaso de tierra nacional o provincial y/o compra directa.

Si bien las singularidades propias de este municipio no pueden trasladarse a la ciudad de Buenos Aires, la experiencia del Banco de Tierras ha demostrado ser en la práctica, una herramienta de utilidad para el desarrollo de políticas urbanas de mediano y largo plazo, mediando entre la función social de la tierra y el mercado de suelo.

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.

Los principios descentralizadores que contempla la Constitución de 1994 se inscriben fundamentalmente en dos artículos:

Artículo 127 “Las comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial”. La Ley 1777 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la ciudad y su gobierno. Establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación “debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales”.

Artículo 130: “Cada Comuna tiene un órgano de gobierno denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga el mayor número de votos en la Comuna”.

La organización interna de las comunas está conformada por una Junta Comunal, compuesta por siete miembros elegidos por votación directa de la ciudadanía, quien será el órgano ejecutivo de la comuna. (Capaccioli, Trotta; 2007)

El Consejo Consultivo, compuesto por representantes de entidades no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses en el ámbito territorial de la comuna, es el mecanismo por el cual se garantiza la participación ciudadana. Sus funciones son las de asesoramiento a la Junta Comunal sobre las cuestiones de interés de los vecinos de esa comuna, canalización de sus demandas, establecimiento de prioridades presupuestarias y de obra pública, seguimiento de la gestión. (Capaccioli, Trotta; 2007)

El Consejo de Coordinación Intercomunal es el órgano de discusión y consenso de políticas a través del cual se contempla la coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Comunas. Por último la ley crea dos organismos de control interno y externo de la Junta Comunal como son la Sindicatura General y la Auditoría General. (Capaccioli, Trotta; 2007)

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 págs. 130-131).

La selección de los casos de estudio, Comunas 4 y 12, responde a varios criterios. Por un lado, el grado de conocimiento y acceso a la información disponible de las comunas, que facilitan el proceso de construcción de la investigación. En ellas la intervención del Estado ha dejado diferentes áreas degradadas que aún esperan la concreción de las obras para las cuales fueron expropiadas. Pero también consideramos que estas comunas representan o comparten realidades similares con otras comunas. Por su ubicación geográfica, ambas contienen una situación de borde y comparten una relación con el área metropolitana de Buenos Aires, aunque como veremos en el siguiente apartado, el tratamiento que se le da al tejido urbano es diferente en cada una de ellas.

Antes de adentrarnos en el tratamiento específico de las Comunas 4 y 12, introducimos a modo de información contextual, algunas cifras socio-demográficas comparadas entre el norte y el sur de la ciudad extraídas del Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (2005):

- El 22,7% de los porteños tiene estudios primarios (completos o incompletos). Esta cifra llega al 40% en los barrios del sur
- En la zona sur, entre el 15 y 20% de la población carece de un adecuado acceso a prestaciones básicas de vivienda, equipamiento sanitario, educación y empleo. En la zona norte de la ciudad, el porcentaje es menor al 5%
- El promedio total de personas que viven en inquilinatos, conventillos, pensiones, villas, asentamientos y construcciones no destinadas a viviendas es del 5,6%. En la zona norte sólo el 1,5% de la población vive en este tipo de viviendas mientras que en la zona sur esta cifra alcanza el 17,5%.

LAS COMUNAS 4 y 12.

La Comuna 4, ubicada al sudeste de la ciudad con límite en el Riachuelo, está conformada por los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya. Comprende un radio total de 20.6 Km², con una población de 215.046 habitantes lo que le da una densidad de 10.439 habitantes por Km². Con una superficie de 7,6 km² y una población de 73.377 habitantes, Barracas es el barrio de mayor tamaño, seguido de Nueva Pompeya (6,2 km² y 60.465 habitantes), La Boca (3,1 km² y 43.313 hab.) y Parque Patricios (3,7 km² y 37.791 hab.)

La Comuna 12, ubicada al noroeste de la ciudad con límite en la Avenida General Paz, se compone de los barrios de Saavedra, Coghlan, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón. Tiene una superficie total de 15.6 Km², su población es de 191.122 habitantes y su densidad es de 12.251 habitantes por Km². Si bien Saavedra y Villa Urquiza tienen prácticamente la misma superficie en Km² (5,6 y 5,4 respectivamente), es en Villa Urquiza donde se concentra el 44,8% del total de la población de la comuna (85.587 habitantes), seguido de Saavedra (48.956 habitantes), Villa Pueyrredón (3,3 km² y 38.558 habitantes) y Coghlan (1,3 km² y 18.021 hab.).

A grandes rasgos podemos decir que la composición de la población de la Comuna 4 responde a sectores populares, mientras que la Comuna 12 tiene un perfil de población mayoritariamente de clase media. Ambas comunas detentan complejos habitacionales, producto de políticas urbanas de décadas pasadas como por ejemplo, los barrios Saavedra (1949), General San Martín –Grafa-, Albarellos y Mitre (década 1950), o el conjunto urbano Albarellos (década 1970) en la Comuna 12 y Alfredo Palacios (Catalinas Sur, emprendimiento modelo de la Municipalidad de Buenos Aires en la década de 1960), el Conjunto urbano Espora (construido durante la década del '80 por FONAVI) y Consorcio XVI (1992) o Llave en Mano (edificios en propiedad horizontal en terrenos de Casa Amarilla, de la década del 90), en la Comuna 4.

Esto ha demostrado la intervención del Estado nacional durante las décadas del 50, y 70 en la Comuna 12 construyendo barrios “de borde” con trama diferente al entorno, hoy referentes tipológicos; mientras que las intervenciones en la Comuna 4 de las últimas tres décadas han sido producto de la acción municipal con fondos nacionales en áreas degradadas, con tipología de gran conjunto, diversificando en los últimos años los productos de acuerdo a las nuevas necesidades planteadas por el desagregado del déficit cuantitativo en cualitativo.

Específicamente, se observan programas de recuperación y puesta en valor para la zona sur de la ciudad, como por ejemplo el Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de La Boca (ex Recup-Boca) que lleva adelante el IVC (antes Comisión Municipal de la Vivienda), con el objeto de brindar una solución habitacional a los habitantes de los conventillos, manteniendo las características y tipología arquitectónica del barrio y posibilitando la regularización de la tenencia de la vivienda a favor de sus ocupantes. El programa se propone aprovechar la presencia del suelo equipado para “hacer ciudad en la ciudad”, con construcciones nuevas sólo donde sea imprescindible y manteniendo la morfología urbana existente; o el Programa de Rehabilitación del Conjunto habitacional de Colonia Sola, ubicado en el barrio de Barracas.

En cuanto a las posibilidades de uso del suelo, el Código de Planeamiento Urbano de la CABA (Ley 449/2000) determina la zonificación para todas las parcelas del territorio. De su análisis se extraen algunas conclusiones para las Comunas de estudio:

El Riachuelo marca el límite sur de la Comuna 4, con una zonificación industrial acompañando dicho borde, que se repite alrededor de la cabecera del ferrocarril Gral. Belgrano (Estaciones Sola y Buenos Aires), y determinan un tejido fragmentado con usos mixtos en toda la comuna. Coexisten áreas de

equipamiento que sirven tanto a la ciudad en su conjunto como a los barrios, con áreas residenciales de menor grado de consolidación. Se han jerarquizado las avenidas principales con usos comerciales y administrativos a escala local (Av. Montes de Oca, Iriarte, Suárez, Alte. Brown, Sáenz). Sólo áreas intersticiales (plazas) o acompañando las autopistas y avenidas poseen zonificación “parque”.

En la Comuna 12 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 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 (Phillips), concentran la zonificación de equipamiento local. No existe zonificación industrial en toda el área.

Las observaciones al Código guardan una estrecha relación con el actual tejido urbano de estas comunas. Una primera mirada espacial, nos indica cierta homogeneidad del tejido urbano en la Comuna 12. La traza del ejido denota un crecimiento ordenado de los barrios de esta comuna incluso alrededor del ferrocarril, pero con una ruptura en la autovía denominada Ex AU-3.

Por el contrario la Comuna 4 presenta una traza heterogénea, particularmente desordenada entre los límites del ferrocarril hacia el Riachuelo. Los cambios en el Código de Planeamiento Urbano y la desafectación de las zonas industriales ubicadas en las márgenes del Riachuelo, cedieron espacio a la instalación de asentamientos precarios y villas de emergencia.

En relación directa y tomando las necesidades básicas insatisfechas (NBI) del Censo 2001, podemos observar los porcentajes más altos en los hogares ubicados en los CGP donde se encuentran las villas de la ciudad, a saber: 1, 3, 4, 5 y 8, sobrepasando el 16% de hogares con NBI, cuando el promedio de la ciudad corresponde a un 7,8% (incluye los hogares censados en la calle). Esto muestra las diferencias en las condiciones de vida de la franja sur que rodea al Riachuelo respecto al resto de la ciudad (Cravino, Ob. Cit. Págs. 22-23).

En el cordón sur, donde vive el 31% de los porteños, se encuentra el 60,2% de personas contabilizadas como NBI de la ciudad, mientras que en el noroeste, donde se concentra el 23% de la población, sólo vive el 10% de los que tienen necesidades básicas insatisfechas en la Ciudad.

Respecto a la distribución etaria por CGP, nos encontramos con que la Comuna 4 es la segunda con el mayor porcentaje de niños.

Con relación a los “vacíos urbanos” detectados en las comunas de nuestro estudio, podemos observar dos grupos diferenciados de vacíos en la Comuna 12 que forman parte del mismo proyecto para la realización de la autovía Ex AU3, llevado a cabo durante la etapa de la 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). Un segundo grupo se concentra a lo largo de la calle Donado (continuación de Av. Parque) entre las avenidas Congreso y de los Incas, producto de haber dejado sin efecto la construcción de dicha autopista, y sin la finalización de todas las expropiaciones al efecto, que a la fecha no posee un proyecto urbano consensuado y aprobado sobre el área

El ensanche de la Avenida Constituyentes para efectuar un túnel bajo las vías del Ferrocarril B. Mitre y así posibilitar un acceso fluido a la Ciudad fue también objeto de expropiaciones parciales, que aún no se ha concretado. Ello ha determinado un área longitudinal degradada que, si bien no posee grandes superficies, genera disfunciones que podrían tratarse como “vacíos urbanos”.

Respecto a los vacíos urbanos de la Comuna 4, hasta este momento de nuestra investigación no hemos logrado avanzar en el relevamiento de su estado de situación, con lo cual su análisis quedará pendiente para más adelante.

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 que disponemos al momento de esta presentación, el Banco de Inmuebles está creado por ley pero no está en funcionamiento.

La aplicación del Plan Federal de Viviendas, 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 en que un Banco de Vacíos Urbanos, con mayor poder abarcativo que el Banco

de Inmuebles, debe ser pensado 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 alternativa que pueda facilitar el acceso a los servicios urbanos a todos los habitantes de la ciudad, uno de los cuales es el acceso a la tierra.

PRÓXIMOS PASOS

Avanzar en la detección de otros vacíos urbanos sean públicos o privados, terrenos o inmuebles vacantes, subutilizados o sin uso, estudiar las zonificaciones correspondientes, establecer parámetros de comparación entre las Comunas 4 y 12, extraer conclusiones para aplicar en la CABA.

Estudiar mecanismos de renta urbana que posibiliten captar la plusvalía para su redistribución social en el marco de una ciudad más igualitaria e integradora.

Fomentar una política proactiva en la creación pero fundamentalmente en el uso de un Banco de Vacíos Urbanos de la Ciudad, no sólo con destino de vivienda, a fin de poder establecer políticas de planificación urbana y social a mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

Arditi, Clara; Carrasco, Gustavo; Jirón Paola; Sepúlveda 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

Capaccioli Héctor y Trotta Nicolás (2007) Comunas. Participando transformemos Buenos Aires. Fundación Caminos del Sur, Buenos Aires. Argentina

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

Clichevsky, Nora (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, 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

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

Mignaqui-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.

Plan Estratégico Buenos Aires 2010. 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, Eduardo (2005) “Políticas públicas, normativas y mercados de suelo” Ponencia presentada en el 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, 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 presentada en el Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano – posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo de 2005.

En internet

www.buenosaires.gov.ar

Legislación consultada para la Ciudad de Buenos Aires

Ley 1555/2004. Publicada en Boletín Oficial de la CABA nro. 2112 del 19/01/05

Ley 1777/2005. Publicada en Boletín Oficial de la CABA nro. 2292 del 07/10/05

Ley 470/2000. Publicada en Boletín Oficial de la CABA nro. 1025 del 12/09/00

Ley 449/2000. Publicada en Boletín Oficial de la CABA nro. 1044 del 09/10/00

Ley 1251/2003. Publicada en Boletín Oficial de la CABA nro. 1853 del 08/01/04

NOTAS:

ⁱ El presente documento forma parte del Proyecto “Hacia la gestión social de vacíos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, dirigido por el Arq. Juan Manuel Borthagaray, con la co-dirección de las Arq. María Adela Igarzabal de Nistal y Olga Wainstein-Krasuk. Se desarrolla en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA, conjuntamente a través del Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (ISU), el Centro de Información Metropolitana (CIM) y el Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (CEHV). Investigadores principales: Arq. Alicia Gerscovich, Arq. Sonia Vidal, Arq. Susana Rossi, Lic. Mariana Cavalieri.

ⁱⁱ La Corporación del Sur SE, fue creada en el año 2000 por Ley 470 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. En su Artículo 2º. se describen los objetivos de su creación: “Se crea la sociedad del estado denominada Corporación Buenos Aires Sur para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8.1.2. del Código de Planeamiento Urbano en materia de renovación urbana. El Poder Ejecutivo designa sus autoridades. Actúa en el Área enmarcada en el Artículo 1º”.

ⁱⁱⁱ Por modernización de superficie se refiere procesos donde operan los intereses privados en la ciudad quienes se benefician a través de pocas inversiones y grandes ganancias. Como contraparte señala la modernización en profundidad, que supone alta inversión de muy lenta recuperación, por lo general llevada adelante por el Estado. La existencia solitaria del modelo de modernización de superficie es una muestra más, hoy en Buenos Aires, de la retirada del Estado. (Gorelik 2004, pág. 232)

^{iv} 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).

^v El autor señala cinco características de esas operaciones especulativas, además del conocimiento de la dinámica urbana y de la información privilegiada, a saber: “a) la compra y venta de tierra sin urbanizar aumenta el precio del suelo ya que incorpora al mismo las expectativas de urbanización; b) la dirección del desarrollo urbano altera las características del terreno ya que le suma externalidades al precio bajo la forma de infraestructura y equipamiento; c) el desarrollo discontinuo mejora la situación de los predios especulativos, las tierras vacantes en engorde se benefician con la consolidación urbana periférica; d) las expectativas alcistas se estimulan por la escasez artificial de los terrenos, al retirar terrenos del mercado y producirse la urbanización del suelo más periférico se suman características de centralidad a las tierras retenidas; e) la opacidad del mercado inmobiliario es condición necesaria para la especulación.” (Reese, 2005)

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