

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

**Transformaciones socio-territoriales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El desafío de los actores locales en la gestión urbana.
Cavaliere, Mariana; Gerscovich, Alicia; Wainstein-Krasuk, Olga.**

Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (CEHyV-FADU-UBA)
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
mariana.cavaliere@gmail.com | agersc@yahoo.com.ar | olgawa@ciudad.com.ar

INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas han contemplado una creciente participación ciudadana en el destino de las políticas públicas en relación con lo local, ya sea a partir de una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión e incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o de tratar de responder a una demanda social determinada¹.

Debido a su cercanía con la ciudadanía, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de **participación ciudadana** y se ha convertido en el nivel de gobierno más avanzado en esta línea.

Un conjunto de demandas sociales que antes se dirigían a los gobiernos provinciales o nacionales se orientan hoy hacia lo local, como primer espacio de referencia de la ciudadanía. El espacio local opera en la construcción y reconstrucción de identidades, donde se consolidan recursos políticos, institucionales y sociales (Pinillos, Sassaroli, 2005)

¹ Algunos antecedentes de participación importantes a considerar son las Asambleas ciudadanas de Presupuesto Participativo de Porto Alegre (1997) y los consejos ciudadanos del Área Metropolitana de Barcelona.

Mientras la sociedad y los contenidos de la política se renuevan constantemente, las formas y las instituciones políticas varían más lentamente en su funcionamiento provocando un desfase entre la realidad socio - política y los mecanismos representativos. Como sostiene Gallicchio (2006; 64) *“en un contexto de profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad; relacionarse más que mandar”*.

La crisis de representación de los partidos políticos conlleva a los ciudadanos a buscar otros espacios de participación social (organizaciones barriales, ONGs, movimientos sociales, asociaciones civiles, etc.), donde sus necesidades sean atendidas y sus intereses encuentren respuestas orgánicas. Estos espacios de participación, muchas veces encuentran en la movilización su forma de expresión y protesta a los efectos de presionar a los gobiernos locales para dar cumplimiento a sus reclamos.

Resulta necesario propiciar otros mecanismos de participación social que encuentren en la gobernabilidad y la gobernanza un nuevo vínculo con el desarrollo integral, basado en el individuo y en la potenciación de sus capacidades y libertades bajo contextos democráticos. Estos procesos participativos deberán conjugar la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante exitosamente las propuestas generadas por la población.

La gobernabilidad contemporánea exige gobernanza. Prats (2004) sostiene que *“un sistema social es gobernable, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales”*.

Este artículo propone considerar el rol de los distintos actores locales que han intervenido en el proceso de concreción del Programa de Recuperación de la

Traza EX AU3 ubicado de Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires, creado a partir de la sanción de la Ley 324, en el año 1999.

LA LOGICA DE LOS ACTORES Y LOS DESAFIOS DE LA GOBERNANZA

En la configuración de la ciudad intervienen una diversidad de actores sociales cuyas realidades heterogéneas se definen principalmente a partir de condiciones económicas, socio-demográficas, culturales y políticas. Cada uno de estos actores sociales representa un determinado tipo de interés y el éxito que logren en la satisfacción de esos intereses estará determinado por el grado de organización como “*unidades de acción*” (Pírez; 1995) que alcancen, aunque también por su relación con el territorio urbano. Una aproximación a la noción de lo local comprende la combinación de tres dimensiones: la espacial (definida a partir de un territorio), determinadas relaciones sociales (una sociedad) y una modalidad de regulación política (un estado). (Alonso; 2003)

En esa relación, la ciudad es una sociedad, entendida como sociedad local, es decir como parte de una unidad social global (Pírez; 1995), y los actores que la conforman son actores locales en la medida en que se reproducen social, cultural, económica y políticamente en ese ámbito local. Según Arocena (2002) el actor local es aquel cuyo sistema de acción coincide con el sistema de acción local, y cuya actividad contribuye a desplegar las potencialidades existentes en la sociedad local.

Ahora bien, entender a la ciudad como sociedad local, implica también entender la relación entre los actores sociales locales que intervienen en la producción de esa ciudad. Lógicamente los intereses que éstos persiguen suponen modelos ideológicos diferentes los que, pese a convivir en un mismo recorte territorial, suponen distintas estrategias de reproducción. Ello también se expresa en los recortes territoriales que existen dentro la ciudad, es decir, en los barrios donde la significación particular que les otorga la población, constituirán unidades socio-territoriales de acción por la presencia de actores sociales específicos (Pírez; 1995).

Tres son las lógicas que rigen en una sociedad local según cada tipo de actor social y el grado de intervención o más bien de supremacía que cada una de esas lógicas tenga sobre la ciudad, su resultado se verá reflejado en el modo de creación y producción de la misma.

Una primera lógica es aquella que representa la racionalidad económica, la que en tanto es guiada por la obtención de ganancia podrá estar orientada para la producción de los soportes materiales (generación de actividades económicas), como de los servicios (infraestructuras y equipamiento) de la ciudad. Los actores que representan este tipo de lógica son empresarios (que podrán ser grandes, pequeños, individuales o colectivos) que realizan sus actividades en el mercado y cuyas acciones se rigen particularmente por la voluntad de obtención de una ganancia.

Otro tipo de actor social que participa de la producción de la ciudad pero que en este caso ya no se rige por la necesidad de obtener una ganancia, sino que persigue la obtención del poder político es el actor político, quien a través de la representación de gobierno, establecerá las reglas de juego políticas de la ciudad (normativa), incidiendo directamente sobre el accionar de los actores privados. Desde esta perspectiva, puede decirse que la toma de decisiones de los actores políticos se encuentra en tensión permanente entre lo que sería la esfera pública, que supone una ciudad inclusiva y para todos, con los intereses particulares, propios de la esfera privada.

Finalmente se identifica un tercer tipo de actor que se reproduce a partir de una lógica de la necesidad. La relevancia de este tipo de lógica radica en que se manifiesta de manera total o parcial, por fuera del mercado y de la racionalidad política. Estos actores sufren de manera directa la necesidad de vivienda, infraestructura o servicios y dado que ni el mercado ni la política resuelven o respaldan este tipo de necesidad, se ven obligados a realizar una intervención directa sobre la ciudad a través de la autoproducción de la misma.

De esta manera y en relación con la producción del suelo, se observa la presencia compartida de una *ciudad informal*, producto de la producción social del hábitat popular, con una *ciudad legal*, propia de la producción mercantil del suelo bajo los estándares y normativa vigentes.

Pero lo que resulta importante señalar, es que a partir de estos procesos de articulación, que se dan en la producción de la ciudad, cobra especial relevancia la **gestión urbana de la ciudad**. Entendida esta última como un conjunto de procesos políticos y técnicos que orientan la producción y el funcionamiento de la ciudad, a través de la creación de instituciones estatales que organicen políticamente al territorio y que operen directamente a través de los gobiernos locales, la gestión urbana podrá operar bajo mecanismos directos (sea bajo la realización de obras de infraestructura o prestación de servicios urbanos) o indirectos (estableciendo los parámetros y normativas necesarios para la toma de decisiones de los actores económicos privados).

De manera que la ciudad es producida simultáneamente por diferentes actores que, independientemente de los objetivos que cada uno busque satisfacer, convergen en la necesidad de reproducirse social y materialmente en un ámbito territorial determinado; siendo que los intereses que cada uno de ellos persigue se articulan y se relacionan en las sociedades locales. Resulta clave entonces la gestión urbana de la ciudad, que debiera operar idealmente bajo la égida de la racionalidad pública a fin de equilibrar las diferencias sociales en pos de una equidad ciudadana mayor. En cambio, se observa una competencia entre los actores políticos por el control de los recursos, donde las decisiones están subordinadas a un proceso de acumulación de poder (político) que se reproduce o mejor dicho, se traslada a territorios “ganadores” y “perdedores” en un juego de suma cero.

Ante la crisis de las formas tradicionales de gobernar que han sido incapaces de articular exitosamente crecimiento económico y bienestar social en un modelo de desarrollo sostenible, la gobernanza emerge como una nueva práctica sociopolítica que se caracteriza por la participación efectiva de los

actores sociales en el desarrollo de sus ciudades y regiones. Esta noción supone el progreso comunitario basado en el incremento y diversificación de las dinámicas productivas. Se trata de un concepto que fortalece los derechos sociales de la ciudadanía mediante el ejercicio activo de la democracia participativa. Es un estilo de gobernar que posiciona a los poderes públicos en roles de acción horizontal.

Como nuevo paradigma, la gobernanza es la construcción colectiva del desarrollo comunitario, que permite superar deficiencias del gobierno tradicional e incorporar nuevos fenómenos sociopolíticos para poder enfrentar los nuevos problemas sociales caracterizados por una mayor complejidad e intangibilidad.

Como nueva forma de gobernar implica que el gobierno debe de descargarse de su tarea de definir y hacer prevalecer el interés general, para lanzarse al problema fundamental del gobierno democrático hoy: saber propiciar el necesario consenso entre los actores y la ciudadanía para identificar el interés general en las diferentes situaciones y actuaciones y abrir paso a la colaboración ciudadana para su realización.

En el entramado de actores, a través de cuyas interacciones se construye socialmente el territorio, el papel de los gobiernos democráticos no es el de ser uno más, sino el de catalizador y organizador de sus relaciones hacia objetivos de desarrollo humano.

La construcción de la gobernanza es un reto tan importante como ha sido mantener y desarrollar la gobernabilidad ¿cómo convertir la participación social y la gestión pública en un proyecto compartido? Da por supuesta una participación activa de todos los actores y todos los sectores. La nueva forma de gobernar, supera el papel del gobierno como productor y gestor de recursos y servicios, dándole un mayor protagonismo político. El desarrollo del buen gobierno exige que todos los actores estén representados y la acción del

gobierno debe ser positiva hacia los grupos de menor representación, para ello deberá:

- Diseñar procesos participativos para garantizar que emerjan las necesidades de todos los sectores.
- Asumir directamente o a través de ONGs, los intereses legítimos de los sectores con menor representación en los procesos de formación de redes.
- Favorecer procesos de auto-organización de dichos sectores.

Por su parte, Sugranyes (2007), entiende por gobernanza urbana, *“las estructuras del poder, el enlace complejo de luchas, demandas, respuestas, normas, negocios e intereses entre los actores de la ciudad; considerando entre estos actores al gobierno local, los dirigentes políticos, los inversionistas, las empresas, los dirigentes sociales, los académicos, los colegios profesionales y demás expresiones de la sociedad organizada”*.

La gobernanza urbana es una nueva forma de gobernabilidad que amplía los retos de la política tradicional. Es la gestión de interdependencias entre gobierno y actores no gubernamentales en una estrategia para crear y fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo humano. Introduciendo nuevas dinámicas políticas y sociales que sustituyen las actuales, considerando como instrumento fundamental la gestión estratégica. Esta se preocupa por la movilización de todos los recursos del territorio a partir de la definición de objetivos del desarrollo humano, tendiendo a mejorar la capacidad de organización y acción en el territorio, promoviendo la visión del interés general como construcción colectiva.

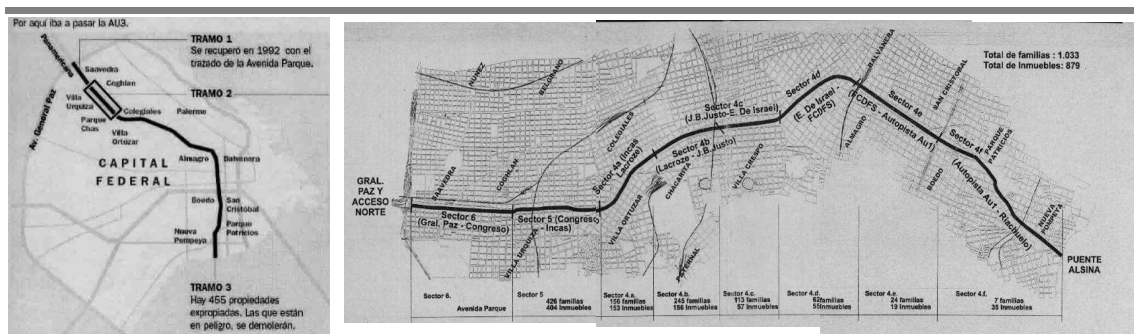
LA TRAZA DE LA EX AUTOPISTA AU3 EN LA COMINA 12.

Antecedentes

Recorre la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra hasta Puente Alsina sobre el Riachuelo, atravesando 12 barrios². (Figuras 1 y 2). El trazado de la Autopista Central (AU3), proponía atravesar la

² Belgrano, Villa Urquiza, Coghlan, Chacarita, Villa Ortúzar, Colegiales, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

ciudad de norte a sur. La traza definitiva junto con los plazos de ejecución escalonados, fueron aprobados durante la última dictadura militar dividiéndola en distintos tramos (o sectores).



Fuente: Boletín N° 1. Unidad Ejecutora Ex AU3 - 2002

Figura 1: Localización traza Ex Autopista AU3 en la Ciudad

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

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 los barrios de Saavedra y Coghlan (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. Las recurrentes crisis y ajustes estructurales siguientes, sumadas la vacancia de inmuebles y las consecuencias del Plan de Erradicación de Villas que llevó adelante el gobierno militar, facilitaron la ocupación/usurpación y explotaciones irregulares de los inmuebles involucrados.

Como resultado, hoy el área presenta un marcado deterioro socio-ambiental y una postergación urbana (durante más de 20 años) en 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. La degradación entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico, ponen de relieve una lógica institucional de

abandono en la cual el deterioro del rol del Estado como garante de los derechos ciudadanos juega un papel decisivo. (Wacquant, 2007)

La Ley 324

En diciembre de 1999 se sanciona la ley que crea el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Autopista AU3 (Ley 324). La ley promueve el avance coordinado del Programa mediante un **Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana** para valorizar el espacio público y la calidad barrial, un **Plan de Soluciones habitacionales** para garantizar la reinserción urbana y acompañar el desarrollo social de las familias que habitan en la traza, y un **Plan de Recuperación Patrimonial** para movilizar los recursos que representan las propiedades públicas y así garantizar la viabilidad de todo el Programa.

Como antecedente a esta ley, en 1997, se conforma una Comisión con representantes del ejecutivo, legislativo y vecinos, encargada de formular la solución definitiva para la problemática habitacional de las familias residentes en inmuebles del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires en la traza de la Ex AU3 (Ley N° 8³). Para ello se preveía la elaboración de un diagnóstico actualizado de la situación, los proyectos y la definición de propuestas normativas legales, de gestión y financiera. También se preveía el envío de informes mensuales al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad para dar cuenta de la evolución de sus tareas. Durante el lapso de tiempo en que esta Comisión alcanzara una solución definitiva para el problema social y urbano del área en cuestión, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debía suspender todos los desalojos de los inmuebles de su propiedad situados en la traza por un plazo de 180 días. Esta medida no se aplicaría para los inmuebles que no tuvieran como destino a la vivienda.

³ LEY N° 8, Sanción: 09/03/98, Promulgación: Decreto N° 412/98 del 26/03/98. Publicación: BOCBA N°420 del 03/04/98.

Debieron pasar casi 2 años para la sanción de la Ley 324⁴. Esta 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.

Asume como objetivos principales garantizar viviendas definitivas a los beneficiarios, reconstruir el tejido social y urbano y recuperar el patrimonio de los inmuebles comprendidos en la traza de la ex autopista. Inicialmente el Programa benefició a 1033 familias que ocupaban 879 inmuebles, proponiendo múltiples alternativas para las soluciones habitacionales.

Para la rezonificación y propuesta urbana, la Ley hace expresa mención a la obligación del Poder Ejecutivo en garantizar "...la participación de los vecinos y organizaciones comunitarias de la zona con personería jurídica anterior a 1996 en la etapa de evaluación de las distintas alternativas y en la formulación del proyecto en cuestión. Durante este proceso se deberán realizar en la zona exposiciones periódicas y debates sobre la evolución del proceso de implementación del mismo..." (Capítulo II, Artículo 9, Ley 324)

A partir de la creación del Programa se verifica un importante nivel organizacional por parte de los vecinos y entidades sociales con cierto acompañamiento de las instituciones públicas. Este tipo de acción colectiva conforma una de las bases del capital social, siendo la confianza y el asociativismo cívico, elementos fundacionales para la cooperación entre los actores.

El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3

La implementación del Programa de la traza estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora conformada por diversas áreas del Gobierno de la Ciudad⁵, que

⁴ Ley 324/1999. Sanción 28/12/1999. Promulgación: De Hecho del 02/02/2000. Publicación: BOCBA N°876 del 08/02/2000.

⁵ Decreto N° 07-GCBA-2001: Integrada por representantes de los siguientes organismos: Secretarías de Hacienda y Finanzas, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable,

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 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 Ejecutivo⁶.

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, la administración propuso en el año 2000, un plan de trabajo a desarrollar en tres años para el cumplimiento de sus objetivos que incluyó la elaboración del proyecto urbano del área de estudio, denominado sector 5 ubicado en la Comuna 12⁷, la regularización de la tenencia, el otorgamiento de las soluciones habitacionales y la ejecución de las obras de infraestructura del 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.

Desde noviembre de 2001, la Unidad Ejecutora del Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 implementó soluciones habitacionales mediante 4

Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos, Promoción Social, Comisión Municipal de la Vivienda y el Consejo del Plan Urbano Ambiental. Modificado por Decreto N° 1027-GCBA-01.

⁶ Los integrantes de la Comisión representan a los beneficiarios del Programa, a los vecinos que habitan las áreas adyacentes, a vecinos e instituciones vecinales.

⁷ Sector 5: Comprende entre las calles Donado, Holmberg, Av. Congreso y Av. de los Incas.

alternativas que han permitido a las familias beneficiarias acceder a una vivienda definitiva:

- **Alternativa I - Créditos (individuales o mancomunados)** destinados a la compra de vivienda social por parte de los beneficiarios.
- **Alternativa II - Venta de inmuebles a sus ocupantes** que cumplan con los requisitos de la Ley y que no se hallen ubicados entre Av. Congreso y Av. De los Incas, afectados al Plan de Reurbanización (Sector 5-6). Pago a valor social.
- **Alternativa III - Construcción de vivienda nueva económica "Llave en Mano" ó "Autogestión":** Acceso a un crédito social para su construcción en terrenos baldíos o subutilizados fuera del Sector 5. Pago a valor social.
- **Alternativa IV - Dos opciones:**
 - a) **Subsidios para autoconstrucción:** destinados al desarrollo de programas colectivos de autogestión para la autoconstrucción, para familias en situación de extrema pobreza.
 - b) **Comodato vitalicio:** se otorgarán a los beneficiarios mayores de 60 años, en situación de extrema pobreza. No hereditario.

Con las distintas alternativas de vivienda propuestas, se pudo brindar soluciones habitacionales a familias beneficiarias, preservando el arraigo y las redes sociales conformadas en el transcurso de los años de convivencia en el barrio, que dista mucho de abarcar al total de la población beneficiada. En la actualidad se verifica un número importante de familias que todavía no encuentra una respuesta satisfactoria a su situación habitacional, a lo que se suma la falta de consenso social y político para la aprobación de un proyecto urbano de intervención.

Otro aspecto importante que considera el Programa, es el **Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana**. La legislación contempla una intervención urbana de rezonificación y reestructuración para el sector de la traza comprendido entre la Av. Congreso y la Av. De los Incas (denominado sector 5), que deberá ser aprobado por la Legislatura porteña. A lo largo de las diferentes gestiones de gobierno, se presentaron al menos tres proyectos urbanos que apuntaron a la

renovación integral del sector contemplando la reestructuración y recalificación del espacio público, la recuperación de la transversalidad del sector y la generación de una imagen urbana que asegure una identidad futura de ese sector. Sin embargo, ninguno logró el tratamiento legislativo y en consecuencia fueron perdiendo vigencia parlamentaria.

En el 2008, y con el objeto de dotar a la Unidad Ejecutora de mayor agilidad en la instrumentación de la Ley, la actual administración comunal modifica la estructura organizativa del Programa pasando a depender del Ministerio de Desarrollo Urbano. En este sentido fijó prioridades para su gestión respecto de tres situaciones que verificaron en la traza: urbana, jurídica y social, en particular en el Sector 5.

Respecto de la traza urbana, tomaron como premisa la necesidad de realizar un proyecto urbanístico (como lo exige la Ley 324) debido a que la mayoría de los terrenos “están fuera de norma”⁸. En los hechos, esto implica la desocupación de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, aplicando modalidades contempladas en la situación social de emergencia habitacional.

Es así que el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1165/2008 (de septiembre de 2008), requiere la desocupación de los inmuebles de pertenencia de la Ciudad para afectarlos a otro destino distinto al de vivienda de sus ocupantes, lo que implica su desocupación para el avance de los proyectos urbanísticos de la zona. En la práctica opera como única alternativa de vivienda a implementar por el poder central, independientemente de la elegida por los “beneficiarios”.

El mecanismo para implementar la desocupación de los inmuebles consiste en un Régimen Especial de Prestaciones no reintegrables para los ocupantes del Sector, según sean considerados como “beneficiarios” o “no beneficiarios y/o intrusos”. Para poder acceder a este régimen especial, deberán desocupar y

⁸ Exposición Dr. Regazzoni, Coordinador Unidad Ejecutora Ex AU3, ante la Comisión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. 19/8/2008.

restituir el inmueble, así como renunciar a toda acción o derecho que pudiera asistirles contra el Gobierno de la Ciudad.

En forma paralela a la implementación del Decreto, el Poder Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley de Rezonificación del Sector para la recuperación del área, procurando la sinergia necesaria entre los organismos de gobierno con las organizaciones vinculadas a dicha área. Plantea la plataforma normativa indispensable para la recuperación urbanística del área: 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, y mecanismos para el fraccionamiento, la subdivisión y la venta de las parcelas, estableciendo los mecanismos de gestión y financiamiento económico para la realización tanto de la operación urbanística como para la respuesta a las necesidades de los beneficiarios. Pese a que la Ley es muy clara en cuanto a que el Poder Ejecutivo deberá garantizar la participación de los vecinos y organizaciones comunitarias de la zona en la etapa de evaluación de las alternativas y en la formulación del proyecto propiamente dicho, sigue siendo materia pendiente la incorporación de los actores al escenario deliberativo.

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.

EL DEBATE PARLAMENTARIO FRENTE A LAS POLITICAS DE ESTADO.

Participación ciudadana: Las voces de los actores locales

La democracia electiva en su camino hacia una forma democrática participativa utiliza, entre otros, los siguientes mecanismos de institucionalización de la participación:

- Audiencia Pública: encuentro entre ciudadanos y decisores para discutir las implicancias de determinadas decisiones que tomará el poder público.
- Referéndum Popular, Plebiscito: la población vota determinadas medidas. Puede ser obligatoria o de resultados no vinculantes.
- Recurso de Iniciativa: derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley avalados por un determinado porcentaje de firmas.
- Revocatoria del Mandato de Funcionarios: derecho de los ciudadanos a plebiscitar la interrupción del mandato de una autoridad.

La Ley 324 contempla la participación ciudadana a través de la realización de audiencias públicas bimestrales. El Artículo 3º del Capítulo I crea la Comisión de Control y Seguimiento del Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3 formada por representantes de todos los sectores involucrados:

- Los Diputados integrantes de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Los representantes de los beneficiarios, que integran la comisión creada por el artículo 2º de la Ley 8.
- Cinco personas que representen a los vecinos que habitan las áreas adyacentes a la traza de la ex AU3 y a las instituciones vecinales de reconocida actividad de la zona que acrediten al menos dos años de antigüedad en el lugar y personería jurídica.

El objetivo de esta Comisión es recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo con una periodicidad bimestral. Para ello, estipula que sus miembros deberán reunirse al menos una vez cada sesenta días a los fines de cumplir funciones de monitoreo y control de la formulación y ejecución del programa desde el momento de su sanción (en diciembre de 1999) hasta la fecha en que concluya el proceso de implementación del mismo.

Si bien la Ley entró en vigencia en el año 2000, las audiencias públicas con los actores locales como mecanismos de participación y control, estuvieron

postergadas durante varios años y su periodicidad ha resultado mucho más laxa que la estipulada en la Ley.

Del análisis discursivo de quienes han ido participando de las audiencias públicas a lo largo del tiempo, surge una tipología de los actores agrupada de acuerdo al interés que cada uno de ellos busca satisfacer. Entre los actores sociales se encuentran: los beneficiarios y no beneficiarios del Programa, los vecinos de la traza y las organizaciones vecinales, en particular la Asociación de Fomento de Belgrano R y la asociación civil Sembrar Conciencia. Entre los actores políticos se distinguen quienes administran el gobierno a través de los organismos del ejecutivo frente a los que legislan y efectúan el control de las acciones. Con relación a los actores económicos, al menos en las audiencias públicas celebradas hasta la fecha no han sido detectados como participantes, lo cual no significa que sea un actor irrelevante sino que su interés subyace en algunas de las discusiones que se dan en la actualidad sobre el destino de las tierras involucradas/afectadas en la traza.

Considerando los temas prioritarios que surgieron en las últimas cinco reuniones celebradas en el marco de la Comisión de Control y Seguimiento de la ley, interesa rescatar las voces de los actores intervinientes. El recorte de las últimas cinco reuniones se debe a la disposición del material taquigráfico y corresponde a los meses de junio del 2008 a abril del 2009.

Actualmente, la Comisión es el organismo en el que se debate la marcha e implementación del Programa. En la práctica funciona como un organismo deliberativo, de reunión bimensual, pero no vinculante con las acciones que implementa el Ejecutivo. Los mecanismos de funcionamiento se basan en debates abiertos, en los que, previa exposición de los representantes del Poder Ejecutivo con funciones dentro del Programa, todos los actores involucrados pueden efectuar preguntas a las autoridades.

De la lectura y análisis de las audiencias públicas se pueden establecer dos momentos, con un quiebre a partir de la sanción del Decreto 1165/2008, que

presenta una nueva alternativa para acceso a una solución habitacional no contemplada en la Ley 324, previa desocupación de la vivienda y desistimiento de acciones legales en el Sector 5.

Un primer momento queda plasmado en la sesión inicial⁹ de la administración asumida en diciembre del 2007. Se plantearon como ejes principales, desde el ejecutivo: la necesidad de actualización de toda la información obrante, la confección de una nueva base de datos y la Coordinadora del Programa estableció los lineamientos de su propuesta de gestión *“(...) nos vamos a basar en la resolución habitacional de la gente de la traza, netamente dentro del marco de la Ley 324, sin salirnos de ella, ni hacer ningún tipo de excepciones; lo que dice la Ley 324 es lo que vamos a cumplir (...)”*.

Desde las intervenciones de los legisladores, en particular del presidente de la Comisión de Vivienda, coordinador de la sesión, frente a los reclamos al ejecutivo de los ocupantes de viviendas de la traza (beneficiarios y no beneficiarios), plantea realizar el seguimiento de los trámites administrativos individuales y el control sobre las funciones de la Unidad Ejecutora. Asimismo inquiere al ejecutivo sobre la situación real de avance en la concreción de las alternativas de vivienda y del nuevo proyecto urbano a debatir en el marco de esta Comisión de Seguimiento.

Los actores sociales, ocupantes de la traza, tanto en forma personal como a través de asociaciones constituidas para lograr sus viviendas, reclaman la transparencia de los procedimientos, el cumplimiento de los plazos estipulados por la ley 324 y la legalidad de ocupación para ser considerados “beneficiarios”. Abonando las consideraciones de la Ley, requieren la participación en la discusión del proyecto urbano a presentar por el ejecutivo.

La sanción del Decreto 1165/2008, en coincidencia con la designación de un nuevo Coordinador del Programa, caracteriza al nuevo período por la

⁹ Audiencia pública del 17/8/2008.

aplicación de una política tendiente a la desocupación y liberación de la traza a fin de llevar a cabo un proyecto urbano basado en una nueva zonificación de los predios del Sector 5.

En este sentido la sesión posterior a la asunción estuvo enmarcada en un discurso tendiente a realizar nuevamente un diagnóstico del Sector y establecer los lineamientos generales de su gestión, indicando la ineficiencia de los mecanismos de aplicación de la Ley 324 para el cumplimiento de los principios establecidos por su gestión. Para ello recoge las denuncias provenientes de frentistas, personas de barrios aledaños, organizaciones sociales y otras entidades en contra de la situación de la traza.

Desde la Legislatura, el presidente de la Comisión de Vivienda asume la voz de los representantes y reitera al ejecutivo cuestiones planteadas en sesiones anteriores que no han sido respondidas: representación, presupuesto acordado, censo de los ocupantes y diagnóstico edilicio, como reivindicación de los derechos de los habitantes de la traza.

Por los actores sociales, se manifiestan por un lado, los habitantes de la traza en forma individual o a través de los representantes de sus asociaciones quienes interrogan sobre el estado de los trámites para el acceso a la vivienda, expresan sus reclamos y demuestran su capacidad de organización para el cumplimiento de la Ley 324.

En relación a las asociaciones de vecinos, representadas principalmente por la Sociedad de Fomento de Belgrano R (quienes participan de todas las audiencias públicas convocadas y tienen presencia en el área), reflejan la situación que los aqueja frente al abandono de más de 9 años de incumplimiento de la Ley 324 y presentan un proyecto en el cual priorizan los espacios verdes en detrimento del uso del transporte y de la construcción de edificios en altura. Con relación a los beneficiarios del programa habitantes del sector, plantean una venta mínima de terrenos (equivalente al 20% del total de las tierras expropiadas) para cubrir el financiamiento de la construcción de

viviendas, aunque éstas serían construidas en terrenos fuera de la traza. En consonancia con esto último, brindan su apoyo a las gestiones actuales del ejecutivo de desocupación, parquizado y alambrado de los terrenos liberados.

Varios temas cobran importancia en las sesiones llevadas a cabo entre agosto 2008 y abril de 2009:

- **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.
- **Participación en la propuesta urbana para el Sector 5.** La Ley 324, en su Artículo 9º, plantea que el proyecto urbano debe elaborarse en conjunto y principalmente con las organizaciones de los habitantes de la traza. Se trata de un proyecto participativo, cuyo resultado debe surgir de una práctica democrática con los propios habitantes de la traza, y no desarrollarse unilateralmente por el Poder Ejecutivo. La letra de la ley establece como punto principal, dar la posibilidad a los habitantes de la traza de ser uno de los actores en la evaluación y formulación del proyecto urbano. Actualmente el Ejecutivo, sin la participación de los actores locales, ha presentado un proyecto de zonificación basado en la liberación de la traza y licitación de los terrenos, que se encuentra en la

Comisión de Planeamiento de la Legislatura, y que, de aprobarse, debería convertirse en Ley de intervención urbanística.

De lo expuesto y tras la implementación de la Ley 324, se pueden enumerar una serie de debilidades detectadas, que deberán sortearse a fin de alcanzar el desarrollo de procesos participativos tendientes a lograr la concreción de los objetivos planteados.

Desde el Municipio:

- ♣ Carácter prolongado de los procesos urbanísticos que conducen al cansancio con las consultas
- ♣ Falta de información a la ciudadanía sobre cuestiones urbanísticas y de procedimiento administrativo
- ♣ Problemas de comunicación de la administración hacia la ciudadanía
- ♣ Escasa representatividad de los actores que participan
- ♣ Deficiente capacitación de los ciudadanos en los procesos participativos
- ♣ Dificultad en la movilización de la actividad voluntaria
- ♣ Problemas para llegar a la “mayoría silenciosa”
- ♣ Falta de decisión política para la creación de espacios de concertación

Desde la ciudadanía:

- ♣ Percepción negativa sobre los funcionarios municipales en relación a la falta de continuidad en la gestión y compromiso con la misma.
- ♣ Falta de participación orgánica del ejecutivo.
- ♣ Sistema de participación no vinculante que crea en el ciudadano la sensación de que su participación no tiene peso en las decisiones.
- ♣ Limitaciones respecto a las oportunidades de participar.
- ♣ Falta de información, en tiempo y forma, respecto a las convocatorias a participar.
- ♣ Componente de autoexclusión en la participación por no sentirse preparados para ello.

- ♣ Lejanía de los asuntos urbanísticos respecto a la vida cotidiana, hasta el momento en que le afecta su propia vivienda.
- ♣ Percepción de los ciudadanos sobre la falta de credibilidad en las decisiones urbanísticas por parte de la administración municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente la necesidad de incorporar técnicas nuevas para combatir las actitudes enfrentadas. Se trata de crear una interfaz entre gobierno municipal y ciudadano, pero es necesario entender claramente las condiciones en que son aplicables.

Actualmente es dominante el papel de los técnicos y políticos en la definición y control de los ámbitos donde se toman las decisiones sobre la ciudad. Se requiere la provisión de espacios de encuentro donde puedan interactuar técnicos y ciudadanos sobre el carácter de las ideas y temas sobre los que se centra la discusión. Estas deberían ser actividades continuas, que requieren recursos suficientes, que deben ser considerados como inversión para un mejor resultado en la toma de decisiones.

Hoy se considera que la planificación territorial no es una cuestión puramente técnica ni solamente política, implica la necesidad de consenso sólo alcanzable con la gobernanza.

A pesar de que diversas municipalidades han ensayado técnicas de participación más allá de lo que estipula la legislación, como por ejemplo publicación de documentos para el debate en la fase inicial de elaboración de un plan; envío de cartas de información a residentes que serían afectados por la propuesta; formación de miembros colectivos para participar del debate; entre otros, sin embargo una gran mayoría de ciudadanos no participa por desconfianza al sistema.

El gobierno debería aceptar que la definición de objetivos en la planificación territorial conlleva el reconocimiento de la existencia de conflictos de intereses,

de allí la necesidad de trabajar desde la participación ciudadana hacia la negociación y la mediación.

Surge así la necesidad de un diálogo continuo, reglas de juego claras y transparentes que permitan al ciudadano sentirse parte de la propuesta. Se trata de crear mecanismos que permitan la expresión de los diversos intereses, la participación efectiva en la negociación y la necesidad de llegar a una solución pactada sostenible en el tiempo. Cada vez se torna más necesario que el gobierno local disponga recursos y capacidades tendientes a propiciar ámbitos de gestión que incorporen a la gobernanza en la toma de decisión sobre lo público.

El caso de estudio refleja una baja calidad institucional en términos de gobernanza, donde los voces de los beneficiarios y los demás actores involucrados en la traza no son representativas para quienes deben llevar adelante las sucesivas gestiones de gobierno.

Por parte de los actores sociales, se destaca la creciente participación y empoderamiento de diversas organizaciones sociales de carácter barrial, aunque aún están lejos de constituirse en actores relevantes a la hora de influir en la toma de decisión sobre las cuestiones públicas que los afectan. En el ámbito del gobierno local, pareciera que el paradigma tradicional de gobierno se cierne de 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.

Hoy se trabaja sobre **“la ciudad por proyectos”** y en ese sentido, la participación es vista como una forma de comprometerse en espacios de deliberación. Sin embargo, a veces, la lógica de los proyectos olvida lo deliberativo elaborando justificaciones que deberían concernir a los actores implicados, aduciendo desde el poder político que la ciudad es como una gran empresa que debe ser guiada por los más aptos, siguiendo los principios de gestión empresarial. En definitiva, el ámbito de la democracia participativa

como herramienta para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sigue siendo una deuda pendiente.

Una verdadera **estrategia de inclusión** reclama una redefinición de los espacios de lo público. Institucionalizar la política será la única manera de realizar un contrapeso a la exorbitancia del poder económico y a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico.

El interés no es sólo lograr una gobernabilidad efectiva en términos políticos (lograr que las sociedades conduzcan sus decisiones públicas bajo marcos legales y con base en procedimientos legítimos). También interesan mercados eficientes, instituciones que permitan la generación y desarrollo del capital social y humano, así como el ejercicio pleno de las libertades elementales. Interesan estructuras legales y administrativas que garanticen la igualdad ante la ley, los derechos de propiedad, que incentiven las capacidades individuales, tanto como las colectivas.

La gobernanza como paradigma alternativo al gobierno tradicional, abre el espacio público donde se definen los problemas y se formulan e implementan las políticas. Es un espacio donde se desdibujan los roles de los actores ya que ciudadanos y organizaciones participan directamente, no sólo en el proceso deliberativo sino principalmente, en la formulación de los problemas y de las políticas, así como en la gestión de los programas públicos. Un importante reto para la gobernanza en términos de legitimidad, radica en la profundización democrática en clave más ciudadana y más participativa.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Alonso, O. (2003) "La lógica de los actores y el desarrollo local": En *II Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración. Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad*. Córdoba, Argentina.

Arocena, J (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAHE, Taurus – Universidad Católica. Montevideo, Uruguay.

Borthagaray, J. M.; Nistal, M.A.; Wainstein-Krasuk, O.; Gerscovich, A.; Cavalieri, M. (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.

Comisión de Vivienda, Control y seguimiento de la Ley 324. Versiones taquigráficas: 17/06/2008; 19/08/2008; 10/12/2008; 17/02/2009; 14/04/2009

Cruz, C. N. (2001) “Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”. En Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine No. 23.

Decreto N° 1655/08 (2008) *Régimen Especial de Prestaciones en el Tramo 5, Traza de la Ex Autopista AU3*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina

Felcman I. (1991). *Reforma del estado. Propiedad Pública, gestión privada y descentralización de servicios. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. Ediciones Galerna.

Gallicchio, E. (2006) “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”. En Rofman, A. y Villar, A (comps) Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Espacio Editorial. UNQUI. UNGS.

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

Pérez, P (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad” en Ciudades 28, Octubre-Diciembre, RNIU, Méjico.

Prats, J. (2004) “Desigualdad y Desarrollo en América Latina”. En Gobernanza: Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano. N°2.

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

Regazzoni, C. (19/8/2008). Exposición ante la Comisión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en Internet: <http://www.buenosaires.gov.ar>

Sugranyes, A. (2007) “La gobernanza urbana y la ciudad inclusiva”. En Seminario *Gobernar en ciudades fragmentadas*. Berlín. Alemania. Tu-Berlín y Fundación Heinrich Boell.

Wacqant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Ghetto, periferias y Estado*. Buenos Aires. Argentina. 1er Edición. Siglo XXI Editores.

Wainstein-Krasuk O., Gerscovich, A; Cavalieri, M: (2009) “El desafío de la gobernanza urbana en la gestión local. El caso de la Traza de la Ex Autopista AU- en la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires”. En prensa. Revista de Ciencias Sociales Segunda época.