

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,
design and urbanism*

Nº 14 | OCTUBRE DE 2008

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo

CONTENIDOS | CONTENTS

7 Editorial

9 Reflexiones acerca del manejo pasivo de la envolvente edilicia en verano. El rol de la arquitectura y el rol del usuario

CAROLINA GANEM | ALFREDO ESTEVES

23 Tecnología para la construcción sustentable. Elementos constructivos elaborados con plásticos reciclados

ROSANA GAGGINO | RICARDO ARGÜELLO |
MARIANA GATANI | HORACIO BERRETTA

35 La cultura del cyber, el espacio y los imaginarios tecnológicos

JAVIER DE PONTI | ALEJANDRA GAUDIO |
SUSANA SAUTEL

43 Políticas y modalidades de gestión patrimonial. Práctica de gestión asociada en Parque Avellaneda

DOMINGO C. PUGLIESE

55 Las tierras del playón ferroviario desactivado de Caballito: la puja de distintos actores y agentes por su apropiación espacial

DANIELA SZAJNBERG | GABRIELA SORDA |
GUADALUPE TELLO

67 Indicadores ambientales derivados de las transformaciones del uso de la tierra en el área metropolitana de Buenos Aires (1985-2001)

DIANA E. DE PIETRI | PATRICIA DIETRICH |
MARIA A. IGARZABAL DE NISTAL


79 Etnicidad mexico-americana y morfología urbana fractal en Los Angeles

MYRIAM B. MAHIQUES

91 El manejo formal e informal de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Buenos Aires entre los siglos XIX y XX

VERÓNICA PAIVA

102 Reseña de libro



planificación urbana
participación comunitaria
políticas habitacionales
función social de la propiedad
asentamientos informales precarios

city planning
community participation
social function of property
precarious human settlements

> DANIELA SZAJNBERG | GABRIELA SORDA |
GUADALUPE TELLO
Universidad de Buenos Aires

LAS TIERRAS DEL PLAYÓN FERROVIARIO DESACTIVADO DE CABALLITO: LA PUJA DE DISTINTOS ACTORES Y AGENTES POR SU APROPIACIÓN ESPACIAL

En tiempos de debate sobre instrumentos urbanísticos participativos y políticas habitacionales y fundiarias basadas en la función social de la propiedad, resulta oportuno difundir uno de los tantos casos de políticas urbanas contradictorias en la materia: tierras desafectadas de usos ferroviarios obsoletos en el barrio Caballito, consideradas vacantes por muchos actores sociales, aunque allí existe el asentamiento informal "Morixe". Múltiples propuestas de organismos públicos, desarrolladores y agrupaciones vecinales evidencian la complejidad y relevancia de la pugna por el uso y la apropiación de los pocos espacios urbanos sin definición de destino urbanístico en localizaciones privilegiadas de la ciudad de Buenos Aires.

The lands removed from obsolete railway uses in Caballito district in Buenos Aires: the struggle of several public and private social actors for its spatial appropriation

In times of debate about city planning with instruments that promote community participation, and housing and land policies based on the social function of property, it is appropriate to spread one of several contradictory examples: lands in Caballito district, removed from obsolete railway uses, which are considered vacant despite of the precarious human settlement which lies there "Morixe". Lots of proposals and projects from public and non public organizations, developers and real estate investors, make evident the complexity and relevance of the struggle for the use and appropriation of a few urban spaces without definition of master plans land use laws in privileged localizations in Buenos Aires City.

A partir de la desactivación de los playones ferroviarios de cargas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: CABA) y del paralelo aumento del costo del suelo y escasez de tierras vacantes dentro de la ciudad como soporte para el actual boom inmobiliario, diversos actores han reinstalado y/o re-significado la categoría teórica y operativa “tierras vacantes” como cuestión urbana. Oszlak (1981) plantea que sólo algunas de las necesidades y demandas sociales

son *problematizadas*, en el sentido que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados”. (Oszlak 1981: 110)

La conceptualización social de estas tierras como “vacantes” omite la situación real de estos predios en los que desde principios de los años noventa comenzaron a desarrollarse asentamientos informales; cuyos habitantes, por su situación sociocultural y socioeconómica, no alcanzan a incorporar su problemática habitacional como cuestión. Los actores con poder de lobby se toman de la situación legal de estas tierras (el Código de Planeamiento Urbano aún asigna distrito de “Urbanización Futura” —UF— a estas tierras), omitiendo la condición real en la que muchas de ellas se encuentran: dando soporte territorial a asentamientos informales. Hacemos nuestras, entonces, las preguntas de Oszlak para abordar este análisis: “¿Quiénes son los actores que problematizan el asunto?, ¿sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?” (Oszlak 1981: 111) y ¿qué destino promueven para estas tierras? Analizaremos para el desarrollo de estos conceptos las propuestas (normativas, arquitectónicas, etc.) en torno al predio de la playa ferroviaria de Caballito, contrastándolas con el dato sobresaliente de la realidad de estas tierras: el asentamiento informal Morixe.

Los conceptos de “tierra vacante” y “vacíos urbanos”

Según el glosario *Digital Parole* (2006), una definición posible de “vacío urbano”, derivada del concepto que en francés es designado como “*terrain vague*”, es la de espacio residual, vacío, abandonado, producto de tensiones no resueltas que hacen imposible su ocupación, y que pudieron haber derivado de trazas particularmente complejas pre-existentes. Pero también señala este glosario, que este concepto remite a la vinculación de estos rasgos con los de espacios indeterminados, inciertos, imprecisos, por un lado, y, por el otro, tierras libres, disponibles, expectantes en cuanto a su movilidad, espacios de lo posible. Hay también quienes lo traducen como “áreas vacantes”, reconocidas a partir de áreas desactivadas, zonas obsoletas e intersticios olvidados, residuo de mutaciones de las ciudades y sus periferias; sobre las que suelen discurrir alternativas de posibles usos futuros a partir de proyectos urbanos surgidos en ámbitos profesionales o académicos, con resoluciones destacadamente morfológicas o físicas que no necesariamente consideran los contextos sociales, culturales, jurídicos e institucionales que en esas tierras vacantes cambiarían su uso. Resulta pertinente la mirada que referentes como Martim Smolka o Nora Clichevsky, en el marco del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, aportan sobre la cuestión de la “tierra vacante”, asumiendo en principio que la misma posee significados diferentes para cada uno de los agentes y actores que actúan en el mercado de tierras:

El capital desarrollador interviene directamente en el proceso de ocupación del suelo, transformando sus usos con el objetivo de apropiarse de los lucros que sin él, serían beneficios extraordinarios o rentas para el propietario tradicional de la tierra; el Estado también modifica su rol, en especial, como oferente de tierra, a partir de la implementación de políticas de reforma del estado; y asimismo, la existencia de tierra vacante es un signo de que existen sectores urbanos de bajos

niveles de ingreso que no pueden ocupar los terrenos que en algún momento podrían haber comprado, o pequeños agentes inmobiliarios que no los pueden vender. Las estrategias de intervención del Estado para estos agentes serán significativamente diferentes de las políticas para los grandes inversores o capitalistas incorporadores. Aquí el papel que juega la participación de la población, sea a través de sus organizaciones o de manera individual, asume un papel importante. (Smolka 2002)

La literatura europea, por otro lado, define como “vacíos urbanos” tanto a inmuebles subutilizados como a tierras vacantes considerándolos espacios remanentes a la dinámica urbana que contrarían el principio de función social de la propiedad (Charline 1991). Los vacíos son elementos integrantes de los mercados de tierras de las ciudades y afectan las políticas fiscales. En nuestro país, como en toda América latina, son mínimas las políticas explícitas y marcos jurídicos regulatorios para tierra vacante e inmuebles subutilizados si se considera la magnitud de la problemática. Estas políticas podrían desempeñar un importante papel en la sustentabilidad urbana articulando acciones ambientales con planificación, cruzando este potencial soporte territorial con los problemas socio-habitacionales presentes. Los actores involucrados deben producir instrumentos normativos que trabajen “el tema del suelo urbano para poder ligar la planificación urbana con la política de vivienda” (Rolnik 2005: 20).

Situación dominial de las tierras estudiadas

La playa ferroviaria de Caballito, al igual que los otros predios de maniobras y cargas de las estaciones en la CABA, son tierras desafectadas de su uso ferroviario original total o parcialmente¹ y administradas por el Organismo Nacional Administrador de Bienes del Estado (ONABE). Los terrenos desafectados deberían destinarse a la construcción de centros de trasbordo multimodales de pasajeros, parques y plazas públicas,

En nuestro país, como en toda América latina, son mínimas las políticas explícitas y marcos jurídicos regulatorios para tierra vacante e inmuebles subutilizados.

construcción de viviendas y explotación comercial de locales. El ONABE² está autorizado a ceder parte de esos terrenos para uso público reservándose otra parte para emprendimientos comerciales privados. De ser cedidas estas tierras a la CABA, debería enmarcarse en el Código de Planeamiento Urbano (CPU), cuyo artículo 3.1.2 regula las condiciones de parcelamiento de tierras afectadas a uso y utilidad pública: del 100% de la superficie desafectada del uso ferroviario o servicio, el 65% debe destinarse a uso público y el 35% restante para usos privados.

La playa ferroviaria de la estación Caballito presenta 151.836 m² de superficie liberable. De esa superficie, 98.693 m² deberían tener uso público, y 53.143 m² para uso privado. Al estar categorizados como distritos UF (Urbanización Futura), se ven afectados además al artículo 5.4.9 del CPU, que establece que la remodelación de las afectaciones arriba descriptas deben ser estudiadas y contextualizadas en un plan urbano. Se agrega en el mismo artículo una norma especial³ que establece un ancho de mínimo 48 metros para la vía pública comprendiendo a ambas vías férreas.

A pesar de no existir tal plan urbano, un sector de este predio ya fue entregado al gobierno de la CABA que lo ha utilizado como equipamiento comunitario: plazas secas; y un sector de los galpones fue cedido en forma temporaria por el ONABE, y la empresa Ferrobaires, que desde el 2002 concesiona la estructura ferroviaria, a una asociación civil que maneja allí un centro cultural.

1. Por decretos del PEN 1090/97 y 870/98.

2. Antes Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF).

3. Ordenanza N° 24.802 /70 BM 13724.

Contexto territorial

Con una densidad poblacional 1 a 394, según el informe del Programa de Descentralización con referencia al censo 1991, el barrio de Caballito es, en cuanto a los rasgos socioculturales, uno de los referentes de la clase media argentina. Allí conviven torres, producto de la más reciente tendencia constructiva en la CABA, con las típicas casas de barrio (Szajnberg 2007). En el área aparecen equipamientos de producción de tipo terciaria. Asimismo, existe un frente comercial en los ejes de la avenida Goyena, la avenida Directorio y la avenida Rivadavia, verdadero motor comercial del corredor del oeste, que concentra la actividad comercial más importante de la ciudad. Los emprendimientos que desarrollan el proceso de completamiento del tejido responden a las características residenciales, su excelente accesibilidad y proximidad con el corredor del oeste. En no más de 15 años, el barrio de Caballito se desarrolló y transformó significativamente.

El área cuenta con importantes vías de comunicación: avenidas paralelas y corredores que conectan eficientemente el tránsito vehicular. Presenta además infraestructuras de transporte masivo: dos líneas de subterráneos (A y E), el F.C. Sarmiento y multiplicidad de líneas de colectivo, conformándose este recorte en un destino excelente desde el punto de vista de la accesibilidad.

Una de las últimas obras significativas para Caballito (con relevancia para la conectividad del sector Oeste y Norte dentro de la ciudad) afecta puntualmente el sector específico de estudio: la construcción de un puente que cruza las vías del F.C. Sarmiento, entre la avenida Avellaneda y

Yerbal, a la altura de la calle Fragata Sarmiento. Este puente, ya habilitado, es parte del Programa de Conectividad Vial, a su vez parte del Plan Integral de Tránsito y Transporte (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2007). Según artículos periodísticos, el puente cuenta con características constructivas que permitirían su traslado a cualquier otro punto de la ciudad, lo que sugeriría un carácter “transitorio” (La Nación 2007). La existencia del puente estaría en infracción con el CPU: por la condición de afectación al distrito UF del predio, no puede realizarse intervención alguna sin la previa determinación del distrito urbanístico. Según comentario de algunas organizaciones, la bajada del puente coincide con un terreno que habría comprado la empresa CENCOSUD para desarrollar un hipermercado, lo cual coloca en duda la transitoriedad de dicha obra.

Actores, pujas y propuestas

Estableciendo un mapa de los actores afectados o interesados en el destino de este predio ferroviario –organizaciones no gubernamentales, sectores gubernamentales, empresas relacionadas a los desarrollos inmobiliarios y habitantes del asentamiento– e indagando en los discursos y acciones de los mismos buscaremos estudiar las interrelaciones, dinámicas y contradicciones dentro de cada grupo de actores (partiendo de la heterogeneidad que reconocemos a priori dentro de los grupos mencionados) y la capacidad de cada uno de estos grupos de articular u orientar las acciones de los otros. Empezaremos analizando el sector gubernamental y las políticas que implementa o proyecta implementar, entendiendo que:

Una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones... resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. (Oszlak 1981: 114)

Cada estamento en que se puede desglosar el sector público tiene distintos proyectos que manifiestan diferentes posiciones o intereses.

Por lo tanto, cada estamento en que se puede desglosar el sector público tiene distintos proyectos que manifiestan diferentes posiciones e intereses:

El dueño de las tierras es el Gobierno nacional que las maneja a través del ONABE; dentro de sus principales funciones se encuentra su rol de administrador de los bienes del Estado nacional. Según lo expresa su sitio en Internet: “El eje de gestión del organismo está constituido por procesos tendientes a darle a los bienes afectados al ONABE los destinos adecuados desde una perspectiva social, cultural o productiva, según el caso” (ONABE 2007a).

Entre estos procesos destacamos:

- > Proyectos de desarrollo urbano.
- > Transferencias con destinos comunitarios.
- > Planes de viviendas y cesión de uso.

Si bien las tierras del playón aún no fueron transferidas al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), el ONABE elaboró un anteproyecto que incluye viviendas en diferentes densidades, equipamiento y espacio público (ONABE 2007), que sería construido de ser rezonificado el predio, y adquirida a través de la compra por parte del GCBA el área correspondiente a espacio público.

Para la CABA, ese cambio de uso estaría definido por un proyecto dentro del Programa Corredor Verde del Oeste⁴ enmarcado por los objetivos del Plan Urbano Ambiental (1999) que, como plan director, establece una evaluación macro de la ciudad, contemplando aspectos sociales, productivos y político-económicos. Al no definirse la aprobación del mismo, surgen proyectos aislados en pos de la definición del destino urbanístico de estas tierras a través de la Legislatura; en algunos casos a partir del trabajo articulado entre funcionarios públicos y organizaciones vecinales.

Esta relación queda expuesta en los ocho proyectos de ley o resolución que publica el Centro de Documentación de la Legislatura local (CEDOM). Estos proyectos, que se sustentan principalmente en demandas de acciones concretas sobre el territorio de estudio, oscilan entre el pedido de cambio a distrito urbanístico UP (Urbanización Parque) al *alerta* por la presencia del asentamiento y las demandas de seguridad. Es decir, la repre-

sentación de estas playas de maniobra pasa de la vacancia total al reconocimiento del asentamiento como foco de inseguridad. Esto último queda expuesto en el proyecto presentado por el Partido Popular Cristiano que manifiesta:

El motivo de la presentación del presente proyecto radica en la necesidad de los vecinos del barrio de Caballito, que se encuentran preocupados por la notoria cantidad de personas indigentes que se están asentando en forma ilegal o clandestina en los predios pertenecientes a la estación... El asentamiento de estas personas, debido a la gran cantidad de terreno adyacente a la estación, aumenta notable y constantemente, día a día, generando de esta manera una mayor inseguridad en la zona, sobre todo durante el horario nocturno... La respuesta debe ser rápida y urgente, adelantándose a los hechos y no cuando éstos ya se han producido... Por los dichos, el Gobierno de la Ciudad debe tomar las medidas pertinentes, para así evitar que las personas mencionadas se arraiguen en la zona, puesto que, según testimonios de los vecinos, los indigentes provienen de la Villa 31, generando inseguridad y miedo ante el riesgo de posibles delitos que pueden producirse en el barrio en cuestión, transitado por una gran cantidad de personas diariamente. (Busacca 2007)

En la elaboración y presentación de estos proyectos se establece una articulación específica entre diferentes actores sociales: Los representantes de distintos partidos políticos que constituyen la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elaboran proyectos por propia iniciativa o a partir de proyectos construidos por intereses sectoriales a los cuales estos funcionarios representan. Estos sectores, difusamente presentados como “vecinos” o “comunidad”, son la herramienta para legitimar y fundamentar las acciones requeridas. Organizaciones vecinales, como la Proto Comuna Caballito, han promovido la desafectación del distrito UF y la afectación a distrito UP (Urbanización Parque) junto a fun-

4. El proyecto, comprendiendo todas sus etapas, es una estructura continua que se desarrollará desde Once hasta Liniers, con una extensión de aproximadamente 9.5 km, como parque lineal público con oferta de servicios y actividades recorriendo espacios urbanos de distintas características, y continuando en territorio metropolitano.

cionarios políticos, con los que se ha elaborado un proyecto de ley presentado en marzo de 2007: La “transferencia de un predio en propiedad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y la afectación a distrito UP, “para lograr la concreción del gran parque público de casi 17 hectáreas (incluyendo la superficie correspondiente al Corredor Verde del Oeste)” (Proyecto n°: 200700597), llamado “Parque del Bicentenario”. Dicho proyecto se fundamenta en que “la concentración poblacional está acompañada por una importantísima densidad comercial y de servicios de diferente orden, factores coadyuvantes en materia de impacto ambiental, que conforman un grado de contaminación preocupante para la calidad de vida de sus habitantes y del resto de los vecinos y visitantes de Buenos Aires”. Queda explícita también la preocupación de que estos predios sean captados por los negocios inmobiliarios y se destacan las versiones periodísticas “que mencionan para la misma área nuevos emprendimientos inmobiliarios con el carácter de condominios cerrados y la instalación de un hipermercado” (La Porta 2007).

Con conocimiento del contexto mediato que se presenta en este sector de la ciudad, no sería absurdo pensar en la existencia de proyectos inmobiliarios para estos predios. Aunque fidedignamente no se han publicado o confirmado licitaciones de estos predios, la situación confusa dominial, de tenencia y ocupación que se establece alrededor de estas tierras genera el escenario ideal para las especulaciones y los rumores. Los intereses de los desarrolladores inmobiliarios ya han colisionado con los de los vecinos organizados, por ejemplo la asociación SOS Caballito, quienes se movilizaron contra las torres realizando cacerolazos, presentaron amparos ante la justicia, y lograron que la Legislatura proponga el cambio de zonificación en varias áreas de Caballito.⁵ Como respuesta, la empresa Koad S.A., constructora de dos torres de 32 pisos en Caballito, promovió un juicio por daños y perjuicios a Mario Oybin (presidente de SOS Caballito) y otros vecinos (Di Toma Mues 2007), mientras tanto la Cámara Inmobiliaria sentó su posición. El comuni-

cado de prensa publicado por la Cámara Inmobiliaria Argentina en *La Nación* y *Clarín*, 23 y 26 de diciembre de 2006 respectivamente, nos muestra su opinión:

A partir de quejas de vecinos (seguramente atendibles en algunos casos) se estableció muy inteligentemente una organización con indisimulables fines políticos creando un demonio apocalíptico al cual denominaron torres, centrando el reclamo en un barrio como el de Caballito, donde justamente son las menos, pues para construir las se necesitan un mínimo de tres lotes contiguos de frente y no los hay disponibles actualmente en dicha zona. Concretamente, de los que se está hablando es de edificios entre medianeras y dentro de una zonificación permitida por el código de planeamiento urbano, vigente... ¿Porqué se rompe la confianza en el inversor que se encuentra de un día para el otro sin seguridad jurídica que lo ampare? Los extranjeros que piensan invertir se retraen y se retrae el mercado en general ante la incertidumbre futura. Se postergan o se cancelan proyectos difícilmente recuperables en el tiempo. Se contagia y se amplía el temor en todas las demás zonas. (Cámara Inmobiliaria Argentina 2007)

Los proyectos de ley son construidos a partir de una serie de conceptos y temas parcialmente legitimados: “vecinos”, “participación”, “espacio público”, “contaminación”. Temas reales, complejos y necesarios de abordar. Sin embargo, el uso de estos conceptos denota la omisión, en algunos casos, de otras problemáticas como el déficit socio-habitacional por fuera de la zona sur de la ciudad y, en otros, el oportunismo de actores con intereses de especulación inmobiliaria, así como también contradicciones entre el interés por la apropiación del espacio urbano desde la perspectiva local de escala barrial y el interés general del conjunto de los ciudadanos de la ciudad.

La Asociación Playa de Cargas Caballito es otro grupo de vecinos que materializan y ponen en crisis el carácter vacante de este predio, que

5. Exp. 1867-D-06, Proyecto de Ley, modificación del CPU, limitación de altura en el polígono Barrio Caballito en el área del polígono avenida La Plata, avenida Directorio, Curapaligüe, avenida Donato Alvarez, avenida Juan B. Justo, avenida San Martín, avenida Ángel Gallardo, Río de Janeiro, avenida La Plata, polígono que incluye el predio estudiado.

contiene la que fuera vivienda de uno de los fundadores del *Ferrocarril Oeste* (Don Norberto de la Riestra)... La “Playa de Cargas Caballito” junto al “Patio de los Lecheros” es un predio con un eje claramente ferroviario. Los pórticos de acceso al predio, la balanza de cargas, el tanque de agua, las calles adoquinadas, los galpones ferroviarios, la casa histórica hacen a un conjunto patrimonial histórico, cultural indivisible. (Entrevista de los autores vía mail realizada a la señora Carolina Rovira)

Los vecinos gestionaron ante la Legislatura, el ONABE y la Defensoría del Pueblo, que se protegieran estos edificios declarándose a la Playa de Maniobras como “Patrimonio Histórico y Cultural”. Ellos destacan “la importancia de construir un espacio donde trabajar junto a la participación activa de los vecinos, las instituciones, la comunidad educativa” y que tenga como objetivo crear “un entramado social que ayude a recuperar y fomentar la identidad de nuestro barrio” (entrevista citada). Planean para ello plantar árboles nativos donados por el Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad para realizar el “Bosque de Plantas Autóctonas”; también gestionan un polideportivo en un galpón. Por otra parte, reciclaron un galpón ferroviario convirtiéndolo en la “Estación de los Deseos-Arte Comunitario” que ofrece una incubadora de proyectos culturales y artísticos. Si bien los vecinos dicen conocer el asentamiento de viviendas existentes dentro del predio, “por ahora estamos trabajando en la parte de la entrada de la Playa de Cargas y hasta el puente” (entrevista citada), y dejan fuera de su área de influencia al asentamiento informal Morixe.

Es indiscutible la influencia que han tenido en el urbanismo de los últimos 10 años la crítica, las reivindicaciones y las propuestas de las reacciones ciudadanas. La revalorización de los centros históricos, la superación de un urbanismo concebido como vivienda más vialidad, la incorporación de objetivos de redistribución social y de cualificación ambiental, etc., deben mucho a estos movimientos críticos ...

Es indiscutible la influencia que han tenido en el urbanismo de los últimos 10 años la crítica, las reivindicaciones y las propuestas de las reacciones ciudadanas.

Pero como nada es perfecto no es inútil señalar algunos aspectos más discutibles de estas reacciones cívicas. Citamos dos: el conservadorismo a ultranza de los barrios y de su población. En algunos casos, los residentes se consideran los únicos propietarios de su barrio y se constituyen en una fuerza social contraria a cualquier cambio o transformación. Se olvida que el barrio forma parte de un todo, el cual también es consumido o atravesado por los usuarios, los que trabajan, o lo atraviesan, y tienen interés y derecho a esta parte de la ciudad... El otro aspecto discutible sobre el que conviene llamar la atención es la desconfianza o el prejuicio contrario a los grandes proyectos urbanos presente en los movimientos urbanos o ciudadanos más críticos. Es cierto que muchas veces este prejuicio estaba más que justificado por las experiencias nefastas de muchos proyectos de los años sesenta y setenta vinculados a corrupciones, especulaciones, destrucciones del ambiente urbano, pérdida de espacios públicos, despilfarro, proyectos urbanos excluyentes, etc. En todo caso, parece más positivo, en un marco democrático, debatir los grandes proyectos y, si es preciso, proponer alternativas. (Borja 1997: 4)

Esta serie de proyectos e intereses, las ideas proyectuales esbozadas para este predio, la mirada satelital del *Google Earth* que hasta antes de actualizarse (en enero de 2008), nos mostraban una “tierra de nadie”, contrastan con la construcción concreta de la ciudad (con

su dinámica y movilidad) por parte de las familias que no encuentran espacio al que puedan acceder, una centralidad que se erige a partir de espacios formales dependientes de la informalidad laboral y dominial; y con los que sí acceden y usufructúan su derecho a la apropiación del espacio urbano, a la conexión y a la participación, tomando aquella otra acepción del “vacío urbano”: el de la tierra libre, disponible, el espacio de lo posible. En el asentamiento informal que sus habitantes bautizaron “Morixe”, ya que a su lado se erigen los silos de la homónima empresa alimenticia, lindante con el estadio de Ferrocarril Oeste, residen aproximadamente 14 familias. El asentamiento se encuentra dentro de la superficie que el CPU define como liberable, y ocupa alrededor de 2000 m².

Los habitantes del asentamiento se dedican en general, como medio de subsistencia, a la actividad informal del *cartoneo* por la zona. Las características residenciales y los importantes ejes comerciales de Caballito permiten a estos pobladores contar con la opción de cartonear cuando no realizan otro tipo de trabajos, o tomarlo como su única actividad de ingreso. La relación con esta centralidad barrial, más allá de la existencia de estas tierras vacantes, es una condición indispensable para la actividad productiva de los habitantes de Morixe. En el acceso a las playas, por la calle Bacacay, las antiguas casas de la estación sirven de vivienda para otro grupo de familias.

Los habitantes del asentamiento recibieron un permiso por escrito del GCBA para permanecer allí (aunque el GCBA no detenta aun el dominio de este predio) y muchos de ellos están registrados como “recuperadores urbanos”, por lo cual su existencia ha sido reconocida por el gobierno local, aunque no fueron incluidos en ninguna operatoria de vivienda social. Las políticas públicas territo-

riales del GCBA han continuado permitiendo la profundización de situaciones como las de este asentamiento, con políticas ineficientes para dar respuesta a la mayoría de los sectores de la población que no pueden acceder al mercado de viviendas, ni al mercado laboral. El sector público, en este caso, propone una articulación precaria con estos otros vecinos del barrio, que no han sido tenidos en cuenta en los proyectos propulsados por organizaciones vecinales y la Legislatura, más que como un conflicto a erradicar para dar paso a las propuestas propulsadas.

La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad. Ni tampoco es suficiente tener un documento legal que acredite tal condición... La ciudad como espacio público, abierto, necesita de zonas ilegales o legales, territorios de supervivencia porque en ellos se puede obtener alguna protección y algunos excedentes de los bienes y servicios urbanos (zonas rojas, centros degradados) o porque se ocupan precariamente excedentes de vivienda o de suelo en los márgenes. El proceso hacia la ciudadanía requerirá un doble proceso de legalización del habitante (papeles y empleo) y del territorio / vivienda (sea el ocupado, sea otro alternativo). Pero un proceso puede dinamizar al otro o viceversa. (Borja 1997: 5)

Notamos que los diferentes actores presentados no han logrado, hasta el momento, articularse entre sí para potenciar y compartir sus intereses (salvo las asociaciones civiles que presentan proyectos a la Legislatura, que tiene interés en su aprobación para legitimarse políticamente).

El ONABE no puede vender a los privados el porcentaje de tierra que tiene permitido vender, ya que la misma aún no tiene una codificación que le permita a los privados construir y sus pedidos a la Legislatura porteña fueron desatendidos, lo cual es correcto ante la falta de aprobación del Plan Urbano Ambiental que debiera orientar la rezonificación de esos terrenos. Por otro lado, es entendible la falta de interés de la ciudad en otorgar una rezonificación a este predio, ante la decisión del ONABE de no ceder gratuitamente a la ciudad

La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad o tener un documento legal.

las tierras que corresponderían a espacio público. A pesar de lo anterior, el Poder Ejecutivo de la Ciudad denotó su operatividad, al menos en el caso de la reciente ejecución de la obra pública del puente vehicular que une las calles Yermal y Avellaneda atravesando el predio ferroviario, pasando por alto la necesidad de plan urbano alguno.

Por otro lado, de desarrollarse nuevas viviendas en estos predios, nada hace suponer la inclusión de los actuales pobladores, sino más bien, el avance de estrategias de mercado que no tendrían a los actuales pobladores del asentamiento Morixe como destinatarios.

Estas estrategias probablemente se vean dificultadas por los activos vecinos del barrio, quienes ya lograron el tratamiento de proyectos de leyes contra la construcción en altura en el barrio de Caballito, siendo plausible que se movilicen contra la aprobación de la construcción de torres en estas tierras aún a cargo del ONABE, indistintamente del destino social de esas viviendas. Por otra parte, los residentes del asentamiento Morixe, ocupados en la supervivencia diaria, no han podido formar, hasta el momento, espacios colectivos donde poder trabajar en pos de sus expectativas de radicación como lo han hecho tantos otros grupos de pobladores en el caso de otros asentamientos y villas de emergencia.

La fragmentación de intereses, que no son desde el punto de vista urbanístico irreconciliables, ha derivado en una cantidad de acciones que, cuando no se anulan entre sí, impiden desarrollar el verdadero potencial de estos terrenos como catalizador social y urbano. Producir acciones verdaderamente participativas, que incluyan a todos los actores en juego en acciones concertadas, se impone —una vez más— como una necesidad. Nora Clichevsky enfatiza:

En un momento en que se replantean la planificación y gestión urbanas, la tierra vacante podría asumir un papel importante para todos los sectores sociales, según las políticas que el Estado implemente: para los excluidos, significaría un lugar donde vivir; para los sectores medios, abriría posibilidades de áreas verdes, equipamiento, recreación, etc.; para los inver-

sionistas en la ciudad, aportaría acceso a tierras para los nuevos usos emergentes; para el Estado vendedor de tierras, ofrecería la posibilidad de obtener ingresos en un momento de ajuste fiscal; para la ciudad en su conjunto, constituiría una reserva para asegurar la sustentabilidad y racionalidad del capital social incorporado no utilizado. (2002: 63)

Reflexión final

Si volvemos a las preguntas de Oszlak que utilizamos para abordar este análisis: “¿Quiénes son los actores que problematizan el asunto?, ¿sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?” (Oszlak 1981: 111) y ¿qué destino promueven para estas tierras?, vemos que los diferentes organismos de gobierno se manifiestan como actores independientes, con intereses a veces encontrados, y aliándose con diferentes actores de la sociedad civil. El ONABE tiene interés en la rezoificación para poder colocar parte de las tierras en el mercado inmobiliario, que necesita de tierras *vacantes* dentro de una ciudad con poca disponibilidad de las mismas y mucho menos en zonas “bien ubicadas”. Con respecto a la parte de las tierras que por ley corresponde a espacio público, el ONABE quiere vendérselas a la ciudad. Los diferentes estamentos dentro del GCBA a la vez tienen políticas que responden a intereses diferentes: el Ejecutivo decreta inconsultamente, el Poder Legislativo en general apoya las iniciativas de los vecinos organizados, quienes desean que el predio se convierta en un parque, ya que eso los legitima políticamente. La Justicia, hasta ahora, también ha apoyado a dichos vecinos en su lucha contra la construcción de torres y edificios en altura. Los únicos actores que no han constituido alianzas que fortalezcan su posición han sido los habitantes del asentamiento dentro del predio, cuyo interés es el de vivir cerca de su medio de subsistencia: los residuos. La única acción de otros actores que da cuenta de su existencia es contraria a sus intereses, pues el proyecto de la Legislatura de la ciudad intenta echarlos sin proponer ninguna solución a su situación habitacional y laboral.

Desde lo conceptual, la noción de “vacío urbano” que está definida morfológicamente, omitiendo el análisis social, propone difusamente que esas tierras también están vacías de gente. Este concepto implica un imaginario que no coincide con la construcción real de ciudad que están haciendo los sectores invisibilizados, que la *construyen* por fuera de la producción del mercado y de las herramientas legales y de la dinámica partidaria; por fuera de los discursos y saberes legitimados. Este concepto así definido es funcional a los intereses de algunos legisladores, técnicos o personas no interesadas en reconocer a los vecinos del asentamiento. Aquellos definen casos como el estudiado sin dar cuenta de la realidad construida, y legitimando sus propuestas urbanas en herramientas supuestamente realistas (como el *Google Earth*, cuya imagen hasta hace poco estaba desactualizada) o en las normativas (como el CPU) que plantean situaciones abstractas que no necesariamente concuerdan con lo que la dinámica social construye.

A falta de un plan regulador o un plan urbano ambiental actualizado para la Ciudad, estas posturas quedan a veces legitimadas por el discurso políticamente correcto de participación ciudadana, y se aprueban a través de la Legislatura, cuyo interés inmediato es electoral. Este tipo de participación ciudadana no es perfecto, porque supone la intervención de un sector de la ciudadanía con meritoria capacidad de acción, y excluye a quienes carecen de condiciones básicas para su organización, como es el caso de muchos de los pobladores de los nuevos asentamientos informales de la CABA.

El reducir la tensión entre no más de dos sectores (más las pujas interiores dentro de los actores sociales gubernamentales) induce en el imaginario público que se hayan construido sólo dos posturas en relación al destino de estas tierras: la de la especulación inmobiliaria y la del potencial espacio público, dejando afuera de la discusión el potencial de estos espacios para contener programas de vivienda social o, si se quiere, todos los programas antedichos conviviendo en una ciudad integrada. Por momentos, a través de la mención u omisión de discursos y acciones, parecieran confrontarse los problemas habitacionales, la

pobreza y el espacio público. ¿Qué connotación positiva indiscutible tiene este programa urbano que no llega a ser problematizado? El espacio público y, sobre todo, las áreas verdes, se presentan como la gran *cuestión* del espacio urbano. Cuestión protagonista en los discursos de los actores que detentan el poder político, vía de legitimación y confirmación de posturas progresistas. Sin embargo, por abierto y gratuito, un espacio no necesariamente es público. Esto invita a reflexionar más profundamente sobre el significado, función y destinatarios del espacio público. ¿Cuál es el imaginario de *espacio público* de los diferentes actores? ¿Puede el espacio público ser excluyente y exclusivo? Al conceptualizar estos espacios solamente de recreación, de goce individual, y no de la integración, ¿el espacio público se pierde como espacio de construcción colectiva, y por ende, de construcción política? Cabe preguntarse si es realmente el espacio público, el espacio habilitante para la construcción del cuerpo social.

En estos espacios, considerados por muchos como “vacíos urbanos”, se manifiestan todas las formas posibles de pensar, hacer y regular la ciudad: lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, el saber técnico, el saber popular, el acceso a la información, la capacidad de traccionar. Queda así expuesta toda su complejidad: espacios de dominio nacional insertos en una ciudad autónoma, las pautas que le imprime el modelo de desarrollo, las propias contradicciones que se generan adentro de este modelo (la dependencia con la informalidad), las pujas internas del estado (el estado nacional y el estado municipal), el devenir histórico, y las necesidades concretas de los actores involucrados; intereses y cosmovisiones que sólo pueden ser conciliados produciendo un proceso proyectual y de gestión participativo e inclusivo ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, Jordi.** 1997. "Ciudadanía y espacio público" en *Debat Barcelona. Ciutat real ciutat ideal. Significado y función en el espacio urbano moderno* [Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona], 4-23.
- BUSACCA, Ricardo.** 2007. *Proyecto N° 20020607. Año 2002. Sesión 11-04-2002.* Bloque: Partido Popular Cristiano, www.cedom.gov.ar [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- CAMARA INMOBILIARIA ARGENTINA.** 2007. www.cia.org.ar/noticias/NotiCIAS3.asp?url=182 [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- CEDOM.** 2007. www.cedom.gov.ar [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- CHARLINE, Claude.** 1991. *Le régénération urbaine* (París: PUF).
- CLARIN.** 2007. www.clarin.com/suplementos/arquitectura/2005/03/01/a-930287.htm [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- CLICHEVSKY, Nora.** 2002. "El contexto de la tierra vacante en América latina", en *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas* [Toronto: Lincoln Institute of Land Policy].
- DIGITAL PAROLE.** 2006. Glosario digital, www.parole.aporee.org [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- DI TOMA MUES, Ignacio, ed.** 2007. www.elbarriopueyrredon.com.ar/edicionnes_07/marzo/elbarrio_construccion.shtml [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.** 2007. www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/dgpru/ru.php?menu_id=18023 [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- LA NACION.** 2006. "El negocio de la basura", www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=817616. 25/06/2006 [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- LA NACION.** 2007. "Un puente para 'reunificar' Caballito", www.lanacion.com.ar/informaciongeneral/nota.asp?nota_id=922236, julio 2007 [Consulta: 2 de diciembre 2007].
- LAPORTA, Norberto.** 2007. *Fundamentos del proyecto de ley n° 200700109*, Bloque: Partido Socialista, www.cedom.gov.ar [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- ONABE.** 2007. "Programas de conservación y desarrollo urbanos. Proyectos realizados", www.onabe.gov.ar/proyectos-obras-onabe.html [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- ONABE.** 2007a. "Función social. Asuntos oficiales", www.onabe.gov.ar/asuntos-oficiales.html [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- OSZLAK, Oscar.** 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* [Buenos Aires: CEDES, Documento G.E. CLACSO, N° 4].
- PLAN URBANO AMBIENTAL.** 1999. *Programa de cambio de usos de playas ferroviarias de carga. Caracterización urbanística* [Buenos Aires: GCBA].
- ROLNIK, Raquel.** 2005. Transcripción de intervenciones de Raquel Rolnik "Taller de intercambio Acceso al suelo urbano y políticas habitacionales autogestionarias", *Revista Vivienda Popular*, 56, Buenos Aires.
- SMOLKA, Martim.** 2002. "Introducción", en *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, comp. Nora Clichevsky [Toronto: Lincoln Institute of Land Policy], 1-4, www.lincolninst.edu [Consulta: 2 de diciembre de 2007].
- SZAJNBERG, Daniela.** 2007. *El proceso de densificación del tejido residencial de Buenos Aires desde los años noventa*, tesis de maestría en planificación urbana y regional. Manuscrito disponible en la Biblioteca Sarrahil del PROPUR-FADU-UBA.

RECIBIDO: 22 noviembre 2007

ACEPTADO: 11 marzo 2008

CURRÍCULUM

DANIELA SZAJNBERG es arquitecta egresada de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1992. Especialista del Postgrado en Planificación Urbana y Regional (1999) y magíster en Planificación Urbana y Regional (2007). Actualmente se desempeña como profesora e investigadora de la FADU-UBA. Es directora de los proyectos de investigación UBCyT A815 "La valorización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde la lógica pública, privada y autogestiva" y SI-U2 "Procesos proyectuales participativos y espacio urbano", y coordinadora del área Urbanismo de la Secretaría Académica y de la Unidad de Investigaciones en Planeamiento Urbano y Regional de la Secretaría de Investigaciones de esta misma Facultad.

GABRIELA SORDA es estudiante avanzada de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Es integrante de los proyectos de investigación A815 y SI-U2, y ayudante docente de la asignatura Historia III, cátedra Gutman-Molinos, en esa misma facultad. Actualmente, también se desempeña como directora de Hábitat en la Secretaría de Acción Comunitaria y coordinadora de la Unidad de Investigaciones en Historia, Teoría y Crítica en la Secretaría de Investigaciones de la FADU-UBA.

GUADALUPE TELLO es estudiante avanzada de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Es integrante de los proyectos de investigación A815 y SI-U2, y se ha desempeñado como pasante del Programa de Formación en Investigación de la Secretaría de Investigaciones de la FADU-UBA.

**Unidad de Investigaciones en Planificación Urbana y Regional (UPUR)
Secretaría de Investigaciones
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires |
Ciudad Universitaria Pab. 3, piso 4,
C1428BFA Buenos Aires, Argentina**

E-mail: danielaszajnberg@yahoo.com