



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Wainstein-Krasuk, Olga

# El desafío de la gobernanza urbana en la gestión local : el caso de la traza de la ex autopista AU3 en la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

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 AU3 en la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires. Revista de ciencias sociales*, 1(16), 31-52. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1212>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Olga Wainstein-Krasuk / Alicia Gerscovich  
/ Mariana Cavalieri

---

# El desafío de la gobernanza urbana en la gestión local

EL CASO DE LA TRAZA DE LA EX AUTOPISTA AU3 EN  
LA COMUNA 12 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

---

## Introducción

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

La ciudad debiera ser el escenario ideal para la construcción y el fortalecimiento de alternativas políticas y de gestión socialmente incluyentes e innovadoras (Gorelik, 2004). Sin embargo, la incorporación del escenario global al espacio local encuentra, como cara negativa, una mayor segregación espacial y polarización social.

La segregación espacial responde a las formas de organización del territorio, la localización de las inversiones en los centros urbanos y a la dinámica productiva (Arditi *et al.*, 2007). Mientras que en la configuración residencial se diferencian cada vez más los espacios para los sectores más pobres y más ricos de la sociedad, e incluso para los sectores de ingresos medios. La polarización social dependerá también del grado de adaptación (mayor o menor) y de acceso que los ciudadanos tengan sobre las nuevas demandas que genera la ciudad global, cada vez más conectada a los centros de finanzas internacionales y a la especialización de los servicios asociados a ello (contables, jurídicos, financieros, etcétera).

Este documento surge como resultado del Proyecto de Investigación de Urgencia Social “Hacia la gestión social de los vacíos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” realizado en el marco de la Convocatoria UBACyT de la Universidad de Buenos Aires. Uno de los objetivos de la investigación fue analizar la creación de un “banco de vacíos urbanos” como instrumento para su gestión social en la ciudad, considerando a las comunas 4 y 12 como casos piloto. El presente artículo incorpora la gobernabilidad y la gobernanza como dos dimensiones de análisis que complementan la lectura de nuestro caso de estudio.

## Una aproximación a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza

El proceso de definición de políticas públicas dentro de un sistema democrático debe responder al principio básico de incluir a los afectados en el proceso de elaboración y deliberación de las mismas. Debemos tener en cuenta que las características excluyentes de las instituciones afectan su legitimidad y supervivencia. El mal funcionamiento de las instituciones atenta contra el valor intrínseco de la democracia de expandir las posibilidades, capacidades y opciones abiertas a los ciudadanos (Sen, 1999).

*Las políticas sociales* son fundamentales requisitos del crecimiento económico por su contribución a la formación de capital humano, básico para que la economía nacional pueda alcanzar una inserción competitiva en los mercados internacionales, y para el desarrollo de una ciudadanía propia de una democracia madura. Para ello, los avances tienen que darse en tres escenarios: económico, social y político.

Metcalf (1999) demostró que debido a la creciente complejidad y dinamismo que caracterizan a las sociedades donde actualmente operan los gobiernos, ya no son suficientes las “3 E”: *eficiencia, eficacia y economía* contempladas en la década de 1980 por las reformas de mercado en relación con las administraciones públicas y que, frente a las nuevas olas de cambio representadas por el impacto de la globalización, la creciente democratización y la descentralización de las sociedades, la gestión pública tiene que ir más allá de las técnicas tradicionales de gerencia empresarial y poner énfasis en lo que él llamó las “3 D”: *diagnóstico, diseño y desarrollo*.

Si gobernar en un mundo globalizado es producir un equilibrio entre las fuerzas reales de poder, la gobernanza de las sociedades y el buen gobierno tienen que ver con la pobreza, pues los más pobres son los menos integrados a los mercados globales (Carrillo, 2005).

*Gobernabilidad y gobernanza* son conceptos diferentes aunque vinculados en su raíz etimológica. Su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos.

La *gobernabilidad*, desde una interpretación de la ciencia política, es la cualidad propia de una comunidad política según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo dentro de la ciudadanía. Para lograr la legitimidad es importante la legitimación política y la capacidad de los partidos de insertar las demandas de la ciudadanía al sistema político. Para minimizar los riesgos de ingobernabilidad se necesitan cambios no solo en las instituciones y en las capacidades de gobierno, sino también en la ciudadanía. Es decir, que en el proceso de fortalecimiento de la democracia es necesario reinventar tanto al gobierno como a la ciudadanía (Prats, 2001).

Existe una gran variedad de definiciones disponibles. Mientras la noción de *gobernabilidad democrática* es asociada a conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política, el de *gobernanza* ha sido asociado a los conceptos de codirección, interacción y co-gestión, y en algunos casos al de conducción entre actores políticos y sociales (Nicandro Cruz, 2001).

En contrapartida, mientras el estudio de la gobernabilidad democrática se ha dirigido a las instituciones políticas y actores políticos clave, la gobernanza tiene un campo de estudio multidireccional y se ha asociado su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permitan o limiten la articulación e interacción sociopolítica.

Gobernabilidad y gobernanza se vinculan con el desarrollo integral, basado en el individuo, en la potenciación de sus capacidades y libertades bajo contextos democráticos, donde los estados y sus gobiernos (al menos en los países menos desarrollados y con democracias no consolidadas) juegan un papel central como potenciales articuladores y facilitadores del cambio institucional.

*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”.

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 descargarse de su tarea de definir y hacer prevalecer el interés general, para lanzarse al problema fundamental del gobierno democrático en la actualidad: 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 ONG, los intereses legítimos de los sectores con menor representación en los procesos de formación de redes; y favorecer procesos de autoorganización 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*.

## Transformaciones urbanas en la ciudad global

La ciudad no puede ser entendida simplemente como soporte físico y material de las actividades urbanas, sino como reflejo del complejo entramado de intereses sociales de los actores, quienes, a través de la ocupación, la apropiación y el uso social del espacio, intervienen en su construcción. Como bien señala Harvey (2009, p. 1), “la cuestión sobre qué tipo de ciudad queremos no puede estar separada de aquella que plantea qué tipos de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad va mucho más allá de la libertad individual de acceder a recursos urbanos; es un derecho común antes que individual ya que esta transformación depende del ejercicio de poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”.

Hoy, como hace siglos, las ciudades son potencialmente territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. Sin embargo, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países, tanto en el norte como en el sur, se caracterizan por establecer *patrones de concentración de la renta y poder que generan pobreza y exclusión*, contribuyen a la depredación del ambiente, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. De algún modo las políticas públicas, al desconocer los aportes que el poblamiento popular hace a la construcción de la ciudad (y de la ciudadanía), contribuyen en ese proceso y sin proponérselo violentan la vida urbana (“Carta mundial por el derecho a la ciudad”).

Son tres los principios fundamentales que rigen la “Carta mundial por el derecho a la ciudad” y sobre los cuales se basa su propuesta: ejercicio pleno de la ciudadanía, gestión democrática de la ciudad, y función social de la propiedad y de la ciudad.

*Ejercicio pleno de la ciudadanía:* entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.

*Gestión democrática de la ciudad:* entendida como el control y la participación de la sociedad (a través de formas directas y representativas) en la planificación y el gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

*Función social de la propiedad y de la ciudad:* valiéndose de la formulación e implementación de las políticas urbanas y del interés común por sobre el derecho individual de la propiedad; haciendo un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

Este instrumento se rige por el fortalecimiento de los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas contra la injusticia y la discriminación social y territorial. Promueve la participación de todos los actores sociales, públicos y privados, en la difusión, implementación, monitoreo y vigencia legal de este nuevo derecho humano.

En cuanto a la configuración de la Ciudad de Buenos Aires, la década de 1990 constituye un punto de inflexión respecto de las políticas urbanas. Se observa el pasaje del “urbanismo reglamentario” hacia la implantación de un modelo “estratégico”, operacional y fragmentario –sin el acompañamiento adecuado de un marco jurídico– en el planeamiento de la ciudad, donde el casco céntrico es el área prioritaria para ese desarrollo estratégico. Ejemplos de ello son la renovación de Puerto Madero, la privatización del predio que corresponde a la Ciudad Deportiva de la Boca en Costanera Sur y la construcción de nuevas vías rápidas (Mignaqui y Elguezábal, 1997).

Simultáneamente, en el año 2000, desde el gobierno municipal se conforma la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado, con poder de decisión en parte de la zona sur (15 barrios) de la ciudad, y uno de sus objetivos es privatizar tierras públicas.<sup>1</sup> De esta manera la Corporación, a través de iniciativas de promoción inmobiliaria, “va librando a la inversión privada el patrimonio que el poder público reunió históricamente en la zona” (Gorelik, 2004, p. 237). Con estas políticas se cae en el riesgo de una “modernización de superficie” donde los capitales privados se benefician de las inversiones públicas de larga data sin una clara contraparte que quede para la ciudad, es decir, no se prevén mecanismos de recuperación de plusvalías, políticas de revaluaciones o de compras que le permitan a la ciudad capitalizar esas expectativas inmobiliarias (Gorelik, 2004).

<sup>1</sup> La Corporación Buenos Aires Sur SE fue creada en el año 2000 por Ley 470 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

El nuevo rol asumido por el Estado tiene su correlato sobre la cuestión urbana. Vivimos cada vez más en áreas urbanas divididas y proclives al conflicto, tendencia compartida con los demás países de la región, cuyos resultados impactan sobre las formas espaciales que adquieren nuestras ciudades; caracterizadas por fragmentos fortificados, comunidades valladas y espacios públicos privatizados sometidos a constante vigilancia. Conviven simultáneamente enclaves de riqueza con enclaves de pobreza o como señalan Arditi *et al.* (2007), “un mayor cerramiento y aislamiento de los sectores más adinerados, al mismo tiempo que se da una mayor precarización económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, quienes ven disminuir de manera creciente sus estándares de vida”.

Bajo estas condiciones de hábitat, los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia resultan más difíciles de sostener. Afortunadamente, como sostiene Harvey (2009, p. 5), “existen algunos movimientos sociales urbanos que intentan superar el aislamiento y remodelar la ciudad de acuerdo con una imagen diferente a la que promueven los promotores inmobiliarios respaldados no solo por el capital financiero, sino también por un aparato estatal que responde cada vez más a una lógica empresarial”.

## El proceso de construcción de la gobernabilidad en la ciudad de Buenos Aires

Según Landau (2008), la discusión sobre el gobierno de Buenos Aires desde el restablecimiento de la democracia en 1983 se ha basado en tres cuestiones: a) *definir el estatus de la ciudad* (problema de autonomía), b) *organización de las instituciones* (eficiencia y representatividad) y c) *naturaleza de los gobernantes y gobernados y su vínculo* (modo de elección de autoridades, participación, control ciudadano).

El principio del proceso de la configuración de la *cuestión del gobierno de la ciudad en Buenos Aires* data de 1882 cuando se sancionó la *Ley 1260*, a partir de la cual comenzaron a regirse las instituciones municipales de la ciudad federalizada.

Desde el inicio de la *Ley 1260*, se estructuró el debate sobre la *naturaleza y escala de la ciudad*. Al análisis sobre si el municipio es previo o posterior al Estado, se sumó la necesidad de determinar si el gobierno de la ciudad era político o meramente administrativo. La discusión giraba también sobre gobernantes y habitantes de la ciudad, si quien estuviera al frente del gobierno de la ciudad debería llamarse gobernador o intendente (sancionándose finalmente

como Intendente), se debatió si se incorporaría la forma de un *Consejo* como *Cuerpo consultivo* o *Concejo* como *órgano deliberativo que toma decisiones*, optándose por este último.

Según la Ley, podrían ocupar las bancas letrados y ciudadanos mayores que pagaran un impuesto directo. Se imponían condiciones más estrictas a los electores. La distinción entre *vecino* (con derecho al voto) y *habitante de la ciudad* (sin acceso al voto) se establecía a partir del aporte que se realizara o no a la municipalidad.

En 1916 se sanciona el voto universal y se discute su implementación en la ciudad y la modificación de la Ley 1260. Se vuelve a debatir la cuestión del gobierno de la ciudad. Se reactualiza la polémica sobre la autonomía política del gobierno de la ciudad, la elección directa de intendente o su designación por parte del Presidente de la Nación.

El argumento que prevalece en ese momento es que las tareas cada vez más complejas necesarias para el manejo de la ciudad de Buenos Aires requieren de resoluciones con *criterios de eficiencia técnica*, de allí que la designación del intendente debía surgir del Presidente y no del voto popular al que se consideraba como elección política. Se abre así el debate sobre el *carácter “democrático”* o *“técnico”* del gobierno de la ciudad. En ese sentido, Landau (2008) manifiesta que esta visión considera que el gobernante de la ciudad debe gestionar eficazmente la ciudad. Por sobre el concepto de vecino contribuyente, aparece el de *vecino gestor* entre 1920 y 1930; década caracterizada por el poblamiento de distintos barrios de la ciudad y la aparición de instituciones asociativas como sociedades de fomento, clubes deportivos, bibliotecas populares y otras.

La idea del vecino gestor aparece asociada al bien común del barrio. El reconocimiento por parte del Estado de estas *asociaciones apolíticas* con intereses barriales empieza a perfilar un modelo de participación barrial de la sociedad civil. En la década de 1930 la participación permanecía asociada a un modo de socialización en el barrio destinada a autogestionarse.

En lo que respecta al accionar del *Concejo Deliberante*, este fue intervenido por el Presidente de la Nación en 1941, conforme a la denuncia de corrupción sobre concejales intervinientes. Posteriormente Perón centralizó las decisiones en la figura presidencial, eliminando el Concejo Deliberante, y sus oficinas fueron ocupadas por la Fundación Eva Perón. El Presidente de la Nación y el Congreso pasaron a ser las únicas figuras electivas. Por la *Reforma Constitucional de 1949*, art. 83, inciso 3, el “Presidente de la Nación es el Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar

estas funciones en la forma que lo determinen los reglamentos administrativos”. Queda claro el carácter delegativo y administrativo del gobierno de la ciudad, muy lejano a un gobierno municipal autónomo.

Durante el peronismo desapareció la articulación vecino-contribuyente, vecino-ciudadano, vecino-gestor y a partir de la década de 1970 se relocaliza la cuestión del gobierno de la ciudad.

En 1958 se restablece la Ley 1620 y se realizan elecciones para concejales. En 1972, el régimen militar sanciona una nueva Ley Orgánica de la ciudad, puesta en práctica en 1973 donde aparecen en forma institucionalizada los *consejos vecinales*, que constituyeron una nueva relación gobernante-gobernados. *Los consejeros fueron representantes del barrio, legitimados por el voto ciudadano*. En 1976 un nuevo golpe de Estado interrumpió el accionar de los consejos vecinales.

Con la vuelta de la democracia en 1983 reaparece la problemática del estatus de la ciudad y de allí en adelante crece una fuerte crítica al sistema centralizado. Iniciada la década de 1990, “participación y descentralización” se inscriben en el modelo neoliberal donde prevalecen las privatizaciones y la reforma administrativa. No obstante, las políticas o programas sociales focalizados de la época reconocen nuevas capacidades por parte de los “beneficiarios” para controlar y gestionar los programas de los que son objeto. Queda planteado como interrogante si este mecanismo reconoce la necesidad de dejar capacidad instalada en las organizaciones y favorecer el empoderamiento ciudadano o bien, si esto responde a un requisito de los propios organismos multilaterales de crédito que incorporan la transparencia, la fiscalización y la participación en sus programas de cooperación para los países miembros (Smulovitz y Clemente, 2004).

En 1989 el intendente Carlos Grosso crea el Consejo para la reforma administrativa y más tarde el *modelo de gestión por resultados* que reemplaza al modelo de *gestión por normas*, percibido este último como “centralista, burocrático y concentrador de decisiones” (Felcman, 1991).

Recién en 1994, con la Reforma de la Constitución, se inicia la era de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires declarando el carácter electivo de su intendente. La cuestión de la ciudadanía plantea la *necesidad de definir la autonomía local*, y la relación política entre los poderes local y nacional.

*Autonomía, democracia y eficiencia* empiezan a aparecer como cuestiones interrelacionadas. Dos años después se desarrollan las primeras elecciones de intendente y de 60 convencionales estatuyentes para sancionar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El jefe de gobierno electo, Fernando de la Rúa, sostuvo que la *participación y la descentralización* serían elementos indispensables, para una *administración “democrática y eficiente”*.

En 1997 se eligieron los primeros diputados. Pasada la etapa “fundacional” se empezaron a crear instituciones, programas y dispositivos que institucionalizarían los principios de participación y descentralización.

–Se crearon los centros de Gestión y Participación (CGP, 16 en total) que fueron base de desconcentración administrativa y ámbito primigenio de participación local.

–Se incorporaron formas de participación en diferentes dispositivos institucionales: audiencia pública, renovación de mandato, referéndum. Organizaciones no gubernamentales empezaron a desarrollar fuerte influencia en la vida pública. Por otra parte, resurgieron las organizaciones barriales tendientes a organizar las demandas al Estado desde un conocimiento práctico. La participación pasa a ser vista como una manera de comprometerse en espacios de deliberación.

–Se reestructura la manera de responder al problema del estatus, las instituciones y la relación gobernante /gobernados.

En el año 2005, tras un intenso proceso de debate con los vecinos de todos los barrios porteños que duró alrededor de un año, se sanciona la Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires. Las comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería propia (art. 1 de la Ley 1777/2005).

La Ley señala que la descentralización de la ciudad se realiza a través de Comunas bajo el agrupamiento de barrios con el objetivo de mantener las identidades e idiosincrasias barriales. Si bien las comunas reciben una denominación numérica (quince en total), a los fines de resguardar las identidades barriales, esta será modificada mediante consulta popular que deberá convocar cada Junta Comunal y luego elevarla a la Legislatura de la Ciudad para su votación y promulgación. Sin embargo, en abril de 2008 y tras el cambio de gobierno en la Ciudad, se ajustaron los límites de las comunas, se renovaron sus autoridades con nombramientos desde el poder ejecutivo, y se postergaron las elecciones democráticas y participativas de los representantes comunales. En marzo de 2009, el jefe de gobierno porteño Mauricio Macri anuncia una nueva postergación de las elecciones comunales sin fecha cierta de realización.

# Caso de estudio: la traza de la ex autopista AU3 en la Comuna 12

## Antecedentes

El contexto histórico en el que se enmarca nuestro caso de estudio es reflejo o consecuencia de un período de fuerte inestabilidad política, económica y social, que se profundiza en la década de 1970. El último golpe militar y la dictadura que le siguió entre los años 1976-1983 tuvo como uno de sus postulados el llamado “proceso de reorganización nacional”. Mediante una combinación de autoritarismo político, liberalismo económico y exclusión social, buscó poner “orden” tanto a nivel nacional como en los espacios de la ciudad, desplazando a los sectores populares de las áreas centrales, favoreciendo su apropiación por el capital privado, que dio origen a una segregación socioespacial que lenta pero sostenidamente fue instalándose en el territorio.

En el año 1977 se sanciona y entra en vigencia, en la ciudad Capital, el actual Código de Planeamiento Urbano<sup>2</sup> que contiene los instrumentos normativos del ordenamiento urbanístico del territorio de la ciudad. Conformando el instrumento de regulación del sector privado y de inversiones por parte del sector público configurando el modelo de ciudad imperante de la época.

## Presentación del caso

El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Autopista AU3, creado por la Ley 324 sancionada el 28/12/1999, surge por el esfuerzo de los vecinos ocupantes y frentistas a la Autopista central (AU3), y como producto de la labor conjunta entre los diversos actores públicos, privados y del tercer sector. Tiene por objeto rescatar del abandono socioambiental y la postergación urbana (durante más de 20 años), a un sector de la ciudad que conjuga situaciones de pobreza crítica y deterioro físico con ocupaciones irregulares, subutilización y abandono de tierras y viviendas de alto valor económico.

Para ello el programa se estructura en tres ejes de desarrollo, dando un enfoque integral y participativo a la problemática desde la perspectiva del hábitat: a) *Plan de desarrollo y recuperación urbana* para valorizar el espacio público y la calidad barrial; b) *Plan de soluciones habitacionales* para garantizar la reconstrucción urbana y acompañar el desarrollo social de las familias que habitan en la traza y c) *Plan de recuperación patrimonial* para movilizar los recursos que representan los inmuebles públicos.

<sup>2</sup> Como señala Tercco (2006), el Código de Planeamiento Urbano tuvo varias modificaciones desde su sanción en el año 1977, la última de ellas fue en el año 2000. La construcción de la ciudad contemporánea está normada por un instrumento legal cuyos conceptos corresponden a una ideología urbanística de hace 45 años, cuando menos. Por lo tanto, la aprobación de un Plan Urbano Ambiental debería abrir la puerta a un nuevo Código de Planeamiento que sería a la vez expresión de la nueva ideología urbanística (o al menos, el nuevo consenso social y político sobre la ciudad que se pretende) y corrección de errores, anacronismos y puntos cuestionables del Código. Finalmente, el Plan Urbano Ambiental fue aprobado en diciembre de 2007.

Asume como objetivo primordial garantizar viviendas definitivas a los beneficiarios, reconstruir el tejido social y urbano, y recuperar el patrimonio de los inmuebles que comprenden la ex AU3. Inicialmente el Programa benefició a 1.033 familias que ocupaban 879 inmuebles, proponiendo múltiples alternativas para las soluciones habitacionales.

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

### La traza de la autopista ex AU3

Recorre la ciudad de Buenos Aires desde la Avenida General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina sobre el Riachuelo, atravesando 12 barrios (Figura 1).<sup>3</sup> El trazado de la AU3 proponía atravesar la 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.

Figura 1. Localización traza ex AU3



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

<sup>3</sup> Belgrano, Villa Urquiza, Coghlan, Chacarita, Villa Ortúzar, Colegiales, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera, Parque Patricios y Nueva Pompeya.

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 de 1980, con el retorno del gobierno democrático se abandona el proyecto de construcción de la autopista. Debido a las recurrentes crisis y ajustes estructurales de las dos décadas pasadas, sumadas la vacancia de inmuebles y las consecuencias del “Plan de erradicación de villas” que llevó adelante el gobierno militar, se facilitó la ocupación/usurpación y explotaciones irregulares de los inmuebles involucrados.

Como resultado, se observa una lógica institucional de abandono, es decir, una lenta pero sostenida degradación entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico, en la cual el deterioro del rol del Estado como garante de los derechos ciudadanos juega un papel decisivo (Wacquant, 2007).

## El Programa

La implementación del Programa de la traza estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora conformada por diversas áreas del gobierno de la ciudad,<sup>4</sup> que fueron cambiando 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, se creó una Comisión Interna de la Legislatura con representantes de todos los actores para recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

La Ley define como “beneficiarios” a las familias ocupantes de las viviendas de propiedad del gobierno de la ciudad que cumplan la totalidad de las siguientes condiciones: habiten en la traza desde antes del 6 de agosto de 1996; utilicen los inmuebles para uso de vivienda exclusivamente; perciban un ingreso mensual promedio por grupo familiar no mayor a \$1.200, o \$300 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 12–,<sup>6</sup> 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 posibi-

<sup>4</sup> Decreto N° 07-GCBA-2001. Integrarán esa Unidad representantes de los siguientes organismos: secretarías de Hacienda y Finanzas, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, 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.

<sup>5</sup> Los integrantes de la Comisión representan a los beneficiarios del Programa, a los vecinos que habitan las áreas adyacentes, a vecinos e instituciones vecinales.

<sup>6</sup> Sector 5: comprendido entre las calles Donado, Holmberg, Avenida Congreso y Avenida de los Incas.

lidad 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 cuatro alternativas que permiten 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 Avenida Congreso y Avenida 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” o “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.

#### **Las alternativas de vivienda 2001- 2007**

Con el fin de dar solución a las diferentes alternativas habitacionales, en particular la alternativa III, llave en mano, el gobierno construyó, a través del organismo encargado (Instituto de Vivienda de la Ciudad), en terrenos de la traza fuera del sector 5, varios edificios de vivienda multifamiliares, a ser abonados con créditos flexibles a largo plazo (figuras 2 y 3).<sup>7</sup>

Para la alternativa III, construcción de vivienda nueva por autogestión, grupos de familias se han organizado en cooperativas para tener acceso a la vivienda en forma mancomunada. Aún están a la espera del otorgamiento del crédito.

Con relación a la alternativa IV, subsidios para autoconstrucción, en la práctica funcionó como autogestión asistida, ya que los subsidios se entregaron en materiales, herramientas y asesoramiento técnico y social provisto por el Estado. La contrapartida de los beneficiarios fue el aporte de su mano de obra para la construcción de las viviendas. El total de familias involucradas es de 39, distribuidas en siete edificios realizados a partir del 2001 (figuras 4, 5).<sup>8</sup> Concebidas como proceso, las ventajas sociales resultantes se verificaron en las familias que participaron del Programa y en la sociedad. En las familias, porque la posesión de una vivienda

<sup>7</sup> Giribone 840, Giribone 1330, Estomba 1148 y Estomba 1156.

<sup>8</sup> Estomba 1167, Jufre 830, Santos Dumont 3259, Tronador 1123, entre otros.

digna es condición básica para mejorar su calidad de vida, y para la sociedad porque “implica la incorporación de grupos marginados, mediante un proceso educativo de movilización de recursos humanos e integración social” (Guebel, 2005, p. 205). En definitiva, se trata de construir *capital social*, entendido como el único capital que comparte la estructura de las relaciones sociales que se establecen entre los actores cooperantes.

**Figuras 2 y 3. Alternativa III “Llave en mano”. Giribone 1330. 27 viviendas**



**Figura 4. Alternativa IV. Viviendas autoconstruidas. Estomba 1167. Edificio habitado, sin finalización de obra**



**Figura 5. Alternativa IV. Viviendas autoconstruidas. Tronador 1123**



**Fuente:** Fotos de archivo CEHV, marzo 2009.

## Proyecto 2008

Con el objeto de dotar a la Unidad Ejecutora de mayor agilidad en la instrumentación de la Ley, la actual administración comunal modificó 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”.<sup>9</sup> Esto implica la desocupación de los inmuebles de propiedad de la ciudad, contando con modalidades que contemplen la situación social de emergencia habitacional.

Es así que el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1.165/2008, 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”.

Dichos proyectos urbanos tienen como objetivo reconvertir el área degradada, la renovación integral de la zona, la reestructuración y recalificación del espacio público, la recuperación de la transversalidad del sector y la generación de una imagen urbana que asegure la identidad futura de este sector.

A fin de implementar la desocupación, dispone un Régimen Especial de Prestaciones no reintegrables para los ocupantes de los inmuebles del sector, según sean considerados como “beneficiarios” y “no beneficiarios y/o intrusos”. Para su acceso deberán desocupar y restituir el inmueble, así como la renuncia a toda acción o derecho que pudiera asistirles contra el gobierno de la ciudad.

El decreto establece que el proyecto urbano previsto deberá contemplar el reintegro de la inversión ocasionada por el otorgamiento de las Prestaciones, a través de la disposición de los inmuebles recuperados.

En forma paralela a ese mismo 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 par-

<sup>9</sup> Exposición del doctor Regazzoni, coordinador Unidad Ejecutora ex AU3, ante la Comisión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 19/8/2008.

celaria 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.

En una noticia publicada en el diario *Clarín*, fuentes del Ministerio de Desarrollo Urbano, que lleva adelante la implementación del programa y el proyecto urbano, explicitaron que no se permitirá la especulación inmobiliaria, y que “habrá solo edificios de planta baja, tres pisos y dos más retirados de la línea de frente. No podrán ser edificios de lujo sino de clase media. Un 5% de las unidades quedará para el Instituto de Vivienda [...]”.<sup>10</sup> Queda un vacío normativo entre la propuesta presentada y el discurso oficial.

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 políticas de Estado**

La Comisión Interna de Control y Seguimiento de la Ley 324, formada con representantes de todos los actores, tiene como objetivo recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo.<sup>11</sup> Actualmente, 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.

Varios temas cobraron importancia en las dos últimas sesiones llevadas a cabo en enero y abril de este año.

En primer lugar, la *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.

<sup>10</sup> Entrevista al subsecretario de Planeamiento Urbano, arquitecto H. Lostrì. *Clarín*, 6/2/2009.

<sup>11</sup> Los integrantes de la Comisión representan a los beneficiarios del Programa, a los vecinos que habitan las áreas adyacentes, a vecinos e instituciones vecinales.

La 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.

Los 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.

Esta modalidad pone de relieve la poca o nula capacidad que tienen los gobiernos locales para tender ámbitos de gestión que incorporen a la gobernanza en la toma de decisión sobre lo público. A lo largo de todo el proceso de construcción del caso de estudio, desde la conformación de la Unidad Ejecutora hasta la actualidad, pareciera que las voces de los beneficiarios y los demás actores involucrados en la traza no son tomados en cuenta por quienes llevan 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 inferir en la toma de decisión sobre las cuestiones públicas que los afectan. En el ámbito de los gobiernos locales, pareciera que el paradigma tradicional de gobierno se cierra 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.

## Consideraciones finales

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 solo 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 solo 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. Ambos paradigmas, el del gobierno tradicional y el de gobernanza, conviven y están en tensión permanente. El pasaje hacia el nuevo paradigma es lento, y dependerá de la capacidad de cambio en la cultura política de los ciudadanos, cambio que no viene solo y que requiere construir ciudadanía.

## Referencias y bibliografía general

- Arditi Karlik, C. et al. (2007), *Gestión del suelo urbano y vivienda social. Elementos para una discusión*, Santiago, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Serie Documentos de trabajo N° 1.
- BID (2003), *Modernización del Estado*, Documento de estrategia, Washington D.C.
- Blanco I. y R. Gomá (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona, Editorial Ariel Social.
- Borthagaray, J. M. et al. (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.
- Carrillo, F. (2005), "Gobernabilidad, inclusión democrática y lucha contra la desigualdad", IX Congreso Internacional de CLAD, Madrid.

- “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (2004), disponible en: <[http://www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1089](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089)>.
- Decreto N° 1655/08 (2008), “Régimen Especial de Prestaciones en el Tramo 5, Traza de la Ex Autopista AU3”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 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.
- Gorelik, A. (2004), “Para una agenda política de reformas urbanas”, en *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, cap. 10, pp. 207-224.
- (1994), “Ideas y dimensiones de espacio público en la gestión urbana y en las polémicas sobre la ciudad. Buenos Aires 1925-1936”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, tercera serie, N° 9, Buenos Aires.
- Guebel, C. (2005), “La experiencia de autoconstrucción de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”, en *3er. Encuentro Foro Federal de Investigadores y Docentes*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pp. 199-209.
- Landau, M. (2008), *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Leyes CABA 324/1999; 1555/2004, 1777/2005, 470/2000, 449/2000, 1251/2003
- Metcalf, L. (1999), *La gestión pública: de la imitación a la innovación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo Editorial, Losada y Marrodán.
- Mignaqui, I. y L. Elguezábal (1997). “Barrios cerrados y fragmentación espacial. Hacia un nuevo modelo socio-cultural de producir y consumir la ciudad”, *Revista Distrito 2*, N° 34, Buenos Aires, CAPBA.
- Cruz, C. N. (2001), “Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, magazine N° 23.
- Novillo, P. (2009), “En Villa Urquiza sacan a ocupantes de casas tomadas y las demuelen”, disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2009/02/06/um/m-01853429.htm>>.
- Página web: <[www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)>.
- Paramio, R. (2005), *Populismo y crisis de representación*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Fundación Carolina.
- Prats, J. (2004), “Desigualdad y desarrollo en América Latina”, *Gobernanza*, Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano, N° 2.
- (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Institut Internacional de Governabilitat, pp. 103-148.
- Proyecto de Ley Rezonificación ex AU3, Buenos Aires, 25/9/2008.
- Regazzoni, C. (19/8/2008), “Exposición ante la Comisión de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”, disponible en: <<http://www.buenosaires.gov.ar>>.
- Sen, A. (1999), *El desarrollo como libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.

- Smulovitz C. y A. Clemente (2004), "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", en Smulovitz C. y A. Clemente (comps.) (2004), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, Woodrow Wilson International Center for Scholars, IIED.
- Sugranyes, A. (2007), "La gobernanza urbana y la ciudad inclusiva", en *Seminario Gobernar en ciudades fragmentadas*, Berlín, Tu-Berlín y Fundación Heinrich Boell.
- Tercco M. (2006), "Cómo cambiar de una vez por todas el ya agotado (y además confuso) Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires. Apuntes para una normativa urbana", *Café de las ciudades*, año 5, N° 47, disponible en: <[http:// www.cafedelasciudades.com.ar/ planes\\_47.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_47.htm)>.
- Tomassini, L. (2004), "El papel de la gestión pública en la Reforma del Estado", en *Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*, España, noviembre.
- Touraine, A. (1999), *Libertad e igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wacqant, L. (2007), *Los condenados de la ciudad. Ghetto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

(Evaluado el 9 de junio de 2009.)

---

## Autoras

**Olga Wainstein-Krasuk** es arquitecta por la Universidad de Buenos Aires y master en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Madrid y en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín. Dirige el Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda de la Universidad de Buenos Aires, así como diversos Proyectos de Investigación con subsidios nacionales e internacionales. Es profesora titular del posgrado de actualización profesional de la Universidad de Buenos Aires y consultora del PNUD y del BID en programas nacionales y de cooperación internacional.

*Publicaciones recientes:*

- "Sustentabilidad del territorio. Regiones asociativas fronterizas y transfronterizas. Estudio de caso: Gualeguaychú/Fray Bentos", 7° *Coloquio de transformaciones territoriales*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2008.
- Con A. Gerscovich, R. Perahia y M. Cavaliere, "Crecimiento de la región metropolitana de Buenos Aires", 7° *Coloquio de transformaciones territoriales*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2008.
- Con M. Cavaliere y A. Gerscovich, "Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Bs. As", VII *Jornadas de Sociología UBA. Pasado, presente y futuro, 1957-2007*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2007.

**Alicia Gerscovich** es arquitecta y especialista en Tecnología y Producción del Hábitat por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora principal del Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda y docente de la carrera de Arquitectura en la Universidad de Buenos Aires. Codirectora del Proyecto de Investigación

UBACyT 2008/2010 “Hacia la formación de una plataforma de estrategias y desarrollo urbano desde el Plan Estratégico Buenos Aires”. Desde 2001 coordina el Área de Patrimonio Físico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*Publicaciones recientes*, en coautoría:

Con O. Wainstein-Krasuk, M. Cavalieri y R. Perahia, “Crecimiento de la región metropolitana de Buenos Aires”, *7º Coloquio de transformaciones territoriales*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2008.

Con M. Cavalieri y O. Wainstein-Krasuk, “Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, *VII Jornadas de Sociología UBA. Pasado, presente y futuro, 1957-2007*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2007.

Con O. Wainstein-Krasuk, “Planificar para la rehabilitación de conjuntos habitacionales: dos casos piloto en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista INVI*, N° 53, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, pp. 77-107.

**Mariana Cavalieri** es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, master en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Madrid y en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín. Investigadora principal del Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda de la Universidad de Buenos Aires. Consultora contratada para programas de desarrollo local en la consultora Territorio y Gestión y para el Mapa Educativo Nacional del Ministerio de Educación de la Nación.

*Publicaciones recientes*, en coautoría:

Con O. Wainstein-Krasuk, Alicia Gerscovich y R. Perahia, “Crecimiento de la región metropolitana de Buenos Aires”, *7º Coloquio de transformaciones territoriales*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2008.

Con A. Gerscovich y O. Wainstein-Krasuk, “Hacia la gestión social de vacíos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un caso de estudio”, *7º Coloquio de transformaciones territoriales*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2008.

Con A. Gerscovich y O. Wainstein-Krasuk, “Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, *VII Jornadas de Sociología UBA. Pasado, presente y futuro, 1957-2007*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2007.

---

### **Cómo citar este artículo:**

Wainstein-Krasuk, O., A. Gerscovich y M. Cavalieri, “El desafío de la gobernanza urbana en la gestión local. El caso de la traza de la ex autopista AU3 en la Comuna 12 de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2009, pp. 31-52.