

Mariela Paula Diaz y
María Cecilia Zapata
(Comps.)

LA RENOVACIÓN DISPUTADA

Entramados de la construcción
de un nuevo barrio sobre la
traza de la Ex Autopista 3
en la Ciudad de Buenos Aires

IMHICIHU



CONICET



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

IIGG GINO
GERMANI

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

La renovación disputada

Entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la
Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires

La renovación disputada

Entramados de la construcción de un nuevo barrio
sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la
Ciudad de Buenos Aires

Compilado por
Mariela Paula Diaz y María Cecilia Zapata



Zapata, María Cecilia

La renovación disputada : entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires / María Cecilia Zapata ; Mariela Paula Díaz ; compilado por Mariela Paula Díaz ; María Cecilia Zapata. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4934-11-6

1. Desarrollo Urbano. 2. Hábitat Urbano. 3. Política de Ordenamiento Urbano. I. Díaz, Mariela Paula. II. Título.

CDD 307.1416

-

*A las y los ocupantes de la traza de la ExAu3...
Por su lucha incansable por el derecho a la ciudad.*

Diseño y diagramación: Juan Pablo Lavagnino

© 2020 Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
ISBN 978-987-4934-10-9

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET)
Saavedra 15, 5to. piso, C1083ACA, Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4953-2042/8548 • imhicihu@conicet.gov.ar • www.imhicihu-conicet.gov.ar/

ÍNDICE

Comité académico.....	9
Agradecimientos.....	11

APARTADO I: Aristas introductorias para pensar la transformación barrial

1. Acerca de este libro y su investigación	15
Por María Cecilia Zapata y Mariela Paula Diaz	
2. Disputas por la construcción de un nuevo barrio. La transformación de una autopista en un barrio renovado	39
Por María Cecilia Zapata y Santiago Belluscio	
Narrativa visual 1	73

APARTADO II: Un conflicto con historia

3. Autopista 3. La Cuestión dormida (1982-1998).....	81
Por Diego Aguilar y Amalia Jiménez	
4. Organización social en la Ex Au3 durante 1982 y 2001: entre la invitación y la invención	105
Por Carla Rodríguez	
Narrativa visual 2	125

APARTADO III: La “construcción” de un nuevo barrio

5. Leyes que construyen ciudad. La propuesta urbanística de la Ley N°3.396/09	135
---	-----

Por Mariela Paula Diaz, María Cecilia Zapata, Diego Aguilar y Octavio Fernández	
6. Declive y renovación de la traza de la ex autopista 3, en la zona norte de la Ciudad de Buenos Aires (2009-2016).....	159
Por Mariela Paula Diaz, Ibán Diaz Parra y Ana Santa Cruz	
7. El “DoHo”, un “nuevo” barrio. Consideraciones en torno a la dimensión simbólica del proceso de renovación urbana desplegado en el sector V de la traza de la ex AU3, en la ciudad de Buenos Aires.....	181
Por Carolina González Redondo	
8. Reconfiguración del paisaje urbano y producción del espacio verde público: tracciones y detracciones.....	211
Por Gabriela Campari	
9. ¿El éxito de la política urbana es valorizar? El barrio Parque Donado-Holmberg como caso paradigmático de renovación urbana en la CABA (2009 - 2014).....	231
Por Ana Sofía Lifszyc y Facundo Andrés Corti	
Narrativa visual 3	255
<i>APARTADO IV: El habitar de un nuevo barrio</i>	
10. Habitar la espera en contextos de renovación urbana. Un análisis de las condiciones de habitabilidad de las viviendas transitorias de la ExAu3.....	265
Por María Cecilia Zapata y Carolina González Redondo	
11. ¿Promoviendo la mixtura social? El Plan de Soluciones Habitacionales de la Ley N°3.396/09 bajo análisis.....	289
Por María Cecilia Zapata, Carolina Gonzalez Redondo, Mercedes Najman y Facundo Corti	
12. Llegar y permanecer: la relevancia de la radicación territorial de los destinatarios de las viviendas sociales desde el enfoque de la movilidad espacial.....	321
Por Mercedes Najman	
Narrativa visual 4	347
Los autores	355

COMITÉ ACADÉMICO

Sonia Vidal-Koppmann

Investigadora Principal-CONICET (Argentina)

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)

María Mercedes Di Virgilio

Investigadora Principal-CONICET (Argentina)

Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires)

Brenda Matossian

Investigadora Adjunta-CONICET (Argentina)

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)

María Eugenia Goicoechea

Investigadora Asistente-CONICET (Argentina)

Universidad Nacional José C. Paz

Natalia Rongvaux Lerena

Becaria Posdoctoral-CONICET (Argentina)

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)

- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficante de sueños.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*, 66.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2008). Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State. *International Journal of Urban and Regional Research*, XXXII(1), 198-205.
- Zapata, M. C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Teseo. En línea: <https://www.teseopress.com/politicahabitacional/>

CAPÍTULO 2

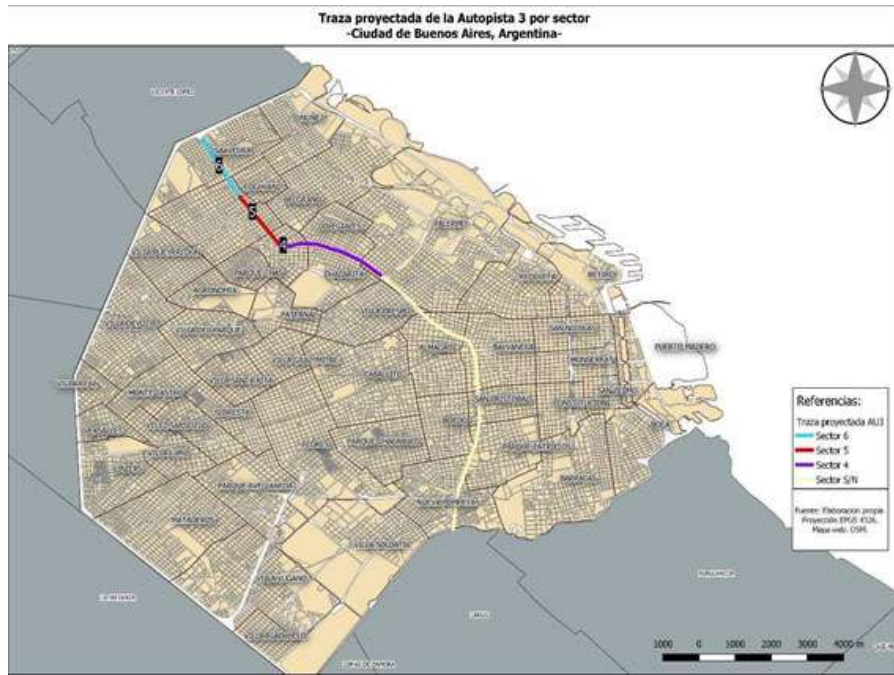
DISPUTAS POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO BARRIO. LA TRANSFORMACIÓN DE UNA AUTOPISTA EN UN BARRIO RENOVADO

Por María Cecilia Zapata y Santiago Belluscio

Presentación del caso y estrategia de abordaje

El Plan de Autopistas Urbanas propuesto por el intendente de la Ciudad de Buenos Aires, Osvaldo Cacciatore, de la última dictadura militar en 1977, proyectó la construcción de la Autopista 3 (AU3) que atravesaría la ciudad capital de norte a sur, desde los barrios de Saavedra hasta Pompeya (como se puede ver en el Mapa 1). En el marco de un conjunto de grandes proyectos urbanos que impulsaban la renovación urbana de la Ciudad de Buenos Aires para su inserción en una escala metropolitana y, principalmente, global, el proyecto de la construcción de la Autopista 3 pretendía modernizar a la ciudad a partir de la conformación de un corredor rápido aéreo que unificara los conurbos norte y sur de ciudad sin hacer tierra en ella.

Mapa 1: Traza proyectada de la Autopista 3.



Fuente: Elaboración propia.

La ejecución de dicho Plan implicó dar curso a un proceso de expropiación de las viviendas localizadas sobre la que sería su traza. Pero los costos desbordantes de ejecución generaron la interrupción del proyecto y esto dejó un conjunto de heridas en la trama urbana que aún hoy buscan solución. Por un lado, —ver Mapa 1— las manzanas del sector VI (del norte) fueron totalmente expropiadas por la Municipalidad y sus inmuebles demolidos; por otro, en el sector V, las 14 manzanas localizadas en el perímetro que conforman las calles Donado, Av. Los Incas, Holmberg y Av. Congreso quedaron con inmuebles expropiados por el municipio, algunos demolidos y la mayoría desocupados en diversos estados de conservación (sin demolición). En el sector IV, inmuebles salpicados en los barrios de Chacarita y Palermo alcanzaron a ser expropiados y quedaron desocupados; y en unos pocos inmuebles del resto de la traza se combinaban estas múltiples situaciones. El derrotero de este proyecto urbano frustrado configuró un nuevo conflicto urbano.

Los sectores IV, V y VI abandonados de la traza se encuentran localizados en un área pericentral/residencial de la ciudad, donde tradicionalmente residen sectores de clase media y media alta. La zona es considerada pericentral

por tratarse de un área intermedia, de transición, entre el centro y la periferia de la ciudad y estar dotada de infraestructura de transporte (diversas líneas de colectivos, subte y tren) y de servicios (escuelas, universidades, comercios, restaurantes, oficinas públicas, centros de salud, etc.) que relativiza la noción de “dormitorio” ligada a las áreas residenciales. La intervención estatal desde entonces hasta la actualidad fue disímil y cambiante, según los vaivenes de los contextos políticos y económicos que la atravesaron y las diferentes gestiones de gobierno que intervinieron en la zona.

Tras la recuperación democrática, muchos de los inmuebles expropiados afectados a la traza en propiedad del Municipio fueron ocupados de manera informal por población afectada por la crisis habitacional del momento. Ante este proceso de tomas, el Estado local intervino “dejando hacer” a las familias en situación de crisis. Pero los años ‘90 mostraron un giro en el modelo de intervención hacia este conflicto. El desembarco de políticas de tinte neoliberal en la ciudad se expresaron en la traza a partir de una fuerte política erradicadora vía impulso de desalojos que liberaran la zona para un posterior proceso de renovación urbana. Sin embargo, los desalojos en la zona no estuvieron librados de acciones de resistencia por parte de los ocupantes, los cuales lentamente fueron consolidando un entramado de base territorial que —hacia finales de la década— logró calar en el Poder Legislativo local y sancionar la Ley N°324/99, de reconocimiento y radicación de esta población. Ahora bien, la implementación de esta norma por parte del Poder Ejecutivo fue errática a lo largo de los años dando pocas respuestas a la crisis habitacional de las familias afectadas y a la recuperación de la zona. Con el aterrizaje de un gobierno autodefinido neoliberal y convencido del potencial inmobiliario de la zona, en diciembre de 2007, se restableció la política de desalojos y se sancionaron las leyes N°3.396/09 de creación del nuevo Barrio Parque Donado-Holmberg (BPDH) en el sector V de la traza y N°4.089/11, modificatoria de las anteriores, con el fin de avanzar con la renovación sobre el sector IV. En la actualidad, el desarrollo del nuevo barrio Donado-Holmberg está avanzando a partir de un fuerte proceso de renovación que reacondiciona el espacio urbano a partir de la venta de tierras, la promoción del desplazamiento de antigua población residente y el estímulo a la llegada de nuevos vecinos.

Imagen 1: Hitos urbanos del sector V de la Traza de la ExAU3.



Fuente: Zapata, González Redondo, Najmias y Corti (2021, En prensa).

Con este derrotero, este capítulo inicial pretende presentar de manera analítica los distintos desplazamientos que tuvo la política pública urbana ejecutada en la traza de la Ex Autopista 3 de la Ciudad de Buenos Aires, desde 1977 hasta la actualidad. A partir de un enfoque estructuralista para pensar el neoliberalismo (Harvey, 2004, 2007; De Mattos, 2010; Theodore, Peck y Brenner, 2009) y el marco teórico-conceptual que nos aporta O'Donnell y Oszlak (1981) para reflexionar sobre las políticas públicas y sus institucionalidades, nos interesa analizar la manera en que los distintos contextos socio-políticos y económicos impactaron en las “tomas de posición” de los actores estatales y no estatales vinculados al conflicto y el modo en el que se fue reconfigurando la política con efectos territoriales de renovación urbana, desplazamiento social, estímulo a la gentrificación y dinamización del suelo urbano en términos de mercancía.

Este análisis permite reflexionar, por un lado, sobre los modos en los que se materializa la relación Estado-mercado-sociedad en la disputa por el espacio urbano en contextos socio-políticos de mayor/menor organización y capacidad de acción de los sectores populares, o a la inversa, del Estado y el mercado; y, por otro, en la capacidad de adaptabilidad y flexibilidad que puede tener una política de renovación urbana en pos de impulsar la valorización inmobiliaria de un sector de la ciudad.

La estrategia metodológica construida para analizar este conflicto urbano radicó en un abordaje cualitativo que permitió aproximarnos al objeto de estudio a partir de un acercamiento naturalista e interpretativo que habilite un

análisis focalizado (Denzin & Lincoln, 1994, pág. 2). Esto se hizo, por un lado, a partir de la recuperación de datos de fuentes secundarias (bibliografía especializada, informes de gestión y normativa vinculada a la traza). Para el análisis normativo se construyó una “matriz normativa” en la que se definieron dimensiones de análisis que permitieron comparar las diversas leyes y ordenanzas sancionadas para dar cauce al conflicto (por ejemplo: destinatarios, condición para ser destinatarios, objetivos, prestación, órgano ejecutor, instancias de participación, entre muchas otras). Esta matriz nos permitió realizar un análisis transversal de las características nodales de toda la política pública ejecutada hacia el sector. Y, por otro, a partir de la construcción de datos provenientes de fuentes primarias como entrevistas en profundidad a informantes claves (ex funcionarios vinculados al conflicto y referentes barriales), la realización —en julio de 2016 y mayo de 2018— de un mapeo colectivo de las transformaciones urbanas acontecidas en las 14 manzanas bajo estudio y observaciones no participantes realizadas en el barrio y registradas mediante notas de campo, de manera fotográfica y georreferenciadas. Los datos provenientes de las diversas fuentes de información se analizaron de manera triangulada a partir del marco-teórico conceptual construido mediante la definición de dimensiones de análisis desprendidas de los objetivos de la investigación. Dicha técnica permitió analizar los datos y reorganizarlos en categorías que facilitaron su interpretación (Maxwell, 1996).

A continuación, en los dos primeros apartados presentamos el marco contextual y teórico-conceptual con el cual trabajamos el caso de estudio. Luego realizamos la presentación histórica y contextualizada del caso ExAU3 y reconstruimos las que identificamos como 3 etapas del ciclo de vida del conflicto de la ExAU3: su surgimiento con la paralización del proyecto de construcción de la autopista y los años '80 de configuración de una “cuestión socialmente problematizada”, la movilización social de los años '90 que desencadenó en la sanción de la Ley N°324/99 que dio origen a la generación de una política de radicación de las familias afectadas, pero también sentó las bases del proceso de renovación en la zona, y por último, un giro en la política a partir de la promoción de un proyecto que consolidó la renovación urbana en la traza. Para finalizar presentamos algunas reflexiones finales.

Neoliberalismo como escenario de reestructuración de las ciudades

Gran parte de los países latinoamericanos, y particularmente Argentina, comenzaron en la década del '70, a experimentar apresuradas y profundas transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y —de nuestro interés—

espaciales que se dieron a conocer como neoliberalismo. Esta reestructuración del modelo capitalista se caracterizó por un renovado ordenamiento territorial del poder económico de mercados abiertos y desregulados, estimuladores de procesos generalizados de liberalización económica y mercantilización de la reproducción de vida, que alteraron las condiciones en las que tuvo lugar la producción, el intercambio y el consumo de bienes y servicios en estos países (Theodore, Peck y Brenner, 2009; De Mattos, 2010; Harvey, 2004 y 2007).

Incluso Harvey (2004) acuña el concepto de “acumulación por desposesión” para dar cuenta de la estrategia de mantenimiento del sistema capitalista tras la crisis de sobreacumulación del capital de los años '70 y su conversión en neoliberalismo. Para el autor, el capitalismo logra su reproducción a partir de la mercantilización de ámbitos hasta entonces negados al mercado y, en consecuencia, mediante proceso de desposesión de los sectores empobrecidos. Según la teoría marxista, mientras que la acumulación originaria supuso la implantación de un nuevo sistema, en reemplazo del feudalismo, la acumulación por desposesión resuelve la crisis manteniendo el sistema actual en base al empobrecimiento de sectores desprotegidos.

En este proceso las grandes ciudades del mundo fueron un eslabón decisivo para esta reestructuración, pues dejaron de ser soporte del desarrollo capitalista para ser una mercancía más de circulación en el mercado. Para esta conversión, se dismantelaron de ellas las estructuras productivas previas del Estado de Bienestar (y de la clase trabajadora¹) y se las convirtió en territorios idóneos para la acumulación de ganancia. Fueron varios los teóricos que identificaron los nuevos sentidos que asumieron los cambios en las nuevas ciudades neoliberales. De Mattos (2002) identifica a un nuevo sector empresarial altamente oligopolizado que encuentra en el suelo urbano un medio privilegiado para su valorización y reciclaje a través de un intenso movimiento y autonomización de capitales hacia la especulación inmobiliaria (legal e, incluso, ilegal).

Lefebvre (1972) señalaba la existencia de dos circuitos de circulación de plusvalor. Uno primario, propio de otra etapa del capitalismo y de la actividad industrial, y otro secundario —de interés para comprender la etapa actual— referido a la creación y extracción de plusvalor por medio de la especulación con los derechos de propiedad (de todo tipo) y los intereses originados en inversiones de capital fijo. Sobre este argumento Harvey (1990) plantea que con el

¹En función de los sectores desplazados por el conflicto de la ExAU3, es importante señalar que en el neoliberalismo el trabajo industrial asalariado pierde hegemonía y surge una nueva composición de la clase trabajadora. Por lo que el trabajador asalariado fue el primer eslabón social a desarticular e invisibilizar (Soldano y Andrenacci, 2006). Este desplazamiento también tuvo expresión a escala territorial, en la progresiva expulsión de estos sectores populares de la ciudad.

neoliberalismo crece el plusvalor creado mediante la especulación inmobiliaria, es decir, a partir de inversiones en capital fijo y construcción de ciudad, a tal punto que incluso este circuito de plusvalor tiende a crecer (y aún suplantar) al primario en esta etapa de desarrollo. Así, grandes megaproyectos urbanos financiados por capitales privados tuvieron la capacidad de estructurar el escenario de la nueva ciudad neoliberal (sin ser ajenos a la producción de una ciudad cada vez más fragmentada).

Por estos años entonces, la zona de la traza de la ex Autopista 3 se convirtió en un territorio apetecible para el capital. Se visualizan allí un conjunto de elementos que —en un contexto histórico particular— estructuraron el desarrollo de un proceso de renovación urbana que ya muestra fuerte indicios de gentrificación. Pues siguiendo a Herzer (2008) en su conceptualización sobre “renovación urbana”, por un lado, tras el abandono del plan de autopista, se contaba con una zona fuertemente degradada urbanística y socialmente, que habilitó la revitalización/rehabilitación/valorización de los componentes físicos, comerciales, y sociales de la zona para mejorar la calidad de las infraestructuras y adaptarlas a las necesidades y gustos contemporáneos. Y por otro, sucede una transformación de la composición social de los residentes mediante el desplazamiento de los hogares de sectores de menores ingresos para el asentamiento de sectores de mayores ingresos con perfiles sociales y culturales bien concretos: sectores medios/altos, jóvenes, profesionales, familias pequeñas, etc., procesos que Herzer (2008), Clark (2005), Lees (2012) denominan “gentrificación”. Esta transformación espacial y social también viene acompañada de otros elementos como el diseño urbano, y la creación de enclaves de ocio (Díaz Parra y Salinas, 2016), la valorización del patrimonio (Delgadillo, 2011), etcétera.

Ahora bien, estos grandes proyectos urbanos (GPU) mostraron una nueva modalidad de intervención del sector público en la ciudad e implicaron nuevos y complejos mecanismos de gestión y articulación entre el sector público y los sectores privados (Cuenya, 2004). Pues en estos procesos de transformación urbana el Estado desempeña un rol fundamental (Stébé et al, 2008; Smith, 2013; Janoschka, 2015), en el que, según De Mattos (2002), a medida que se fue avanzando con la desarticulación, destrucción y deslegitimación del andamiaje institucional del Estado de Bienestar y sus políticas, se fue impulsando la creación y consolidación de nuevas estructuras estatales facilitadoras de dinámicas mercantilizadoras de todos los aspectos necesarios para la reproducción de la ciudad.

Se despliega en el territorio un modelo de gobernanza neoliberal (Lees, 2012) que da cuenta de una nueva modalidad de gestión urbana² basada en el

²Entendemos por gestión urbana “el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos,

desplazamiento de la intervención estatal y la inversión pública tradicional hacia la utilización de una retórica empresarial orientada a la instalación del capital privado como rector del desarrollo urbano. En este proceso el Estado actúa como agente renovador/geneticador por excelencia, en tanto subsidiario, promotor, acondicionador y generador de las condiciones necesarias para la valorización del capital más concentrado (en este caso del mercado inmobiliario especulativo) a partir del despliegue en el territorio de una estrategia con fuerte sesgo privatizador (Ciccolella, 2011). Ello supone un contundente apoyo estatal al capital privado en los procesos de renovación urbana. En la asunción de nuevos roles y funciones, el Estado local asume la responsabilidad de los cambios normativos necesarios para el acondicionamiento del territorio, los costos de infraestructura que implica el cambio en el uso del suelo urbano (que generarán mayores niveles de renta una vez finalizados los proyectos inmobiliarios previstos) y además asume los costos vinculados al procesamiento y “resolución” del conflicto social posiblemente derivado de los procesos de gentrificación. Por lo que el Estado ha desempeñado un rol clave en el proceso de re-mercantilización de las condiciones de vida urbana.

Un marco teórico-conceptual para comprender la ejecución de políticas públicas

Retomando a teóricos clásicos del Estado, Thwaites Rey (2005) señala que la mutación del Estado durante el neoliberalismo no significó un cambio en relación de su rol de garante de las relaciones de (re)producción del capitalismo como modelo de desarrollo, incluso insiste en que se trata de una relación social históricamente signada por la lucha de clase, que —a lo largo del tiempo— asume características en constante movimiento.

La disputa de clase por la resolución del conflicto demoró la neoliberalización de la zona casi 30 años. Si bien el Plan de Autopistas Urbanas de los años '70 ya era un eslabón más del proyecto de modernización de la Ciudad de Buenos Aires para su inserción en un mundo globalizado, a partir de la disputa de clase por la resolución del conflicto, este objetivo recién se logra concretar con la sanción de la Ley N°3.396/09 hacia fines de la primera década del 2000 (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007).

organizacionales, políticos y naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. La gestión es una actividad político-técnica: es explícitamente o no parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses” (Pírez, 1994: 55).

El ciclo de vida del conflicto desatado por la interrupción de la construcción de la Autopista 3 es un claro ejemplo de ello. Se puede ver que el Estado no se desempeñó, a lo largo del desarrollo del conflicto, como un ente monolítico ni sus tomas de posición fueron constantes, homogéneas e unívocas (O'Donnell y Oszlak, 1981). En un escenario compuesto por una diversidad de actores sociales —públicos y privados— que buscan influir —a partir de sus intereses— en la resolución de una cuestión con la implementación de una política con una determinada orientación, el Estado aparece como un actor más, diferenciado, complejo y contradictorio. Las diversas normativas que intentaron dar alguna solución al conflicto de la ExAU3 son una muestra explícita de estas variaciones en las tomas de posición del Estado, y que aquí analizaremos en término de los desplazamientos que significaron para la política ejecutada en la zona de la ExAU3.

Las demandas y necesidades socialmente problematizadas, o “las cuestiones” en términos de O'Donnell y Oszlak (1981), son tales a partir de que dicha cuestión es problematizada hasta su resolución, en donde a lo largo del “ciclo de vida” de la cuestión diversos actores —afectados positiva o negativamente por su surgimiento y desarrollo— toman posición —las cuales tampoco son constantes— modificando la relación de fuerza que gestó la cuestión, e incluso, las políticas en ejecución. Por acción u omisión, las tomas de posición del Estado alteran la relación de fuerza entre los actores involucrados, incluso la del propio Estado, con un velo de neutralidad que esconde la naturaleza intrínseca del mismo. Como se verá en el análisis del caso a continuación, estos vaivenes explican las marchas y contramarchas del Estado en relación a la resolución del conflicto de la ExAU3 y sus acciones y omisiones a la hora de resolver el problema habitacional de las familias afectadas.

Una cuestión puede encontrar resolución en su desaparición como tal sin que esto implique una solución sustantiva del conflicto que la generó. Pues puede haber desaparecido (y sido resuelta) porque otra cuestión adquirió mayor visibilidad y monopolizó la atención de las partes anteriormente interesadas o porque se ha concluido que nada puede hacerse por ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, y privado de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. En este sentido entonces, para O'Donnell y Oszlak (1981) la toma de posición de una política estatal puede ir desde intentos de solución “sustantivos” hasta la coerción física de quienes la plantearon; y ambos pueden ser casos de “resolución”.

Ahora bien, la implementación de una política pública también involucra a una multiplicidad de instituciones/organismos estatales que intervienen en la resolución de la cuestión mediante tomas de posición propias, que a menudo resultan inconsistentes o conflictivas entre sí (por ejemplo, normativas origina-

das en el poder legislativo local, que luego entran en conflicto con los intereses de ejecución del ejecutivo local) (Oszlak, 1980). Pues la toma de posición de un determinado organismo gubernamental con atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, genera, según el autor, repercusiones “horizontales” —tomas y reajustes de posición de otras unidades— y “verticales”, que impactan en la creación de renovados aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que pasan a ser formalmente los responsables del tratamiento y resolución de la cuestión. Estas “cristalizaciones institucionales” expresan una mayor diferenciación hacia el interior del aparato estatal en el momento de surgimiento de una cuestión, y también expresan la mutante naturaleza de las unidades burocráticas involucradas en el proceso de resolución de una cuestión, que responden más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la planificación política-administrativa.

En el ciclo de vida de la política orientada a dar alguna solución a la problemática de la ExAU3 se puede ver claramente la capacidad de agencia de los actores para (re)orientar la política e influenciar la aparición de nuevas “cristalización(es) institucionales”. Así como la Ley N°324/99 nace del fruto de la resistencia organizada por parte de familias ocupantes de las viviendas de la traza en un determinado contexto histórico, pasado el mismo se generó una dinámica de cooptación del Estado —en convivencia con el mercado— que tuvo también expresión normativa en la Ley N°3396/09 y dio cuenta de un giro re-mercantilizador de la política con efectos territoriales de desplazamiento de las familias afectadas.

No obstante las marchas y contramarchas, en este ciclo de vida se ejecutaron dos tipos de políticas para su resolución: una de escala urbana y otra habitacional, cada una de las cuales asumió particularidades y complejidades y se ejecutó por carriles institucionales diferenciales. En relación a la política urbana, al ser su meta la intervención en el territorio, es atravesada por un proceso dialéctico en el que por un lado, modela la vida cotidiana de las familias que allí se asientan y los modos de organización social de base, pero, por otro también, la política es condicionada por las características intrínsecas del territorio; pues el territorio es proceso y resultado de la disputa por la apropiación del espacio (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Y la política habitacional tiene la particularidad de producir un bien (la vivienda) de uso individual para el que se requiere de una asignación “social” específica definida por el Estado. Pues es el Estado el que define las condiciones materiales y simbólicas que van a asegurar —o no— la integración social del destinatario. De este modo, las marcas que producen las políticas en las familias destinatarias contribuyen a configurar estructuras de oportunidades (Katzman, 1999) que se imprimen en las capacidades de reproducción de sus vidas cotidianas. Veremos en el caso

de estudio los desplazamientos que tuvieron estas dos políticas en el marco del conflicto de la ExAU3.

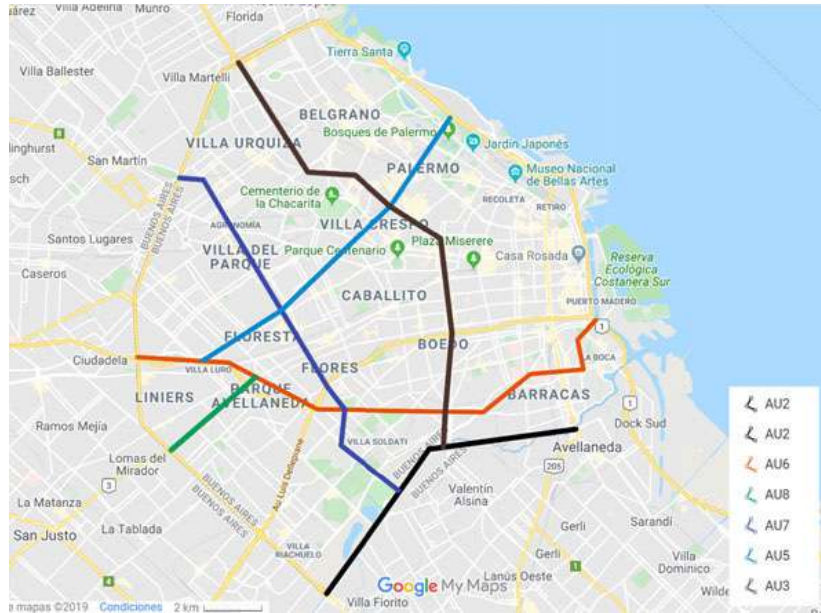
La transformación de una autopista en un barrio renovado

El inicio del conflicto: el surgimiento de una cuestión socialmente problematizada

La sanción de un nuevo Código de Planeamiento Urbano (CPU) que alteró los usos del suelo y viabilizó procesos mercantilizadores de la ciudad, la modificación de la ley de expropiaciones (normativa necesaria para la ejecución de varios de los proyectos en carpeta), la relocalización industrial, la renovación del Parque Almirante Brown en el Bajo Flores (hasta entonces un basural), la extensión de la red de subterráneos, el reacondicionamiento y construcción de playas de estacionamiento subterráneos, la limpieza del Riachuelo, la construcción de plazas, parques y centros recreativos (como la construcción del Parque Zoológico y de Diversiones), la ejecución del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia y la liberación de los precios del alquiler a partir de la Ley de Normalización de Locaciones Urbanas, la construcción de una Red de Autopistas Urbanas —de nuestro interés en este trabajo—, entre otras (Oszlak, 1991) fueron las obras impulsadas a nivel local por la última dictadura militar argentina (1976-1983) para renovar estética y funcionalmente la ciudad capitalina y convertirla en una ciudad neoliberal (Theodore, Peck & Brenner, 2009; Harvey, 2004 y 2007; De Mattos, 2002). Obras de una envergadura como las citadas modificarían el perfil social y urbano de la ciudad, pero, como efecto colateral, impulsarían procesos de desplazamiento masivo directo e indirecto de sectores de menores recursos.

En este marco, el Plan de Autopistas Urbanas —de nuestro especial interés— proyectó la construcción de una red de autopistas con peajes que atravesaría la ciudad para lograr una conexión metropolitana a través de sus 74 kilómetros de vías rápidas proyectadas. Cacciatore, intendente de facto de aquel entonces, presentó el proyecto, no como una solución al problema del transporte, sino “como parte integrante de una propuesta global para la modernización de la ciudad” (Oszlak, 2017: 265). No obstante este ambicioso proyecto, por factibilidad económica y desgaste social de la propia dictadura, sólo 2 de las 9 autopistas proyectadas lograron concretarse (las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno).

Mapa 2: Plan de Autopistas Urbanas, 1977.



Fuente: Diario La Nación, Diciembre, 2019.

La Ex Autopista 3, que debía atravesar la Ciudad de Buenos Aires de norte a sur, desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, en el barrio de Nueva Pompeya, atravesando los barrios de Belgrano, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Colegiales, Coghlan, Chacarita, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios nunca se construyó. Pero al momento de la interrupción del proyecto ya se contaba con un avance inicial de obra consistente en la expropiación y desalojo de 800 familias de los inmuebles localizados sobre la traza (Pérez Ripossio, 2013), muchas de ellas indemnizadas por la Municipalidad de Buenos Aires³, ya se habían demolido las manzanas correspondientes al sector VI de la traza (entre Gral. Paz y Av. Congreso) (ver Mapa 1) y los inmuebles de los sectores IV y V (cerca de 713 viviendas) quedaron vacíos, en carácter de ociosos, y pasaron a ser propiedad de la Administración

³ En relación a esto, existen distintas versiones. Ex funcionarios declararon haber pagado indemnizaciones por expropiación cotizando las parcelas a precio mercado, pero vecinos expropiados aseguran que las tasaciones fueron por valores inferiores (Rodríguez, 2005).

de Inmuebles Municipales (entre Av. Congreso y Av. Juan B. Justo). Con el proyecto interrumpido, en democracia comenzó una etapa de desafectación de las parcelas del tramo sur que no alcanzaron a ser afectadas por las obras iniciales, dejando por fuera de este proceso a las parcelas del tramo norte (sector IV, V y VI) que continuaron en propiedad estatal. Esta intervención configuró a esta tira de manzanas en un enclave altamente degradado inserto en una zona residencial que atraviesa los barrios más caros de la ciudad, de residencia de sectores medios, medios-altos. Su fuerte impacto urbanístico además generó un quiebre del tejido social-urbano pre-existente configurando un conflicto que aún por estos días, casi cuatro décadas después, busca una solución definitiva para un barrio resquebrajado.

La caducidad del proyecto de autopistas y la transición a un gobierno democrático defensor de los derechos humanos —encabezado por el presidente radical Raúl Alfonsín— generó un punto de inflexión en el conflicto que se expresó en un primer desplazamiento de la política pública para dar lugar a una disputa por la definición y resolución de la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1981) por parte de un conjunto de actores sociales con intereses heterogéneos en un escenario político, económico y social nuevo.

La topadora dejó de ser la estrategia para transformar la zona y los años ‘80 trajeron para la Ciudad de Buenos Aires una grave crisis habitacional que tuvo un fuerte impacto en los sectores populares afectados por la última dictadura. Las propiedades ociosas del sector IV y V de la traza de la ExAU3 comenzaron a ser objeto de un fenómeno extendido —autoproducido— de ocupación de inmuebles y edificios (Rodríguez, 2005) por antiguos propietarios e inquilinos de los inmuebles⁴, habitantes en situación de déficit habitacional de la zona, e incluso por moradores de otras zonas de la ciudad, afectados por los ajustes de

⁴ Incluso muchos propietarios impulsaron juicio a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) por incumplimiento del objeto de expropiación y, ante la nula respuesta, volvieron a sus hogares pero en calidad de ocupantes.

la época y las consecuencias del Plan de Erradicación de Villas⁵ y la implementación de la Circular 1050⁶ ejecutado por la dictadura⁷.

Ya lo decían O'Donnell y Oszlak (1981), el Estado actúa por acción pero también por omisión de ejecución de políticas, ya que la política habitacional de estos años se caracterizó por un “dejar hacer” por parte de los sectores populares, fuertemente afectados por la crisis. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) adoptó una política de tolerancia hacia las ocupaciones. Incluso, para formalizar la situación de precariedad de dichas familias, los intendentes Saguier y posteriormente —dándole continuidad— Suarez Lastra, ejecutaron un programa de regularización mediante la creación de contratos temporales de cesión en comodato (por un año) de los inmuebles a los ocupantes, a contrapartida de un canon locativo inferior al 20% de los ingresos familiares a favor del Estado. Sin embargo, según los entrevistados consultados, estos contratos locativos no contemplaban ningún tipo de mantenimiento de los inmuebles por parte del Estado, lo que reprodujo —con el paso de los años— situaciones de fuerte deterioro de los inmuebles y, por la falta de control estatal, un fuerte proceso de densificación intrafamiliar que se expresó en hacinamiento crítico entre los vecinos ocupantes de dichas viviendas.

Ante esta precariedad habitacional, a partir de 1985, los residentes de estos inmuebles comenzaron a movilizarse para denunciar las malas condiciones de vida, se iniciaron campañas de oposición a la firma de estos contratos y comenzaron a denunciar la doble intencionalidad que veían en los mismos: por un lado, denunciaban a estos convenios por comodato como una maniobra encubierta del Estado local para ejercer un control regulatorio ex-post que

⁵ Dicho programa tenía por objetivo erradicar las villas de la ciudad. La dictadura militar, en sólo cuatro años, disminuyó en un 84% la población villera de la CABA (pasó de 213.823 personas viviendo en villas en 1976 a 37.010 en 1980) (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Estos datos dan cuenta de la crudeza con la que se ejecutó el programa.

⁶ La Circular 1050 emitida por el Banco Central en 1980 creó un préstamo hipotecario que se indexaban por la tasa de interés vigente en el mercado. No obstante, tras un crecimiento sostenido de los intereses de esos créditos en términos reales, el crecimiento de las deudas superó ampliamente el devenir de los ingresos y de los demás precios de la economía. Por lo que las deudas contraídas sobrepasaron el valor de las viviendas y comenzaron a reproducirse por miles las ejecuciones de los inmuebles.

⁷ Vale aclarar que los llegados al barrio lo hicieron de la mano de los punteros barriales, a partir de los realojamientos de familias provenientes de otros conflictos urbanos de la ciudad promovidos por parte de la MCBA —incluso de las entrevistas en profundidad con vecinos de la traza se detectaron numerosos empleados municipales— y en menor medida ocupaciones espontáneas.

facilitaría los desalojos forzosos en la zona, y por otro, el surgimiento a escala territorial de un entramado de punteros barriales (partidarios) con capacidad de designar los usos de los inmuebles pero también de decidir el devenir de las familias ocupantes (Rodríguez, 2005; Entrevistas Informantes claves A —2016— y B —2017—).

La política de “dejar hacer” de los años '80 reconfiguró el conflicto de la ExAU3 a partir de una nueva definición de la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1985). Ya lejos estamos de aquel proyecto de modernización de la ciudad de fines de la década anterior. Hacia finales de la década de los '80 ya se había consolidado una reconfiguración del entramado urbano y social de la zona. En términos urbanos la trama estaba fracturada por una hilera de viviendas ocupadas que configuraron una “frontera” a escala barrial; y en términos sociales ya también se había consolidado un mosaico social mucho más heterogéneo (con ocupantes de la traza provenientes de sectores populares y vecinos frentistas y linderos de sectores medios, medios-altos). El escenario barrial se caracterizaba por un notorio proceso de densificación y hacinamiento crítico en las viviendas de la traza (9 personas promedio por viviendas) en contraste a las viviendas de las manzanas lindantes (de 3 personas por vivienda) —según Rodríguez (2005)—, una notoria desvalorización inmobiliaria de los inmuebles ocupados (tasados por la Municipalidad en 1992 entre 100 y 300 dólares el m²) frente a los inmuebles de las zonas lindantes insertos en un proceso barrial de renovación (tasados entre 450 y 600 dólares en m²), y la consolidación de un espacio social controlado formal e informalmente (por el Estado local a través de los comodatos y por punteros barriales).

Construyendo la Ley N°324/99: el derrotero de una disputa por la definición del conflicto

La década del '90 fueron años de activa movilización política por parte de los distintos actores sociales de la traza, lo que vuelve a redefinir las aristas que hacen al conflicto (se redefine la cuestión, en términos de Oszlak y O'Donnell (1985)). Durante los primeros años las ocupaciones de inmuebles se propagaron e incluso se desarrollaron a un ritmo más acelerado. Rodríguez (2005) logró calcular que el stock de inmuebles de dominio estatal ya estaba ocupado en su totalidad y aproximadamente entre 600 y 1000 familias residían en el sector IV y V de la traza.

Con un nuevo gobierno de tinte peronista (con Carlos Grosso como nuevo intendente), tuvieron lugar renovadas “cristalizaciones institucionales” (Oszlak, 1980), en la que la Administración Municipal de Inmuebles fue reemplazada por la Dirección de Inmuebles Municipales en la gestión del conflicto. Inicial-

mente mantuvo la estrategia de intervención precedente hacia los ocupantes (de control ex post mediante convenios de comodato), registrando como única modificación el cambio de signo político en el control del proceso.

Además, en pos de disputar la definición de la “cuestión” que envuelve a este conflicto, en 1991 la Secretaría de Obras Públicas de la MCBA presentó un primer proyecto de construcción de vías rápidas en la zona de la traza. A partir de conceptualizar el conflicto desde un enfoque estrictamente urbano, propone construir vías de rápida circulación sobre la calle Donado (en el sector VI), edificación de viviendas integrando a los ocupantes en terrenos lindantes a la traza, equipamiento social y espacios verdes en los terrenos linderos. Para la implementación de este proyecto la Secretaría propuso relevar los inmuebles de la traza, su situación legal, estado constructivo, tasación y realizar un censo a su población. La propuesta también involucraba la creación de un organismo regulador y de control conformado por la diversidad de actores afectados por el proyecto.

Por su parte, en articulación con la Secretaría, el Consejo Deliberante logró sancionar la Ordenanza Municipal 45.520/91 que dio vía libre a la ejecución de este proyecto y ordenó el primer llamado a licitación para su concreción. Los intereses de los antiguos sectores empresarios vinculados al desarrollo de negocios inmobiliarios en la zona se re-instala y encuentra curso con esta iniciativa.

Para la ejecución de este proyecto, la Dirección de Inmuebles Municipales, ahora dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad, continuó con la administración de los inmuebles ocupados y convocó a la conformación de una Mesa de Concertación en la que se invitó a participar a todos los actores vinculados al conflicto. Esta convocatoria estimuló la toma de posición de todos los actores afectados. Por un lado, a escala barrial consolidó la conformación de una Mesa de Delegados barriales que participarían en esta instancia de concertación como un colectivo representativo de los ocupantes, por otro vecinos de sectores medios frentistas y linderos a la traza, empresas constructoras y funcionarios de las distintas dependencias municipales involucradas, todos ellos con intereses diferentes (y a veces contradictorios) en torno al proyecto en curso.

Por las dificultades que encontró el Ejecutivo local para administrar y conciliar intereses tan diferentes, no se logró la ejecución del proyecto. El nuevo proyecto de vías rápidas —nueva problematización del conflicto y nuevo posicionamiento del Estado en relación a su resolución— generó un cúmulo de repercusiones “horizontales” y “verticales” (Oszlak, 1980) a nivel institucional y político que resultaron en el abandono del proyecto, la desarticulación de la Mesa de Concertación, e incluso, la fractura interna de la Mesa de Delegados de ocupantes.

Ante este nuevo escenario, la Dirección de Inmuebles Municipales continuó con la tarea de regulación de los usos de los inmuebles ocupados cobrando el canon correspondiente al comodato. Pero en paralelo, de manera microscópica, comenzaron a impulsarse violentos desalojos hacia ocupantes de los sectores IV y V de la traza, sin ningún tipo de solución o alternativa habitacional para los desalojados. Los intereses vinculados a la renovación barrial de la zona cobraban fuerza, a una escala microscópica, a ritmo desacelerado y mediante intervenciones minúsculas e individualizantes, pero a paso firme.

Como continuidad de este proceso y en nuevo intento, en mayo de 1996, a través de la Ordenanza N° 50.836, se impulsó la construcción de las vías rápidas entre Av. General Paz hasta la Av. Congreso (el sector VI de la traza) a partir de una modificación de la zonificación de la zona a distrito U34 (para urbanizaciones determinadas del Código de Planeamiento Urbano) y la parquización de la zona. La obra que se comenzó a ejecutar en 1997 e implicó el desalojo de numerosas familias que todavía estaban asentadas allí (vale resaltar que una parte importante de esta zona había sido demolida durante la dictadura). Mientras tanto, la incertidumbre entre los ocupantes era cada vez mayor y proporcional también el abandono del pago del canon por comodato.

No obstante, la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, la inclusión del artículo 31 sobre hábitat en la nueva Constitución local⁸ y la creación de la Legislatura porteña (en reemplazo del Consejo Deliberante) con un perfil aperturista hacia las necesidades de los sectores populares, comenzaron —lentamente— a preparar el escenario para la creación de un espacio de trabajo multiactoral que formule una solución definitiva y concertada para el conflicto de la ExAU3.

A partir de una nueva Ordenanza N°52.009, de septiembre de 1997, y desde un nuevo posicionamiento frente al conflicto, la Legislatura Porteña suspendió por 90 días los desalojos en la traza y exigió la creación de una Comisión Especial ExAU3 (primer organismo —o “cristalización institucional” (Oszlak, 1980)— específico para la resolución del conflicto). Dicha comisión legislativa debía asumir un carácter interdisciplinario y multi-actoral y tenía por función

⁸ Artículo 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

re-construir un estado de situación de la traza, proponer alternativas de resolución al conflicto y realizar un seguimiento de las acciones vinculadas a su concreción. No obstante, esta ordenanza no estuvo acompañada de los recursos y atributos necesarios para su ejecución práctica. Por lo que esta iniciativa recién encuentra curso con la sanción de la Ley N°8, en el año 1998, que recuperó y ratificó todos los contenidos de la última ordenanza, pero a la vez abrió un debate en el que tuvieron lugar intervenciones de legisladores⁹, funcionarios¹⁰, organizaciones sociales representantes de vecinos frentistas (aquellos que habitan frente a la traza), ocupantes (aquellos tomadores informales de terrenos o viviendas expropiadas y abandonadas en la traza¹¹). Este exhaustivo debate tuvo por resultado la sanción de una nueva Ley, la N°324 del año 1999 que logró condensar un proceso de intensa participación social en el marco de diseño y formulación de una política pública de consenso (ver capítulo 5) (Zapata, 2017¹²).

La sanción de esta norma dio cuenta de una alteración de la relación de fuerza entre los diversos actores intervinientes en el conflicto que reconfiguró la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1985) teniendo por primera vez en cuenta las demandas de radicación de las familias ocupantes en la resolución del conflicto, aunque sin desestimar también una solución al proyecto histórico de renovación para la zona. La Ley norma la creación del “Programa de Recuperación de la ExAu3”, el cual contaba con 3 sub-programas orientados a “reconstruir el tejido urbano y social del área en cuestión” y resolver de manera definitiva el conflicto:

1) Plan de Soluciones Habitacionales: el cual combinaba distintas alternativas de acceso a la vivienda: línea de crédito individuales o mancomunados¹³,

⁹ Que representaron a todos los bloques de la Comisión de Vivienda de la Legislatura.

¹⁰ Representantes de la Comisión Municipal de la Vivienda (actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad), la Dirección de Administración de Inmuebles, la Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Hacienda y Finanzas y Secretaria de Producción y Servicios.

¹¹ Un representante barrial por cada organismo que integra la Comisión. Para la elección de dichos representantes, los referentes y/o punteros de la ExAU3 por cuadra, manzana o grupo de manzanas según corresponda, se estableció un trabajo en asambleas y un procedimiento democrático de elecciones y representaciones.

¹² En este trabajo se puede profundizar en el proceso participativo de formulación del programa destinado a la ExAU3 y qué ocurre con dicha participación en el proceso de ejecución de las obras destinadas a los afectados y los impactos que esto tiene en el habitar.

¹³ Los créditos mancomunados se ejecutaron a través de otra Ley sancionada por esos años, la Ley N°341, de producción autogestionaria de vivienda para cooperativas de vivienda, mutuales u otras organizaciones sin fines de lucro. Con este marco se

compra del inmueble intrusado por sus ocupantes o terrenos baldíos para la construcción (mediante la línea de crédito anterior, exceptuando inmuebles o terrenos del sector V que es objeto de renovación¹⁴), adjudicación de viviendas sociales construidas por la entonces Comisión de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) mediante empresas constructoras y entregadas “llave en mano”, y subsidios para el desarrollo de proyectos de autoconstrucción. Los destinatarios de este plan de vivienda son las 1033 familias ocupantes de los 879 inmuebles censadas por la Comisión creada en el marco de la Ley N°8/98.

2) Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana: orientado a la valorización del espacio público y la calidad barrial, pero también pretendía impulsar el proceso de renovación urbana en la zona, con foco específico en el sector V de la traza.

3) Plan de Recuperación Patrimonial: destinado a movilizar los recursos que representan el mantenimiento de los inmuebles públicos.

No obstante la norma contempla las demandas históricas de radicación de las familias ocupantes, el texto también explicita el específico interés inmobiliario en el sector V de la traza por parte de intereses vinculados a desarrolladores inmobiliarios. Para este sector, el más valorizado de la traza, la ley establecía una rezonificación de la zona (desafectación del distrito RUA —renovación urbana por autopista— y afectación a distrito R2b1 —uso residencial con densidad de ocupación media-alta— del Código de Planeamiento Urbano) y ejecutar allí una propuesta de desarrollo urbano. Con esta meta, la Subsecretaría de Planificación del GCBA propuso la construcción de una avenida de circulación rápida con un boulevard central, espacios verdes y veredas ensanchadas y, para dar fluidez al tránsito vehicular, se preveía la construcción de un túnel bajo nivel en las vías del ex Ferrocarril Mitre/Suárez a la altura de la Estación Luis M. Drago. Esta nueva vía consolidaría un eje de circulación metropolitano hacia el norte, conformado por las avenidas Córdoba, Álvarez Thomas, Roberto Goyeneche y Acceso Norte. Además, para este sector, la ley establecía que los inmuebles estatales que al momento estén tomados debían ser desocupados realojando a estas familias fuera de esta zona. En el Anexo de la Ley se establece que se les dará prioridad a aquellas familias que se reubiquen directamente fuera de la traza y en segundo lugar a los que elijan radicarse en viviendas sociales en el sector IV, dejando entrever a las claras el proceso de desplazamiento de población de escasos recursos que se preveía a nivel normativo.

conformaron varias cooperativas de viviendas, de las que 3 lograron finalizar obra y habitar las viviendas.

¹⁴ Este es el caso de la Asociación Civil Sembrar Conciencia.

Para la ejecución de la Ley N°324/99 en el Ejecutivo local creó la Unidad Ejecutora de la ExAU3 (una nueva “cristalización institucional en términos de Oszlak (1980)) conformada por diversas áreas del GCBA (Secretarías de Hacienda y Finanzas, de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos, de Promoción Social, la Comisión Municipal de la Vivienda y el Consejo del Plan Urbano Ambiental (Decreto N° 07-GCBA-2001)). A lo largo del ciclo de vida del programa, tanto la composición de esta Unidad Ejecutora, como sus funciones, su ubicación en el organigrama ministerial, como así también los recursos destinados al funcionamiento de este organismo, fue variando en función de la importancia asignada a la solución de la problemática habitacional de los afectados y/o al proceso de renovación urbana de la traza y el entorno. En paralelo, en la Legislatura porteña se creó la Comisión Interna de Control y Seguimiento de la Legislatura conformada por representantes de todos los actores para recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo y ejercer un seguimiento y control de la ejecución del programa. El funcionamiento de esta Comisión se fue desgastando con el tiempo y las distintas iniciativas se vieron frustradas, asumiendo una dinámica de funcionamiento bastante errática.

La materialización de las soluciones habitacionales y el diseño del proyecto urbano remitieron a un proceso sumamente lento y complejo. De los tres componentes que preveía la Ley N°324/99, sólo se avanzó con la construcción de algunas viviendas sociales en el sector IV de la traza para familias desplazadas del sector V y se ejecutaron algunos desalojos impulsados por el proceso de renovación en el barrio. Además, estas dilaciones de ejecución complejizaron la situación de ocupación: ocupantes originales censados comenzaron a convivir con familias llegadas más tarde (algunos a través de la compra irregular de “la llave” a antiguos ocupantes desplazados) que quedaron por fuera del registro de beneficiarios, familias desglosadas a partir del crecimiento generacional de las mismas y la conformación de nuevas familias (algunas de las cuales a través de nuevas normativas fueron incorporadas a la listas de beneficiarios) y situaciones de permanente ocupación de terrenos baldíos. Esta heterogeneidad de situaciones de ocupación, sumadas a las dificultades institucionales como consecuencia de distintas y constantes cristalizaciones institucionales horizontales y verticales (Oszlak, 1980) y los cambiantes contextos políticos que impactaron en procesos de desfinanciamiento del programa incidieron en que al año 2009 (momento en que se encontraban vencidos los plazos de ejecución del proyecto) sólo un 29% de los afectados tuvieron resuelta su problemática habitacional (Defensoría del Pueblo, 2009 citado en Zapata, 2015)¹⁵. Así, gran parte

¹⁵Para una lectura más detallada sobre el proceso de gestación y de implementación de la ley 324 ver Bascuas y Provenzano (2013) y Zapata (2017).

de las familias afectadas se encontraba en “situación de espera” (ver capítulo 11) e incertidumbre sobre su devenir habitacional. De todos los complejos de viviendas sociales proyectados, sólo se finalizaron y habitaron 3 de ellos, uno sobre calle Estomba para 22 familias y otros 2 sobre calle Giribone, uno para 7 familias y otro para 22) (Zapata, 2017).

Imágenes 2, 3 y 4: Viviendas sociales construidas en sector IV (en orden, Estomba 1148, Giribone 840 y Giribone 1330).



Fuente: Fotografías tomadas por Cecilia Zapata (2014).

Para concluir, esta etapa del ciclo de vida de la política, mostró a las normas (ordenanzas y leyes) como expresión de la disputa entre los distintos actores sociales afectados por la cuestión y las diversas cristalizaciones verticales y horizontales (Oszlak, 1980) que se produjeron en la estructura estatal. Pues la Ley N°324/99 representó, en una primera instancia, la culminación de un intenso proceso de conflicto y participación en torno a la definición de la cuestión socialmente problematizada y el marco normativo para su “resolución” (Oszlak y O’Donnell, 1981). Pues la disputa por un pedazo de ciudad por parte de diversos actores sociales se canalizó en la letra de la ley a través de la radicación de la población ocupante en la zona, pero también a través del impulso a un fuerte proceso de renovación y desplazamiento en el sector V. La ley logró concentrar en su texto las distintas propuestas presentadas en el proceso de elaboración de la misma, producto del involucramiento de un conjunto de actores con intereses bien diversos para la zona. Ahora bien, la implementación de la norma a escala ejecutiva expresó otra disputa que ignoró los consensos alcanzados a nivel legislativo. Los resultados efectivos (cualitativos y cuantitativos) de la Ley

N°324/99 visibilizaron que la disputa por el espacio en la zona es feroz, que la solución habitacional se efectivizó con agilidad sólo en la medida que fue expulsiva y que el proceso de renovación urbana avanzó muy lentamente (en la primera década del 2000 de manera microscópica) pero a paso firme, esperando la relación de fuerza que habilite el despliegue del proceso de renovación con la voracidad que lo caracteriza.

Re-estructuración neoliberal: nace el renovado Barrio DoHo

La errática ejecución de la Ley N°324/99 impulsada por el Poder Ejecutivo local significó un freno al desarrollo de la zona y lentamente fue sentando las bases para una nueva embestida del capital, ya no por la vía del consenso. Pues fue nuevamente a partir del usufructo de la normativa urbana —como herramienta de gestión— y el desplazamiento de población residente que se gestó la estrategia para la definitiva renovación de la zona.

En esta nueva fase del ciclo de vida de la política los sectores más vinculados a los intereses renovadores definieron concentrar el proceso de transformación urbana en las catorce manzanas del sector V de la traza, relegando el sector IV de casi toda intervención. El primer intento de materialización de este proyecto encontró cause en el Decreto N°1.521 de 2005, el cual crea un “componente de emergencia” para el sector en el marco del Programa de Recuperación de la traza de la ExAu3 sancionado por la Ley N°324/99. Este “componente de emergencia” impulsó nuevos desalojos de inmuebles en situación de supuesto “peligro edilicio” a través del pago de una prestación no reintegrable hacia las familias que no estaban contempladas como beneficiarias de la Ley N°324/99 clasificadas como “no beneficiarios y/o intrusos” (es decir que arribaron al barrio con posterioridad al censo realizado oportunamente). Aquí se cristaliza una nueva institucionalidad, desde la terminología de Oszlak (1980). Por un lado, la Unidad Ejecutora ahora adiciona la función de identificar estos inmuebles riesgosos para dar curso al componente de emergencia. Y por otro, el desalojo y el otorgamiento de la prestación quedó bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, asignándole un carácter netamente asistencialista a la medida (desligada de cualquier opción de acceso a una vivienda digna para los desplazados).

Esta nueva normativa también contempló la situación de los censados como beneficiarios de la Ley N°324/99, a partir de la creación de una nueva línea especial de créditos para las familias radicadas en el sector V (con tasas de interés más atractivas que las propuestas anteriormente y con montos actualizados). Como contrapartida, tanto no beneficiarios como beneficiarios que se acogieron al “componente de emergencia” o a la nueva “operatoria de crédito” debían firmar un convenio de desocupación del inmueble a favor del gobierno local.

Los resultados de implementación de estas operatorias no fueron los esperados por la gestión, pero a partir de la misma se comenzó a vislumbrar el proceso de gestación de nuevas definiciones de la cuestión y nuevas “cristalizaciones institucionales” (Oszlak y O'Donnell, 1981), que comenzaron a atravesar a la Unidad Ejecutora (que se aleja de los sectores de base que originalmente le dieron forma) y a otros organismos del Gobierno de la Ciudad que empiezan a intervenir con peso.

Ya con nuevo signo político en el Ejecutivo local¹⁶, y en continuidad con esta normativa, en el año 2008, se sancionó el Decreto N°1.165, que reemplazó al anterior pero con algunos ajustes. En primer lugar, se re-impulsó con fuerza el sistema de desalojos encubiertos con prestaciones no reintegrables a partir de una actualización de los montos de este subsidio (de entre \$6.000 y \$25.000 para los “no beneficiarios y/o intrusos”), pero también, se incorporó como destinatarios de esta prestación a beneficiarios de la Ley N°324/99 —no contemplados anteriormente— (con montos entre \$75.000 y \$96.000). En segundo lugar, se incorporaron dos cláusulas que marcaron un claro límite al acceso al derecho a la vivienda y la ciudad para los residentes de la traza (Lefebvre, 1968): por un lado, al acogerse al sistema de prestaciones, las familias son inhabilitadas para el acceso a créditos hipotecarios municipales que complementen los montos del subsidio y, por otro, se les exige la renuncia de los firmantes a los beneficios establecidos en la Ley N°324/99. Dos cláusulas que desnudan el carácter expulsivo de la normativa. En tercer lugar, en su artículo noveno el decreto establece que el proyecto urbano planificado para el sector V debe contemplar el recupero económico del “gasto” que implicó el sistema de prestaciones (es decir, los desplazamientos de población), y esto se debe recuperar a través de la liberalización para la venta de los inmuebles de propiedad estatal intrusados. Es decir, el decreto habilitó la venta de estos inmuebles en el mercado para recuperar los “gastos” de liberalización de la zona. Este nuevo decreto del 2008 recrudence la lógica empresarial y expulsiva que atraviesa al proyecto urbano de la zona y la intención de recuperar terrenos de alto valor inmobiliario para su mercantilización.

Por último, un dato llamativo para comprender el contexto de sanción de este decreto, es que el mismo se sancionó de manera conjunta con la derogación de la Ley de Emergencia Habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (la cual había puesto un freno a los desalojos en la ciudad). Por lo que

¹⁶ En diciembre de 2007 asume como jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el ingeniero Mauricio Macri, del partido Propuesta Republicana (PRO), de tinte abiertamente neoliberal y conforma un gabinete conformado por CEOs de importantes empresas instaladas en la Argentina. El perfil de este equipo de gestión se impregnó en las políticas impulsadas.

a escala barrial estas normativas impulsaron una oleada de desalojos forzosos estimulados abiertamente por el gobierno local a través de una nueva cristalización institucional creada para tal efecto: la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP)¹⁷.

Las entrevistas realizadas en el barrio relataron los desalojos violentos de estos años y el punto de inflexión que significaron esos procedimientos en las percepciones de las familias sobre sus posibilidades de radicación en la zona:

“¡Cuando empezaron los desalojos con Macri fue terrible! Todos los días echaban una familia nueva, las topadoras esas que traían para tirar abajo las casas ni bien te sacaban. Directamente las dejaban acá estacionadas... (...) fue muy difícil, muy doloroso... nosotros empezamos a darnos cuenta que si no agarrábamos algo nos echaban a la calle con las manos vacías... Ya no había vuelta atrás... [Entrevista a Beneficiario Ley N°324/99, CABA, Mayo 2013].

La crudeza con la que intervenía el GCBA logró desestabilizar una relación de fuerza que parecía inmutable alrededor de la definición de la cuestión, cuando se sancionó la Ley N°324 allá por el año 1999. La organización de base territorial estaba desencajada con posiciones irreconciliables frente a la intervención estatal.

No obstante, organizaciones sociales barriales, apoyadas por legisladores y defensores del pueblo, recurrieron a la justicia para poner un freno a la ola de desalojos en la zona (demostrando nuevamente que el Estado no es monolítico). A partir de esos reclamos, el Juez Gallardo dictó una medida cautelar que prohibió que esta unidad siguiera interviniendo con tales procedimientos¹⁸. La gestión debía recurrir nuevamente al consenso para avanzar en la zona. Pues esto generó un nuevo punto de inflexión en el conflicto que se plasmó en un desplazamiento más de la política pública y abrió nuevamente espacio a una disputa por la definición y resolución de la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1981) (aunque con una organización social de base ya fuertemente debilitada).

¹⁷ La UCEP fue creada para intervenir de forma violenta hacia población ocupante y/o en situación de calle de la ciudad de Buenos Aires. Con el objetivo de “mejorar el orden y la organización en el espacio público”, esta unidad -conformada por patovicas y barrabruvas- actuaba de madrugada, sin identificación legal, actuando de manera violenta, mediante amenazas y prácticas intimidatorias a quienes se encontraban en plazas, parques e inmuebles ocupados (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2009).

¹⁸ Incluso en noviembre de 2009, el GCBA manifestó (al menos discursivamente) la desarticulación de la UCEP. Ver Diario La Nación, 06/11/2009. Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1195457

A fin de conseguir el consenso necesario, en el año 2009, el gobierno local presentó en la Legislatura porteña un proyecto de ley que expresaba una nueva cristalización institucional (Oszlak, 1980). Proponía la creación de la Sociedad del Estado Corporación Puerta Norte S.E. a los fines de administrar un fideicomiso constituido por los inmuebles bajo dominio del GCBA en las trazas de las ex autopistas AU3, AU5, AU7 y AU8. Esta nueva Corporación estaría habilitada para desarrollar cualquier tipo de actividad inmobiliaria con un casi nulo sistema de control y seguimiento por parte de otros poderes del Estado. El gobierno presentaba a este proyecto como una solución histórica al problema de ocupación y deterioro de las 14 manzanas y acaparaba un fuerte apoyo de gran parte del lobby inmobiliario. Sin embargo, el proyecto no encontró curso debido a la oposición legislativa y la resistencia social a nivel territorial (que a pesar de estar debilitada, logró ejercer fuerza).

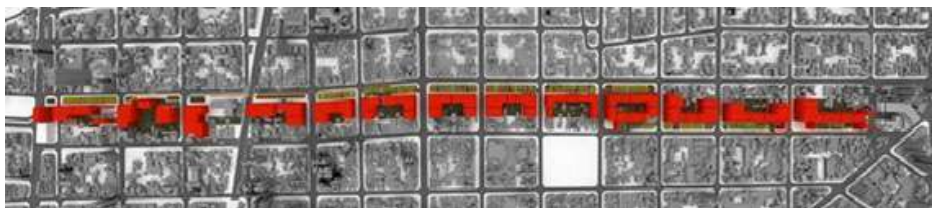
La fuerte presión que ejercía el Ejecutivo local sobre el sector V de la traza dio lugar a un proceso de negociación entre los distintos bloques legislativos que tuvo por resultado la sanción de la Ley N°3.396, a fines de 2009, la cual creó el Programa Barrio Parque Donado Holmberg. Las negociaciones lograron condensar una propuesta de urbanización para el sector V de la traza que si bien impulsaba el proceso de renovación (ya desplegado en el territorio) también contemplaba intervenciones orientadas a la radicación de la población ocupante (intentando —de manera acotada— contrarrestar la oleada de desplazamientos en el sector de los últimos años). La Unidad Ejecutora creada por la Ley N°324/99, a partir de esta nueva norma se convirtió en la nueva Unidad Ejecutora para la Renovación Urbana de la Traza de la Ex AU3, la cual recupera las funciones del anterior organismo y adiciona los de la nueva ley absorbiendo nuevas cristalizaciones institucionales tanto horizontales como verticales (Oszlak, 1980).

Respecto al proyecto de renovación urbana, el nuevo Programa rezonificó una gran cantidad de parcelas ubicadas en el polígono que conforman las calles Donado y Holmberg entre las Av. Congreso y Av. Los Incas¹⁹, habilitando la “recuperación” de inmuebles (y terrenos) ocupados, el agrupamiento de parcelas y la subasta de estas parcelas agrupadas para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios para sectores medios y medios-altos (ver capítulo 6). Además, se eliminó del proyecto original la avenida central con boulevard de acceso rápido y en su lugar se proyectó la construcción de una senda parqueada de 10 metros de ancho que se extendería de manera alternativa sobre Donado o sobre Holmberg (ver Mapa 3). Con esta modificación se incrementó la cantidad de terrenos a subastar para dar respuesta a los intereses del sector inmobiliario

¹⁹ Notese en el Mapa 3 que la zonificación afecta al 50% de las parcelas de cada manzana.

y, además, se concilió la resistencia de los vecinos frentistas en su reclamo de parquización de la zona.

Mapa 3: Proyecto Barrio Parque Donado-Holmberg (DoHo) sobre sector 5 de la ExAu3.



Fuente: Portal web Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/barrio-parque-donado-holmberg/la-traza-de-la-ex-au3>.

La renovación urbana propuesta para la zona se complementó con intervenciones en infraestructura urbana (como obras hidráulicas para la prevención de inundaciones, mejoramiento de luminarias, pavimentación de calles, mejoramiento de veredas, construcción de sendas peatonales y bicisendas, colocación de badenes y lomos de burro para la reducción de velocidad vehicular, embellecimiento de fachadas, colocación de cámaras de seguridad, entre otras), de transporte (extensión de la línea B del subte, construcción de 14 viaductos a lo largo de la línea Mitre del ferrocarril, etc.), la puesta en valor de plazoletas y espacios de esparcimiento, la instalación de nuevos equipamientos comunitarios, un centro educativo de nivel primario, secundario y terciario (llamada Escuela del Siglo XXI y el Instituto Superior del Profesorado en Educación Especial) y la nueva sede de la comuna 12. Estas intervenciones fueron ejecutadas y financiadas por el Ejecutivo local como estrategia de acondicionamiento del territorio para hacerlo atractivo a la inversión inmobiliaria, develando en este proceso la articulación entre el sector público y el privado (Cuenya, 2004; Delgadillo, 2011).

Respecto a la operatoria habitacional, de manera complementaria a las prestaciones no reintegrables con montos actualizados que se recuperaron de la norma anterior, la Ley ofreció como solución habitacional la construcción de 5 complejos de viviendas sociales nuevas “llave en mano” localizadas en el mismo sector V para garantizar la radicación de las familias afectadas de este sector en la zona o viviendas en otros predios de la traza distintos de este. Este ofrecimiento fue presentado en la normativa como una alternativa para los vecinos que no aceptaran la prestación no reintegrable (que incluso, según nuestros entrevistados, era ofrecido por el GCBA como primera opción).

De esta forma, en este último y actual ciclo de vida de la política, el conflicto volvió a reconfigurarse a partir de una nueva definición de la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1985). Los distintos intentos de renovación barrial por parte del gobierno local en combinación con el sector inmobiliario produjeron una reconfiguración del entramado social de la zona que tuvo por saldo un debilitamiento de la trama organizativa del barrio y un fuerte empoderamiento de los sectores vinculados al proyecto resultante.

Estado de avance del proceso de renovación

Tras una década de sancionada la ley la renovación urbana de la zona se encuentra en pleno desarrollo. El trabajo de campo realizado en la zona verificó una transformación importante de la trama urbana y del entorno construido. Se avanzó significativamente con la operatoria de agrupamiento parcelario y subastas de los terrenos desocupados. El mapeo colectivo realizado identificó a lo largo de las 14 manzanas más de 50 emprendimientos inmobiliarios que combinan usos residenciales con comerciales²⁰, en diferentes grados de avance de obra. No obstante ello, en el primer recorrido a la zona (en 2016) también se verificó una significativa cantidad de parcelas ocupadas por familias que están a la espera de una solución habitacional definitiva. Esta mixtura entre pasado y futuro generó que grandes desarrollos inmobiliarios propios de la renovación convivan con terrenos baldíos (algunos de ellos ocupados por familias en situación de calle viviendo en casillas precarias) y tapiados (algunos con construcciones prontas a ser demolidas) y con al menos 40 inmuebles ocupados (la mayoría de ellos edificios o propiedades horizontales con varias unidades funcionales), en parcelas de propiedad estatal (lo que las convierte en esta etapa en viviendas transitorias o de espera) y van a ser objeto de intervención inmobiliaria (según lo establecido en el proyecto de urbanización para la zona de la Ley N°3.396/09). Por lo que la actualidad da cuenta de un escenario caracterizado por un mosaico heterogéneo de situaciones que aún muestran una distancia entre la situación formal sancionada en la norma (la distribución parcelaria y zonificación sancionada del nuevo barrio) y la situación real (los usos parcela-

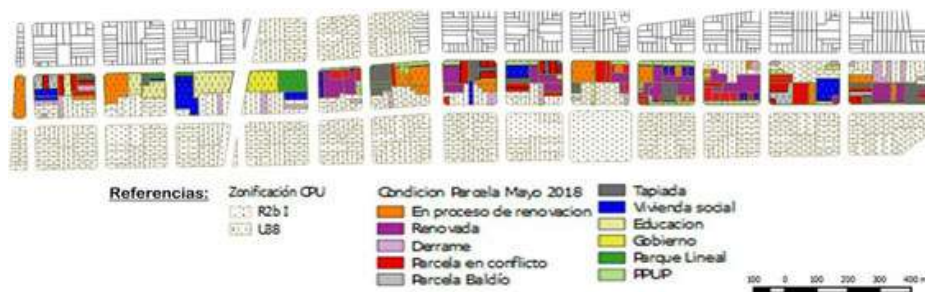
²⁰En la zona se están construyendo grandes emprendimientos urbanos de unidades funcionales pequeñas (monoambientes, 2 y 3 ambientes) con gran diversidad de *amenities* y plantas bajas reservadas para locales comerciales (que ya van consolidando un nuevo polo gastronómico en la zona). Tal como sostienen Zapata et al (2016: 19), “las características de estas nuevas urbanizaciones condiciona el perfil de la población destinataria. Pues ya no será la tradicional clase media que “reconquista el barrio” la que habite en ellas, sino probablemente un subgrupo de jóvenes o matrimonios jóvenes, profesionales y con pocos hijos. Esto repercute en un cambio en el perfil barrial”.

rios que todavía se observan en el territorio). No obstante vale aclarar, que tras la actualización del mapeo realizado en 2018, se pudo corroborar la velocidad con la que desarrolla el proyecto de renovación.

En relación a la puesta en valor del barrio, se avanzó sin grandes inconvenientes. Con parte de los fondos recaudados de la venta de inmuebles, el Estado ejecutó gran parte de las obras de infraestructura urbana, transporte, espacio público y equipamiento comunitario. Este embellecimiento de la zona repercutió en un fuerte proceso de valorización inmobiliaria (ver capítulo 10).

Respecto al Programa de Soluciones Habitacionales, a diciembre de 2018, sólo a través de la Ley 3.396/99, la Unidad Ejecutora había suministrado 223 prestaciones no reintegrables (de entre \$150.000 a \$262.500) a familias ocupantes para que desalojaran sus inmuebles y abandonaran la traza (Unidad Ejecutora de la ExAU3, 2015; 2017; 2018). En cuanto a las viviendas sociales prometidas, ya se encuentran finalizados los 5 complejos habitacionales proyectados: Virrey del Pino 4159 (45 unidades de vivienda), Tomas LeBreton 4252 (32 unidades), Holmberg 2170/90 (29 unidades), Av. Monroe 4243 (30 unidades de vivienda y 3 locales) y Pedro Ignacio Rivera 4216 (72 viviendas y 4 locales) (esta última solución habitacional acaba de finalizar su obra —en noviembre 2019— y se encuentra en proceso de adjudicación). En ellas deben relocalizarse más de 418 familias que optaron por la opción vivienda social, por lo que muchas de ellas aún esperan alguna solución. También se encuentra en curso la remodelación de tres inmuebles de la traza que proporcionan 45 soluciones habitacionales adicionales.

Mapa 4: Manzanas del sector V de la traza de la ExAU3 según estado de avance por parcela.



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación en base a actividad de Mapeo Colectivo realizado en Mayo de 2018.

En síntesis, entonces, la ejecución de la política de renovación en esta fase del ciclo de vida del conflicto dio cuenta de una intervención a dos velocidades.

Mientras que el plan de desarrollo y renovación del sector manifiesta importantes grados de avance y ya dejó huellas significativas a escala territorial y barrial (incluso fue significativa la celeridad de la transformación del barrio entre los dos momentos de nuestro relevamiento de campo, 2016 y 2018), el plan de soluciones habitacionales presenta dificultades en la medida en que hay familias que optaron por la solución habitacional dentro del sector de la traza y aún esperan (más de 10 años desde la última norma, pero algunos esperan desde hace más de 20 años desde la sanción de la Ley N°324/99). Incluso, también en las entrevistas realizadas se detectaron fuertes descontentos con las viviendas sociales recibidas por sus malas calidades constructivas y por las dificultades que representa el mantenimiento de los complejos (ver capítulos 11 y 12). Los entrevistados consultados interpretaban esta doble velocidad de la ejecución de la política como una estrategia estatal de desplazamiento encubierto de la población ocupante vía las prestaciones no reintegrables (finalmente presentada como la opción más viable).

Imágenes 5 y 6: Terreno baldío y desarrollo inmobiliario de uso residencial y comercial.



Fuente: Archivo propio del equipo de investigación. Imágenes tomadas en el mes de mayo de 2018.

La Ley N°3.396/09 —y su ejecución a dos velocidades— tuvo por resultado una profunda transformación del barrio expresada en una renovación significativa de la trama urbana, una fuerte valorización inmobiliaria de los terrenos localizados sobre la traza, pero también del barrio colindante, y un proceso individualizante y microscópico de desplazamiento de población de escasos recursos hacia otros barrios de la ciudad o —fundamentalmente— el Conurbano y su reemplazo por población de sectores medios-medios/altos con otro perfil.

Por lo que el análisis del ciclo de vida completo del conflicto de la ExAU3 pone de manifiesto el rol que asume el Estado local en las últimas décadas a nivel sectorial: promotor del sector financiero local -no sólo subsidiario-, sumamente activo en el proceso de construcción de una ciudad neoliberal, y con una estrategia política consistente, adaptable y flexible de clara orientación “pro” mercado. Pues demostró tener la capacidad de avanzar allí, donde y cuando se presentó la oportunidad y con un claro objetivo: dinamizar el papel del suelo urbano como segundo circuito de acumulación (Harvey, 1990) de capital y estimular el proceso de desplazamiento poblacional que no merece la ciudad (parafraseando a Oszlak, 2017) a partir de dinámicas de renovación urbana con consecuencias gentrificantes (ver capítulos 11 y 12).

Reflexiones finales

Este capítulo, por ser uno de los iniciales de este libro y a modo de presentación del caso de estudio, se propuso analizar el ciclo de vida del conflicto generado alrededor de la traza de la ExAU3 a partir de identificar los diversos desplazamientos de las políticas públicas urbanas ejecutada para su resolución. Para ello analizamos las diversas tomas de posición de los actores estatales y no estatales vinculados al conflicto y cómo éstas fueron re-configurando la política con efectos territoriales de renovación urbana, desplazamiento social y gentrificación.

Además este capítulo permitió reflexionar acerca de los modos en los que se materializa la relación Estado-mercado-sociedad en la disputa por el espacio urbano y, por otro, en la capacidad de flexibilidad de una política pública ejecutada a nivel local a los fines de impulsar procesos de renovación urbana que expresan dinámicas mercantilizadoras del suelo urbano.

Sobre un escenario de pleno despliegue del neoliberalismo como modelo de ordenamiento territorial, en la zona de la traza de la ExAU3 se desarrollaron un conjunto de elementos que estructuraron el desarrollo de procesos de renovación urbana con consecuencias de desplazamiento social y gentrificantes.

El abandono del plan de autopista por parte de la última dictadura militar generó una zona degradada urbanística y socialmente que habilitó procesos de revitalización/rehabilitación de sus componentes físicos, comerciales y sociales. A partir del uso de la normativa y una retórica “pro” empresarial, el gobierno local de la Ciudad de Buenos Aires logró desarrollar una renovada modalidad de intervención del sector público en la ciudad que implicó nuevos y complejos mecanismos de gestión y articulación entre el sector público y privados. El ciclo de vida del conflicto de la ExAU3 evidenció el desplazamiento de la intervención estatal y la inversión pública en materia urbana y de vivienda, y la insta-

lación del capital privado como rector del desarrollo urbano. En estos procesos de transformación urbana, el Estado desempeñó un rol activo y protagónico, desplegando una estrategia sólida en el tiempo y de gran flexibilidad táctica, que le permitió esperar —a partir de la omisión de acción— un mejor escenario de intervención, actuando cuando y donde le fuera posible.

Las disputas por la definición de la cuestión y su resolución entre los diversos actores sociales afectados por el conflicto explicaron las marchas y contramarchas que el Estado local tuvo en relación a la resolución del conflicto de la ExAU3 a lo largo su ciclo de vida. A partir de una fuerte organización de base y un determinado contexto histórico, las familias ocupantes lograron influenciar en la orientación de la política y el surgimiento de ciertas “cristalizaciones institucionales” orientadas hacia una perspectiva radicatoria de solución. La sanción de Ley N°324/99 sintetizó un proceso sumamente conflictivo pero de alto nivel participativo en torno a la definición del problema y el marco normativo que dio origen al programa de Recuperación de la Traza de la ExAU3. Pero la implementación ejecutiva de la Ley N°324/99 fue errática y con pocos resultados en términos de resolución del conflicto. Sus diez años de ejecución visibilizaron la fuerte disputa por el espacio en la zona generándose una relación tensa entre el Estado y vecinos. Recién con la Ley N°3.396/09, el Estado logró sembrar terreno fértil para el desarrollo —sin sobresaltos— del proyecto de renovación urbana para la zona y el despliegue del nuevo Barrio Parque DoHo.

El urbanismo neoliberal fue avanzando paso a paso y sin apuro en la zona, disputando de manera recurrente la definición de la cuestión y su opción de resolución. A nivel territorial, a pesar de estar en proceso, ya se ven los resultados: el despliegue de un fuerte proceso de dinamización del mercado inmobiliario sustentado en la privatización del suelo público y el reforzamiento de desigualdades socioterritoriales a escala local a partir de un micro-proceso de desplazamiento de población de escasos recursos.

Bibliografía

- Bascuas M. & Provenzano I. (2013). Políticas públicas de gestión territorial. El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 y las clases sociales. *Revista Quid16*. (3 Especial), 1-19.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). *Espacios del neoliberalismo: la reestructuración urbana en América del Norte y Europa Occidental*. Londres: Blackwell Publishers.
- Ciccolella, N. (2011). *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*. Quito: OLACCHI.

- Clark, E. (2005). "The order and simplicity of gentrification. A political challenge" en Rowland Atkinson y Gary Bridge (Ed.) *Gentrification in a Global Context: The new urban colonialism*. Oxford: Routledge.
- Cuenya, B. (2004). *Fragmentos sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1994). Introduction: Entering the field for qualitative research. En D. N. (Comp.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-18). California: Sage Publications.
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a los urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- De Mattos, C. A. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, 28(85).
- Delgado, V. (2011). *Patrimonio Histórico y Tugurios*. Ciudad de México: UACM.
- Díaz Parra, I. y Salinas, L. (2016). La producción del consumidor. Valorización simbólica y gentrificación en el centro de la Ciudad de México. *Revista Andamios*, 32(13).
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40, 63-89.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En: Herzer, H. *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Janoschka, M. (2015). *Gentrificación y derecho a la ciudad*. Entrevista realizada por Lina Magalhaes para Contested Cities. Ecuador.
- Kaztman, R. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidad*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lees, L. (2012). The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism. *Progress in human geography*, 2(36), 155-171.
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- Mutuberría Lazarini, V. y Rodríguez, M. F. Desalojos y acciones colectivas. *Revista CIUDADES: Formas de acción colectiva en las ciudades latinoamericanas*, 84, 27-31.

- O'donnell, G., & Oszlak, O. (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Doc. CEDES - G.E. CLACSO.
- Oszlak, O. (1980). *Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias*. INAP, 25° aniversario; pp. 205-32. México.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. 2° Ed. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Pirez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Revista Quid* 16, 6, 131-167.
- Pirez, P. (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina - CENTRO.
- Rodríguez M. C. y Di Virgilio M. (2011) *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- González Redondo C., Zapata C. y Rossi D. (2017). *La eterna espera. Condiciones del habitar durante el proceso de renovación del sector 5 de la traza de la ex autopista 3 en el barrio de Villa Urquiza, ciudad de Buenos Aires* en III Congreso Internacional de Estudios Urbanos / URBARED-Mundo Urbano, "Situación y Perspectivas de la Vivienda y el Hábitat en Argentina y América Latina"; Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Bernal (Quilmes) y Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría de Planeamiento (2013). Informe de Avance. Programa de Recuperación de la Traza de la ExAu3, creación del Barrio Donado Holmberg. Buenos Aires: GCBA.
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andreatucci, *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*, 66.
- Thwaites Rey, M. (2005). El estado: notas sobre su(s) significado(s). En M. Thwaites Rey, & A. M. López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo.

- Unidad Ejecuta ExAU3 (2018). Informe de avance 2018. Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano y transporte.
- Unidad Ejecuta ExAU3 (2017). Informe de avance 2017. Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano y transporte.
- Unidad Ejecuta ExAU3 (2015). Informe de avance 2015. Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano y transporte.
- Zapata, M. C., Díaz M., Aguilar D., Fernández O. y Quiroga A. (2016). "La construcción del barrio Parque Donado-Holmberg: cambios normativos y transformaciones urbanas" en *IX Jornadas de Sociología de la UNLP*; Universidad Nacional de La Plata (UNLP); ISSN 2250-8465. Ciudad de La Plata, Provincia de Bs. As., Argentina.
- Zapata, M. C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa*. Buenos Aires: Teseo. Disponible en: <https://www.teseopress.com/politicahabitacional>
- Zapata M.C., González Redondo C., Najman M. y Corti F. (2021 - En prensa). Políticas habitacionales de mixtura social en escenarios de renovación urbana. El caso del Plan de Soluciones Habitacionales en la traza de la Ex Autopista 3 (Ciudad de Buenos Aires, Argentina). En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. ISSN 0121-215X (impreso) ISSN 2256-5442 (digital), 30(1).

1979

PLAZA ZAPIOLA; EL PLAN DE AUTOPISTA ESTABA EN CURSO. LAS CASAS SOBRE LA CALLE AGUSTÍN DONADO FRENTE AL ESPACIO VERDE IBAN A SER TOTALMENTE EXPROPIADAS. LAS IMÁGENES QUE SE PRESENTAN EN ESTA NARRATIVA VISUAL SON PARTE DE LOS ÁLBUMES Y DE LOS PROYECTOS DE ESAS FAMILIAS QUE VIVÍAN ANTES DEL PLAN Y DE LAS QUE VINIERON DESPUÉS.



Plaza Zapiola. Año 1979. Álbum de la familia Cattaruzza (la familia vivió en ese inmueble desde 1964-1982)