

De la Autopista 3 al Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): Una larga disputa por el espacio urbano¹.

Ma. Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). Argentina.

E-mail: ceciliazapata@gmail.com

Santiago Belluscio

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Argentina.

E-mail: santiagobelluscio@gmail.com

Fecha de recepción: 15/12/2017

Aceptación final del artículo: 27/3/2018

El objetivo de este artículo es analizar la definición y re-definición del conflicto suscitado alrededor de la traza de la ExAu3 en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) y las intervenciones estatales surgidas en respuesta, desde 1977, que se problematiza el conflicto, hasta la actualidad. Interesa analizar las diversas tomas de posición de los actores estatales y no estatales vinculados al conflicto y cómo esto habilitó re-configuraciones de la política con efectos territoriales de renovación urbana y desplazamiento social. Para esto se recurrió a la utilización de una metodología cualitativa, a partir de la reconstrucción de fuentes secundarias (bibliografía especializada, informes de gestión y normativa vinculada a la traza) y la construcción de fuentes primarias como entrevistas en profundidad a informantes claves (ex funcionarios vinculados al conflicto y referentes barriales), un mapeo colectivo y observaciones no participantes. Se recurrió a la realización de un análisis

¹ Este artículo se enmarca en el Proyecto de Reconocimiento Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (R15-105 - Res. CD2147-15), "Transformaciones urbanas y sociales en el barrio porteño Donado-Holmberg: Intervención estatal y su impacto en la trama socio-urbana" bajo la dirección y co dirección de Cecilia Zapata y Mariela Díaz respectivamente.

temático de los datos obtenidos a partir de la definición de dimensiones de análisis desprendidas de los objetivos de la investigación.

Este artículo permite reflexionar sobre los modos en los que se materializa la relación Estado-mercado-sociedad en la disputa por el espacio urbano y, por otro lado, acerca de la 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.

Palabras claves: *Políticas públicas, espacio urbano, ciudad, renovación urbana, gentrificación.*

From Highway 3 to Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): A long dispute over the urban space².

The objective of this article is to analyze the definition and redefinition of the conflict that arose around the ExAu3 trace in the City of Buenos Aires (Argentina) and the state interventions that emerged in response, since 1977, that the conflict is problematized, until the present. It is interesting to analyze the different positions taken by state and non-state actors linked to the conflict and how this enabled re-configurations of the policy with territorial effects of urban renewal and social displacement. For this, a qualitative methodology was used, based on the reconstruction of secondary sources (specialized bibliography, management reports and regulations linked to the trace) and the construction of primary sources such as in-depth interviews with key informants (former officials) linked to the conflict and neighborhood references), a collective mapping and non-participant observations. We used a thematic analysis of the data obtained from the definition of analysis dimensions derived from the research objectives.

This article allows us to reflect on the ways in which the State-market-society relationship materializes in the dispute over the urban space and, on the other hand, about the flexibility of a public policy executed at the local level in order to promote processes of urban renewal that express the commercializing dynamics of urban land.

Keywords: *Public policies, Urban Space, City, Urban renewal, Gentrification.*

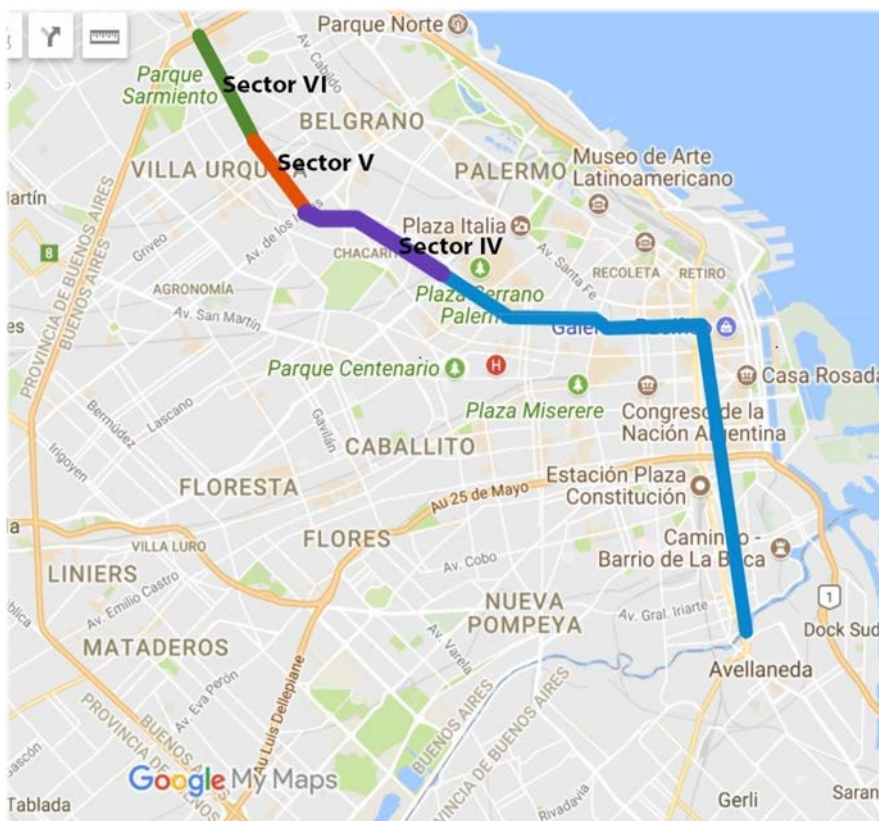
1-Introducción

En el marco del Plan de Autopistas Urbanas diseñado por la última dictadura militar en 1977 se proyectó la construcción de la Autopista 3 (AU3) que

² This article is part of the Institutional Recognition Project of the Faculty of Social Sciences of the UBA (R15-105 - Res. CD2147-15), "Urban and social transformations in the neighborhood Donado-Holmberg: State intervention and its impact on the socio-urban plot "under the direction and co direction of Cecilia Zapata and Mariela Díaz respectively.

atravesaría a la Ciudad de Buenos Aires de norte a sur, desde los barrios de Saavedra hasta Pompeya. Dicho proyecto, de escala metropolitana, tenía por objetivo renovar –en términos de modernizar- la Ciudad de Buenos Aires mediante la construcción de un corredor rápido aéreo que unificara los conurbanos norte y sur sin hacer tierra en la ciudad. Este proyecto no fue aislado, sino que se presentó en el marco de un conjunto de grandes proyectos urbanos que estimaban la renovación urbana de la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa 1: Traza proyectada de la Autopista 3.



Fuente: Elaboración propia en Zapata (2017).

Para la ejecución del Plan de Autopistas, el intendente de facto de aquellos años, Osvaldo Cacciatore, emprendió un proceso de expropiación de viviendas en la que sería su traza. Por los desbordantes costos de ejecución, el proyecto se frustró y dejó heridas en la trama urbana: las viviendas de las manzanas del sector VI (del norte) fueron totalmente demolidas; en el sector IV y V (barrios de Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Colegiales, Palermo) se avanzó en la expropiación –ahora en propiedad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA)-, dejando como saldo un grupo de inmuebles desocupados en diversos estados de conservación; y en el resto de los inmuebles de la traza se combinaban ambas situaciones. Esta intervención estatal interrumpida configuró un nuevo conflicto urbano sobre el cual el Estado continuó interviniendo hasta la actualidad aunque

de modos disimiles y cambiantes de acuerdo a las diferentes gestiones de gobierno, los contextos políticos y económicos.

En los años '80, se desparramó en la zona de la traza un proceso de toma de las viviendas expropiadas que por esos años se encontraban abandonadas. El Estado intervino "dejando hacer" a las familias en situación de crisis sobre ese parque habitacional público (Rodríguez, 2005; Entrevistas Informantes claves A -2016- y B -2017-). Los años '90 marcaron el desembarco en la ciudad de políticas de tinte neoliberal, que se expresaron sobre la traza, con una fuerte política erradicatoria vía desalojos que liberara la zona para un posterior proceso de renovación urbana. Sin embargo, estas intervenciones no estuvieron libradas de acciones de resistencia que lentamente fueron consolidando -en la traza- un entramado de actores sociales de base territorial que lograron hacia finales de la década la sanción de una normativa, la Ley 324/99, de reconocimiento y radicación de los afectados (Bascuas y Provenzano (2013); Fernández & Zucco, (2013); Quiroga y Pérez Ripossio, (2014); Zapata (2017)). No obstante, la implementación estatal de esa ley 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. A partir de 2007, con un gobierno autodefinido neoliberal y convencido del potencial inmobiliario de la zona, se reanudó la política de desalojos y se sancionaron las leyes 3.396/09 de creación del nuevo barrio Parque Donado-Holmberg en el sector 5 de la traza y la Ley 4089/11 modificatoria de la 3.396 y la 324 para avanzar con la intervención sobre el sector 4 (Bascuas y Provenzano (2013); Fernández & Zucco, (2013); Quiroga y Pérez Ripossio, (2014); Zapata et al. (2016)). Actualmente el proceso de desarrollo del nuevo barrio Donado-Holmberg está en curso a partir de un fuerte proceso de renovación, de desplazamiento de población ocupante y la llegada de nuevos vecinos.

El objetivo de este artículo es analizar los desplazamientos en la definición y re-definición del conflicto suscitado alrededor de la traza de la ExAu3 en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) y las intervenciones estatales surgidas en respuesta, desde 1977, momento en el que se constituye en un conflicto urbano, hasta la actualidad. Lo que nos interesa analizar es el modo en que los distintos contextos socio-políticos y económicos (cambios en la estructura y contextos de tomas de decisión, de signos políticos de gobierno, del entramado institucional y la correlación de fuerzas de organizaciones territoriales) impactaron en las "tomas de posición" (Oszlak y O'Donnell, 1976) de los actores estatales y no estatales vinculados al conflicto y cómo esto habilitó re-configuraciones de la política con efectos territoriales de renovación, desplazamiento, gentrificación y dinamización del suelo urbano.

Este análisis empírico permite reflexionar sobre tres cuestiones claves de las políticas públicas: 1) 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. 2) Por otro lado, en lo sectorial, el conflicto visibiliza la tensa convivencia que existe entre dos componentes de la política urbana, el habitacional y el de desarrollo o planeamiento urbano, pues el conflicto explicita las tensiones existentes entre

ambos y como se articulan o contraponen en el devenir de las intervenciones ejecutadas. Y 3), por último, en la capacidad de adaptabilidad y flexibilidad que tuvo el Estado para desarrollar intervenciones –en los momentos adecuados- que contribuyeran -a escala territorial- a la construcción de su ideal de ciudad neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009; De Mattos, 2010; Harvey, 2004 y 2007), a partir de un fuerte proceso de renovación urbana desplegado en la zona, y el –consecuente- desplazamiento de sectores sociales que degradaban una de las zonas más caras de la ciudad (en pos de la valorización inmobiliaria del sector).

Para ello se centró el estudio en tres ejes de análisis: 1) el derrotero de la relación estado – mercado – sociedad a lo largo del conflicto; 2) las diversas expresiones normativas de dicha triple relación y las intervenciones ejecutadas como consecuencia en el territorio; y 3) los impactos de 1) y 2) en los desplazamiento de la política pública a lo largo del ciclo de vida del conflicto de la ExAu3.

Para esto se recurrió a la utilización de una metodología cualitativa, con el fin de acercarnos a nuestro objeto de estudio a partir de un acercamiento naturalista e interpretativo y de manera focalizada (Denzin & Lincoln, 1994, pág. 2). Esto se hizo a partir de la reconstrucción de fuentes secundarias por un lado: bibliografía especializada, informes de gestión y leyes y normativa vinculada a la traza. Para el análisis normativo se construyó una matriz de datos en la que se definieron variables de análisis que habilitó comparar las diversas normativas vinculadas al conflicto urbano (por ejemplo: destinatarios, condición para ser destinatarios, objetivos, prestación, órgano ejecutor, entre otras). Esta matriz nos permitió hacer un análisis transversal de la política ejecutada en el sector. Y, por otro, la construcción de fuentes primarias como entrevistas en profundidad a informantes claves (ex funcionarios vinculados al conflicto y referentes barriales), la realización –en julio de 2016- de un mapeo colectivo de las transformaciones urbanas acontecidas como consecuencia de las intervenciones efectuadas en las 14 manzanas bajo estudio, y observaciones no participantes realizadas en el barrio y registradas en notas de campo, de manera fotográfico y georreferenciadas. El análisis de los datos provenientes de diversas fuentes se realizó de manera triangulada y se efectuó un análisis temático a partir de la definición de dimensiones de análisis desprendidas de los objetivos de la investigación, pues dicha técnica permitió analizar los datos y reorganizarlos en categorías que facilitaron su interpretación (Maxwell, 1996).

A continuación, primeramente se presentará el marco teórico-conceptual con el cual se trabajó el caso de estudio recuperando algunas nociones claves para entender el Estado y las políticas públicas y su rol en la construcción de una ciudad neoliberal. Luego se realizará la presentación histórica y contextualizada del caso ExAu3 y se reconstruirán las que identificamos como 4 etapas del ciclo de vida del conflicto: 1. El surgimiento del Plan de Autopistas Urbanas y de la traza de la ExAu3. 2. La paralización del proyecto y la ocupación de inmuebles de los años '80. 3. La movilización social de los años '90 y la redefinición del conflicto y su solución a partir de la sanción de la Ley 324. 4. Y por último, promoción de un proyecto de renovación urbana en la traza. Para finalizar se presentan algunas reflexiones finales que aportan una lectura teórico-conceptual al conflicto.

2-Repensado una época y sus política en términos conceptuales

Retomando teoría del Estado y de política públicas, Oszlak y O'Donnel (1976) argumentan que las cuestiones socialmente problematizadas son tales desde el momento en que cierta/s demanda/s y/o necesidad/es son incorporadas en la agenda estatal, hasta su resolución. A lo largo del "ciclo de vida" que tiene un conflicto diversos actores afectados de manera positiva o negativa por su surgimiento y desarrollo toman posición –las cuales tampoco son constantes– modificando el escenario de relaciones sociales en las que se inserta la cuestión y las políticas en ejecución. Las tomas de posición del Estado –por acción u omisión– 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. Esto explica 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.

La resolución de una cuestión, dicen los autores, puede implicar su desaparición como tal, sin implicar necesariamente que esto haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en un sentido sustantivo. Puede haber sido resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores. Consecuentemente, siguiendo con Oszlak y O'Donnel (1976), la toma de posición implicada por una política estatal puede ir desde intentos de solución concretos hasta la coerción física de quienes la plantearon; ambos pueden ser casos de "resolución".

A lo largo del ciclo de vida del conflicto de la ExAu3 se ejecutaron dos tipos de políticas para su resolución: la urbana y la habitacional, las cuales tuvieron sus particularidades y complejidades y se ejecutaron por carriles institucionales diferenciales. La política urbana, al ser su objeto de intervención el territorio, es atravesada por un proceso dialéctico en que por un lado, modela la vida cotidiana de las familias que allí se asientan y los modos de organización social de base, pero 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, pero para la 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. Pues en el marco de una política habitacional es el Estado el que define las características de la vivienda social, su calidad constructiva, su localización, su calidad de inserción en la infraestructura urbana, la capacidad de acceso a infraestructura socio-comunitaria y –por ende- las posibilidades de integración que tendrán sus destinatarios. 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 -y las tensiones- que tuvieron estas dos políticas en el marco del conflicto de la ExAu3.

Ahora bien, Oszlak (1980) complejiza aún más la conceptualización teórica sobre las políticas estatales argumentando que la ejecución de una política pública también es el producto de 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 originadas en el poder legislativo local, que luego entran en conflicto con los intereses de ejecución del ejecutivo local). Pues la toma de posición de determinada unidad con atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, genera, según el autor, repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades- y “verticales”, mediante la creación de nuevos aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismo preexistentes que pasan a ser formalmente los responsables del tratamiento y resolución de la cuestión. Estas “cristalizaciones institucionales” no sólo son expresión de una mayor diferenciación al interior del Estado al tiempo de surgimiento de una cuestión, sino que también expresan la cambiante 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.

La capacidad de influencia de los actores para redefinir el conflicto, (re)orientar la política e impulsar el surgimiento de nuevas “cristalización institucionales” se ve claramente en el ciclo de vida de la política orientada a dar solución al conflicto de la ExAu3. Pues así como algunas normativas y programas fueron el fruto de reclamos, resistencias y un fuerte proceso de organización de base por parte de familias ocupantes de las viviendas de la traza en un determinado contexto histórico, pasado el mismo se desencadenaron situaciones de cooptación del Estado -en convivencia con el Mercado- que tuvieron también expresión normativa y en nuevos programas y dieron cuenta del giro re-mercantilizador de la política con efectos territoriales de desplazamiento de las familias afectadas.

Ahora bien, los años '70, en el continente y particularmente en Argentina, marcaron el inicio de apresuradas y profundas reestructuraciones del modelo de desarrollo capitalista que tuvieron expresión en término económico, político, social, cultural y –de nuestro interés- espacial: el neoliberalismo. Esta nueva etapa se caracterizó por un renovado ordenamiento territorial del poder económico que dio paso a la existencia 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 (Theodore, Peck y Brenner, 2009; De Mattos, 2010; Harvey, 2004 y 2007).

En este proceso las grandes ciudades del mundo se apuntaron como los espacios idóneos para el despliegue -en su interior- de las transformaciones propias de la internacionalización de la economía, mutando en objetos de negocio y

especulación a partir de procesos globales de “acumulación por desposesión”³ (Harvey, 2004). Las ciudades fueron un eslabón decisivo para la transformación, pues en ellas se desplegaron estrategias de desmantelamiento de la previa estructura productiva del Estado de Bienestar (y de la clase trabajadora⁴), y se convirtieron en territorios idóneos para la acumulación de ganancia.

De Mattos (2002), entre una diversidad de cambios que identificó en la nueva ciudad neoliberal, verificó un intenso movimiento y autonomización de capitales hacia la especulación inmobiliaria (legal e, incluso, ilegal), conducido por un sector empresarial altamente oligopolizado que considera al suelo urbano un medio privilegiado para su valorización y reciclaje. En sintonía, Lefebvre (1972) señalaba la existencia de dos circuitos de circulación de plusvalor. Uno primario, propio de la actividad industrial, y otro secundario 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. Harvey (1990), retomando a Lefebvre, argumentó que en el neoliberalismo mientras baja el plusvalor global creado por la industria, crece el plusvalor creado en la especulación y mediante la construcción inmobiliaria. Es decir, en la actual fase del capitalismo, el segundo circuito –a partir de inversiones en capital fijo y construcción de ciudad- tiende a crecer (y aún suplantar) al principal. 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).

Así en la zona de la traza se desarrollaron un conjunto de elementos que –en un contexto histórico particular- estructuraron el desarrollo de procesos de renovación urbana con gentrificación. 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 de los componentes físicos, comerciales, y sociales de la zona. 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 medios y altos ingresos, procesos que Herzer (2008) denominaba gentrificación. Desde mediados de los '70, los grandes proyectos urbanos (GPU) comenzaron a representar una nueva modalidad de intervención del sector público en la ciudad e

³ Harvey (2004) acuñó este concepto de la “acumulación por desposesión” para explicar la estrategia de mantenimiento del sistema capitalista tras la crisis de sobreacumulación del capital de los años '70 y su reaggiornamiento en el neoliberalismo. Según 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.

⁴ En función de las características socio-demográficas de los sectores desplazados por el conflicto de la ExAu3, es importante señalar que en la fase neoliberal el trabajo industrial asalariado pierde hegemonía y surge una nueva composición de la clase trabajadora. Por lo que este tipo de trabajador fue el primer eslabón social a desarticular e invisibilizar (Soldano y Andrenacci, 2006). Esta invisibilización se expresó, de manera territorial, en la progresiva expulsión de estos sectores populares de la centralidad urbana.

implicó nuevos y complejos mecanismos de gestión y articulación entre el sector público y los sectores privados (Cuenya, 2004) y consecuentes procesos de desplazamiento de población.

Como se ve, en estos procesos de transformación urbana el Estado desempeña un rol fundamental (Stébé et al, 2008; Smith, 2013; Janoschka, 2015). Pues en la reestructuración del sistema capitalista, también se produjo una transformación significativa de la presencia, injerencia y responsabilidades del Estado (Brenner & Theodore, 2002; Harvey, 2007). Si bien no pierde su rol de garante de las relaciones de producción (Thwaites Rey, 2005), 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 vida (incluso la reproducción de la ciudad).

Por lo que esta transición trajo aparejada –en lo estrictamente sectorial-, una nueva modalidad de gestión urbana⁵ basada en un marcado desplazamiento de la intervención estatal y la inversión pública en materia urbana y de vivienda, y –mediante la utilización de una retórica empresarial- la instalación del capital privado como rector del desarrollo urbano. En los procesos de renovación urbana impulsados en diversas zonas de la ciudad, por ejemplo, el Estado actuó como agente renovador/gentrificador 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 revitalización de la ciudad/de renovación urbana. El Estado local asume los costos de infraestructura que implica el cambio en el uso del suelo urbano (que generará mayores niveles de renta una vez finalizados los proyectos inmobiliarios previstos). Pero además, la intervención del Estado se vuelve fundamental en el procesamiento y “resolución” el conflicto social 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.

No obstante esta transformación del rol del Estado en esta nueva etapa neoliberal, este actor no dejó de ser el garante de las relaciones de (re)producción capitalistas, remitiendo a una relación social histórica signada por la lucha de clase (Thwaites Rey, 2005) y en constante movimiento. A lo largo del conflicto desatado por la interrupción del proyecto de la Au3 se puede ver cómo este actor no se desempeñó como un ente monolítico ni sus tomas de posición frente al conflicto fueron unívocas, homogéneas ni permanentes (Oszlak y O'Donnell, 1976). Por lo que el Estado, como un ente diferenciado, complejo y contradictorio, aparece en la escena

⁵ Entendemos por gestión urbana “el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, 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).

del conflicto como un actor más en el marco de una gran diversidad de otros actores –públicos y privados- que buscan influir a partir de sus intereses en la resolución de la cuestión a través de la ejecución de una política con una determinada orientación. Esto quedó claramente explicitado en las diversas normativas que intentaron dar alguna solución al conflicto de la ExAu3 y que intentaremos demostrar a lo largo de este artículo analizando los desplazamientos de la política.

Si bien el carácter neoliberal de la política orientada al sector se quiso ejecutar desde bien iniciado el período mediante un Plan de Autopistas Urbanas que modernizara la ciudad colocándola en el escenario mundial como un ejemplo de ciudad neoliberal, la disputa de clase por la resolución del conflicto demoró este proyecto. Recién hacia 2009 se logró la sanción de la Ley 3.396 y ajustar el proyecto urbano para el área a las exigencias del capital (Brenner y Theodore, 2002; Harvey, 2007).

3- De la Autopista Central al Barrio Parque Donado-Holmberg

3.1- Surgimiento del Plan de Autopistas Urbanas, nace la traza de la ExAu3.

Si bien inicialmente, la dictadura militar que estuvo a cargo del gobierno entre los años 1976-1981, intervino sobre la ciudad con medidas de tinte ordenacionista (limpieza de calles, el blanqueo de frentes, regularización de estacionamiento de vehículos, reducción de la contaminación ambiental, recuperación de terrenos para la realización de espacios verdes y complejos deportivos, ensanchamiento de avenidas, repavimentación de cuadras, entre otras), al poco tiempo se comenzaron a anunciar otros proyectos –de gran escala- orientados a la renovación estética y funcional de la urbe en pos de la convertir a la misma en una ciudad neoliberal (Theodore, Peck & Brenner, 2009; Harvey, 2004 y 2007; De Mattos, 2002).

Entre las obras se encontraban: la sanción de un Nuevo Código de Planeamiento Urbano (CPU) que modificó los usos del suelo y agilizó 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 Zoofitogeográfico y de Diversiones), la remodelación de escuelas, se ejecutó el programa de Erradicación de Villas de Emergencia y se liberaron 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 otros (Oszlak, 2017). Obras de envergadura que sin duda alguna modificarían el perfil social y urbano de la Ciudad de Buenos Aires e implicarían para los sectores de menores recursos, procesos de expulsión masiva.

Específicamente el Plan de Autopistas Urbanas, anunciado en el marco del nuevo CPU, trató de un mega proyecto que preveía la construcción de una red de autopistas con peajes que atravesaría a la Ciudad de Buenos Aires con el fin de generar una circulación metropolitana a través de sus 74 kilómetros de vías

rápidas proyectadas. No obstante, Cacciatore en el discurso de presentación del plan no lo anunció como un intento de dar solución al problema del transporte, sino por el contrario “fue expuesto ante la población como parte integrante de una propuesta global para la modernización de la ciudad” (Oszlak, 2017: 265). La cuestión en términos de Oszlak (1976) estaba definida. El conjunto de obras, que involucraba a la de la Autopista 3, apuntaban a consolidar en Buenos Aires el ideal de la ciudad neoliberal.

Mapa 2: Plan de Autopistas Urbanas, 1977.



Fuente: Sin dato.

No obstante este ambicioso proyecto, por factibilidad económica y el desgaste social de la dictadura, sólo 2 de las 9 autopistas planificadas lograron concretarse (las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno). La autopista 3 nunca se construyó, pero 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 (Ver Mapa 1, más arriba). Al momento de interrupción del proyecto, ya se contaba con un avance inicial de obra que involucró 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 Aires⁶. Ya se había realizado la demolición de las manzanas correspondientes al sector VI de la traza (entre Gral.

⁶ En relación a esto, existen distintas versiones, pues funcionarios públicos de aquella época declararon haber pagado indemnizaciones por expropiación cotizando las parcelas a precio mercado. No obstante, vecinos expropiados aseguran que las tasaciones fueron por valores inferiores (Rodríguez, 2005).

Paz y Av. Congreso) y los inmuebles de los sectores IV y V (cerca de 713 viviendas) quedaron vacíos, en carácter de ociosos, en propiedad de la Administración de Inmuebles Municipales (entre Av. Congreso y Av. Juan B. Justo). Hacia 1980, con el proyecto abandonado, comenzó una etapa de desafectación de parcelas⁷ con excepción del tramo norte (sectores IV, V y VI); lo que 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 y reservada para sectores medio, medios-altos.

Esta transformación tuvo un fuerte impacto urbanístico pero además generó un quiebre del tejido social-urbano pre-existente configurando un nuevo conflicto urbano, que aún por estos días, casi cuatro décadas después, busca una solución definitiva para las familias que aún resisten y para un barrio resquebrajado. No obstante comienza aquí a configurarse un conflicto que dejará de expresarse en términos urbanos para adquirir peso su configuración habitacional. El abandono del proyecto de construcción de la autopista y la transición a un gobierno democrático generó un nuevo punto de inflexión para el desarrollo del conflicto y dio lugar a una disputa por la re-definición y resolución de la “cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1976) por parte de un conjunto de actores sociales con intereses heterogéneos en un escenario político, económico y social nuevo.

3.2- Los años '80: La paralización del proyecto y la ocupación de inmuebles.

La crisis económica de los años '80, la restauración democrática en 1983 y la asunción de un gobierno defensor de los derechos humanos (entre ellos el de la vivienda) –encabezado por el presidente radical Raúl Alfonsín–, modificó radicalmente el escenario de desarrollo del conflicto vinculado a la ex – autopista 3. A nivel territorial un grupo de familias, desalojadas por el proyecto de la autopista, se autoproclamaba como afectadas por el conflicto que generó la suspensión de la obra. Muchas de ellas le realizaron juicio a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por incumplimiento del objetivo de la expropiación de sus viviendas e incluso muchas aún reclamaban el subsidio correspondiente por parte del gobierno local).

A este escenario hay que adicionarle que con la grave crisis habitacional que transitaba nuestro país por los años '80, las propiedades previamente expropiadas y -ahora- ociosas del sector IV y V de la traza comenzaron a ser objeto de un fenómeno extendido –autoproducido– de toma de inmuebles y edificios (Rodríguez, 2005) por antiguos propietarios e inquilinos de los inmuebles afectados (los cuales muchas de ellos volvieron a sus hogares en calidad de ocupantes), habitantes en situación de crisis habitacional de la zona, e incluso por moradores de otras zonas de la ciudad, afectados por los ajustes de la época y las consecuencias del Plan de Erradicación de Villas⁸ y la implementación de la Circular 1.050⁹ ejecutado por el

⁷ La desafectación de las parcelas de los sectores I a III de la traza implicaron un cambio de uso. Se las pasó de un uso afectado a la autopista a un uso residencial.

⁸ Dicho programa tenía por objetivo erradicar las villas de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la dictadura militar, en sólo un lapso de cuatro años, disminuyó en un 84% la población villera de la ciudad (se pasó de 213.823 personas viviendo en villas en 1976 a 37.010 en 1980)

gobierno militar¹⁰. La política habitacional de estos años se caracterizó por un “dejar hacer” por parte de los sectores populares, fuertemente afectados por la crisis. Ya lo decían Oszlak y O’Donnell (1976), el Estado actúa por acción pero también por omisión de ejecución de políticas.

Frente a estos hechos, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) adoptó una política de tolerancia hacia las ocupaciones. Incluso, como un modo de regularizar dichas situaciones de precariedad, la MCBA a cargo del intendente Saguier y posteriormente Suarez Lastra, ejecutó un programa de regularización mediante la concreción de contratos temporales de cesión (de un año) en comodato que acordaban un canon locativo inferior al 20% de los ingresos familiares a favor del Estado¹¹. No obstante, según los entrevistados, dichos contratos locativos no involucraban ningún tipo de mantenimiento de los inmuebles por parte del Estado, lo que reprodujo -con el paso de los años- situaciones de hacinamiento y precariedad habitacional entre los vecinos ocupantes de dichas viviendas.

A partir de 1985, los residentes de estos inmuebles comenzaron a movilizarse en la divulgación de las malas condiciones de vida, se iniciaron campañas de oposición a la firma de estos contratos y se lo denuncia como una modalidad encubierta que facilitaría los desalojos forzosos de los tiempos venideros.

En materia urbana, también fueron años de “dejar hacer”. Si bien existieron sectores vinculados al desarrollo inmobiliario en la zona que intentaron reactivar el proyecto de autopistas urbanas, no lograron los concesos necesarios, por lo que buscaron otras formas de intervención en la zona. El barrio comenzó a ser visto como un espacio predilecto para la renovación urbana, por lo que fue objeto de micro-intervenciones de embellecimiento y renovación por parte de inversor privados. No obstante, el desarrollo urbanístico del barrio adoptó un ritmo muy lento y en el curso de esta década quedó opacada por una definición de tinte habitacional.

Entonces, en esta etapa, el conflicto volvió a reconfigurarse a partir de una nueva definición de la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1985). Hacia fines de la década del ’80 ya se produjo una reconfiguración del entramado social de la zona dando cuenta de un mosaico social mucho más heterogéneo a escala barrial que al existente en los años ’70 (con ocupantes de la traza provenientes de sectores

(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.

⁹ La circular 1.050 emitida por el Banco Central en enero de 1980, creó un tipo de préstamo hipotecario en el que las deudas 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.

¹⁰ 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.

¹¹ La administración de inmuebles municipales también realizó comodatos con instituciones privadas e intermedias (escuelas, iglesias, clubes de jubilados) y prestó terrenos a organismos municipales para la realización de huertas comunitarias, escuelas públicas, etc.).

populares y vecinos linderos de sectores medios, medios-altos). También se visualizó un notorio proceso de densificación y hacinamiento crítico en las viviendas de la traza (9 personas por viviendas) en contraste a las viviendas de las manzanas lindantes (de 3 personas por vivienda) -según Rodríguez (2005)-. La conjunción de estos dos elementos tuvo como consecuencia una notoria desvalorización inmobiliaria de los inmuebles ocupados (tasados por la municipalidad en 1992 entre 100 y 300 dólares el metro cuadrado) frente a los inmuebles de las zonas lindantes insertos en un proceso barrial de renovación (tasados entre 450 y 600 dólares en m²) impulsado por el sector mercantil. Pero también se gestó en el barrio la consolidación de un espacio social controlado de manera formal e informal, pues los convenios de comodato para ocupaciones de hecho, por un lado, implicaron una “no” política que en realidad ejerció un control regulatorio ex-post sobre los ocupantes de la traza y, por otro, generaron un entramado de punteros barriales (partidarios) con capacidad de designar los usos de los inmuebles (Rodríguez, 2005; Entrevistas Informantes claves A -2016- y B -2017-). El conflicto se redefinió contundentemente, con nuevos actores sociales organizados y una fuerte orientación habitacional (por sobre la urbana) anclada en la demanda de sectores populares por el acceso a una vivienda digna y el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968)¹². Sus expresiones serán latentes en la próxima etapa.

3.3- Hacia la Ley 324: un espacio en disputa.

Los años '90 consolidaron las tendencias gestadas en la década anterior y los distintos actores sociales de la trama volvieron a redefinir la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1985). Con un nuevo gobierno de tinte peronista (con Carlos Grosso como nuevo intendente), durante los primeros años de la década las ocupaciones de inmuebles se expandieron e incluso se desarrollaron a un ritmo más acelerado. Según información recabada en Rodríguez (2005) el stock de inmuebles bajo dominio estatal ya estaba ocupado en su totalidad y entre 600 y 1000 familias residían en la franja contenida en el sector IV y V de la traza. La cuestión se definía como una problemática habitacional.

No obstante, retomando el concepto de Oszlak (1980) de “cristalizaciones institucionales”, la Administración Municipal de Inmuebles fue reemplazada por la Dirección de Inmuebles Municipales en la gestión del conflicto, la cual inicialmente mantuvo el accionar precedente (de control ex post mediante convenios de comodato) hacia los ocupantes, registrando como única modificación el cambio de signo político en el control del proceso. Incluso desde el Estado, en pos de disputar la definición del conflicto en términos habitacionales que se venía gestando desde sectores no estatales, aparece -en 1991- la Secretaría de Obras Públicas de la MCBA presentando un nuevo proyecto urbano para la zona. El proyecto consistía en la construcción de vías rápidas para la traza que se extendería por 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 su ejecución la Secretaría propuso la realización de un relevamiento

¹² Estas consignas no fueron exclusivas de este conflicto urbano, sino que a escala local -y sectorial- ya empezaron a organizarse distintos movimientos sociales y organizaciones de base territorial que reclamaban el acceso a la vivienda y la ciudad.

de los inmuebles de la traza, su situación legal, estado constructivo, tasación y un censo a su población. También se establece la creación de un organismo regulador y de control conformado por la diversidad de actores afectados por el proyecto (ocupantes, vecinos, desarrolladores urbanos y distintos organismos del estado). En consonancia, el Concejo Deliberante sanciona la Ordenanza Municipal 45.520/91 que da vía libre a la ejecución de esta obra y al llamado de licitación para su concreción. La demanda de los antiguos sectores empresarios vinculados al desarrollo de negocios inmobiliarios en la zona se re-instala y encuentra curso con esta iniciativa. La cuestión vuelve a ser definida en términos urbanos, pero ante el peso de las organizaciones de base en su reclamo habitacional, contempla incluso este aspecto. En el entramado institucional 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 llamó a la conformación de una Mesa de Concertación en la que se convocó a su participación a todos los actores afectados por el conflicto. Esto estimuló la consolidación de la toma de posición de todos los actores afectados. Por un lado, la consolidación 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 linderos a la traza, empresas constructoras, desarrolladoras urbanas y funcionarios de las distintas dependencias municipales involucradas, todos ellos con intereses dispares en relación al proyecto en curso.

No obstante, la normativa no logró implementarse por las dificultades que encontró el Ejecutivo local para administrar y conciliar intereses tan diversificados en relación al proyecto. Tal como planteaba Oszlak (1980) esta nueva problematización del conflicto y la toma de posición del Estado en relación a su resolución –el nuevo proyecto de vías rápidas- generó un cúmulo de repercusiones “horizontales” y “verticales” a nivel institucional y político que provocaron el abandono del proyecto, la desarticulación de la Mesa de Concertación e incluso la fractura interna de la Mesa de Delegados de ocupantes.

La Dirección de Inmuebles Municipales continuó con sus funciones de regulación de los usos de los inmuebles mediante una estrategia individual familia a familia (cobrando el canón correspondiente al comodato) y los ocupantes de los sectores IV y V de la traza fueron objeto de violentos desalojos sin ningún tipo de solución o alternativa habitacional para los desalojados. Los intereses vinculados a la renovación barrial de la zona seguían vigente, a una escala microscópica, a ritmo desacelerado y mediante intervenciones minúsculas e individualizantes, pero latente.

En esta sintonía, en mayo de 1996, a través de la Ordenanza N° 50.836, quienes impulsaban la construcción de la autopista lograron la modificación de la zonificación de la zona a distrito U34 (para urbanizaciones determinadas del Código de Planeamiento Urbano) para aprobar la construcción de la vía rápida desde Av. General Paz hasta la Av. Congreso; obra que se comenzó a ejecutar en 1997 e implicó el desalojo de numerosas familias. Mientras tanto, la incertidumbre entre las familias ocupantes era cada vez mayor y proporcional también al abandono del pago del canón por comodato.

Ahora bien, la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, la inclusión del artículo 31 sobre hábitat en la nueva Constitución local¹³ y la creación de la Legislatura Porteña con un perfil aperturista hacia las reales necesidades de la sociedad local, 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 Ex-AU3.

En septiembre de 1997, el Concejo Deliberante votó la Ordenanza N° 52.009 que suspendía por 90 días los desalojos en la traza y exigía la creación de una Comisión Especial ExAu3 (primer organismo –o “cristalización institucional” (Oszlak, 1980)- específico para la resolución del conflicto), la cual de manera interdisciplinaria y multi-actoral debía construir un estado de situación de la traza, proponer alternativas de resolución 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 tras la constitución de la Legislatura Porteña (en reemplazo del Concejo Deliberante), esta iniciativa dio lugar a la sanción de la Ley N° 8, en el año 1998, que recuperó y ratificó todos los contenidos de la última ordenanza. El debate que impulsó se desarrolló a lo largo de dos años, en el que tuvieron lugar intervenciones de legisladores¹⁴, funcionarios¹⁵, organizaciones sociales representantes de vecinos propietarios y frentistas (aquellos que habitan frente a la traza), ocupantes (aquellos tomadores informales de terrenos o viviendas expropiadas y abandonadas en la traza¹⁶), y tuvo como resultado la sanción de una nueva Ley, la n° 324 del año 1999 que logró sintetizar un proceso de fuerte participación social en el marco de diseño y formulación de una política pública orientada a la producción de vivienda definitiva para los afectados (Zapata, 2017¹⁷).

Este proceso dio cuenta de una alteración de la relación de fuerza entre los diversos actores intervinientes que reconfiguraron la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976) tendiendo por primera vez en cuenta las demandas de radicación de las familias afectadas en la resolución del conflicto, aunque sin desestimar

¹³ 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.

¹⁴ Que participaron en representación de todos los bloques de la Comisión de Vivienda de la Legislatura.

¹⁵ 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, Secretaria de Hacienda y Finanzas y Secretaria de Producción y Servicios.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

también una solución al proyecto histórico de renovación para la zona. Esta Ley creó el Programa de Recuperación de la ExAu3, el cual proponía 3 sub-programas orientados a “reconstruir el tejido urbano y social del área en cuestión” y resolver de manera definitiva el conflicto: 1) un Plan de Soluciones Habitacionales destinado a las 1033 familias que ocupaban 879 inmuebles censadas por la Comisión creada por la Ley n°8 que combinaba distintas alternativas de acceso: línea de crédito individuales o mancomunados¹⁸, 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 5 que es objeto de renovación), adjudicación de viviendas sociales construidas por la entonces Comisión de la Vivienda del GCBA mediante empresas constructoras y entregadas “llave en mano”, y subsidios para el desarrollo de proyectos de autoconstrucción; 2) un Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana para valorizar el espacio público y la calidad barrial, pero también pretendía impulsar un proceso de renovación urbana focalizado en el sector V de la traza; y 3) un Plan de Recuperación Patrimonial para movilizar los recursos que representan el mantenimiento de los inmuebles públicos.

En relación al sector V de la traza comprendido en el polígono de las calles Holmberg, Av. Congreso, Donado y Av. De los Incas –el sector más valorizado de la traza-, la ley establecía que debía rezonificarse la zona (desafectar de distrito RUA –renovación urbana por autopista- y afectar a distrito R2b1 –uso residencial con densidad de ocupación media-alta- del Código de Planeamiento Urbano) y ejecutar una propuesta urbana. Con este objetivo, la Subsecretaría de Planificación del GCBA proyectó la construcción de una avenida con un boulevard central, espacios verdes y veredas ensanchadas. 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 de circulación consolidaría un eje conformado por las avenidas Córdoba, Álvarez Thomas, Roberto Goyeneche y Acceso Norte. Además, para este sector, la ley establecía que los inmuebles en propiedad estatal 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, dejando entrever a las claras el proceso de gentrificación que se preveían a nivel normativo.

En término de “cristalizaciones institucionales” (Oszlak, 1980), la ley crea la Unidad Ejecutora de la ExAu3 confirmada por diversas áreas del GCBA, tales como la 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). Tanto la composición de esta Unidad Ejecutora, como sus funciones, como su ubicación en el organigrama ministerial varió a lo largo del ciclo de vida del Programa según la importancia asignada a la

¹⁸ Los créditos mancomunados se ejecutaron a través de otra Ley sancionada por esos años, la Ley 341, de producción autogestionaria de vivienda para cooperativas de vivienda, mutuales u otras organizaciones sin fines de lucro.

solución de la problemática habitacional de los afectados y/o al proceso de renovación urbana de la traza y el entorno. La asignación de recursos destinado a este organismo para la implementación del programa siguió en mismo curso. Adicionalmente, con fines de seguimiento y control, se creó la Comisión Interna de Control y Seguimiento de la Legislatura con representantes de todos los actores para recibir periódicamente un informe del estado de avance producido por el Poder Ejecutivo.

Hacia el año 2000 las familias censadas se encontraban completando los formularios de adhesión al programa, por lo que la materialización de las soluciones habitacional y el diseño del proyecto urbano remitieron a un proceso sumamente lento y complejo. Los distintos proyectos frustrados para la traza produjeron en el tiempo una superposición normativa que dilató la resolución del conflicto. De los tres componentes que preveía la Ley N°324, en la primera década del 2000, sólo se avanzó, de manera errática, con la construcción de algunas viviendas sociales en el sector IV de la traza y algunos desplazamientos impulsados por el proceso de renovación en el barrio. Además, la dilación en la ejecución del proyecto complejizó la situación de ocupación: ocupantes originales censados que 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 los cuales a través de nuevas normativas fueron incorporadas a las 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 a que al año 2009 (momento en que se encontraba vencidos los plazos de ejecución del proyecto) sólo un 29% de los afectados tuvieran resuelta su problemática habitacional (Defensoría del Pueblo, 2009 citado en Zapata, 2015)¹⁹ y gran parte de las familias afectadas se encontraba en “situación de espera”²⁰ e incertidumbre sobre su devenir habitacional. De todos los complejos de viviendas sociales proyectados, sólo se finalizaron y habitaron los localizados en el sector IV (3 de ellos, uno sobre calle Estomba para 22 familias y otros 2 sobre calle Giribone, uno para 7 familias y otro para 22) y se encontraban en obra sólo 1 de los 3 proyectados en sector V (Zapata, 2017).

Imágenes 1, 2 y 3: Viviendas sociales construidas en sector IV (en orden, Estomba 1148, Giribone 840 y Giribone 1330).

¹⁹ Para una lectura más detallada sobre el proceso de gestación y de implementación de la ley 324 ver Bascuas y Provenzano (2013) y Zapata (2017).

²⁰ Para profundizar en esta situación de espera, ver González Redondo, et al. (2017).



Fuente: Fotografías tomadas por Cecilia Zapata (2014).

Consecuentemente, a partir de esta etapa del ciclo de vida de la política, las leyes comenzaron a funcionar como tomas de posición del Estado, producto 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 su estructura. Pues la Ley N°324 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, 1976). Pues la disputa por el espacio por parte de diversos actores sociales se canalizó en la letra de la Ley N°324 a través de la radicación de la población afectada en una zona en proceso de renovación, ya que logró contemplar en su interior los distintos proyectos y propuestas presentados 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, los resultados efectivos (cualitativos y cuantitativos) de la Ley 324 también 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.

3.4- Reconfiguración neoliberal: surge el Barrio Parque.

Tal como se mencionaba en el apartado anterior, los avances del Programa de Recuperación de la ExAu3 hacia el año 2009 fueron muy lentos y el diálogo multisectorial respecto al plan de urbanización que se debía diseñar para la zona (establecido en la Ley N°324) fue complejo y no logró la construcción de un consenso entre las partes involucradas. Esto significó un freno al desarrollo de la zona y sentó 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 liberación de la zona.

Se verificó un cambio estratégico en el modo de avanzar sobre la renovación de la traza: en etapas, pues se definió comenzar por transformar el sector V de la traza

(relegando el sector IV de casi toda intervención), a partir de una intervención intensiva de la Unidad Ejecutora del Programa en detrimento de los viejos objetivos de radicación. Esta nueva definición de la cuestión se materializó a partir del decreto N°1521 del 2005 y la creación de un “Componente de emergencia” para el sector en el marco del Programa de Recuperación de la traza de la ExAu3. Al analizar el contenido de este “componente de emergencia” se verificó que se materializaron los intereses que motorizaron la sanción de dicha norma. Pues la misma sancionó nuevos desalojos de inmuebles en situación de supuesto “peligro edilicio” a través del pago de un subsidio no reintegrable hacia las familias que no estaban contempladas como beneficiarias de la Ley 324 clasificadas como “no beneficiarios y/o intrusos” (es decir que arribaron al barrio con posterioridad al censo realizado oportunamente). Aquí comprobamos una nueva “cristalización institucional” de la cuestión (Oszlak, 1980), pues la Unidad Ejecutora ahora tenía la función de identificar estos inmuebles riesgosos para dar curso al componente de emergencia y el desalojo y el otorgamiento del subsidio 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).

Respecto a los censados como beneficiarios de la Ley N°324, esta nueva normativa anunciaba 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 acogían al “componente de emergencia” como a la nueva “operatoria de crédito” debían firmar un convenio de desocupación del inmueble a favor del Gobierno de la Ciudad. El impacto de esta operatoria no fueron los esperados por la gestión, no obstante, a partir de la misma se comenzó a vislumbrar el desplazamiento que sufre el Programa como expresión de nuevas definiciones de la cuestión y nuevas “cristalizaciones institucionales” (Oszlak, 1980) que comienzan 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 van a empezar a intervenir con peso.

En continuidad con esta normativa, en el año 2008, la nueva gestión de gobierno local comandada por Mauricio Macri –de tinte netamente neoliberal- sancionó el decreto N°1165, que reemplaza al anterior, y re-impulsa el sistema de desalojos encubiertos con prestaciones no reintegrables a partir de una actualización de los montos del subsidio (de entre \$75.000 y \$96.000 para aquellos beneficiarios que aún permanecieran en la traza; y entre \$6.000 y \$25.000 para los “no beneficiarios y/o intrusos”) y la incorporación de dos cláusulas que marcan 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 estos son inhabilitados para el acceso a créditos hipotecarios municipales que complementen los montos del subsidio y, por otro, exige la renuncia y el desistimiento de los firmantes a los beneficios establecidos en la Ley 324. Dos cláusulas que desnudan el carácter expulsivo y de desplazamiento de la normativa. Además, el decreto en su artículo noveno establece que el proyecto urbano planificado para el sector V debe contemplar el recupero económico del “gasto” que implicó el sistema de prestaciones, y esto se debe recuperar a través de la disposición de los inmuebles liberados de propiedad

estatal, por lo que prácticamente 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 muestra más crudamente 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 CABA (la cual había puesto un freno a los desalojos en la ciudad). Por lo que, ahora sí, estas normativas impulsaron una oleada de desalojos forzosos en la zona estimulados abiertamente por el Gobierno de la Ciudad a través de una nueva cristalización institucional creada para tal efecto: la UCEP (Unidad de Control de Espacio Público²¹).

En gran parte de las entrevistas realizadas en el barrio surgió el relato de los desalojos violentos de estos años y de cómo implicaron un punto de inflexión 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 324, CABA, Mayo 2013].

La crudeza con la que intervenía el GCBA logró desestabilizar una relación de fuerte que parecía inmutable alrededor de la definición de la cuestión, cuando se sancionó la Ley 324 allá por el año 1999. La organización de base territorial estaba desencajada con posiciones irreconciliables frente a la intervención estatal. No obstante ello, frente a estos acontecimientos, organizaciones sociales, 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 procedimientos. En noviembre de 2009, el GCBA manifestó (al menos discursivamente) la desarticulación de la UCEP²². 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 otro 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, 1976) (aunque con una organización social de base ya fuertemente debilitada).

²¹ La UCEP fue una unidad creada específicamente para la aplicación de formas represivas de intervención 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 barrabravas- actuaba de madrugada, sin identificación legal, procediendo de manera violenta, mediante amenazas y prácticas intimidatorias a quienes se encontraban en plazas, parques e inmuebles ocupados (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2009).

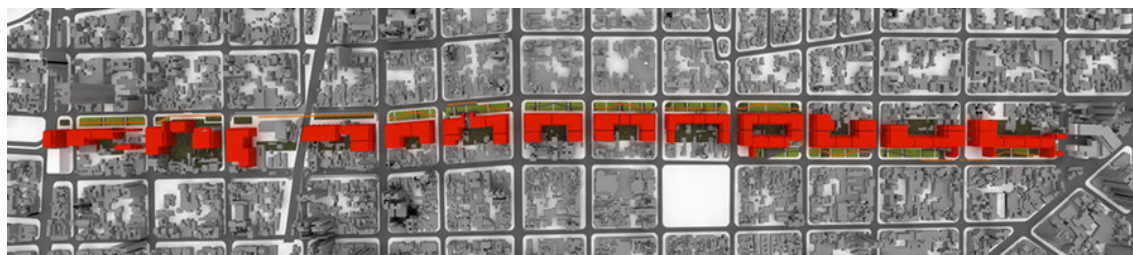
²² Diario La Nación, 06/11/2009. Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1195457

En este sentido, en el año 2009, el GCBA presentó en la Legislatura Porteña un proyecto de ley que contemplaba la creación 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. La Corporación Norte estaría habilitada para desarrollar cualquier tipo de actividad inmobiliaria con un reducido sistema de control y seguimiento por parte de los otros poderes del Estado. No obstante el gobierno presentaba a este proyecto como una solución histórica al problema de ocupación y deterioro de las 14 manzanas y lograba un fuerte apoyo de gran parte del lobby inmobiliario, el proyecto no avanzó debido a la oposición legislativa y la resistencia social a nivel territorial. Pero la fuerte presión que ejercía el ejecutivo local sobre el sector V de la traza dio lugar a un proceso de negociación entre distintos bloques legislativos que dio por resultado la sanción de la Ley N°3.396, a fines de 2009, la cual creó el Programa Barrio Parque Donado Holmberg. Dicha norma sintetizó los aspectos necesarios que aceptaron el desarrollo –sin sobresaltos- del proceso de renovación urbana en el sector V de la traza. Pues logró condensar una propuesta de urbanización para la zona que si bien impulsaba el proceso de renovación (ya desplegado en el territorio) también contemplaba intervenciones orientadas a la radicación de la población afectada (intentando –de manera acotada- contrarrestar la oleada erradicatoria en el sector de los últimos años). La Unidad Ejecutora creada por la Ley N°324, 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 retomó 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 desarrollo y de recuperación urbana, el nuevo Programa modificó la zonificación de una gran cantidad de parcelas ubicadas sobre Donado y Holmberg entre las Av. Congreso y Av. Los Incas habilitando la “recuperación” de inmuebles (y terrenos) ocupados, el agrupamiento de parcelas y la subasta de las mismas para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios para sectores medios y medios-altos²³, eliminó del proyecto original la avenida central con boulevard de acceso rápido y en su lugar se proyectó la construcción de una senda parquizada de 10 metros de ancho que se extenderá de manera alternativa sobre Donado o sobre Holmberg. Con liberalización normativa de terrenos y la eliminación de la avenida central del proyecto se incrementó la cantidad de terrenos a subastar para dar respuesta a los intereses del sector inmobiliario en la zona y se concilió la resistencia de los vecinos frentistas por la afectación del tránsito rápido de la misma.

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

²³ Para profundizar en este aspecto, se puede ver Zapata et al. (2016).



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>.

Además, de manera complementaria a los subsidios no reintegrables con montos actualizados, la Ley ofreció como solución habitacional la construcción de viviendas sociales construidas en 5 complejos habitacionales nuevos localizados 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 a los vecinos que no aceptaran el subsidio no reintegrable (que incluso era ofrecido por el GCBA como primera opción, según nuestros entrevistados).

El proyecto de urbanización involucraba también 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 del Centro de Gestión y Participación de la comuna 12.

Tras nueve años de sancionada la ley el proceso de renovación en la zona se encuentra en pleno desarrollo. Durante el trabajo de campo realizado en julio de 2016²⁴ verificamos una transformación importante de la trama urbana y del entorno construido de la zona. Se avanzó significativamente en el proceso de agrupamiento parcelario y subastas de los terrenos desocupados. El mapeo colectivo identificó a lo largo de las 14 manzanas –a julio de 2016- más de 50 emprendimientos inmobiliarios que combinan usos residenciales con comerciales, con diferentes características²⁵ y grados de avance de obra. No obstante ello,

²⁴ Entre las distintas herramientas de recolección de datos desarrolladas en el marco del proyecto de investigación que sustenta este artículo, se realizó un mapeo colectivo de las transformaciones urbanas acontecidas en las 14 manzanas que involucran al barrio.

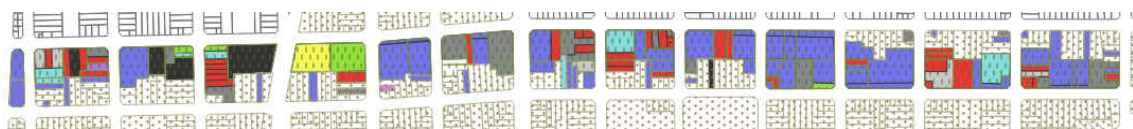
²⁵ En general, se están construyendo grandes emprendimientos urbanos de unidades funcionales pequeñas (departamentos monoambientes, 2 y 3 ambientes) con gran diversidad de amenities y plantas bajas reservadas para locales comerciales. Tal como sostienen Zapata et al (2016: 19), “las características de estas nuevas urbanizaciones condiciona el perfil de la población destinataria.

también se verificó una significativa cantidad de parcelas ocupadas a la espera de una solución habitacional definitiva, puesto que grandes desarrollos inmobiliarios propios de la renovación conviven 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 (la mayoría de ellos edificios o propiedades horizontales con varias unidades funcionales) que se encuentran ocupados en parcelas de propiedad estatal y van a ser objeto de intervención inmobiliaria (según lo establecido en el proyecto de urbanización para la zona de la Ley N°3396). Por lo que la actualidad da cuenta de un escenario caracterizado por una mixtura heterogénea 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 parcelarios que todavía se observan en el territorio).

En cuanto a la puesta en valor del barrio, se avanzó sin grandes inconvenientes. El Estado ejecutó gran parte de las obras planificadas de infraestructura urbana, transporte, espacio público y equipamiento comunitario a partir de la realización de fuertes inversiones en la zona en pos de su embellecimiento y, consecuentemente, valorización inmobiliaria.

Respecto a las soluciones habitacionales establecidas en la Ley N°3396, según un informe de Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2014), a diciembre de 2012 la Unidad Ejecutora había suministrado 277 prestaciones no reintegrables (de entre \$150.000 a \$262.500) a familias afectadas para que desalojaran los inmuebles que estaban ocupando y abandonaran la traza. En cuanto a las viviendas sociales prometidas, actualmente se encuentran finalizados 3 de los 5 complejos habitacionales proyectados: Virrey del Pino y Donado (45 unidades de vivienda), Tomas LeBreton entre Donado y Holmberg (32 unidades) y Mendoza y Holmberg (29 unidades). Resta aún el inicio de obra de dos complejos localizados en Monroe y Holmberg y en Pedro Ignacio Rivera y Donado. En ellas deben relocizarse más de 155 familias que optaron por la opción vivienda social y aún esperan alguna solución.

Mapa 4: Manzanas del sector V de la Traza de la ExAu3 según tipología de uso de parcela.



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: ya no se trata de un barrio concebido en términos de bien de uso donde las residencias suelen ser duraderas, sino que se trata de tipologías habitacionales de corto plazo (es decir unidades habitacionales que estarán en breve nuevamente en el mercado)”.

Zonificación CPU	Tipo de parcela	Baldío	Sede Comuna 12	Centro cultural
R2b I	Emprendimiento inmobiliario	Inmueble ocupado	Educación	Otro
U38	Parcela tapiada	Solución Habitación	Plaza	

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación en base a actividad de Mapeo Colectivo realizado en Julio de 2016.

De esta forma, 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.

En cuanto a la ejecución de la política lo que se pudo verificar en esta etapa es una intervención a dos velocidades, pues mientras que el plan de desarrollo y de recuperación urbana que impulsa la renovación manifiesta importantes grados de avance y ya dejó huellas significativas a escala territorial y barrial, la implementación del plan de soluciones habitacionales presenta algunas dificultades en la medida en que hay familias que optaron por la solución habitacional dentro del sector de la traza y que continúan, luego de nueve años (desde la última norma, pero 19 años desde la sanción de la Ley N°324), a la espera de la misma. En paralelo, también se detectaron situaciones en las que las familias fueron asignadas a alguno de los complejos finalizados, pero estas rechazaron la asignación por la mala calidad constructiva de las viviendas "llave en mano". Pues no hay que perder de vista que al aceptar las viviendas las familias quedan afectadas a un crédito hipotecario por lo próximos 20 años. Los entrevistados consultados interpretaban esta disparidad en la velocidad de ejecución de la política como una estrategia estatal de estímulo al desplazamiento de la población vía las prestaciones no reintegrables.

Imagen 4 y 5: Terreno baldío y desarrollo inmobiliario de uso residencial y comercial.



Fuente: Archivo propio del equipo de investigación. Imágenes tomadas durante el segundo semestre de 2016.

En consecuencia, la Ley N°3396 –y su ejecución a dos velocidades- trajo como correlato una profunda transformación territorial del barrio expresada en una modificación 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 de esta política pone de manifiesto la existencia de un estado local –subsidiario al sector financiero local- sumamente activo en el proceso de construcción de una ciudad neoliberal, con una estrategia política consistente, adaptable y flexible de clara orientación “pro” mercado. Pues con sus distintas intervenciones demostró avanzar allí, donde y cuando se presentó la oportunidad de consolidar la construcción de una ciudad liberal. Y esto lo hizo con un claro objetivo, dinamizar el papel del suelo urbano como segundo circuito de acumulación (Harvey, 1990) y estimular proceso de desplazamiento poblacional a partir de dinámicas gentrificadoras.

Reflexiones finales

En este trabajo se propuso como principal objetivo analizar los desplazamientos de la definición y re-definición del conflicto urbano que se suscitó alrededor de la traza de la ExAu3 en la Ciudad de Buenos Aires desde 1977 hasta la actualidad, y las intervenciones estatales que surgieron en respuesta. Para ello se analizaron las diversas tomas de posición de los actores estatales y no estatales vinculados al conflicto para ver de qué modo el mismo fue re-definido a lo largo de su ciclo de vida y cómo esto permitió -como consecuencia- una re-configuración de la política con efectos territoriales de renovación urbana, desplazamiento social y gentrificación. A lo largo del artículo también se tuvo en consideración cómo las re-definiciones del conflicto reflejaron transformaciones de los contextos socio-económicos, los entramados institucionales, los contextos de toma de decisión y la correlación de fuerza del estado-mercado con las organizaciones sociales de base territorial.

Además nos permitimos reflexionar acerca de los modos en los que se materializa la relación Estado-mercado-sociedad en la disputa por el espacio urbano; los modos en los que el ideal de la ciudad neoliberal se hizo subyacente en cada una de las intervenciones ejecutadas a partir de un conjunto de intervenciones estatales que acompañaron el impulso de procesos de renovación urbana bajo dinámicas mercantilizadoras del suelo urbano; y por último, las tensiones existentes entre los dos componentes de una política urbana (la de desarrollo urbano y la habitacional), que incluso también pareció estar en disputa a lo largo del conflicto.

Es por eso que se dieron a conocer dos tipos de políticas para su resolución: por un lado la política urbana, siempre orientada hacia la renovación barrial y la valorización territorial de la zona, pero que también –de manera implícita– organiza la vida cotidiana de las familias que allí se asientan y los modos de organización social de base. Y por otro, la política habitacional, que tuvo como objetivo primordial la de producir viviendas sociales de uso individual, pero para la que se requirió una asignación “social” específica definida por el Estado. Por lo tanto, fue éste actor el que definió las condiciones materiales y simbólicas que pudieron -o no- asegurar la integración social de los destinatarios.

Los años '70 marcaron el inicio de profundas reestructuraciones del modelo de desarrollo capitalista que se expresó en términos económico, político, social, cultural y espacial: el neoliberalismo. Esta etapa se caracterizó por un renovado ordenamiento territorial del poder económico que dio lugar a la presencia de mercados abiertos y desregulados, estimuladores de procesos generalizados de liberalización económica y mercantilizando la reproducción de la vida.

Los megaproyectos urbanos que se financiaron con capitales privados lograron cimentar y estructurar el escenario de la nueva ciudad neoliberal. Es por eso que 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 gentrificación. Esta transformación tuvo un fuerte impacto urbanístico pero además generó un quiebre del tejido social-urbano pre-existente configurando un nuevo conflicto urbano, que aún hoy, busca una solución definitiva para las familias que resisten y para un barrio resquebrajado. Este conflicto urbano fue analizado en el texto a partir de la identificación de cinco etapas que hicieron al desarrollo de su ciclo de vida.

El primer intento por dinamizar el suelo urbano en la zona llegó de la mano del Plan de Autopistas Urbanas durante la última dictadura militar, pero el abandono del plan de autopista generó una zona degradada urbanística y socialmente que habilitó procesos de revitalización/rehabilitación de los componentes físicos, comerciales y sociales del espacio con consecuencias de desplazamiento y gentrificación para un conjunto de familias asentadas en la traza. A la espera de una favorable relación de fuerza con el resto de los actores sociales del conflicto y a partir del uso de la normativa y una retórica “pro” empresarial en sus intervenciones, el gobierno local logró desarrollar una nueva modalidad de intervención del sector público en la ciudad que implicó nuevos y complejos mecanismos de gestión y articulación entre el sector público y los sectores privados. Pues el ciclo de vida de esta política evidenció el desplazamiento de la intervención estatal y la inversión pública en materia urbana y de vivienda hacia la instalación del capital privado como rector del desarrollo urbano. En estos procesos de transformación urbana, el Estado desempeñó un rol activo y fundamental, desplegando una estrategia consistente en el tiempo y de gran flexibilidad táctica, que le permitió esperar –a partir de la omisión de acción– un mejor escenario de intervención o actuar cuando, allí, y donde le fuera posible para alcanzar sus objetivos de recuperación de la zona.

Pero las disputas por la definición de la cuestión y su resolución entre los distintos 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 del ciclo de vida de la política. Pues, a partir de una fuerte organización de base y un determinado contexto histórico, las familias afectadas lograron influenciar en la dirección de la política y el surgimiento de ciertas “cristalización institucionales” orientadas hacia una perspectiva radicatoria de solución habitacional. La ley 324 representó el final de 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 los resultados efectivos y tangibles de la Ley 324 en el 2009 fueron escasos y visibilizaron la fuerte disputa por el espacio en la zona generándose una relación tensa entre el Estado y vecinos. Recién con la Ley N° 3396, diez años más tarde, el Estado –ignorando los reclamos históricos de radicación- logró las condiciones necesarias para el desarrollo –sin sobresaltos- del proceso de renovación urbana en la zona y el despliegue del nuevo Barrio Parque Donado-Holmberg.

Así el urbanismo neoliberal fue avanzando lentamente 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 pleno desarrollo, 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

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2014). Proyecto N°1.13.04, Unidad Ejecutora ExAu3, Auditoria de Relevamiento, Periodo 2012. Ciudad de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad.

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, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*. Quito: OLACCHI.

CUENYA, B. (2004). *Fragmentos sociales*. Buenos Aires: Editorial 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).

FERNÁNDEZ O. y ZUCCO N. (2013). Los de acá y los de allá: conflictos derivados de la ocupación de la traza de la ex-au3. En X Jornadas de Sociología: 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

HARVEY, D. (1990). Los límites del capitalismo y la teoría marxista. Estados Unidos: Fondo de Cultura Económica.

HARVEY, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40, 63-89.

HARVEY, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Editorial 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).

LEFEBVRE, H. (1968). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones 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. N° 84: 27-31. México. ISSN: 0187-8611. 2009.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.

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*. 2ª Edición. 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.

QUIROGA A. y PÉREZ RIPOSSIO R. (2014). "Heridas urbanas: expropiación, ocupación y desalojo. El caso de la traza de la ex AU 3". En Pre-Alas Patagonia y VI Foro Sur-Sur: Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. El Calafate (Argentina): Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Argentina de Sociología y Agencia.

RODRÍGUEZ M.C. y DI VIRGILIO M. (2011) *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

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

SOLDANO, D., & ANDRENACCI, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andreanucci, *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.

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: Edit. Teseo. Disponible en: <https://www.teseopress.com/politicahabitacional>