

La disputa por el espacio urbano y las políticas públicas. El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Au3.

Maisa Bascuas y Irene Provenzano.

Cita:

Maisa Bascuas y Irene Provenzano (2011). *La disputa por el espacio urbano y las políticas públicas. El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Au3. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/117>

La disputa por el espacio urbano. El Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Au3

Nombre de las autoras: *Maisa Bascuas, Irene Provenzano*

Referencia Institucional:

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales

E-mail:

maisib@yahoo.com.ar

irupro@hotmail.com

Resumen:

El objetivo del presente trabajo es identificar las características que asumieron las políticas de gestión del espacio urbano en la traza de la Ex Au3 en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2000-2009. Desde la perspectiva de análisis de políticas públicas, la reconstrucción encadenada de las diferentes acciones y tomas de posición de actores estatales y no estatales con respecto a una “*cuestión socialmente problematizada*”, nos permitirá rastrear la forma en la que se materializa la relación Estado-sociedad en la disputa por el espacio urbano, al compás de las cambiantes correlaciones de fuerza. Atendiendo a las re-configuraciones a las que se asiste a lo largo del período, sostenemos como hipótesis que en los contextos político-sociales de mayor organización y ascenso en las luchas de los sectores populares, se avanzó en la obtención de una solución habitacional definitiva asociada a la radicación de los habitantes de la traza y su afirmación del derecho de vivir en la ciudad. Contrariamente, en los momentos de retroceso, el proyecto de urbanización de la zona fue separándose de la solución habitacional requerida. En este sentido, los usos privilegiados del espacio urbano están estrechamente ligados con el desarrollo de la organización y de las luchas de los sectores populares.

Palabras clave: espacio urbano - políticas públicas – sectores populares – Estado – Ex Au 3

INTRODUCCIÓN

Propuesta teórico - metodológica y presentación del caso

El presente trabajo busca realizar un análisis del ciclo de políticas públicas generado alrededor del *Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3*, a la luz de la perspectiva teórico-metodológica de análisis de políticas públicas propuesta por O. Oszlak y G. O'Donnell (Oszlak y O'Donnell: 1982).

¿Por qué un análisis de políticas públicas, y por qué desde esta perspectiva? En primer lugar, porque permite recuperar el aspecto dinámico del rol estatal como articulador y garante no neutral de relaciones sociales de dominación (O'Donnell: 1984, Thwaites Rey, 2005). En este sentido entendemos el análisis

de políticas públicas como forma de abordar el Estado *en movimiento*. En segundo término, habilita a examinar cómo se materializa la relación entre Estado y sociedad al interior de las fronteras nacionales, lo que supone grados diversos de conflicto y consenso, subordinación y autonomía entre los distintos grupos y clases sociales, en relación con el poder político y con las estructuras burocrático-administrativas. Por otro lado, siendo una perspectiva de análisis de alcance medio, si bien no nos permite construir conclusiones generales acerca del Estado, proporciona pautas para indagar acerca de los modos predominantes de acción del Estado en materia de política urbana.

Por último, esta perspectiva propone recuperar la tensión entre política y administración (ligada a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas), sin duda relevante en el área disciplinar, brindando algunas herramientas teórico-conceptuales para su abordaje. La reconstrucción de las diferentes acciones y tomas de posición de actores estatales y no estatales con respecto a una "cuestión socialmente problematizada", nos permite desandar aquellas concepciones que plantean una formulación racional y monolítica de una determinada política pública y una ejecución más o menos eficiente de la misma. En el análisis del caso específico del *Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3*, las re-configuraciones que se producen a lo largo de la década muestran que los procesos de formulación e implementación se retroalimentan, de manera contradictoria, a través de una interacción conflictiva entre el Estado y los distintos actores de la sociedad civil (Aberbach y Rockman, 1988; Oszlak, 1980; Thwaites Rey, 2005).

Desde la perspectiva de los autores señalados, se asume que las políticas públicas se conforman a partir de las sucesivas tomas de posición del Estado frente a las *cuestiones que son socialmente problematizadas* por los diferentes actores que integran la organización social y frente a los cuales el Estado legitima su accionar (Oszlak y O'Donnell: 1982). La reconstrucción de las diferentes tomas de posición con respecto a **la gestión del espacio urbano en el sector de la traza de la Ex Au3**, nos permite rastrear la forma concreta en que se materializa la relación Estado-sociedad, al compás de las cambiantes correlaciones de fuerza (O. Oszlak y G. O'Donnell, 1982). ¿Cómo y quiénes definen una cuestión socialmente problematizada? ¿Qué recursos movilizan y qué alianzas tejen en diversos momentos? ¿En qué coyunturas toman posición? ¿Qué conflictos y qué cambios de rumbo se producen?

Se analizarán las políticas estatales como generadoras de un doble proceso: esto es, cómo repercutió el conflicto tanto al interior del aparato del Estado, en sus agencias burocráticas, en la re-distribución de competencias y recursos, como hacia afuera, en la arena del espacio público-político, en la actuación de actores y movilización de recursos a lo largo del proceso histórico de la cuestión, y las re-configuraciones que en ambos planos ello provocó. En este sentido, consideramos a las tomas de posición estatales como *nudos del proceso social* antedicho, en tanto que la toma de posición del Estado infiere una determinada direccionalidad al proceso social que afectará de manera mayúscula la acción del resto de los actores.

Siguiendo el ya clásico proto modelo de los autores, los contextos de las políticas estatales, tanto al nivel de la *agenda de cuestiones* como de la

estructura social, constituyen un análisis indispensable para un adecuado examen de las mismas. Se trata de factores, extrínsecos a las políticas públicas, pero su abordaje, sin embargo, resulta ineludible para su comprensión y para evaluar la incidencia que poseen en la conformación de los actores que intervienen en su derrotero, los recursos que pueden movilizar, cómo así también la forma misma en que se define la cuestión socialmente problematizada. Esta devela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (Aguilar Villanueva: 1995). Desde esta perspectiva, las políticas públicas, así como el Estado en su conjunto, son una arena de conflicto político (Oszlak: 1984).

A lo largo del trabajo, analizaremos los procesos socio-económicos y demográficos que se profundizaron en los años noventa y que determinaron cambios en las condiciones sociales y habitacionales de los sectores populares. Luego, haciendo un recorte histórico, tomaremos como punto de partida para el análisis el proceso social iniciado a partir de la sanción del *Programa de Recuperación de la Traza de la Ex Au 3*, a fines de 1999, y el conjunto de sucesivas tomas de posición tanto de actores estatales y no estatales que se producen hasta el año 2009, señalando cuáles son las variables claves que permiten analizar la dinámica de las políticas referidas al uso del espacio de la traza a lo largo de *su ciclo vital*¹.

LA DISPUTA POR EL ESPACIO URBANO

Caracterización de contexto y escenario de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada

La creación de la autopista 3 fue impulsada por la última dictadura militar en el año 1978, para lo que se realizó la expropiación de aproximadamente 800 viviendas². Si bien el proyecto es abandonado en el corto plazo, por diferentes trabas económicas y políticas, las viviendas desalojadas para dicho fin fueron ocupadas hacia principios de los años 80. Bajo diferentes modalidades de ocupación, algunas bajo contratos de alquiler con canon, otras bajo convenios de uso transitorios, otras de manera más informal, vivieron y viven en el sector de la traza desde los inicios del período democrático aproximadamente 300 familias.

Ahora bien, para analizar el contexto de surgimiento del *Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3*, en el año 1999, y las características que éste asume, debemos, aunque más no sea brevemente, enmarcar los cambios que se producen en materia de vivienda y de transformaciones urbanas en general, en el contexto de la globalización y de las reformas estructurales neoliberales implementadas en la década de los noventa. Las mismas implicaron una profunda re-estructuración económica e institucional, expresión de la reformulación de la relación entre Estado y sociedad y entre el Estado nacional y el capital global (Felder, 2007), afectando al conjunto de la vida social.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas ocurridas, produjeron a su vez modificaciones en la configuración del espacio urbano en la región

metropolitana de Buenos Aires. Contribuyeron a que se modificara el papel de los actores existentes y a que surgieran nuevos, a que se extendiera el predominio de lógicas privadas en la producción urbana y se incrementaran las desigualdades (Catenazzi, 2002). En este marco, la des-inversión en materia social y la desregulación de servicios sociales, el aumento creciente de la desocupación y la precarización laboral y consecuentemente de la pobreza e indigencia y la privatización de los servicios públicos, que resultó en limitaciones de acceso, fueron llevando la cuestión habitacional en la ciudad de Buenos Aires a una situación crítica.

Las condiciones de vida de los sectores populares sufrieron un deterioro progresivo, elemento que acentuó los **procesos de segregación socio-espacial**. El análisis del caso en perspectiva histórica resultará paradigmático para abordar la disputa que se abre allí en torno al **derecho al uso del espacio urbano**. Siguiendo a Oszlak, definimos el derecho al uso del espacio urbano como la *“capacidad de fijar el lugar de residencia o la actividad económica dentro del espacio. Puede extenderse a la participación en los procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos”*. El concepto se refiere también al derecho al goce de un conjunto de oportunidades sociales y económicas, de *externalidades* (educación, salud, fuente de trabajo, transporte, servicios públicos) en virtud de la ubicación espacial (Oszlak, 1991). Esta definición supone rechazar la postura que identifica al espacio, en este caso el urbano, como un epifenómeno de la estructura social. Por el contrario, consideramos que *“la estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen”* (Derek Gregory y John Urry, 1985: 2,3). Supone también considerar a la cuestión de la vivienda no como fenómeno aislado sino en íntima relación con la estructura socio-económica de un país determinado, en un momento histórico delimitado. En este sentido, las políticas de vivienda y de configuración del espacio urbano permiten rastrear determinantes político-ideológicos a la vez que reflejan objetivos socio-económicos de largo plazo (Yujnovsky, 1984)³.

A mediados de la década de los noventa, como consecuencia del impacto negativo de las reformas neoliberales, se inicia un proceso de lucha de distintos sectores de la sociedad, nucleados en organizaciones civiles y comunitarias, que estallará en diciembre de 2001. Este ascenso de las luchas sociales, específicamente en el sector que nos ocupa, de habitantes de la traza de la ex AU3, **se cristaliza a nivel institucional en la sanción de la ley 324, que da origen al “Programa de Recuperación de la traza de la Ex AU3”**⁴. Entendemos las leyes como tomas de posición del estado, producto de la cristalización de una correlación de fuerzas sociales, tanto dentro como fuera de su estructura. El involucramiento y la movilización de actores en torno a la problemática obliga al Estado a una toma de posición, a transformar un problema de la sociedad civil en problema que merece la atención del estado. Dicha ley, promulgada en **el año 2000**, representa, en esta primera etapa, la culminación de un intenso proceso de debate y conflicto en torno a la caracterización de la cuestión socialmente problematizada y al marco normativo para su “resolución”. Luego de más de veinte años de “silencio” estatal en torno a esta cuestión, la

ley 324 constituye una toma de posición fundamental del Estado, al nivel de la ciudad, en torno a las viviendas de su dominio ubicadas en la traza de la ex AU3, y a sus habitantes, que contempla en su interior los distintos proyectos y propuestas presentados en el proceso de elaboración de la misma. Se prevé mediante la ejecución del programa antedicho darle a la cuestión una “solución” definitiva, a fin de reconstruir el tejido urbano y social del área (Versión Taquigráfica, Ley 324, 1999)⁵.

Vale la pena detenerse en un análisis más exhaustivo de la misma, y esbozar sucintamente sus implicancias (reconocimiento de actores involucrados etc): ¿Cómo define el Estado la cuestión socialmente problematizada? ¿Qué actores son tenidos en cuenta por la ley? ¿Cómo se define a los beneficiarios de la misma? ¿Qué ocurre con los no beneficiarios del programa? ¿Con qué otras normas, leyes derechos, entra en conflicto?

La creación *del Programa de Recuperación de la Traza* (con plazo de ejecución hasta el 31/12/2008) dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad, define *organismos para su aplicación*⁶, crea *la Comisión de Seguimiento y control del programa*, define, de acuerdo a una serie de requisitos, quienes serán beneficiarios y quienes no del mismo (pautando el desalojo para estos últimos). Los beneficiarios deberán adherirse a una alternativa de “solución” habitacional, cuyas opciones son las siguientes: 1) línea de créditos hipotecarios con facilidades (a través de Comisión municipal de vivienda, luego IVC) – según su capacidad de pago, para la compra de inmuebles que no sean de propiedad del gobierno de la ciudad 2) Poner en venta los inmuebles de la traza, con prioridad de compra para aquel beneficiario que la habite 3) créditos hipotecarios para compra colectiva y construcción de viviendas multifamiliares (a través CMV o mediante cooperativas conformadas por los propios beneficiarios) - 4) a través de Secretaría de Promoción social, entrega de subsidios para beneficiarios en extrema pobreza, para programas de autoconstrucción o recuperación de viviendas económicas.

El análisis de las leyes antedichas permite identificar entonces la participación de una multiplicidad de actores de la sociedad civil, tanto de habitantes de la traza (Asociación Civil La cosecha y Sembrar Conciencia, Cooperativa de Vivienda el Ceibo, integrada por 5 organizaciones) como organizaciones de vecinos frentistas nucleados en distintas asociaciones (Sociedad de Fomento de Belgrano R, Junta de Frentistas de Donado, Asociación Amigos de la Estación Coghlan, Asociación Vecinos por la RE-urbanización Ex AU3, Rotary Club de Villa Urquiza). Estos sectores son incorporados en la Comisión de seguimiento y control de la ley, tal como es establecida por la misma. A su vez, da cuenta de la caracterización que desde las instituciones y los actores estatales se da a la cuestión socialmente problematizada, involucrando a los actores en conflicto: la ley incorpora el objetivo de brindar solución habitacional definitiva para las familias habitantes, sobre todo contemplando un proceso creciente de organización social, que se concreta en la incorporación en el Programa de mecanismos autogestionarios de construcción de viviendas sociales. Incorpora también el reclamo de vecinos de zonas linderas a la traza,

planteando como objetivos manifiestos la re-zonificación y renovación urbana de la zona, para *“recuperar el espacio público, (...) atendiendo los aspectos estéticos, de seguridad e higiene, a fin de eliminar perjuicios a los vecinos de las zonas adyacentes”*⁷.

Toda esta movilización se cristaliza a su vez en la sanción de la **ley 341**, en el año 2000, y modificada en el año 2003 (año en que se crea también el “Programa de Autogestión para la Vivienda”). Dicha ley señala que el Poder Ejecutivo, a través de la entonces Comisión Municipal de la Vivienda, luego Instituto de Vivienda de la Ciudad, asignaría fondos para solución habitacional vía cooperativas de vivienda, organizaciones sociales sin fines de lucro, a aquellas personas que se encontraran en situación socio-habitacional crítica. Durante el periodo 2001-2005 se produce un aumento significativo de manera general de las cooperativas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (ver *Conclusiones*).

Desarrollo y resolución de la cuestión. Revisión del proceso societal y del proceso intra-burocrático.

Luego de la crisis del 2001 y la posterior devaluación, a partir del año 2003 el **mercado inmobiliario** sufrió una fuerte alza. La actividad de la **construcción** se fue transformando en estos años en el sector más dinámico de la ciudad⁸. En este sentido también debemos comprender la importancia de la “recuperación” de los terrenos pertenecientes al gobierno de la ciudad en la traza de la ex AU3, una de las zonas más valuadas de la Capital, en donde el alto costo del suelo urbano permite la ejecución de importantes negocios inmobiliarios (Recupero, 2009).

Teniendo en cuenta este marco, el jefe de gobierno Aníbal Ibarra convoca a un Foro Participativo de discusión sobre la implementación de la ley 324. Existían, tal como hemos señalado, procesos de organización de base genuinos de los habitantes de la traza⁹, que por lo menos en términos formales, debían ser tenidos en cuenta a la hora de avanzar en una solución definitiva del conflicto. Sin embargo, el Ejecutivo contaba con un proyecto definido de reconstrucción urbana, en el cual los grupos inmobiliarios aparecían ya como nuevos actores que pondrían en juego sus intereses y estrategias (Molina, 2009).

Es importante destacar también que en el mes de Julio de 2004, por la Ley 1408, se declara a la Ciudad de Buenos Aires en situación de **“Emergencia habitacional”**, por un periodo de 3 años¹⁰. Sin embargo, su texto original fue modificado. En enero del 2005, por **decreto 1611** del Poder ejecutivo, A.Ibarra veta dos artículos de dicha Ley: uno de ellos definía que grupos familiares / personas eran considerados en emergencia habitacional: *“Ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no posean otros bienes inmuebles a su nombre, habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos de la Ciudad, ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, alojados en hoteles o pensiones, en situación de calle”* (Ley 1408, 2004). El artículo 7, también vetado, indicaba que durante la vigencia de la ley de emergencia debían suspenderse los desalojos de los

inmuebles pertenecientes al gobierno de la ciudad, *“utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica”* (Ley 1408, 2004). Se adujo aquí que la aprobación de la ley tal cual estaba planteada reduciría el margen de acción para solucionar efectivamente la condición habitacional de estas familias, en tanto que no permitía *“reubicar a sus ocupantes para poder redistribuir el espacio y así lograr una solución habitacional definitiva para un número mayor de personas”* (Decreto 1611, 2005).

En octubre de 2005, con el objeto de avanzar y acelerar la ejecución del programa, el Ejecutivo local envía el decreto 1521. Por el mismo, se lanzaban una línea de créditos y subsidios para la reubicación de los habitantes de la traza, sobre todo del estratégico sector 5. Se comportan aquí algunos cambios a nivel de asignación de funciones y de partidas presupuestarias. El IVC, que había tenido un presupuesto creciente en los últimos 4 años quedaba desafectado de la ejecución de esta parte del programa, para *“acelerar los trámites”*. El gobierno planteaba erogar 2 millones de pesos en los próximos dos meses, y 12 millones más para presupuesto 2006. Este proyecto oficial entraba en competencia con otro presentado por el Bloque del Sur, que proponía la construcción exclusiva de viviendas sociales (Peralta, 2005).

Los años 2005 y 2006, fueron años de intensa confrontación social y parlamentaria entre el proyecto del ejecutivo y las propuestas defendidas por los habitantes afectados a través de sus delegados, así como de permanentes movilizaciones. El proyecto del ejecutivo no puede llegar a implementarse definitivamente pero tampoco puede imponerse un proyecto de urbanismo propio a través de cooperativas autogestionarias.

Las negociaciones quedan interrumpidas y sujetas a los sucesos políticos que afectaron al Poder Ejecutivo de la Ciudad. En el mes de marzo de 2006, luego del juicio político llevado adelante por la legislatura porteña, a raíz de los sucesos de Cromañón ocurridos en diciembre del 2004, Aníbal Ibarra es destituido de su cargo y asume Jorge Telesman como Jefe de Gobierno provisional.

En Agosto del 2006, la Legislatura presenta el proyecto de ley nº 2076, mediante el cual se buscaba crear un nuevo Registro de Familias habitantes de la traza de la ex AU3, elemento que implicaba la realización de un nuevo censo. A su vez reafirmaba que los no beneficiarios de la ley 324, no podrían ser desalojados, quedando incluidos en la normativa de vivienda del gobierno de la Ciudad (para brindar una solución habitacional definitiva). En septiembre de ese año, por decreto 1469, la Unidad Ejecutora del Programa recomienda el veto de la ley (Ley 2076, 2006). La des-actualización de los datos, las irregularidades en las asignaciones y las indefiniciones son una constante que sigue hasta la actualidad.

Siguiendo las marchas y contramarchas que *“la cuestión”* sufre en el período 2000-2007, nos proponemos ahora centrarnos en el proceso social tejido alrededor de las políticas del gobierno de **Mauricio Macri** en relación al *“Programa de Recuperación...”*. Creemos que si bien da continuidad a algunas

de las políticas anteriores, se profundizan las estrategias de desalojo, y a la vez creemos que las modalidades de intervención del Estado sufren algunas modificaciones. Valdrá la pena mencionar aquí algunas transformaciones que ocurren en las **agencias burocráticas** implicadas en la “resolución” de la cuestión que, a nuestro juicio, brindan mayor discrecionalidad a la acción del Ejecutivo y condicionan las estrategias de acción de los actores de la sociedad civil involucrados (*ver conclusiones*).

Desde los inicios de la gestión se han planteado cambios en lo que se refiere a la política habitacional. Con el objetivo declarado de dar mayor dinamismo a la construcción de viviendas, muchos programas de urbanización fueron transferidos del Instituto de Vivienda de la Ciudad a la Corporación Buenos Aires al Sur y a Corporación Puerto Madero. Se crea también la Unidad de Intervención Social para problemas de Infraestructura. La Corporación del Sur es una organización creada por la Constitución de la Ciudad para equilibrar las diferentes zonas de la urbe. Sin mecanismos de control legislativo, depende directamente del Jefe de Gobierno, y a partir del ascenso de M. Macri se le ha dado cada vez mas poder (Hourest, 2008).

En esta línea, la Unidad Ejecutora del “*Programa de Recuperación...*” estaba originariamente integrada, entre otras dependencias del Poder Ejecutivo, por el IVC. A partir del 2008 deja de formar parte de la Unidad Ejecutora, en consonancia con esta reducción de sus funciones. Siendo que el IVC supuestamente maneja los **créditos hipotecarios sociales** de toda la Ciudad (encargado también del desarrollo de la ley 341), esta modificación da cuenta de claras definiciones a la hora de brindar una solución habitacional definitiva a las familias habitantes de la traza y a la hora de analizar que alternativas habitacionales se privilegian.

Estos cambios fueron acompañados además por irregularidades al interior de la Unidad Ejecutora y redefiniciones de los organismos implicados en la ex AU3 que, entre otras cosas, obstaculizaron los debates en la Comisión de Seguimiento y Control de la Ley y hablan de una “ausencia” de definiciones en cuanto a política habitacional integral¹¹. Los habitantes de la traza denuncian en este espacio el desconocimiento acerca del objetivo, los plazos y el futuro del Programa, así como la ausencia de espacios de discusión junto con las organizaciones del *proyecto urbano*, proyecto que para las mismas va acompañado necesariamente de una discusión acerca de la solución habitacional para las familias. “*Nosotros vamos ya por 8 años de espera y vemos un alto nivel de incumplimiento, con un alto nivel de irresponsabilidad manifiesta (...) No hay créditos, la unidad ejecutora no funciona como debería. No están claros los objetivos, el presupuesto, como van a seguir adelante con el programa*”¹². Se denuncia también, en la Comisión de Vivienda de Agosto de 2008, la existencia de proyectos alternativos de solución trabados en la Comisión de Planeamiento.

Hacia el mes de septiembre de 2008 comienza una política fuerte de desalojos administrativos, sin orden judicial. Por medio del **decreto 1165**, reglamentando la original ley 324, el Ejecutivo resolvía otorgar prestaciones en dinero de 90-95 mil pesos para los beneficiarios y de 15-19 mil para no

beneficiarios, sin devolución, para que las familias abandonasen definitivamente el sector 5 de la traza. Si no lo hacían, podía disponerse el desalojo. A pesar de que de hecho no se eliminaban las otras soluciones habitacionales posibles, mediante este decreto el Estado establece una política clara en el camino de la “resolución” del conflicto.

Los vecinos organizados de la traza, frente a estas políticas, deciden **presentar un amparo judicial** para lograr el freno de los desalojos, a través del “*Grupo Enlace Cual Derecho*”, conjunto de abogados que apoyan las medidas de las distintas organizaciones que pelean por la obtención de una vivienda digna. El Poder Judicial falla a favor, ordenando la suspensión de los desalojos hasta tanto no se brinden soluciones habitacionales integrales, sobre todo a quienes resultan no beneficiarios del Programa de Recuperación de la Traza¹³. En paralelo la Legislatura aprueba la Ley 2973, que impide los desalojos de edificios del gobierno de la ciudad para personas que se encuentren en Emergencia Habitacional, amparadas por la ley 1408, ley que rige hasta octubre de 2010. En enero del 2009, el Jefe de Gabinete de la Ciudad Veta la ley.

Desde más de 30 organizaciones sociales, cooperativas de vivienda y de derechos humanos, se realizan importantes repudios a la política habitacional del gobierno. Los habitantes no beneficiarios de la traza aumentaron en este trayecto su nivel de participación y organización, asistiendo a las Comisiones de Seguimiento, presentando denuncias por discriminación en el INADI¹⁴, articulando con beneficiarios de la ley 341, y reconociéndose si como beneficiarios de la misma¹⁵.

Es ilustrativo también señalar algunas de las acciones emprendidas por los vecinos linderos a la traza: en mayo de 2009, en este contexto de conflicto, la Comisión Directiva de la Sociedad de Fomento de Belgrano R define un plan de acción: “*Contactarse con los diputados de la Comisión de Planeamiento Urbano para insistir en la necesidad de aprobar una zonificación para la traza; informar a los vecinos del barrio sobre la situación, (...) frente al temor por nuevas usurpaciones, pedimos que ejerza su "derecho de peticionar a las autoridades", a los diputados de la ciudad, para que se de una solución definitiva para el barrio*”¹⁶.

CONCLUSIONES

Continuidades y cambios en el proceso de definición y resoluciones parciales de la cuestión

Sostenemos que las correlaciones de fuerzas prevalecientes en cada momento histórico entre sectores de la sociedad con intereses contrapuestos, condicionará el tipo de políticas y acciones que se llevarán a cabo, y los modos predominantes de intervención del Estado en relación a cuestiones que son socialmente problematizadas.

Teniendo en cuenta el desarrollo histórico de resolución de la cuestión, y atendiendo a los cambios y re-configuraciones a los que se asiste, tal como

hemos reseñado a lo largo de este trabajo, sostenemos que en los contextos político-sociales de mayor organización y ascenso en las luchas de los sectores populares, se avanzó en la obtención de una solución habitacional definitiva asociada a la radicación de los habitantes de la traza y su afirmación del derecho de vivir en la ciudad. En este sentido **nuestra hipótesis central** es que los usos privilegiados del espacio urbano están estrechamente ligados con el desarrollo de la organización y de las luchas de los sectores populares.

Para los habitantes de la traza, la ley 324 implicaba un proceso de lucha que tenía que ver con el reconocimiento del derecho a **la radicación definitiva** de los habitantes de la traza, del derecho a una vivienda digna, y la incorporación de modelos de participación de las organizaciones involucradas. Así, como no ocurrió con otras leyes, representantes de las mismas se constituían en miembros integrantes de la Comisión de Seguimiento. Para el Estado significaba una necesaria intervención en un lugar degradado por la ausencia de políticas públicas durante las últimas décadas, reclamo sobre todo de habitantes de zonas linderas a la traza, en paralelo al objetivo de brindar solución habitacional para las familias, máxime contemplando un proceso creciente de organización social, que se cristaliza, de forma no menor, en la alternativa diferencial de adhesión al Programa por mecanismos autogestionarios, vía cooperativas¹⁷.

Es quizás en este punto donde el desarrollo histórico puede alumbrar el análisis de los cambios y reconfiguraciones, la emergencia de nuevos actores e intereses etc. El **proyecto de urbanización de la zona**, en un contexto de crítica emergencia habitacional, fue **separándose de la solución habitacional** requerida. No aparecían ya como dimensiones analíticas de un mismo problema sino que querrían poder “solucionarse” por separado. El boom inmobiliario a partir de los años 2003/2004 pone en escena a sectores de gran poder económico con influyentes intereses en la zona. Fue profundizándose entonces una política de avance en los desalojos, culminando con la más reciente individualización de la solución habitacional, planteando como única alternativa del Programa la adhesión a lo establecido en el decreto 1165. La erogación de una suma de dinero tal, como se prevé mediante el decreto 1165, busca la expulsión total de la traza, la erradicación de las familias “ocupantes” y no la radicación definitiva de las mismas. En palabras de los propios beneficiarios del Programa, con el dinero suministrado sólo podrían conseguir una vivienda en la Provincia de Buenos Aires, esto es, una política de expulsión de la Ciudad Capital¹⁸. ¿Será que solo los “propietarios” tienen derecho a habitar el suelo de la Ciudad de Buenos Aires? En palabras de las autoridades de la Unidad Ejecutora, se trata de una salida pragmática e inevitable: *“Sobre todo las alternativas de auto construcción, se encuentran en una situación que yo diría crítica. (...). El inconveniente es el inconveniente general que tiene toda esta gestión y que está embrollada desde el punto de vista burocrático; es decir, hay demasiados actores y que los temas salgan efectivamente al final del día es difícil”*¹⁹.

En los últimos años, sobre todo a partir del gobierno de Macri en la ciudad, se produce una radicalización de las políticas de transferencia a sectores privados del patrimonio urbano público, y en este sentido, de los desalojos y las

propuestas de erradicación en el sector de la traza, en favor del surgimiento de nuevos actores asociados al negocio inmobiliario, y en detrimento de los sectores populares, al calor de la desarticulación y desmovilización de las organizaciones sociales. Estos procesos son acompañados por **respuestas altamente burocratizadas de las unidades estatales**, desfinanciamiento progresivo y transferencia de funciones de determinadas agencias, como el IVC, sub-ejecución presupuestaria en vivienda, salud, educación, entre otros y **estrategias individualizadoras y des-articuladoras de los sectores populares**. Existe actualmente un núcleo de habitantes que aún resiste las estrategias del gobierno, pero muchas de las familias han finalmente aceptado los subsidios. El nivel de participación de los habitantes de la traza ha sido variable a lo largo del periodo, pero sin duda los mayores avances se dieron en los momentos de mayor participación, organización y capacidad de movilización de recursos de los actores. En cuanto al derecho al uso y disposición del espacio urbano, en los períodos de mayor organización popular y efervescencia social, las políticas estatales presentarán rasgos contradictorios, en consonancia con la necesaria incorporación en la agenda estatal de demandas y definiciones de los sectores populares movilizados. Las concesiones que intentan dar respuesta a reclamos-demandas de estos sectores, en tanto que estos son susceptibles de emprender acciones de desobediencia, están orientadas a la disminución del conflicto social. A su vez, los sucesivos **ajustes organizacionales**, producto de las sucesivas tomas de posición tanto de actores estatales como de la sociedad civil, no siempre logran hacer inmediatamente más efectivas las estrategias de “resolución” de las cuestiones socialmente problematizadas²⁰.

En el nivel de agenda de cuestiones sociales vigentes, pueden mencionarse las medidas llevadas adelante en materia de seguridad, (y la propia definición de lo que esto implica), los múltiples programas de recuperación del espacio público, el cercamiento de plazas, el arreglo de calles y parques, el accionar cuasi parapolicial de la UCEP (Unidad de Control del Espacio Público, creada por decreto 1232/08, octubre de 2008), el aumento de la criminalización social y en este marco, la aceleración del proceso de puesta en marcha del “*Programa de Recuperación...*”. En materia de vivienda, y en palabras propias del presidente de la *Unidad Ejecutora* del programa, hay límites en el presupuesto que no permiten dar una solución integral al problema habitacional. Habida cuenta de la emergencia habitacional de la ciudad indica: “*No soy muy optimista en poder mejorarlos; no podemos ir mucho más allá por razones que tienen que ver, lamentablemente, con la totalidad de la gestión*”²¹. Sin embargo, desde la Comisión de Vivienda se denuncia que las partidas presupuestarias asignadas al IVC para el ejercicio 2008 no fueron ejecutadas en su totalidad, así como tampoco son ejecutadas las partidas de salud, educación, etc. En el sur de la ciudad, en los barrios de Fátima, El Cartón y AU 7 en Villa Soldati, desde fines de 2008 hasta el momento se encuentran también sufriendo desalojos arbitrarios y demoliciones, a fin de “urbanizar” el área, con irregularidades en los registros de beneficiarios del IVC y en la adjudicación de nuevas viviendas.

Los grandes proyectos urbanos (GPU) representan la nueva modalidad de intervención del sector público en la ciudad, e implican mecanismos complejos de gestión y articulación entre la administración pública y los sectores privados

(Cuenya, 2004:90). Estos GPU se enmarcan en lo que algunos autores denominan procesos de **gentrificación** (Harvey, 2005; Améndola, 2000), propios de las ciudades neoliberales globalizadas: mediante gigantescas operaciones urbanísticas, áreas que habían quedado relegadas se reconstituyen como centrales, modernas, eficientes y funcionales, de la mano de importantes negocios inmobiliarios. La gentrificación, asociada a los procesos de especulación y del mercado privado del suelo, implica por lo general expulsión forzosa de la población residente en esas zonas, que debido a su poder adquisitivo no podrá afrontar los precios del suelo resultantes de la futura valorización, y una profundización de mecanismos de expulsión forzosa y segregación socio-espacial. Hay entonces un fuerte apoyo estatal al capital privado en los procesos de revitalización de la ciudad / de regeneración urbana. El Estado local asume por un lado 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 a la hora de procesar y “resolver” el conflicto social derivado de los procesos de *gentrificación*. La conflictiva en el caso específico de la ex AU3 por el derecho al uso del espacio urbano resulta emblemática para entender este proceso, conflictiva que aún no ha alcanzado su punto de resolución, en términos de su salida de la agenda de cuestiones sociales vigentes.

La problemática de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires ha adquirido centralidad en los últimos tiempos. El déficit habitacional de la ciudad es cada vez más crítico²². La definición de políticas en este régimen político urbano incluye un complejo juego de fuerzas entre corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobierno local, parlamento y gobierno nacional y actores de la sociedad civil, con diferenciales estrategias, aspiraciones y recursos de poder (Oszlak, 1978). Un conjunto contradictorio, superpuesto y cambiante de leyes y decretos, a lo largo del proceso histórico de análisis de la cuestión, amparan a uno u otros intereses (existen contradicciones entre la ley de emergencia habitacional, las asignaciones presupuestarias y cambios de competencias para paliarla, las reglamentaciones vía decreto de la ley 324 y la ejecución de la ley 341, entre otros), que dan cuenta de la no univocidad y homogeneidad de la acción del Estado y de la permanente lucha y movilización de recursos por la atribución de su sentido.

ANEXO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La última dictadura militar (1976-1983)

Nos proponemos rastrear los antecedentes históricos en materia de políticas de vivienda, para alumbrar de manera integral el caso de la Ex Au3. Nos parece importante dar cuenta del modo en que es asumido el problema habitacional por la dictadura militar de 1976, para comprender el quiebre radical que implicó el proyecto en cuanto al patrón de estructuración urbana.

Política Urbana en el período. Marco normativo general e implicancias políticas

A nivel de la Ciudad de Buenos Aires la política de vivienda instrumentada implicó una imposibilidad creciente de los sectores populares para acceder al suelo urbano, a través de políticas que aseguraron una distribución regresiva del ingreso, pérdida del salario real, eliminación de controles de precios, etc (Yujnovsky, 1991). A largo plazo, el proyecto de conformación de un nuevo modelo de ciudad tuvo que ver con el objetivo de destruir la misma como territorio industrial, atacando de esta forma a las clases trabajadoras, núcleo duro de la sociedad salarial del modelo sustitutivo de importaciones, sus formas de organización, y el lugar común para alianzas sociales, provocando, a través de la alteración del tejido urbano, una **mayor segregación socio-espacial de las clases sociales**.

A fin de modificar profundamente el patrón de estructuración urbana, una serie de leyes y nuevas reglamentaciones instrumentadas a inicios del período permitieron llevar adelante medidas expulsivas, a la vez que significaron políticas de transferencia de ingresos desde los sectores populares hacia la población de mayores recursos y hacia la actividad privada²³.

La Ciudad de Buenos Aires debía ser bella, residencial y moderna y eso incluía la realización de monumentales obras de infraestructura, la construcción de una red de autopistas principales y secundarias, en paralelo a la erradicación física de villas miseria de emergencia y de expulsión de habitantes cuyas condiciones de vida precarias e indignas no merecieran habitar la nueva ciudad (Oszlak, 1991).

Haremos a continuación un examen más detallado de las políticas de expropiaciones efectuadas para la construcción de autopistas urbanas. Veremos sus características principales y analizaremos las principales variables que hicieron posible la concreción por primera vez con éxito de políticas de erradicación y de expulsión en sentido centrífugo respecto del núcleo central de la metrópoli de vastos sectores de la población.

Expropiación por construcción de autopistas urbanas

El plan de construcción de autopistas que se llevó a cabo durante la gestión del Intendente Cacciatore, por un lado, implicó una expropiación masiva de inmuebles a lo largo de áreas densamente pobladas de la ciudad, en las zonas correspondientes a las futuras trazas, y por el otro, dio cuenta de una concepción autoritaria del derecho al uso del suelo y a la infraestructura urbana. A su vez, dichas expropiaciones, articuladas con el conjunto de nuevas legislaciones mencionadas anteriormente²⁴, contribuyeron a engrosar las villas miseria y diversas formas precarias de habitabilidad del suelo, sobre todo en el conurbano bonaerense.

El hecho de que la construcción de las mismas requiriera de la expropiación masiva de inmuebles no era casual. A lo largo de los años sesenta y sesenta

se habían producido algunos planes de construcción que no habían llegado a concretarse. Sin embargo, las autopistas previstas no atravesarían la ciudad sino que la bordearían, privilegiando la unión de la Capital con los alrededores y con el resto de la región. Algunas dificultades que implicaba un proyecto de semejante envergadura, esto es, articulación de los niveles municipal, provincial y nacional, articulación de diferentes áreas ligadas al transporte público, la planificación y la ineludible participación de un conjunto de actores de la sociedad civil para su formulación y desarrollo, que harían que estas iniciativas no prosperaran, serán superadas en la propuesta municipal de 1977, tal como fue concebida durante la última dictadura.

Proponer una red de autopistas como solución global al problema del transporte urbano, tampoco resulta casual. Implicaba el privilegio del automóvil como medio de transporte eminentemente privado, en detrimento de las mejoras en el transporte público, tanto de colectivos, de subtes y del sistema ferroviario. El proyecto de conformación de una *ciudad arteria* hace referencia a un libro escrito en 1970 por el procurador Guillermo Laura, de homónimo nombre. En el mismo se exponían los principales argumentos y planes que serían luego retomados por el intendente de facto, con G. Laura a cargo de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad. Sin ningún tipo de coordinación con otras agencias estatales necesariamente involucradas en el tema, consolidando un estilo de gestión marcadamente autoritario, durante su gestión, entre 1976 y 1982, se lanzó a la construcción de 8 autopistas en la ciudad.

Se sancionó para tal fin una nueva Ley Nacional de Expropiaciones, que permitió acelerar los trámites involucrados en la expropiación. El Estado abonaba al propietario por adelantado el valor del inmueble, más un 10% por costos de traslado²⁵, pero no preveía ni acceso diferencial a crédito, ni planes para construcción de vivienda, indemnización ni ayuda para inquilinos (habida cuenta de las desventajas en las que incurrían liberalizado el mercado de alquileres). Laura proponía la ejecución en manos privadas, con financiación mediante emisión de título público, y el sistema de peajes para recuperar costos de construcción y operación (Oszlak, 1991). Esto significaba la contracción de millonarios desembolsos a través de deuda pública, y una enorme transferencia de recursos hacia empresas constructoras privadas, a las que se aseguraba una tasa de beneficio considerablemente alta. Quedaba así garantizado tanto el marco institucional como los medios económicos para su puesta en práctica.

Desde organizaciones profesionales y corporativas²⁶ se lanzaron una serie de críticas técnicas y urbanísticas, que se centraban en el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires fuera considerada de manera aislada del resto del área metropolitana. También incurrieron en críticas con respecto al problema de vivienda, que la construcción de autopistas sin duda agudizaría. Las respuestas del Municipio no se dejaron esperar. Las diferentes autoridades recurrieron a la “necesidad de renovación y progreso” de la ciudad, a la inoperancia de gestiones anteriores, y por sobre todo, a la atomización e individualización de la cuestión social suscitada alrededor del Plan. Cada caso sería tratado individualmente, y de manera diferencial entre propietarios e inquilinos,

cerrando la vía a cualquier tipo de respuesta articulada y de confluencia de intereses que pudiera gestarse a manera de reclamo y resistencia (este tema será tratado en detalle más adelante).

Aunque sólo dos fueron concretadas (Autopista Perito Moreno y 25 de Mayo²⁷), las mismas implicaron violentos procesos de desalojos de las familias habitantes de las futuras trazas, sobre todo provenientes de sectores de la clase media y media baja. Crecientes problemas financieros²⁸, sumados a la profundización de los conflictos interestatales suscitados alrededor de la cuestión que aceleraron el desgaste del municipio, paralizaron los proyectos restantes de construcción.

Tensiones al interior del aparato del Estado. Breves consideraciones sobre las dinámicas intra-burocráticas

En materia habitacional y de vivienda, las políticas públicas llevadas a cabo en la Capital Federal fueron posibles, en gran medida, por las características que asumen los organismos públicos a cargo de su implementación, cristalización institucional de un régimen político profundamente autoritario y de un repliegue de la lucha de clases, producto de la represión y las medidas de disciplinamiento. Siguiendo a Oscar Oszlak, *“Bajo estas excepcionales condiciones y contando con un afiatado aparato de coerción y control social, los regímenes burocrático-autoritarios tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que entrañan a veces una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación: suspensión de la actividad político partidaria, supresión de organizaciones corporativas, bruscos cambios en los precios relativos de la economía y en la distribución del ingreso, reordenamientos del espacio, la población y las actividades sociales (Oszlak, 1980)”*

El Plan de Construcción de Autopistas tuvo desde sus inicios mayores signos de oposición al interior del Estado y en la sociedad en general. Si la existencia de villas y su “solución” constituían, por lo menos desde los años cincuenta, una cuestión socialmente problematizada que exigía la toma de posición del Estado, la cuestión de las autopistas apareció ante la sociedad civil como una medida precipitada y desmedida, fácilmente criticable desde los diferentes ámbitos profesionales y gubernamentales posiblemente involucrados en su diseño. La no participación de otros organismos nacionales y provinciales en la elaboración del Plan (como podrían ser la Secretaría de Transportes, el Ministerio de Obras Públicas y Planificación, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires) despertó innumerables denuncias desde el interior del propio Estado. Sin embargo, y a pesar de estas manifiestas disidencias, nuevamente la irracional división corporativa de los aparatos, y el violento estilo de gestión municipal, permitieron la ejecutabilidad y rapidez que un Plan de tan monumentales características requería. Los funcionarios municipales responsables contaban con un alto grado de autonomía respecto de las líneas jerárquicas tradicionales del aparato político administrativo. La mencionada *feudalización* impedía la concreción de un frente opositor interinstitucional y sin duda el tema de las autopistas constituía un problema secundario y marginal

respecto de la agenda propia de cada uno de los organismos potencialmente contestatarios de la política comunal (Oszlak, 1991).

Breves comentarios finales

Las medidas que llevó adelante la gestión municipal del Intendente Cacciatore no tuvieron precedente en cuanto al nivel de violencia que supusieron y hasta dónde fueron capaces de llegar. Y aquí ponemos en consideración los objetivos económicos de largo plazo que promovía la dictadura, esto es, la búsqueda de una redefinición de la estructura productiva del país y de las clases que se alzarían como ganadoras y perdedoras de la misma. Nos valemos de la política de estructuración del espacio urbano y de vivienda como lente para ver la lucha por la concreción de dichos objetivos. La concepción autoritaria del acceso al suelo se plasmó en un abanico amplio de políticas, que contribuyeron sistemáticamente a la **segregación socio-espacial de los sectores populares**, expulsando a la mayoría de la población afectada por las mismas a los partidos más marginales del conurbano bonaerense. Un conjunto de medidas económicas determinaron una distribución regresiva del ingreso y un deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras: la liberalización de los alquileres, los nuevos códigos de uso del suelo y del territorio urbano, los planes de construcción de autopistas y las expropiaciones masivas que implicaron, la política de erradicación de villas miseria, la apertura comercial y financiera, que a la vez que favorecía al capital trasnacional y a los principales grupos económicos locales, promovía el cierre de pequeñas y medianas empresas, agudizando los niveles de precariedad laboral y de desempleo.

A largo plazo, el nuevo modelo de ciudad tuvo que ver con el objetivo de destruir la misma como territorio industrial, atacando de esta forma a las clases trabajadoras, base de la sociedad salarial del modelo sustitutivo de importaciones, sus formas de organización, y el lugar territorial común para alianzas sociales de clase, en la búsqueda de proyectos políticos alternativos. No se trataba simplemente de un "ordenamiento social y edilicio" ni de la búsqueda de soluciones habitacionales alternativas para el conjunto de la población de la ciudad, sino de una expulsión de amplios sectores de la población de los límites de la metrópoli, expulsión hacia el más marginal conurbano metropolitano o incluso el retorno forzoso a los lugares de origen (Bellardi y De Paula, 1986). Para ello se requería de un férreo control del aparato del Estado, y de mecanismos de disciplinamiento social y de instauración del terror que permitieran desactivar y desarticular políticamente a los sectores populares y sus diferentes formas de acción colectiva, para garantizar un nuevo período en la acumulación del capital que tuviera en el mercado y en los sectores financieros en particular, su brazo más dinámico.

BIBLIOGRAFÍA:

- AGUILAR VILLANUEVA , (1996): La hechura de las políticas, Ed. Porrúa, México.
- ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert (1988): "Imagen IV revisited: executives and political roles", Governance, Volume 1, Nº1, January, Oxford, UK.
- AMENDOLA, (2000): "La ciudad posmoderna", Editorial Celeste.
- AZPIAZU D., BASUALDO E., KHAVISSE M, (1986): *El nuevo poder económico en la Argentina de los 80*, Legasa, Buenos Aires.
- CATENAZZI, Andrea, (2002): La cuestión urbana en los noventa en la RMBA, Universidad Nacional del Sur, Argentina.
- COHRE, (2006): Desalojos en América Latina. Los casos en Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Programa de las Américas
- CUENYA, Beatriz (2004): "Fragmentos sociales", Editorial Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Derek Gregory y John Urry (compiladores), 1985: Relaciones sociales y estructuras espaciales, Macmillan, Londres.
- FELDER, Ruth (2005): "Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos", en HARVEY, D (2005), Breve Historia del Neoliberalismo, Akal.
- LOGIUDICE, Ana (2009c): "La política social en la crisis y en la poscrisis ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones a partir de la política social asistencial porteña", XXVII Congreso ALAS 2009. Latinoamérica interrogada, 31 de agosto a 4 de septiembre de 2009, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (editoras): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros el ajuste neoliberal, Editorial Prometo, Buenos Aires.
- FELDER, Ruth (2007): "Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en la Argentina", en Fernández, Arturo (editor), Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana", Editorial Prometo, Buenos Aires.
- HOUREST, Martín, "Hoy mas que nunca en Buenos Aires falta medio millón de viviendas", Buenos Aires para todos en Proyecto Sur, 2008.
- KORIA, Roberto, (12 de Mayo de 2009): Emergencia Habitacional en Buenos Aires, Revista Zoom.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 28 de diciembre de 1999, Ley 324.
- MOLINA, Sergio -Arq., "La traza de la ex au3: historia, marcos normativos, propuestas urbanísticas e intereses en disputa por la apropiación de la ciudad", Seminario Abierto, Instituto Gino Germani, 2 de Junio de 2009.
- O' DONNELL, Guillermo (1984): "Apuntes para una Teoría del Estado", en OSZLAK, Oscar (comp.), Teoría de la burocracia estatal, Buenos Aires, Paidós.
- OSZLAK, Oscar, (1978): Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, CEDES, VOL 3.
- OSZLAK, O., (1991): Merecer la Ciudad, Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires, Humanitas.
- OSZLAK y O'DONNELL, (1982): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo.
- PERALTA, Elena (2005), "Aceleración de la recuperación de la ex Au3 para hacer parques y casas", Clarín 27 de octubre.

RECUPERO, Andrea (2009), "Mauricio Construcciones", Revista Veintitrés, 14 de Mayo.

THWAITES REY, Mabel (1993a): "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en DOXA N°9-10, Buenos Aires.

_____ (2001a): Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los '90 (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación), Mimeo, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

_____ (2003b): "Qué Estado para qué proyecto de país", en Le monde Diplomatique, N° 50, Buenos Aires, agosto.

_____ (2003c): Repensando la estatidad. Apuntes para una transformación del Estado argentino. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, gobierno y administración: "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba.

_____ y LÓPEZ, Andrea (2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros el ajuste neoliberal, Editorial Prometo, Buenos Aires.

VVAA, (2007): Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Bs As, historias con desencuentros, Documento de trabajo 49, IIGG, Buenos Aires.

VVAA, (2004) Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en la Argentina, COHRE, Programa de las Américas

YUJNOVSKY, Oscar, (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Normas y decretos

Ley N°324 (1999), Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 28 de diciembre.

Ley N°1408 (2004), Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Julio.

Decreto 1611 (2005), Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, enero.

Ley 2076 (2006), Registro de familias habitantes de la traza de la ex Au 3 y veto del Jefe de Gobierno.

¹ Desde esta perspectiva se entiende por ciclo vital el periodo que incluye desde el contexto de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada, que enmarca la primera toma de posición estatal, el proceso de desarrollo de la cuestión y su resolución, que no implica la solución sustantiva de la problemática sino su salida de la agenda de cuestiones vigentes.

² La autopista 3 pretendía unir la ciudad de norte a sur, desde los barrios de Villa Urquiza a Pompeya. La política de construcción de autopistas y de conformación de una "ciudad arteria" tuvo que ver con el objetivo de destruir la ciudad como modelo industrial, atacando de esta forma a las clases trabajadoras y sus formas de organización, buscando un modelo de organización social que desarticulara la ciudad y los barrios, a la vez que implicaba una enorme transferencia de recursos hacia empresas constructoras privadas. Para profundizar acerca de los programas de construcción de autopistas de la última dictadura militar, enmarcados en un proyecto más amplio de re-ordenamiento urbano ver **Anexo I**.

³ En íntima relación con lo anterior, la vivienda es definida no como objeto físico susceptible de ser comprado y vendido en el mercado, sino como "*configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales*", en una configuración espacio-temporal determinada (Yujnovsky, 1984). Siguiendo a Fidel, (citado en Cuenya, 2004) aquello que se considera necesario para alcanzar un grado de habitabilidad adecuado varía históricamente, y esto requiere pensar la vivienda en relación a su contexto material y social (esto es, el hábitat), asociado a cambiantes correlaciones de fuerza sociales.

⁴ La ley 324 tiene como principal antecedente la sanción de la ley 8, promulgada en los primeros meses de 1998. La misma fija el establecimiento de una Comisión para el abordaje de una solución habitacional definitiva para los pobladores de la traza, acordada con los sectores sociales organizados y movilizados a

tal efecto, periodo durante el cual se ordena la suspensión de los desalojos (Versión taquigráfica, Ley N°8, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 1998). Esta ley se enmarca a su vez en la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promulgada en octubre de 1996, que en su artículo 31 reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado.

⁵ Ley N°324, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 28 de diciembre de 1999.

⁶ Secretaría de Medio ambiente y desarrollo regional; Secretaría de Planeamiento Urbano; Consejo del Plan Urbano Ambiental (de creación reciente).

⁸ Sin embargo, dicha construcción no se centró en vivienda social, y menos aún en los sectores de la ciudad más vulnerables, en vías de reducir el déficit habitacional, sino que prevalecieron las inversiones para viviendas de lujo y en barrios sobre todo de la zona norte (Koria, 2009).

⁹ Incluso en ese periodo de efervescencia social, en el intento de articular el conflicto de la AU3 con los conflictos políticos de la ciudad, los vecinos de la traza acercaron su problemática y participaron activamente en las asambleas populares del barrio.

¹⁰ Dicha emergencia fue prorrogada en el 2007 hasta octubre del 2010.

¹¹ En febrero de 2008 se nombra a la Arq. Godio a cargo de la Unidad, y a los 5 meses abandona el cargo por conflictos internos. Durante la casi totalidad de su periodo, hubo escasos avances en cuanto al programa. Luego de un periodo de acefalia y anormalidades, para el mes de agosto ya se encontraba en funciones el Dr. Carlos Regazzoni, aunque aun no efectivizado. Aclaremos en este punto que la toma de posiciones del estado contemplan acción u omisión. Esta actitud del Ejecutivo, de complejización y desarticulación de los mecanismos de interacción entre el estado y la sociedad civil, constituyeron políticas públicas estratégicas y claras definiciones políticas.

¹² Versión taquigráfica, Comisión de Vivienda, Control y Seguimiento de la ley 324, Junio de 2008.

¹³ Esta medida es reforzada por un amparo que también presenta el presidente de la Comisión de Vivienda, Facundo Di Filippo, de la Coalición Cívica.

¹⁴ Instituto Nacional Contra La Discriminación la Xenofobia y El Racismo

¹⁵ Versión taquigráfica, Comisión de Vivienda, Control y Seguimiento de la ley 324, Junio de 2008

¹⁶ Si bien los medios de comunicación no han cumplido un rol central en el desarrollo de la cuestión, dan cuenta de cómo se tematiza el conflicto de cara a la sociedad civil y a la opinión pública en general, condicionando la consideración por parte de la misma de los actores e intereses en disputa. Sobre todo el diario La Nación realiza una clara distinción entre los “ocupantes de la traza” y los vecinos del barrio, dando un estatus específico y clasificando solo a unos de propietarios legítimos. Diferente es la posición, en el diagnóstico y desarrollo de la cuestión, de Página 12.

¹⁷ También la ley 341, en un contexto de profunda crisis y de importantes procesos de organización de base, creo “*legitimidad de la acción pública local sectorial*” (VVAA, Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Bs As, historias con desencuentros, Documento de trabajo 49, IIGG, Buenos Aires, 2007, p.86), reconociendo a estos sectores a la vez que aprovechando las prácticas cooperativas como forma poco costosa de generar, desde las organizaciones sociales, valor público.

¹⁸ Versión taquigráfica, Comisión de Vivienda, Control y Seguimiento de la ley 324, Abril de 2009.

¹⁹ Versión taquigráfica, Comisión de Vivienda, Control y Seguimiento de la ley 324, Agosto de 2008

²⁰ Si bien el Estado es garante estructural de la relación social de dominación básica capitalista, no lo hace en tanto sujeto con racionalidad superior al resto de los actores. En su dimensión relacional, es expresión y condensación de relaciones de fuerza. Y en este sentido sostenemos que el rumbo que tomen determinadas políticas concretas debe examinarse a la luz de esta dinámica social, en la que el Estado se guía por criterios de racionalidad acotada en relación al curso de acción, las estrategias y las alianzas de otros actores.

²¹ Op. cit, nota 19.

²² En el último año en la Ciudad de Buenos Aires, un conjunto de sectores populares, con diferentes niveles de organización y estrategias, ha intentado la búsqueda de soluciones habitacionales definitivas, desplegando recursos de reclamo en distintas instancias y con variadas modalidades (acampes, tomas organizadas y espontáneas de terrenos, formación de cooperativas, etc).

²³ La sanción de la nueva Ley de Alquileres en 1977 rompió definitivamente con la legislación que hasta ese entonces, desde su vigencia en 1943, había regulado las relaciones entre inquilinos y propietarios. El dominio del libre juego de la oferta y la demanda en la fijación de los precios de las locaciones significaba un retroceso en cuanto a la protección de derechos de inquilinos. Su des-congelamiento significó sin duda una reducción del acceso a la vivienda de los sectores medios y bajos de la ciudad, sectores que en ausencia de regulación estatal quedaron absolutamente desamparados. El Nuevo Código de Planeamiento Urbano, promulgado en febrero de 1977, pautaba usos y utilidades del suelo de la ciudad. Establecía una reducción del volumen edificable en cada lote (bajos factores de ocupación del

suelo con la consiguiente suba de los precios de las viviendas), y una exigencia de superficie mayor para erigir edificios (en este sentido la construcción se destinó a residencias de mayor superficie, para una población de altos ingresos). Discursivamente el nuevo código tenía un trasfondo, de cara a la sociedad civil, profundamente modernizador y con pretensiones de neutralidad. La ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires, de ordenamiento territorial y uso del suelo, contribuyó a agravar las condiciones de vida de aquellos sectores desplazados por las políticas autoritarias de la Ciudad así como de los propios habitantes del conurbano, al imponer restricciones generales de intensidad y densidad de ocupación del suelo y sobre todo al establecer mayores requerimientos de infraestructura para la edificación sobre lotes sin construcción.

²⁴ Ley de locaciones urbanas, Nuevo Código de Planeamiento Urbano, Reforma del uso del suelo en la Provincia de Buenos Aires.

²⁵ Dichos importes no garantizaron el acceso a iguales condiciones de vivienda que antaño, en algunos casos debiendo buscar una solución habitacional por fuera de los límites de la metrópoli.

²⁶ Sobre todo el Centro Argentino de Ingenieros y la Sociedad Central de Arquitectos.

²⁷ Las mismas fueron inauguradas en diciembre de 1980, en plazos sorprendentes de ejecución.

²⁸ Cambios en el precio del dólar, suspensión de avales por parte de Nación, entre otros.