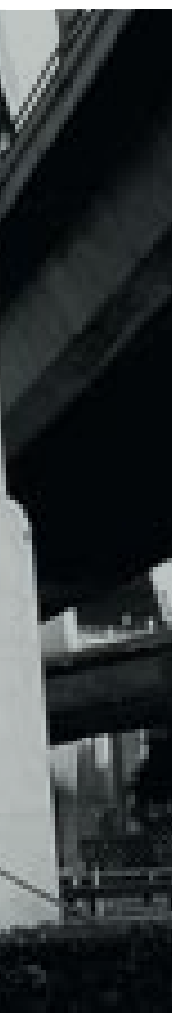


ESPACIO URBANO Y TIEMPO

LA TRAZA DE LA EX-AU3: HISTORIA DE UNA HERIDA ABIERTA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

[URBAN SPACE AND TIME. THE FORMER PLAN OF EX-AU3: HISTORY OF AN OPEN WOUND IN THE CITY OF BUENOS AIRES]



resumen_ En los años 1970, el intendente de la ciudad de Buenos Aires durante la dictadura militar impulsó un plan de autopistas que cortó sin anestesia el tejido edificado de la Capital Federal. La AU3 iba a atravesar la ciudad de norte a sur, se avanzó en la expropiación de un millar de inmuebles a lo largo de su traza, pero no se construyó. A partir de la recuperación del gobierno democrático y con el proyecto abandonado, los inmuebles expropiados comenzaron a ser objeto de ocupaciones. Recién en 1997, con la aprobación de la Constitución para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (autónoma en virtud de la reforma de la Constitución Nacional de 1995), se instala el problema de la traza ex AU3 como tema de agenda de la ciudad. Como resultado de un proceso de participación y consenso, en 1999 se sanciona la Ley 324, cuyo fin es dar resolución a este problema ya histórico.

La historia de la traza ex AU3 y su problemática permite entender cómo “irrumper” las políticas en los territorios dejando su impronta, su huella; la que permanece aun después de que pueda haber cambiado el modelo social, económico, espacial, que dio lugar a esas políticas.

En este caso esa huella es una herida, una fractura abierta en una ciudad, Buenos Aires, por una política territorial específica en un tiempo histórico concreto. Esa herida, después de casi 30 años y con todo un proceso puesto en marcha, aún no se ha podido restaurar.

A lo largo de todo este periodo las miradas sobre ella han sido diversas, acorde a los tiempos políticos, a los modelos de desarrollo que han prevalecido y, consecuentemente, las acciones o no acciones sobre esta franja urbana han dejado su impronta, generando nuevas apropiaciones y construyendo nuevas identidades.

palabras claves_ políticas territoriales | territorio | fractura urbana | hábitat popular

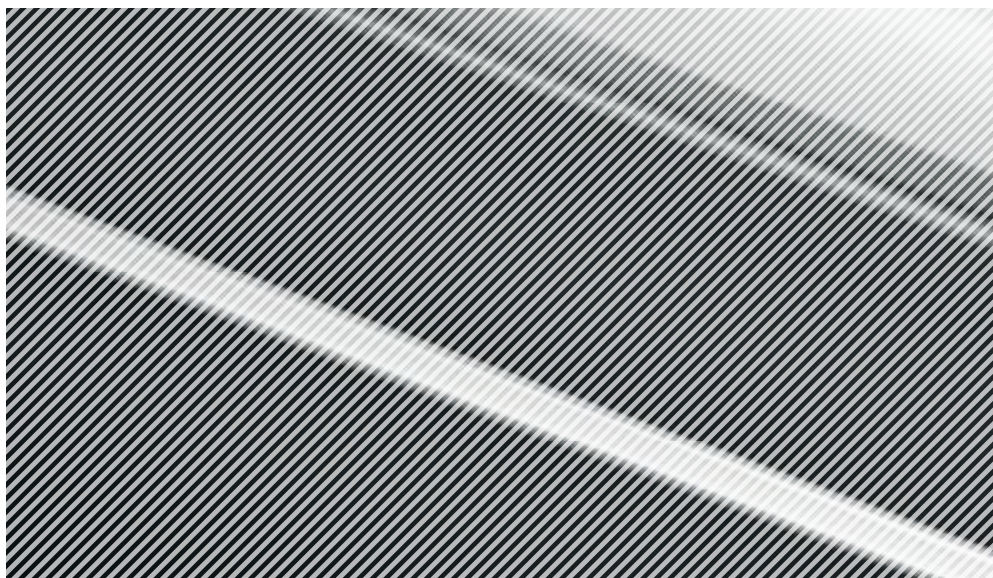
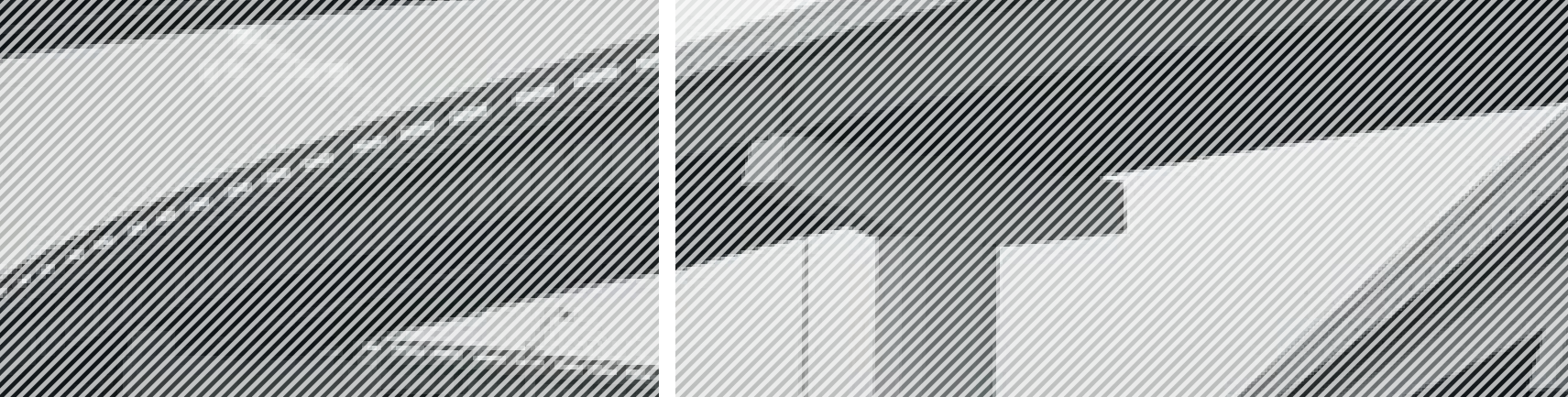
abstract_ During the 1970's and at the time of the military dictatorship, the mayor of the City of Buenos Aires initiated a plan for a highway that tore apart without consideration the closely knitted communities of the Federal Capital of Buenos Aires. The AU3 would run north to south through the city. Much advancement was made in seizing thousands of real estate properties throughout the area covered by the plan, but without any work being completed. With the return of the democratic government and with former projects long abandoned, expropriated real estate began to be unofficially occupied. Not until 1997, with the approval of the Constitution of the City of Buenos Aires (autonomous by virtue of the reformed National Constitution of 1995), did the AU3 plan as a city agenda item become a problem. In 1999, much deliberation and consensus resulted in an amendment to statute 324, which purpose was to resolve this now historical problem.

The history of the design of the former AU3 along with its attendant problems sheds light on our understanding of how governmental policy decisions leave a mark which can exist long after social, economic, and spatial location changes have replaced original policy decisions.

In this case the mark is in the way of a wound, an open fracture in a city – Buenos Aires, resulting from specific territorial policies in real historical time. Thirty years later, this wound, even with its recovery plan, has not yet been able to heal.

Throughout this long period, perspectives have been quite diverse, depending on the political climate, the prevailing development models, and activity and non-activity, leaving a legacy of new appropriations and building new identities.

keywords_ territorial policies | territory | urban fracture | popular habitat

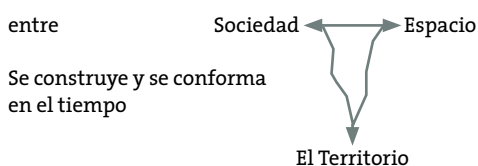


INTRODUCCIÓN El espacio, como dimensión de la totalidad en cada periodo histórico, adquiere una forma específica de acuerdo a las interacciones de los sistemas económico, ecológico y social. En cada momento histórico una sociedad concreta establece un cierto modelo de utilización de los recursos –lo que implica cierta racionalidad económica y política– y un cierto modelo de ocupación del espacio; es decir, una forma de apropiación del mismo.¹

Sin embargo, no puede decirse que existe una total transformación de una forma de organización del espacio en otra que le sucede. Estas formas no son excluyentes en el espacio ni en el tiempo, sus rasgos fundamentales no desaparecen; permanecen, se superponen, se entremezclan.

Así se va construyendo y conformando en cada momento histórico concreto el territorio. El territorio, espacio natural culturalmente apropiado y valorizado –simbólica y/o instrumentalmente– por los grupos humanos. El espacio, con una relación de anterioridad respecto al territorio, es un “campo de posibles”;² el territorio, como resultado de su apropiación y valorización mediante la representación y el trabajo es una construcción, inscrita en el campo del poder por las relaciones que pone en juego.

A partir de las relaciones



El concepto de territorio permite trascender las escalas –“viajar” entre lo global, lo nacional, lo local– e integrarlas comprensivamente. Territorio es un

país, un continente, una región, pero también un pueblo, una ciudad, el barrio, la calle. No obstante, podríamos distinguir dos tipos de territorios: los de la globalización que constituyen los más vastos, como los de los Estados-nación, los grupos regionales de países, el mundo; y los territorios próximos –la aldea, el pueblo, el barrio, el terruño, la ciudad– que conforman territorios identitarios en tanto dan cuenta de una identidad vívida, reflejo de la vida cotidiana, de los modos de vida del hoy, pero que contienen también la memoria, el patrimonio, las proyecciones.³

El tiempo de la ciudad no es el tiempo de la arquitectura: el tiempo de la ciudad es calibrado sobre el ritmo lento de la historia.

En ese ritmo lento, la política pública –en tanto “acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con alguna cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores”–⁴ juega un papel de gran impacto en el proceso de conformación de ese territorio, la ciudad. Esta intervención siempre supone cierta direccionalidad, una determinada orientación que será coherente con el modelo político, económico y social hegemónico en cada tiempo histórico, pero que afectará el futuro y dejará su impronta en la estructuración de la ciudad.

La historia de la traza ex AU₃ y su problemática permite entender cómo “irrumper” las políticas en los territorios, dejando su impronta, su huella; la que permanece aun después de que pueda haber cambiado el modelo social, económico, espacial que dio lugar a esas políticas.

En este caso esa huella es una herida, una fractura abierta en una ciudad, Buenos Aires, por una política territorial específica –el Plan de Autopistas del gobierno militar– en el marco general de los

estratos que provocó en toda la sociedad argentina el terrorismo de Estado.

Esa herida, después de casi 30 años y con todo un proceso puesto en marcha a partir de la recuperación de la democracia, aún no se ha podido restaurar. A lo largo de todo este tiempo las miradas sobre ella han sido diversas, acorde a los tiempos políticos, a los modelos de desarrollo que han prevalecido y, consecuentemente, las acciones o no acciones sobre esta franja urbana han dejado su impronta, generando nuevas apropiaciones y construyendo nuevas identidades.

LA HISTORIA: LOS MOMENTOS Y SUS POLÍTICAS

1977 | GOBIERNO MILITAR, PLAN DE AUTOPISTAS DE BUENOS AIRES En la política urbanística y territorial de la dictadura en la ciudad de Buenos Aires se pueden destacar tres dispositivos:

- El diseño de nuevas normas de ordenamiento del territorio, con la implementación en 1977 de un nuevo Código de Planeamiento para la Ciudad, absolutamente funcional a los intereses de la especulación inmobiliaria, y que hoy –aun con sucesivas modificaciones que no han revertido su concepción original– sigue vigente.
- El plan de erradicación de villas de emergencia, que redujo de manera violenta la población villera de la ciudad de 226.885 personas en 1976 (año del golpe de Estado) a 40.533 en 1981, y expulsó a la mayor parte de los erradicados a zonas marginales, sin condiciones ambientales mínimas de habitabilidad del conurbano bonaerense.
- El plan de construcción de autopistas, que preveía ocho autopistas elevadas que atravesarían la ciudad en todas las direcciones, apuntaba al uso progresivo del automóvil particular por sobre los sistemas del transporte público y favorecía el proceso de suburbanización de sectores de altos ingresos y revalorizaba el suelo urbano en determinadas áreas.

Estas medidas en conjunto provocaron el reordenamiento territorial en cuanto al uso y valorización del suelo urbano y la redistribución espacial de la población, con desplazamientos a peores condiciones de hábitat de los sectores populares. Implicaban un fuerte control social para imponer con toda la fuerza y la consiguiente violencia, el nuevo modelo de acumulación que el gobierno militar venía a instaurar. Más allá de los negocios vinculados a las faraónicas obras públicas y al renovado mercado inmobiliario, el objetivo del disciplinamiento social vino de la mano del control de la ciudad y del territorio. En ese sentido la ex AU3 es una muestra del modelo de ciudad excluyente y expulsiva que intentó implantar la dictadura.

La traza de la ex Autopista 3 recorría la ciudad de Buenos Aires de noroeste a sudeste, desde la avenida General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina en Pompeya, atravesando los barrios Belgrano, Villa Urquiza, Coghlan (de clase media y media alta), Chacarita, Villa Ortúzar, Colegiales, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera (mayoritariamente sectores medios), Parque Patricios y Nueva Pompeya (barrios más populares al sur de la ciudad). Durante 1977, se expropió y desalojó una franja importante de inmuebles, terrenos y edificios enteros.

Las expropiaciones afectaron principalmente las zonas residenciales de sectores medios y medios altos en la zona norte señalada, lo que provocó una primera fractura física del tejido urbano (Sector 6 y Sector 5 en plano).

Luego del Mundial de Fútbol de 1978, y por problemas de distinto orden –políticos, económicos–, el gobierno discontinúa el Plan de Autopistas, habiendo concretado hasta el momento la construcción de dos de ellas: la AU Perito Moreno y la AU 25 de Mayo.

Como resultado del empeoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población, el deterioro del empleo e ingresos, los desalojos producidos, se estrechan también las posibilidades de acceso habitacional, creando así las condiciones para la generación de nuevas formas de hábitat popular, como la ocupación de inmuebles y los asentamientos de tierras.

1983 | RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA_ A partir de la recuperación del gobierno democrático y con el proyecto de la AU3 abandonado, los inmuebles expropiados de la traza comienzan a ser objeto de ocupaciones.

Casi mil familias ocuparon tierras y viviendas de la traza, en general de alto costo, pero en condiciones de absoluta precariedad y hacinamiento.

La mayor concentración de los inmuebles ocupados se registró en el tramo norte ya señalado, originando una mayor fragmentación de este territorio y configurando áreas de convivencia de zonas residenciales de medio y alto valor con zonas en deterioro progresivo, con precariedad habitacional y pobreza extrema de la mayoría de las familias ocupantes. El deterioro que resulta de esta precariedad recae también sobre el espacio público, afecta las condiciones de vida de todos los vecinos y retrasa el desarrollo de los barrios que atraviesa.

Los pobladores comienzan a organizarse y en los años 1986-1987 cuentan ya con una instancia de organización como intermediaria entre el gobierno y las familias.

La estrategia de intervención del municipio en esta etapa fue la firma de convenios que permitían a los ocupantes permanecer por un año pagando un canon. Estos convenios se fueron prorrogando en el transcurso de la década.

LOS '90 | EL MODELO NEOLIBERAL_ El modelo neoliberal de los '90 somete la dinámica urbana a la lógica del mercado especulativo de tierras y en definitiva profundiza el modelo anterior produciendo mayor fragmentación y exclusión con los fenómenos de gentrificación, los barrios cerrados, etcétera.

En este periodo el proceso de ocupación de la traza se expande, avanzando sobre los terrenos y lotes disponibles con viviendas precarias. Esta situación fue generando la reacción de los sectores medios y medios altos que si bien no habían manifestado mayor oposición al proceso anterior, no quieren la proliferación de villas en su barrio. Es en esta etapa que los vecinos (“frentistas” de la traza) empiezan también a darse algún grado de organización y a presionar sobre el gobierno municipal para que se dé solución al problema.

Las 15 cuadras del tramo norte de la traza correspondiente al denominado Sector 6 –las únicas que habían sido totalmente expropiadas y demolidas– son transformadas en la Avenida Parque, una avenida con un ancho bulevar y carriles de dos vías a ambos lados que penetra el ejido capitalino atravesando la avenida General Paz para concluir a los 1.500 metros en una vía urbana secundaria, lo que genera aún más conflictos de tránsito y rupturas en esa zona de ingreso a la ciudad.

En este periodo cierra un primer ciclo de este extenso y dinámico proceso de definición de la traza ex AU3 como “problema” de la ciudad. Un segundo momento se relaciona con el proceso de discusión de la Constitución de la Ciudad y hasta el año 2000 en que se sanciona la Ley 324 destinada a resolverlo.

1997 | BUENOS AIRES CIUDAD AUTÓNOMA - CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD. LA VIVIENDA COMO DERECHO. LEYES EN CONSONANCIA_ En virtud de la reforma de la Constitución Nacional de 1995 que otorga autonomía a la ciudad de Buenos Aires, en 1997 se aprueba la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; una Constitución moderna, progresista, explícita en el reconocimiento de los derechos ciudadanos y que en materia de hábitat consigna en su artículo 31: “La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”.

Se inicia un nuevo ciclo institucional y se abre una estructura de oportunidad política para la organización de la traza. Se instala el problema de la traza ex AU3 como tema de agenda de la ciudad de Buenos Aires con el compromiso de las diferentes bancadas legislativas, del gobierno de la ciudad y de los propios pobladores y vecinos en definir el problema y generar propuestas de intervención pública para solucionarlo.

En este marco político institucional, como resultado de este proceso y luego de instancias legales, organizativas e institucionales intermedias, en 1999 se sanciona la Ley 324, cuyo fin es dar resolución al problema histórico de la traza.

La ley delinea el Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3 y crea una unidad ejecutora integrada por distintos organismos para su implementación. Con una concepción integral de abordaje del problema, los objetivos del programa son garantizar viviendas definitivas a los beneficia-

rios, reconstruir el tejido social y urbano, y recuperar el patrimonio de los inmuebles que comprenden la ex AU3, a través de tres componentes:

- Un Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana para valorizar el espacio público y la calidad barrial, por el que establecía un plazo de 180 días al Poder Ejecutivo para elaborar y presentar para su aprobación un Plan de Refuncionalización y Rezonificación Urbana de las 15 manzanas totalmente expropiadas del denominado Sector 5 de la traza, verdadera fractura urbana y social en la zona norte de la ciudad.
- También define instancias de audiencias públicas y consultas previas con el objetivo de lograr un proyecto consensuado entre los diversos sectores y actores involucrados.
- Un plan de soluciones habitacionales para garantizar la reinserción urbana y acompañar el desarrollo social de las familias que habitan en la traza, las que censadas se constituyen en beneficiarias del programa.

Contempla cuatro alternativas diferenciadas de solución habitacional, entre las que las familias beneficiarias deben optar: una línea de créditos sociales para comprar inmuebles fuera de la traza; la posibilidad de comprar el inmueble que habían ocupado (también con créditos a 25 ó 30 años), la construcción de vivienda nueva, ya sea llave en mano construida por el Estado o por el sistema de autogestión; y la autoconstrucción para familias de extrema pobreza, con cesión gratuita de terrenos y subsidio de materiales.

Un plan de recuperación patrimonial para movilizar los recursos que representan las propiedades públicas y así garantizar la viabilidad de todo el programa.

La Ley 324 se aprueba en 1999 y se promulga en el 2000. Se conforma la Unidad Ejecutora del Programa y comienzan a construirse algunos instrumentos para su ejecución. Pero la profunda crisis nacional que estalla con los acontecimientos de fines de 2001 y principios de 2002, condicionan a que el programa recién empiece a implementarse prácticamente cercano al 2003.

Un tercer momento se inicia entonces con la puesta en ejecución del Programa de Recuperación de la traza ex AU3 y se extiende hasta el presente, en que se abre un nuevo interrogante a partir del cambio de gobierno de la ciudad luego de las elecciones de fines de 2007.

2003 | IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL PROGRAMA A LA PAR DE LA CRISIS POLÍTICA EN LA CABA COMPONENTE URBANO_ El plazo de 180 días para la presentación ante la Legislatura del Proyecto de Rezonificación y Refuncionalización Urbana del Sector 5 de la traza ex AU3 nunca se cumplió.

A lo largo de todos estos años hubo diversos proyectos urbanos para el sector con grados disímiles de avance en el proceso de aprobación de acuerdo a lo establecido en la ley, pero ninguno de ellos llegó a instancias de aprobación. Es así como hoy, a siete años de promulgada la ley, aún no hay un proyecto para la recuperación urbana y social de estas 15 manzanas.

Hubo un primer proyecto del Ejecutivo que proponía una intervención de alta densidad con una tira continua de edificios de seis pisos de altura, que rompía con la trama barrial existente. Este proyecto fue rechazado y modificado en las instancias participativas y concluyó en un nuevo proyecto consensuado por los distintos actores,



Emprendimientos habitacionales manzanas ex-AU3
Fotos: Gentileza Norma Elena Taber

logrando estado legislativo con despacho de comisiones, pero la crisis política que afectó al gobierno de la ciudad a partir de la tragedia de Cromagnon, impidió que llegara a tratarse en el Recinto.

Proponía diversos dispositivos para “suturar” la fractura urbana y lograr la transversalidad del sector: completamiento de tejido, incorporando una nueva vialidad en estrecha relación con el tejido existente; tratamiento del espacio público, apoyando la transversalidad con un sector dedicado a equipamiento educativo y cultural, ritmo morfológico a partir de la repetición de distintas variantes relacionadas con las condiciones de tejido y lo que consideraba “oportunidades propias del sector”, concepto por el que se propone englobamiento de terrenos y tipologías en torre en algunas esquinas paradigmáticas, lo que también se traduce en densidades relativamente altas.

Hubo otros proyectos presentados en la Legislatura porteña, tales como una propuesta de parque lineal que atravesaba el conjunto de las manzanas afectadas en su tercio central, completado con parcelas destinadas a uso residencial, equipamiento educativo de escala comunal y reservas urbanas para actividades al aire libre de escuelas de la zona. O una propuesta de destinar íntegramente estas tierras para la creación de un espacio verde de escala zonal.

Las diversas propuestas sobre estas valiosas tierras de la ciudad de Buenos Aires expresan una posición respecto a qué destino, qué usos y cómo deben ser usados estos terrenos, que constituyen el área vacante más importante en la zona norte por su extensión, son de muy alto valor inmobiliario y patrimonio de todos los habitantes de la ciudad; todo lo cual los convierte en una oportunidad urbana por excelencia. ¿Cómo se aprovechará esta oportunidad para liberar al mercado especulativo ocho hectáreas para emprendimientos en torres country para sectores de altos ingresos como es tendencia hoy en la ciudad, para mejorar e incrementar espacio público urbano, para construir vivienda y hábitat popular, para proponer alternativas que armonicen los diversos intereses y potencialidades en una ciudad diversa y heterogénea? Esta interrogante aún no tiene respuesta y por lo tanto las diversas posibilidades están abiertas.

COMPONENTE HABITACIONAL_ En estos años el componente habitacional es el que alcanzó mayor grado de

implementación. Desde noviembre de 2001 en que comienza a implementarse el Plan de Soluciones Habitacionales y hasta fines de 2006, mediante las cuatro alternativas previstas en la ley, de las 938 familias beneficiarias que constituían el universo inicial de destino del programa, habían obtenido su solución habitacional definitiva 219 familias y estaban en proceso de ejecución (con distintos grados de avance) aproximadamente otras 500 familias. Esto significa que cerca del 80 por ciento de las familias beneficiarias tenía abordada la solución de su vivienda definitiva y más del 60 por ciento de ellas en alternativas dentro de la traza, preservando así el arraigo y la integración social. Lamentablemente en el último año y como efecto de la crisis política en la ciudad, este componente del programa también se ha visto frenado en su implementación.

No obstante los avatares y complejidades, la Ley 324 y el Programa ex AU3 expresan un intento de construcción de un modelo de ciudad inclusiva, diversa, heterogénea, en contraposición al modelo de ciudad fragmentada y expulsiva. Esto muestra que desde la dimensión local se pueden gestionar de forma articulada políticas de integración urbana, de mejoramiento del hábitat y de vivienda; superar concepciones limitadas en el abordaje del hábitat popular y apuntar íntegramente a la “construcción de ciudad”, en el sentido de construir ciudadanía.

El hecho de que varias de las alternativas de solución habitacional que se accionan preservan el arraigo de los habitantes, la integración con la comunidad y las redes sociales construidas a lo largo de los años, implica un sustento de la defensa del derecho a la ciudad para todos los habitantes.

Asimismo resulta de interés la participación activa de los diferentes actores involucrados en la problemática: los pobladores, sus organizaciones y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas. Particularmente el hecho de que las familias beneficiarias participen en la gestión de sus soluciones de vivienda, ya sea en forma colectiva o individual, desde la propia opción expresada por alguna de las alternativas de la ley, y también del proceso general de ejecución del programa.

Un factor crítico en la posibilidad de integración urbana lo constituye el valor del suelo. Su permanente incremento producto de la especulación inmobiliaria, lo convierte en factor determinante

en la exclusión y estratificación social del territorio. Por eso resulta interesante que desde el programa, se opere sobre esta variable fijando valor fiscal y no especulativo de mercado del terreno en el precio final de venta a las familias beneficiarias de las unidades de vivienda.

2007 | ELECCIONES LOCALES. NUEVO JEFE DE GOBIERNO EN LA CIUDAD_ Desde que la ciudad de Buenos Aires deviene autónoma y sus ciudadanos eligen por voto directo su jefe de gobierno, ha sido gobernada por sectores políticos englobados en lo que suele llamarse “progresismo”.

NORMA ELENA TABER_ Especialista en planificación regional y urbana, de la Universidad Politécnica de Szczecin, Polonia. Arquitecta, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina). Fue directora del Área Técnica de la Unidad Ejecutora del Programa de Recuperación de la traza de la ex AU3, Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente desarrolla tareas docentes e investigación en el área de urbanismo, en las universidades de Buenos Aires y San Juan, además de consultorías externas.

NORMA ELENA TABER_ Architect Specialist, Regional and Urban Planning, studied at Polytechnic University (Szczecin, Poland), School of Architecture (National University, San Juan, Argentina). Technical Director (formerly), AU3 Recovery Program Plan Implementing Unit (Ministry of Public Works, Buenos Aires (Argentina) City Management. Presently acting Professor and Researcher of Town Planning, Universities of Buenos Aires and San Juan -freelance consultant.

► CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. D. Foguelman y A. Brailovsky, “Ambiente y fases de desarrollo en Argentina”, en revista económica IADE, N° 37, 1979, Buenos Aires, Argentina.
2. G. Giménez, “Territorio, cultura e identidades. La región cultural”, citado por L. M. Cuervo en *Globalización y territorio*, Serie Gestión Pública N° 56, Cepal, julio de 2006, Santiago de Chile.
3. Es posible establecer paralelos entre estos conceptos de “territorios de la globalización” y “territorios identitarios” (también de G. Giménez en el artículo citado) con los conceptos de “espacio de los flujos” y “espacio de los lugares” de Manuel Castells en su ya clásico libro *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
4. O’Donell y Oszlak (1984).