

Mariela Paula Diaz y
María Cecilia Zapata
(Comps.)

LA RENOVACIÓN DISPUTADA

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

IMHICIHU



CONICET



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

IIGG GINO
GERMANI

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

La renovación disputada

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

La renovación disputada

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

Compilado por
Mariela Paula Diaz y María Cecilia Zapata



Zapata, María Cecilia

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

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4934-11-6

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

CDD 307.1416

-

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

Diseño y diagramación: Juan Pablo Lavagnino

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

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

ÍNDICE

| | |
|-----------------------|----|
| Comité académico..... | 9 |
| Agradecimientos..... | 11 |

APARTADO I: Aristas introductorias para pensar la transformación barrial

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

APARTADO II: Un conflicto con historia

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

APARTADO III: La “construcción” de un nuevo barrio

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

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

COMITÉ ACADÉMICO

Sonia Vidal-Koppmann

Investigadora Principal-CONICET (Argentina)
Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)

María Mercedes Di Virgilio

Investigadora Principal-CONICET (Argentina)
Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires)

Brenda Matossian

Investigadora Adjunta-CONICET (Argentina)
Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)

María Eugenia Goicoechea

Investigadora Asistente-CONICET (Argentina)
Universidad Nacional José C. Paz

Natalia Rongvaux Lerena

Becaria Posdoctoral-CONICET (Argentina)
Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)

CAPÍTULO 5

LEYES QUE CONSTRUYEN CIUDAD. LA PROPUESTA URBANÍSTICA DE LA LEY N°3.396/09

Por Mariela Paula Diaz, María Cecilia Zapata, Diego Aguilar y Octavio Fernández¹

Introducción

Tal como se detalló en otro capítulo de este libro, la Autopista 3 formaba parte de un mega proyecto —el Plan de Autopistas Urbanas— orientado a convertir a la ciudad de Buenos Aires en una metrópoli moderna y neoliberal. Por factibilidad política, económica y social, solo dos de las nueve autopistas planificadas por aquel entonces lograron concretarse durante el período dictatorial (las autopistas 25 de Mayo —AU1— y Perito Moreno —AU6—).

La Autopista 3 tenía por objetivo generar un corredor metropolitano, atravesando la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, en el barrio de Nueva Pompeya, cruzando los barrios de Belgrano, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Colegiales, Coghlan, Chacarita, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios. La construcción de dicha autopista nunca se concretó, pero alcanzaron a ejecutarse las obras preparatorias del proyecto, esto es: la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) “expropió unas 800 viviendas” (Pérez Ripossio, 2013: 1) de su traza², de las cuales solo los inmuebles del sector VI (entre Gral. Paz y Av. Congreso) fueron demolidos, quedando el resto (cerca de 713 viviendas) en condición de ociosos bajo propiedad estatal (fundamentalmente en los sectores

¹Con la colaboración de Aníbal Alejandro Quiroga.

²Gran parte de las familias propietarias expropiadas fueron indemnizadas por la MCBA. No así los inquilinos, quienes no recibieron ningún tipo de indemnización.

V y IV, entre Av. Congreso y Av. Juan B. Justo). Esta transformación, además de tener un fuerte impacto urbanístico, condujo a una profunda fractura del tejido social pre-existente que reconfiguró un conflicto que aún hoy persiste.

Con la recuperación del sistema democrático de los '80 y la grave crisis habitacional que afectaba a la Ciudad de Buenos Aires, se desplegó una política de *laissez faire* frente al fenómeno extendido de toma de inmuebles y edificios de dominio público que quedaron ociosos (Rodríguez, 2005) por antiguos propietarios e inquilinos y/o habitantes de la zona. Llegados los '90 y las políticas de tinte neoliberal a la ciudad, la Municipalidad de la Ciudad produjo un giro hacia una política de expulsión de sectores populares de aquellas zonas que representaban una buena localización y fuente de futura valorización inmobiliaria (aunque hubo un período corto —entre 1989 y 1992— de intento de diálogo con los ocupantes)³. En este marco, en 1993 y hacia finales del año 1994, los sectores IV y V de la traza fueron objeto de violentos desalojos sin ningún tipo de solución o alternativa habitacional para los desalojados (Rodríguez, 2005; Guevara, 2012).

Con la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, la sanción de una nueva Constitución (donde se incluyó el artículo 31 sobre hábitat) y la creación en su Legislatura de una Comisión de Vivienda de perfil aperturista hacia la participación social, se estableció un espacio multi-actoral que se planteó por trabajo formular una solución consensuada y definitiva para el conflicto de la ExAU3. El debate duró dos años, e intervinieron organizaciones sociales representantes de vecinos propietarios y frentistas⁴, ocupantes (aquellos que ocupaban de manera informal terrenos o viviendas expropiadas y/o abandonadas en donde se iba a construir la autopista), legisladores y funcionarios. El trabajo de esta comisión tuvo por resultado la sanción de la Ley N°8/98 que puso un freno a los desalojos en la zona, ordenó la realización de un censo que dio por resultados la permanencia de 1.050 familias residentes en inmuebles de propiedad estatal en la traza de la ExAU3 y dio lugar a la sanción de la Ley N°324 en el año 1999 (Rodríguez, 2005) que creó el Programa de Recuperación de la ExAU3, el cual proponía tres líneas de intervención para resolver de manera definitiva el conflicto⁵.

³ En la década de 1990, a nivel local, se sancionaron un conjunto de normativas en este sentido, pero que fundamentalmente priorizaron la utilización del suelo público para la explotación lucrativa. Algunos de ellos fueron los decretos N° 1.737/90 y N° 2.137/90, y posteriormente la Ley N° 24.146/96 (art.2) y su Decreto Reglamentario N° 776/93 (art. 7) (Rodríguez, 2005, p. 60).

⁴ Así se autodenominan los vecinos lindantes a la traza de la ExAU3.

⁵ 1) un Plan de Soluciones Habitacionales mediante cuatro alternativas (línea de crédito hipotecario, compra del inmueble intrusado, adjudicación de viviendas sociales

Específicamente en el sector V de la traza, la ley establecía que debía llevarse a cabo un proceso de rezonificación y reestructuración. Los avances de los subprogramas establecidos por la Ley N°324/99 fueron muy lentos y focalizados en el sector IV de la traza, pues en el sector V no se logró la construcción de un consenso multisectorial respecto al plan de urbanización para la zona. Estos desacuerdos habilitaron al Estado local para ir creando las condiciones necesarias para el desarrollo de un proceso de revalorización mercantil de la zona, y la norma jugó un papel fundamental en este sentido.

Es así que mediante el Decreto N°1.521/05 se estableció un sistema de desalojos de inmuebles localizados en el sector V en situación de supuesto “peligro edilicio” a través del pago de un subsidio no reintegrable para ocupantes de inmuebles en la traza que no habían sido contemplados como beneficiarios de la Ley N°324/99. En continuidad con esta medida, en el año 2008, con la sanción del Decreto N°1.165/08 se actualizaron los montos de los subsidios no reintegrables del decreto anterior y, en el artículo N°2, se incorporó la renuncia y desistimiento por parte de las familias del derecho a percibir créditos hipotecarios o subsidios habitacionales municipales. Estos decretos apuntaban a recuperar los codiciados terrenos del sector V de la traza que poseían un alto valor inmobiliario (Quiroga y Pérez Ripossio, 2015)⁶.

Estas medidas mostraron una fuerte resistencia por parte de los ocupantes y de organizaciones sociales barriales de base. Recién en diciembre de 2009, después de largas negociaciones y procesos de construcción de consensos, con la sanción de una nueva ley, la N°3396, se logró la introducción de los aspectos necesarios que habilitaron/facilitaron la rezonificación y reestructuración urbana de la zona.

El objetivo de este artículo es identificar y analizar los condicionantes normativos establecidos en la Ley 3.396 que pre-configuraron en el sector V de la

construidas por la entonces Comisión de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –GCBA– (actual Instituto de la Vivienda) y subsidios para el desarrollo de proyectos autogestionados de autoconstrucción) para que las familias ocupantes y beneficiarias censadas accedieran a una vivienda definitiva; 2) un Plan de Desarrollo y Recuperación Urbana para valorizar el espacio público y la calidad barrial; y 3) un Plan de Recuperación Patrimonial para movilizar los recursos que representan los inmuebles públicos (Ley N°324/99 y Anexos).

⁶ Vale señalar que en el año 2004 se sancionó la Ley N°1.408 de Emergencia Habitacional de la CABA por tres años con el fin de poner un freno a los desalojos. Por ende el Decreto N° 1.521/05 violó esta ley. A su vez, en el año 2007 la Ley de Emergencia Habitacional fue prorrogada por tres años (Ley N°2.472) y en el año 2009 el Decreto N° 9 vetó algunos de sus artículos (4, 5 y 6), promoviendo desalojos bajo ciertas condiciones. En 2010, la ley quedó sin efecto. En ese año además fue sancionada una nueva ley (N°3.654) que intentó prorrogarla, pero fue vetada por el Decreto N° 38/2011.

Traza de la ExAU3 un área renovable y gentrificable. Se indaga sobre los efectos que tuvo el cambio normativo de zonificación y la modificación de los usos del suelo en la zona en pos de impulsar en proceso de renovación en la zona. La hipótesis que orientó este trabajo es que ya en las mismas modificaciones urbanísticas introducidas por la Ley N° 3396, se busca configurar una tipología de reestructuración territorial que tiene por resultado procesos de renovación urbana con consecuencias gentrificadoras hacia la población ocupante de esas 14 manzanas. La contrastación de esta hipótesis de trabajo nos orientó hacia la comparación entre lo dispuesto formalmente en el Código de Planeamiento Urbano (en adelante, CPU) y las transformaciones territoriales recientes observables en el barrio a partir la promulgación de la Ley N° 3396. Teniendo en cuenta que el proceso de transformación barrial data de los últimos seis años, se pudo destacar la velocidad con la que actúa el Estado cuando se trata de promover las condiciones que hacen al desarrollo del capital privado.

La estrategia metodológica utilizada fue de tipo cualitativa. Se utilizó “un multimétodo focalizado, que involucre un acercamiento interpretativo y naturalista a su objeto de estudio” (Denzin y Lincoln, 1994, p. 2). Las fuentes de información primaria que alimentaron el análisis fueron entrevistas en profundidad a informantes claves (ex funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo local vinculados al conflicto), observaciones colectivas (del equipo de investigación) no participantes en el barrio realizadas en julio de 2016 y mayo de 2018 (tomando registro mediante notas de campo, fotografías y georreferenciación) que tuvo por resultado la confección de un mapeo colectivo de las transformaciones urbanas acontecidas en las 14 manzanas bajo estudio. Estos datos fueron procesados a través del programa GIS⁷, lo que permitió la construcción de mapas que visibilizaron el estado real de las 14 manzanas que hacen a la traza tras la sanción y ejecución de la Ley N°3.396/09 y su comparativo con la cartografía oficial. El abordaje longitudinal que habilitó dos trabajos de campo realizados con diferencia de dos años permitió captar el carácter procesual de la renovación. Los resultados del mapeo colectivo asumieron un carácter crucial para el análisis ya que la cartografía oficial no resultó suficiente para captar un proceso que se encuentra en permanente transformación. Asimismo, la estrategia metodológica adoptada tuvo por propósito resolver las diferencias o inconsistencias que se verificó entre lo estatuido formalmente y la realidad territorial, dada su complejidad. Además, se efectuó la revisión de fuentes secundarias, tales como normativas e informes de organismos públicos y privados así como datos georreferenciados del CPU.

⁷Los Sistemas de Información Geográfica (SIG o GIS en sus iniciales en inglés) son sistemas computacionales capaces de capturar, almacenar, analizar y mostrar información geográficamente referenciada.

El análisis de los datos provenientes de diversas fuentes fue posible mediante una estrategia triangulada y se definieron dimensiones de análisis desprendidas de los objetivos de investigación para efectuar un análisis temático de resultados. Esta técnica permitió analizar los datos y reorganizarlos en categorías que facilitaron su interpretación (Maxwell, 1996). Además habilitó un análisis de tipo comparativo de los cambios de zonificación y usos estipulados para el sector V de la traza a partir de la cartografía existente, previa y posterior a las modificaciones normativas y el relevamiento de campo (realizado en junio de 2016 y actualizado en mayo 2018), a fin de evaluar cómo los cambios parcelarios impactaron en la transformación urbana barrial⁸.

Por último, al tratarse de un fenómeno urbano y social en proceso, se exploró la relación entre lo estatuido formalmente en la normativa y las transformaciones reales que están sucediendo en este barrio, pues se verificaron situaciones que obstaculizan el proceso de renovación impulsado por la normativa. A continuación se presentan los principales resultados, seguidos de unas reflexiones finales.

Referencias teóricas: Renovación y gentrificación

Como se viene argumentando hasta aquí, la traza de la ExAU3 viene siendo objeto de sucesivos intentos estatales de intervención urbana orientada a la renovación de la zona que, como se quiere demostrar, en su materialización conllevaron consecuencias gentrificadoras. Retomando los debates teórico-conceptuales introducidos al principio de este libro (ver capítulo 1) y recuperando a Herzer (2008), la gentrificación conlleva procesos que producen el reemplazo de la clase trabajadora de los barrios centrales o pericentrales de la ciudad por otros sectores y actividades destinados a clases medias y altas. El concepto gentrificación es la traducción al castellano del término en inglés *gentrification*, acuñado en Gran Bretaña por la socióloga Ruth Glass (1964). Los académicos franceses lo denominan “aburguesamiento” y en España además se utilizan las nociones de “recualificación social” / “elitización residencial” / “aristocratización” (Lees, 2012, p. 158). Este fenómeno se produce a la par de un proceso de renovación urbana que genera un incremento en el valor del suelo, altera el ambiente construido y emerge un nuevo estilo de vida urbana. Ante el debate teórico acerca de estos conceptos, en este capítulo se opta por plantear la existencia en el barrio de un tipo de renovación urbana con consecuencias

⁸En algunos momentos del relato se recurre a ejemplificar con el caso de la manzana 104 (emplazada entre las calles Av. Olazábal, Donado, Mendoza y Holmberg) ya que funciona como caso típico de las principales transformaciones actuales.

gentrificadoras. Por consiguiente, en este capítulo se deja abierta la reflexión sobre la posibilidad de otro tipo de renovación sin desplazamiento poblacional.

En síntesis, en nuestro caso de estudio se pueden nombrar dos elementos que estructuran este proceso. En primer lugar, implica una renovación urbana, es decir una revitalización/rehabilitación de los componentes físicos, comerciales y sociales de áreas centrales o pericentrales degradadas en contextos históricos particulares (que varían según países). Al mismo tiempo, sus consecuencias gentrificadoras se ponen de manifiesto en tanto 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 (Herzer, 2008)⁹. Incluso esta última autora argumentó que la gentrificación pareciera ser una tendencia de un grupo de los sectores medios, de los más jóvenes, profesionales, de familias pequeñas (poco numerosas, matrimonios con pocos hijos, que trabajan).

La renovación en sociedades capitalistas incluye un proceso de especulación inmobiliaria que puede estar acompañada (aunque no es condición necesaria) por un desplazamiento poblacional (gentrificación) en tanto conlleva un cambio en la estratificación social del territorio en cuestión generando nuevas desigualdades socio-territoriales. Especialmente en América Latina y bajo el neoliberalismo, diferentes autores (Stébé y Hervé, 2011, Smith, 2013; Janoschka, 2015; Jaramillo, 2015, Lees y Ley, 2008) enfatizan al Estado como el agente renovador/gentificador 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) que despliega en el territorio una estrategia con fuerte sesgo privatizador (Ciccolella, 2011). Cabe destacar que el Estado interviene a través de distintas modalidades tales como marcos normativos, políticas concretas en el territorio, programas, planes y proyectos (Rodríguez, 2005; Di Virgilio, Arqueros Mejica, Guevara, 2011).

Recuperando las nociones de Harvey (2004), el Estado bajo el modelo de acumulación neoliberal se convirtió no solo en garante de la acumulación por explotación sino también de la acumulación por desposesión. De esta manera, se despojó a la clase trabajadora y a los sectores populares de las condiciones materiales que hacen al Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1969). En otras palabras, las intervenciones estatales que impulsan la renovación urbana forman parte de un modelo de gobernanza plenamente neoliberal (Lees, 2012), que ubica a

⁹ Como se mencionó anteriormente en este libro, retomando autores como Herzer (2008), Glass (1964), Lees et al (2008) y Janoschka, Sequera y Salinas (2013) el carácter de clase es intrínseco a los procesos de gentrificación. De este modo, no es posible analizar las transformaciones desplegadas a nivel espacio-territorial en desconexión con las transformaciones en el mundo del trabajo (Waqquant, 2007).

la lógica de la ganancia —al capital privado— en el centro de la planificación urbana y a merced del desarrollo de una dinámica neoliberal de producción de ciudad (De Mattos, 2002).

De esto último se desprende, entonces, que no depende de la mera voluntad de las clases de elevado nivel socioeconómico la “reconquista” o “recuperación” de las áreas de relativa centralidad. Por el contrario, el Estado desarrolla un rol facilitador de dicho proceso. Esto se hizo evidente en nuestro caso de estudio, pues solo con la decisión política de recuperar la zona de la traza, los sectores de mayor nivel socioeconómico se reapropiaron de una franja del barrio “perdida” y degradada como consecuencia de la construcción inconclusa de la autopista.

Por consiguiente, existen diversas características que permiten que un área sea “gentrificable” (Díaz Parra, 2004): la disponibilidad de espacio, las bajas densidades, la diferencia en cuanto al precio del suelo y su valor potencial¹⁰, el deterioro de la zona, los atractivos como la centralidad o la cercanía a las áreas céntricas, la presencia de población dispuesta a mudarse, entre otras. No obstante, no puede soslayarse la importancia del rol del Estado en este proceso y en forma particular de las normativas ejecutadas (Amado, 2013), en término de estrategias/herramientas acuñadas por este actor para el despliegue de la transformación urbana. En otras palabras, las políticas estatales neoliberales desplegadas en el territorio, y específicamente las transformaciones de los Códigos de Planeamiento Urbano o de zonificación, preparan a la ciudad para el despliegue de procesos de renovación y gentrificación o crean las oportunidades de rentabilidad económica para inversores privados (Janoschka, 2015; López Morales, 2015)¹¹.

La política pública cuando se adapta a la lógica del capital ejerce una planificación urbana de manera tal que se opone al Derecho a la Ciudad, concepto acuñado por Lefebvre (1969), que en síntesis alude a un uso democrático y colectivo del territorio. No obstante, la ciudad es el lugar y al mismo tiempo

¹⁰ Desde la perspectiva de la oferta se pueden señalar los estudios de Neil Smith (2013) acerca de la teoría del Rent Gap: La brecha entre la renta capitalizada del suelo y la renta potencial se ensancha de tal manera que crea las condiciones económicas para la reinversión de capital de esas zonas degradadas centrales o pericentrales.

¹¹ Por ejemplo, este modelo de ciudad neoliberal se plasmó en la normativa mediante el nuevo Código de Planeamiento Urbano (Ley N° 449/00) y en el Plan Urbano Ambiental (PUA) (Ley N° 2930/08). En el primero, entre otras tantas indicaciones, se consagró a la zona sur de la ciudad como un “área de desarrollo primario” y además se establecieron “áreas de renovación urbana”; por su parte el PUA busca posicionar a la ciudad de Buenos Aires en la red de ciudades globales a partir de la generación de condiciones de competitividad global (Zapata, 2017).

objeto de lucha de distintos sectores sociales. Por lo que tanto la norma como su aplicación dependen —en parte— de las relaciones de fuerza presentes en el seno de una sociedad histórica determinada.

Estas relaciones de fuerza son las que imperan —por lo menos en la actualidad— en el caso de la ExAU3, donde a partir de la Ley N°3.396/09 se impulsan cambios de zonificación en el barrio, que si bien cuentan con el consenso de los frentistas, generan conflictos entre los ocupantes.

Condiciones que construyen un área gentrificable

El componente urbano de la Ley N°3.396/09 estableció ciertas modificaciones al código de zonificación de las 14 manzanas que componen el barrio DoHo como primera estrategia de recuperación de la zona.

Con anterioridad a la sanción de la norma, las 14 manzanas que en la actualidad componen el barrio DoHo estaban afectadas a dos tipos de zonificación: casi el 50% de las manzanas estaba afectada a una zonificación RUA (zonas de renovación urbana linderas a autopistas urbanas (CPU, 2013) y el 50% restante a una tipología R2b1 (zonas de carácter residencial similar a las R2a (con densidad de ocupación alta) con menor intensidad de ocupación total (CPU, 2013). Tras la sanción de la Ley N°3.396/09, estas manzanas quedaron afectadas al distrito U38, que establece preservar conjuntos urbanos de características diferenciales y ser objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación, subdivisión del suelo y plástica urbana (CPU, 2013).

Ahora bien, los cambios de zonificación afectaron sólo a una parte de las manzanas (salvo una que es afectada en su totalidad), impulsando un proceso de renovación que se despliega de manera focalizada, pero también generando un desarrollo urbanístico desigual por manzana. Pues donde antes había manzanas enteras con viviendas “tomadas u ocupadas informalmente” y terrenos baldíos producto de las expropiaciones y demoliciones que conllevó la construcción frustrada de la Autopista 3, ahora en un área de esa manzana emergen grandes emprendimientos inmobiliarios con amenities (piscina, gimnasio, laundry, solárium, cocheras etc.) o edificios sin amenities, que implican —a simple vista— una densificación de las parcelas objeto del proceso de renovación.

A partir de la Ley N°3.396/09, las 14 manzanas de la traza se convirtieron en manzanas mixtas con algunas parcelas afectadas a la antigua zonificación (de viviendas de bajas alturas y densidades, de estilo PH —propiedad horizontal— de pocas familias), y otras tantas parcelas identificadas con la nueva zonificación (de nuevas edificaciones de departamentos de 1, 2 —fundamen-

talmente— y de 3 ambientes en 4 o 5 plantas, la mayoría de ellos con amenities diversas, densificando la cantidad de familias por parcela).

Este proceso de renovación barrial se encuentra en proceso, ya que algunas parcelas se encuentran con obras finalizadas, otras con obras por iniciar y otras con obras en proceso de construcción. Pero más allá del estado de avance en el que se encuentren, este proceso muestra sus raíces hace antaño. Ya el Código de Edificación de 1940 establecía usos de carácter residencial para el sector V de la traza. Esta caracterización se denominó R (residencial¹²) y afectó la zonificación de áreas predominantemente constituidas por casas, departamentos y pocos comercios de equipamiento básico con media/baja densidad y con poca intensidad de ocupación total. Luego se fueron incorporando variantes al nomenclador R según la densidad de ocupación.

En el año 1977, con la propuesta del Plan de Autopistas Urbanas, se modificó lo que hasta entonces era solamente el Código de Edificación y se creó el Código de Planeamiento Urbano (CPU). Este último mantiene para este sector de la ciudad los parámetros de la zonificación residencial R2b¹³, pero modifica un sector específico de las manzanas correspondiente al trazado de la Autopista 3, y lo denomina RUA (que significa —como se dijo anteriormente— área de renovación urbana linderas a autopistas) (CPU, 2013).

Las parcelas afectadas al distrito RUA se ubicaban en las zonas longitudinales linderas a las trazas de las autopistas, destinadas a localizar en ellas usos comerciales, de equipamiento y de servicios a escala vecinal, compatibles con el uso vial de la autopista y los usos dominantes del distrito adyacente —en este caso el R2b1— (CPU, 2013).

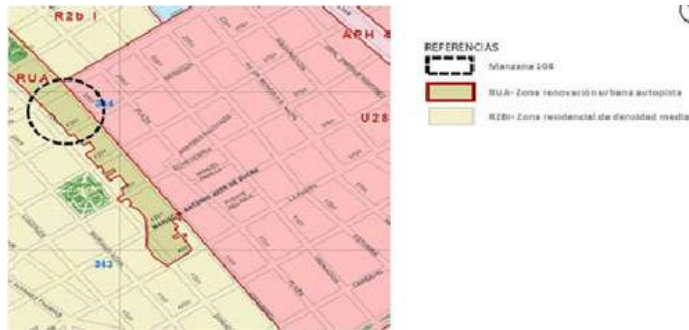
Los usos permitidos tenían en cuenta el porcentaje de afectación de la parcela. En aquellas parcelas con un 50% o más de su superficie afectada por la zona RUA se permitían los mismos usos que para el Distrito E3¹⁴, una zonificación que habilitaba usos mixtos y equipamientos de mediana escala; salvo que se destinasen para los rubros Residencia, Educación y Sanidad que quedaban prohibidos en las nuevas edificaciones (CPU, 2013). En parcelas RUA se admitía solo una vivienda unifamiliar complementaria del uso o usos principales, siempre que no tuviera más de 91 m² de superficie total. En cambio, en parcelas con menos del 50% de su superficie afectada por la zona RUA, podía optarse por

¹² Se considera de uso residencial a todas aquellas parcelas que sirven para proporcionar alojamiento permanente o transitorio a las personas (CPU, 2013).

¹³ Los usos permitidos del distrito R2b son todos aquellos que incorporen vivienda y equipamiento de pequeña escala, como comercios minoristas a modo de complemento.

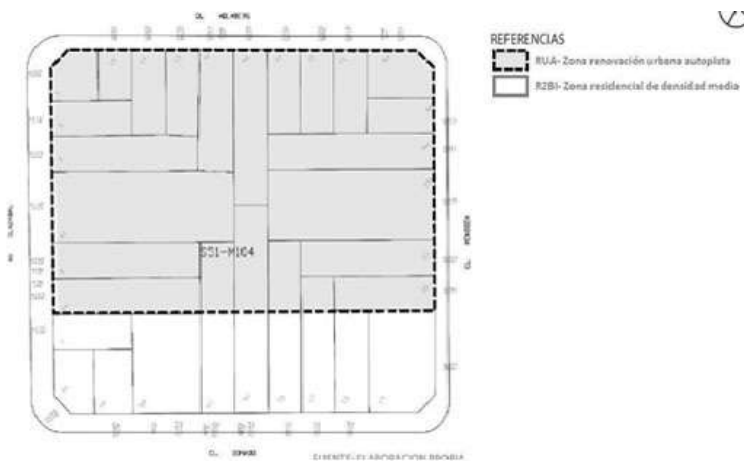
¹⁴ Se trata de equipamiento local, es decir, de zonas destinadas a la localización de usos de servicio de las áreas residenciales próximas y que por las características de las actividades permitidas, admiten la coexistencia del uso residencial (CPU, 2013).

los usos permitidos para esta zona o para el distrito adyacente, en este caso el R2b1 (CPU, 2013). En las siguientes imágenes (1 y 2) se visualiza la implicancia del CPU (anterior a la Ley N°3.396/09) en la traza analizada, tomando como referencia la manzana 104 de la traza para ejemplificar.



Mapa 1. CPU anterior a la Ley N°3.396/09. Barrio Parque Donado-Holmberg. Distrito RUA

Fuente: Elaboración propia en base a CPU, 2006 y Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gov.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

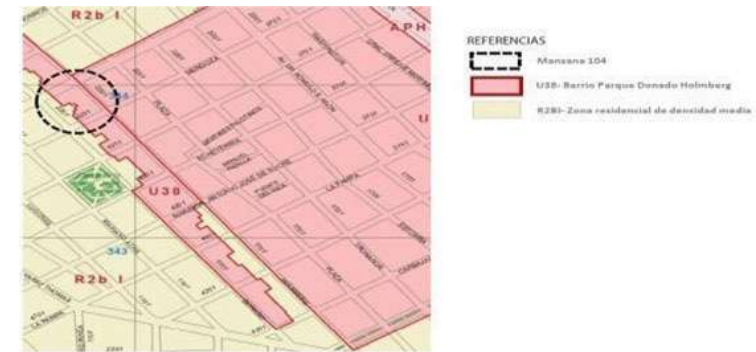


Mapa 2. CPU anterior a la Ley N°3.396/2009. Barrio Parque Donado-Holmberg. Distrito RUA. Manzana 104

Fuente: Elaboración propia en base a CPU, 2006

Como se observa en las imágenes anteriores, la mayoría de las parcelas de las manzanas por donde cruzaría la vieja autopista quedaron afectadas a una zonificación RUA, las cuales –vale recordar– pertenecían al dominio público de la ciudad de Buenos Aires tras la expropiación de las mismas para el proyecto de autopista, y el resto se hallaba en zona R2b1 bajo dominio privado. Como se puede ver con mayor detalle en el caso específico de la manzana 104 –en la Mapa 2- la mayoría de las parcelas de la manzana se encuentran en zona de renovación por autopista. Será sobre estas manzanas que se intervendrá más adelante.

A partir de la Ley N°3.396, el dibujo del nuevo distrito U38 se realizó sobre la base del anterior distrito RUA, salvo para un sector de dos manzanas que va desde la calle La Pampa hasta Carbajal, donde incluso tomó parcelas del distrito R2b1. Esta franja de parcelas pasaron a ser zonificación U38, y por lo tanto pasaron a ser parcelas objeto del proceso de renovación imperante en la zona (Mapa 3). Pues, el destino de estas parcelas sería la subasta pública para la posterior inversión inmobiliaria del sector privado.



Mapa 3. CPU año 2009/2016, posterior a Ley N°3.396/09. Barrio Parque Donado-Holmberg. Distrito U38.

Fuente: Elaboración propia en base a CPU, 2010 y Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gov.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

El diferencial de la zonificación entre la normativa antigua y la nueva (impulsada por la Ley N°3.396/09) muestra con claridad el modo en que una gran cantidad de terrenos se convirtió automáticamente en objeto de especulación inmobiliaria. Esto se debió, además de al cambio de la zonificación de una gran cantidad de parcelas localizadas entre las Av. Congreso y Av. De Los Incas, a la eliminación de la avenida central con boulevard de acceso rápido con la pro-

yeción de una senda parquizada de 10 metros de ancho de manera alternada sobre Donado y sobre Holmberg.

El perfil edificable del nuevo código U38 es en apariencia muy parecido al del distrito R2b1, pero en los valores de constructividad totales de cada parcela es donde se aprecia el aumento de la densificación parcelaria y la estrategia urbanística de impulso al proceso de renovación barrial. Para explicar esto en detalle cabe señalar que la capacidad constructiva tiene que ver con un factor que está en estrecha relación con la superficie del terreno, el Factor de Ocupación Total (FOT). Es un número que multiplicado por la superficie del terreno nos indica cuantos metros cuadrados son construibles en la superficie de ese lote. Para el caso de la zonificación anterior a la Ley N°3.396/09 (distrito RUA) y el distrito de zonificación R2b1 el FOT es de 1.6 (CPU, 2013). Esto determina que para una parcela de 100 m² solo se podía construir una superficie máxima de 160 m².

La Ley N°3.396/09 elimina para las parcelas afectadas a la zonificación U38 un FOT máximo, es decir prescinde de un valor numérico preestablecido que limite la capacidad constructiva hacia el interior del terreno¹⁵. Lo que propone, en cambio, es un factor de ocupación total variable y determinado por una volumetría teórica máxima para cada parcela. Con esta modificación, la capacidad constructiva ahora está relacionada con: la superficie edificable, la altura sobre la línea de edificación oficial, los retiros de los pisos superiores y la distancia hacia los fondos del terreno. La eliminación del FOT fijo habilita el relleno de todos los metros cuadrados posibles para cada perfil edificable. El Cuadro 1, que se presenta a continuación, permite observar que un FOT variable habilita una capacidad constructiva considerablemente mayor que el fijado para zona R2B1 (que era de 1.6). En reglas generales, esto permite entonces construir sobre la parcela un mínimo de 4 pisos 1 retirado, pero como se verá en algunos ejemplos de obras en construcción, el parámetro de la altura permitida para cada manzana es el que realmente incide en la cantidad de superficie máxima construida. Esto tiene como consecuencia en los proyectos un aprovechamiento total de los metros cuadrados a construir dentro de la carpa morfológica, incrementando los metros cuadrados objeto de oportunidades de rentabilidad económica para inversores privados.

Nuestros relevamientos permitieron verificar que, tras las modificaciones introducidas por la Ley N°3.396/09, las decisiones de construcción quedaron ligadas a una lógica de maximización de ganancias por sobre una lógica de uso de la viviendas. Los nuevos proyectos arquitectónicos desplegados en la

¹⁵ Existen otras normativas urbanas que no fueron modificadas por la Ley N°3.396/09 que establecen las características constructivas de la zona, como por ejemplo, alturas máximas por manzanas, etc.

zona mostraron que no hubo un aprovechamiento de este incremento de metros cuadrados en la construcción de unidades de viviendas más cómodas para las familias, sino que se están construyendo grandes emprendimientos urbanos de una gran cantidad de departamentos monoambientes, 1 y 2 ambientes y en pocos casos de 3 ambientes, con amenities destinados a un perfil de familias bien distinto al residente antiguo de la traza.

| Dirección | Distrito zonificación | Altura total permitida (m) | Superficie del terreno (m ²) | Superficie construible con R2B1 F.O.T. 1.6 (m ²) | Superficie construible con U38 (m ²) | F.O.T. libre adoptado |
|-------------------------|-----------------------|----------------------------|--|--|--|-----------------------|
| Donado n° 1971 | U38 | 15 | 1653.32 | 2645.31 | 7117.46 | 4.30 |
| Nahuel huapi n° 4220/60 | U38 | 17.51 | 2377.59 | 3804.14 | 11220.19 | 4.72 |
| Holmberg n° 1932/38 | U38 | 15.45 | 2563.16 | 4101.06 | 9148.14 | 3.56 |
| Holmberg n° 2004/50 | U38 | 20.51 | 1520.61 | 2432.98 | 6274.98 | 4.13 |
| Echeverría n° 4210 | U38 | 15.45 | 757.46 | 1211.94 | 4587.75 | 6.00 |
| Holmberg n° 2068 | U38 | 19.26 | 1906.75 | 3050.8 | 7621 | 4.00 |

Cuadro 1. Comparativo de la capacidad constructiva con los nuevos indicadores urbanísticos del Distrito U38 en obras de emprendimientos inmobiliarios desplegados en el nuevo Barrio DoHo.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de carteles de obras. Mayo 2018.

Mientras en el antiguo barrio, con el viejo código urbanístico, en dos o tres parcelas vivían unas pocas familias, en el DoHo, con el nuevo código, se promueve un fuerte proceso de densificación a partir de la construcción de una mayor cantidad de unidades habitacionales de pequeño tamaño, con a su vez comodidades colectivas que apuntan a un cambio de perfil socio-económico en la población destinataria.

Lo que se plantea con esta nueva zonificación, es una escala de constructividad de altura media con amenities de categoría, con espacio público con ciclovías, sendas deportivas y parquización (calle de convivencia), como continuidad a un sistema de parques ubicado más al norte (sector VI de la traza). Estas modificaciones tienen un fuerte impacto a escala territorial ya que repercuten en una transformación estética del barrio, pero también como hipótesis se plantea un probable impacto en el cambio de perfil de los sectores medios que “recupe-

ran/reconquistan” el barrio a partir de un incipiente proceso de gentrificación. Pues ya no se trataría ni de los sectores populares asentados en la traza ni de un sector medio tradicional —habitual en el barrio—, sino de un sector medio con un nuevo perfil profesional asociado a la llamada “industria creativa”, de familias monoparentales o de pocos integrantes, con cierta capacidad adquisitiva y un estilo “moderno” de vida. De hecho, es a este tipo de perfil que están orientadas las nuevas narrativas construidas en torno al DoHo (ver Capítulo 7).

El proyecto del barrio DoHo estableció que todas las parcelas de dominio público ubicadas en la traza fueran rematadas mediante subastas públicas para la consolidación de un fondo que costeara las obras de acondicionamiento de infraestructura social y urbanas necesarias para el proceso de renovación barrial (incluyendo la construcción de viviendas sociales). La justificación de la necesidad de coordinación entre la acción pública y la privada postula como principal argumento de parte del gobierno el desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires de manera tal que no genere una carga fiscal adicional para los vecinos, sino que se trate de proyectos autosustentables económicamente (SSPLAN, 2010). No obstante, este argumento esconde el desplazamiento indirecto de población que trae aparejado.

También se estableció como factor determinante el aprovechamiento de los lotes vacantes de dominio público para la captura de los procesos de valorización urbana. Como fue explicado en el apartado teórico, el proyecto de intervención estatal coloca al capital privado como el protagonista de la planificación urbana. Para lograr una valorización del área degradada por la obra inconclusa de la ex autopista y potenciar las ventajas del territorio, previo a la subasta pública, se efectuó una intervención estatal directa sobre el barrio orientada a mejorar las condiciones del hábitat (instalación de luminarias, construcción de plazas, asfalto de calles, mejoramiento de veredas, etc.).

Pero sin esto ser suficiente, para el despliegue de este proceso de renovación no solo se recurrió a la modificación de normativa urbana específica que satisficiera la necesidad de inversión del capital privado y se acondicionó el barrio en materia de infraestructura, sino que también —de cara a las subastas públicas— se verificó un proceso de unificación parcelario que habilitó proyectos constructivos de mayor envergadura. Es decir, la ampliación de la dimensión de los terrenos hizo más atractiva la inversión inmobiliaria y, además, prefiguró el perfil del oferente de la subasta pública. Si bien antes una familia podía acceder a la compra de una parcela pequeña ya sea a partir de ahorros o un crédito hipotecario, tras la unificación parcelaria solo podrán acceder a las subastas aquellos que cuenten con un significativo capital monetario que les permita realizar semejante inversión (de suelo y obra), en la mayoría de los casos desarrolladores inmobiliarios o empresas constructoras de distinto tipo. De esta manera, la valorización del suelo se transformó en un instrumento clave

para el proceso de transformación de la zona. Pues efectivamente, a partir de información aportada por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2014), pudimos comprobar que gran parte de los beneficiarios de las subastas han sido algunas empresas constructoras y/o desarrolladores inmobiliarios, que incluso lograron hacerse de todos los lotes ofrecidos en una misma manzana. Mientras las subastas se realizan en pesos argentinos, los desarrolladores están vendiendo los inmuebles ya construidos a precio dólar. Un inversionista entrevistado cotizó a 5 mil dólares el metro cuadrado en la zona en junio de 2018.

Entonces, el plusvalor generado por la intervención pública lo captura el privado, en primer lugar, mediante un uso intencional de la normativa urbana; en segundo lugar mediante una intervención directa en el territorio generando un acondicionamiento urbanístico del barrio y unificaciones parcelarias; luego mediante las subastas sucesivas de lotes y por último por el plusvalor generado en la propia transacción inmobiliaria. Estas últimas, modifican el perfil de quienes pueden participar de esas subastas y, a su vez, impactan en el perfil de las familias que pueden acceder a la compra o alquiler de esas viviendas nuevas de “categoría”¹⁶.

A este análisis, además, hay que adicionarle que en el trabajo de campo realizado se verificó un intenso cambio de uso de muchas de las parcelas subastadas, pues mientras anteriormente eran de uso exclusivo residencial, tras la nueva normativa la mixtura de uso comercial-residencial es priorizada por la inversión inmobiliaria en la zona. Tras la nueva normativa, se verificó una intensificación de un uso mixto del suelo, en el que la norma habilitó la instalación de un conjunto de grandes emprendimientos inmobiliarios que, además de ofrecer viviendas residenciales de categoría, incorporaron la oferta de comercios y servicios de reconocidas cadenas comerciales vinculadas a rubros de moda (comercios de jóvenes diseñadores de indumentaria y arte), de gastronomía (bares, cafeterías, cervecerías artesanales y restaurantes ultradiseñados, gastronomía étnica), diseño (objetos de decoración y artesanías, etc.) y servicios de estética (centros de belleza, gimnasios, etc.), con la intención de configurar un polo gastronómico hoy incipiente en la zona. Esta diversificación comercial modificó el perfil del barrio en esta materia (anteriormente vinculado

¹⁶ Vale aclarar que la Ley N° 3396 estipula que parte del plusvalor generado por la subasta pública de inmuebles debería ser re-invertido en la propia financiación de las viviendas sociales y en las obras de infraestructura socio-urbana necesarias para la renovación general del sector. No obstante, el mapeo colectivo realizado verificó gran lentitud en la construcción de las viviendas sociales estipuladas en relación al avance veloz de las subastas y los sucesivos emprendimientos. Esta temática es objeto de análisis en el capítulo 10 de este libro.

a un comercio de abastecimiento) pero también pre-configuró el perfil de los consumidores de estos productos y servicios.

Recapitulando entonces, el barrio DoHo se fue construyendo en base a un cóctel de intervenciones que estimularon el proceso de renovación en la zona y configuraron un área potencialmente gentrificable. Pues la rezonificación de las parcelas de la traza, adicionadas a un cambio estratégico de las capacidades construibles de las manzanas, el impulso de un fuerte proceso de densificación “controlada” mediante emprendimientos inmobiliarios de escala específica y el cambio en el perfil poblacional y comercial del barrio configuraron los condicionantes que habilitaron la transformación en la zona.

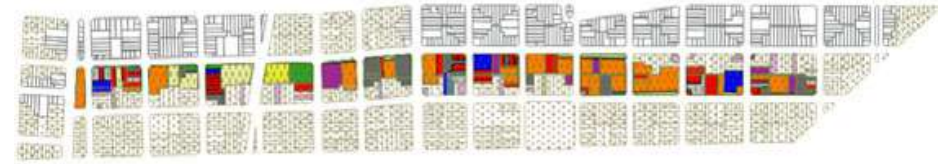
Transformaciones en proceso: el efecto derrame

La creación del Programa denominado Barrio Parque Donado Holmberg estimuló un conjunto de intervenciones públicas –en articulación con el sector privado– que fueron transformando a la traza de la ExAU3.

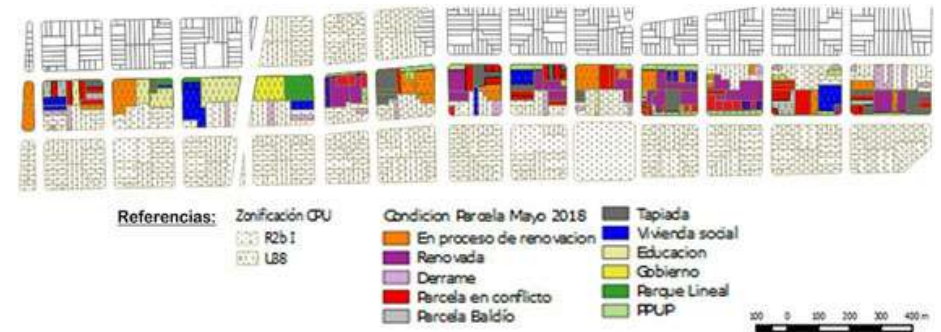
Pero el proceso de transformación barrial no se desarrolló de manera uniforme en todas las parcelas (mapas 4 y 5). En un número importante de las parcelas a subastar los inmuebles se encontraban aparentemente “tomados u ocupados informalmente” por familias que en ese momento estaban a la espera de una solución habitacional para desplazarse del edificio. Otras parcelas se encontraban tapiadas, dando cuenta de la ya efectivización de la subasta previo desalojo de los sectores populares que allí residían en calidad de ocupantes, y la toma de posesión por un privado. Además se observaron baldíos desocupados aún de propiedad pública y próximos a ser subastados (muchos de estos terrenos contaban con casillas o viviendas precarias en su interior, cuya población será probablemente en el corto plazo relocalizada).

De este modo, estos elementos de la realidad constituyen indicios concretos acerca de la gentrificación que conlleva el presente proceso de renovación urbana en la zona. Esta diversidad de situaciones se repite a lo largo de la traza y datan de las dificultades con que evidentemente se encontró el órgano ejecutor de la Ley N°3.396/09 para llevar a cabo el cambio de zonificación. Como se refirió en el marco teórico de este trabajo, tanto la norma como su aplicación dependen –en parte– de las relaciones de fuerza desplegadas en el seno del territorio. No obstante estas dificultades, el trabajo de campo realizado de manera longitudinal en dos momentos del proceso (2016 y 2018) verificó que el avance de la transformación barrial se desarrolla a gran velocidad.

Mapa 4. Manzanas del sector V de la Traza de la ExAU3 según tipología de uso de parcela. Julio 2016



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



Mapa 5. Manzanas del sector V de la Traza de la ExAU3 según tipología de uso de parcela. Mayo 2018.

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

Además, cabe mencionar que, de manera indirecta, sobre el área bajo la zonificación R2b1 también está impactando el proceso de renovación urbana presente en el distrito U38. Por ejemplo, en la manzana 104, las parcelas integradas al distrito R2b1 lograron densificarse a partir de la construcción de un edificio nuevo en altura sin amenidades, y la remodelación de al menos dos edificios en altura (parcelas verdes claro sobre la calle Donado) (Mapa 6).



Mapa 6. Avances actuales del proceso de renovación. Barrio Parque Donado Holmberg. Manzana 104. Julio 2016.

Fuente: Elaboración propia en base al desarrollo de un Mapeo Colectivo. Julio 2016.

Evidentemente el proceso de renovación impulsado en una parte de la manzana tiene un efecto “derrame” sobre el resto del territorio, pues impulsa un proceso de desarrollo urbano en la zona inmediatamente aledaña a la traza. Incluso, en las manzanas frentistas a las manzanas de traza fue posible verificar una gran cantidad de casas antiguas que fueron remodeladas a nuevas e incluso que modificaron sus usos para readaptarse a los nuevos ofrecimientos comerciales del barrio. Así surgieron numerosos bares nocturnos, cervecerías artesanales, confiterías de moda, bares boutique, entre otros comercios de estilo “moderno”. Este efecto derrame sobre el entorno inmediato del nuevo barrio da cuenta también de un proceso de derrame de la valorización barrial hacia las inmediaciones (que, de las entrevistas realizadas, se dedujo que también sufrieron un fuerte proceso de degradación y que evaluaban con aceptación el proceso de renovación del barrio por sus efectos sobre ellos).

De esta manera, las transformaciones socio-urbanas observadas constituyen indicios de una efectiva renovación urbana llevada a cabo por el gobierno local en asociación con el sector privado. En suma, en primer lugar, lo que se pudo comprobar mediante el trabajo de campo propuesto, es que se hallan las condiciones que hacen de este barrio un área renovable y, a partir del fuerte proceso de valorización del entorno, gentrificable: predios disponibles, una normativa que amplía la capacidad constructiva de las parcelas y valoriza el suelo, y ventajas asociadas a su localización (Díaz Parra, 2004) y una política estatal de desalojo encubierta a partir del ofrecimiento de subsidios no reintegrables a familias ocupantes de sectores vulnerables. Al mismo tiempo, a lo largo de toda la traza se coteja que el proceso de renovación urbana tiene un impacto real en el territorio en general, pero además, desborda las áreas específicas de la

zonificación U38, produciéndose un “efecto derrame” sobre la trama lindante. Empero, el análisis empírico también demostró que tanto el mercado como el Estado encontraron trabas en su “voluntad renovadora y gentrificadora” ya que no han resuelto cabalmente la situación de los sectores populares que informalmente todavía están asentados en la traza, y esto se configuró como un primer escollo frente al proceso de renovación¹⁷.

En síntesis, el análisis longitudinal de la transformación de esta zona en un barrio nuevo permitió inducir la variabilidad de situaciones existentes a lo largo de sus manzanas y expuso la dinámica de desarrollo urbano desigual (Harvey, 2004) que fue desplegada tanto por parcela como por manzana. Pero, como hipótesis interpretativa del análisis realizado se puede postular que la forma que adopta la aplicación de los cambios de normativa y la transformación urbana de la zona dependió de negociaciones y consensos políticos que expresaron relaciones de fuerza entre los distintos actores sociales y económicos que conforman el añejo conflicto de la ExAU3.

No obstante este derrotero, el partido PRO frente al Gobierno de la ciudad desde el año 2007, fue la única fuerza política que logró consensuar un proyecto urbanístico que tuvo como fin político principal renovar la zona; aunque no sin resistencias por parte de sectores de la traza que tradicionalmente vienen reclamando su Derecho a la Ciudad.

Reflexiones finales

Desde el frustrado proyecto de construcción de la Autopista 3 bajo la dictadura militar hasta la actualidad —pasando por distintos gobiernos democráticos— se sucedieron diversas intervenciones estatales que fueron alternando tensiones entre políticas de tinte erradicatorias (mediante desalojos) y de radicación de los sectores populares asentados en la traza.

Recién a partir de la sanción de la Ley N°3.396/09, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulsó un proceso de renovación urbana con efectos gentrificadores en el área de estudio, que tiende a construir un modelo de ciudad expulsivo de los sectores populares residentes de la traza. A lo largo de estas páginas se analizaron los condicionantes impulsados por la sanción de la Ley

¹⁷ El motivo por el cual estas familias todavía permanecen en sus viviendas ocupadas poniendo trabas al proceso de renovación también fue objeto de investigación del equipo y se analiza en capítulo 10 de este libro. Resultados del trabajo de campo mostraron que un importante número de familias rechazaron los subsidios y las viviendas sociales ofrecidas por el estado local a partir de la Ley N°3.396/09 por considerarlas soluciones insatisfactorias.

Nº3.396/09 mediante modificaciones —excepciones— introducidas al Código de Planeamiento Urbano para la zona y sus consecuentes transformaciones a escala barrial. El análisis normativo resultó importante por varios motivos. En primer lugar, porque permitió entender las transformaciones morfológicas observables en el sector, pero también, más importante aún, porque permitió verificar que, como toda norma que regula el derecho urbanístico, legislar sobre la capacidad constructiva de ciertas parcelas implica legislar sobre el valor del suelo y sobre quiénes van a tener acceso a él. La neutralidad inocua de los aspectos técnicos de la norma se disuelve cuando consideramos que la capacidad constructiva, medida en metros cuadrados totales plausibles de ser construidos, determina directamente la rentabilidad de un proyecto edilicio.

El aspecto más destacable verificado en relación a los cambios normativos detectados en el barrio es el de la rezonificación y su consecuente densificación parcelaria, a través del incremento de la capacidad constructiva. Lo más relevante remite al aprovechamiento máximo de los metros cuadrados a edificar: si bien —como se demostró— el perfil edificable del nuevo nomenclador U38 es similar en apariencia al del distrito R2bI, los valores de capacidad constructiva total de las parcelas son los que marcan la diferencia. Esto se debe a la eliminación del FOT, que tiene como consecuencia un incremento en los metros cuadrados totales que se pueden construir. En el barrio analizado se verificó que este incremento de los metros cuadrados totales —en manos de inversionistas inmobiliarios— se aprovechó en dos sentidos. Por un lado, en la construcción de una mayor cantidad de departamentos pequeños, y por otro, en la construcción y el ofrecimiento de un conjunto de amenities de categoría. De esta manera, se produce un proceso de densificación por parcela y manzana a partir de una estrategia de maximización de ganancia por sobre una estrategia que priorice una lógica de uso de las viviendas o contemple el perfil de las familias previamente residentes de la zona (sectores populares ocupantes o clases medias tradicionales del barrio).

Adicionalmente lo que se verificó en la zona es una intensificación de un uso mixto del suelo, además de residencial, ahora también, comercial. Esta modificación normativa habilitó la instalación en la zona de un conjunto de grandes emprendimientos inmobiliarios que además de ofrecer viviendas de alta categoría incorporaron el ofrecimiento de comercios y servicios de reconocidas cadenas comerciales.

Por otro lado, es interesante observar cómo este proceso de densificación es en cierta medida “controlado”, es decir, que no se reemplaza una zonificación por otra que permita tipologías decididamente más densas (por ejemplo, torres) sino que consolida un área de densidad media pero con un perfil barrial distinto, renovado y moderno, orientado a población distinta a la residente previamente. Esta densificación “controlada”, sumada al parque lineal y a los espacios de esparcimiento al aire libre permiten, según los propios desarrolla-

dores, una mayor valorización de la traza por su calidad ambiental (Fernández y Zucco, 2013).

Otro aspecto relevante tiene que ver con el “efecto derrame” del proceso de renovación urbana de las parcelas afectadas por el cambio de zonificación hacia aquellas que, aun conservando la antigua normativa (R2bI), poseen nuevos desarrollos. Este punto indica que, a pesar de conformar un proceso focalizado en las parcelas afectadas a la zonificación U38, la renovación se expande, dinamizando el entorno más inmediato. Las observaciones realizadas en campo permitieron dar cuenta de que efectivamente las transformaciones proyectadas por el gobierno están teniendo lugar, previa política de desalojo encubierta de las familias ocupantes de la traza inconclusa (mediante subsidios no reintegrables pagaderos en efectivo y en un solo pago, y unas pocas viviendas sociales —210 viviendas para 1.050 familias afectadas—). Pues tras más de 30 años de conflictos sin soluciones certeras para gran parte de los ocupantes, el desarrollo de una política de transformación de la zona sin intervenciones de escala orientadas a la radicación de las familias ocupantes, configura a la renovación como una política expulsiva de los sectores populares de la traza e impulsora de un proceso de gentrificación.

Además, los trabajos de campo realizados, uno en 2016 y otro en 2018, permitieron comprobar la velocidad con la que el proceso de renovación del barrio se ejecuta. Si bien la zona presenta hoy un aspecto híbrido o de mixtura urbana en tanto expresión de un desarrollo desigual por parcela y por manzana, caracterizado por la convivencia de los nuevos emprendimientos ya construidos y en obra con propiedades ocupadas y terrenos baldíos, ya son muy pocas las parcelas con viviendas precarias y casillas. De este modo, los relevamientos y observaciones realizadas nos devuelven la imagen del carácter procesual de la renovación urbana. Además, la observación longitudinal del proceso nos permitió captar la velocidad con que tanto el Estado y el mercado avanzan cuando se trata de valorizar una zona, así como también el proceso de gentrificación. Con respecto a esto último, al proceso de gentrificación desplegado, los cambios normativos actúan en los hechos como una de las tantas etapas asociadas al mismo.

Podemos pensarlos como condicionantes claves de esta profunda transformación socio-urbana, pero también como una parte significativa de la misma, que luego posibilitará el desarrollo de las siguientes fases. Por otra parte, el acondicionamiento urbanístico del barrio (en materia de infraestructura social y urbana) y la unificación parcelaria, sumadas a la posibilidad de densificación, determinaron el acceso a la subasta pública solo a aquellos privados que contaran con el capital monetario suficiente para afrontar una gran inversión (en suelo y construcción). Por ende, se visualiza claramente el rol del Estado como subsidiario de los desarrolladores inmobiliarios.

Sin embargo, esto no estuvo ajeno a consensos y negociaciones atravesadas por las relaciones de fuerza a escala territorial, que establecieron, por ejemplo,

la construcción en la zona U38 de viviendas sociales para las familias ocupantes de la traza, con las limitaciones ya explicitadas y que se analizan en profundidad en otro capítulo de este libro (ver capítulo 11). El resultado de todo el proceso (rezonificación con densificación, modificación de usos –mixtura– del suelo, cambio del perfil barrial, “efecto derrame” con consecuencias de valorización del entorno y política de desalojos encubiertos vía subsidios no reintegrables para sectores previamente ocupantes de orígenes populares) es un fuerte impulso a la valorización de esta área de la ciudad con efectos gentrificadores.

El Barrio Parque Donado Holmberg se integra así a los procesos más generales de valorización del suelo que han afectado a la CABA en los últimos años y que van delineando un escenario de creciente exclusión de los terrenos céntricos de la Capital y sus alrededores a aquellos sectores sociales que no puedan sostener el aumento de los precios que implica la reproducción cotidiana de sus vidas. Esta última situación configura una dimensión de análisis del proceso de renovación y de las etapas de la gentrificación, teniendo en cuenta no solo las condiciones previas sino también las consecuencias socio urbanas que se desprenden de una política pública concreta.

Bibliografía

- Amado, J. (2013). *Transformaciones urbanas contemporáneas. Huellas de gentrificación en la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2014). *Proyecto N° 1.13.04, Unidad Ejecutora ExAu3, Auditoría de Relevamiento, Periodo 2012*. Ciudad de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad.
- Ciccolella, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*. Quito: OLACCHI.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2013). *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: GCBA.
- De Mattos, C. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, 28(85), 5-10.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (1994). Introduction: Entering the field for qualitative research. En N. Denzin, y Y. Lincoln (Comps.) *Handbook of qualitative research*. California: Sage Publications.
- Díaz Parra, I. (2004). *Gentrificación y clase social. La Producción del gentrificador*. Sevilla: Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla.

- Di Virgilio, M.M, Arqueros Mejica, S. y Guevara, T. (2011). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 63(167), 1-21.
- 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*. X Jornadas de Sociología. Ciudad de Buenos Aires.
- Glass, R. (1964). *London: Aspects of Change*. Londres: Mac Gibbon & Kee.
- Guevara, T. (2012). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40, 63-89.
- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En H. Herzer *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 en Ecuador.
- Janoschka, M.; Sequera, J. y Salinas, L. (2013). Gentrification in Spain and Latin America – a Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1234-1265.
- Jaramillo, S. (2015). *¿Gentrificación en Bogotá? Repensando la noción de gentrificación en América Latina a partir del caso de Bogotá*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social: Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global. Mesa 40: La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- Lees, L., y Ley, D. (2008). Introduction to Special Issue on Gentrification and Public Policy. *Urban Studies*, 45(12), 2379-2384.
- Lees, L. (2012). The geography of gentrification: thinking through comparative urbanism. *Progress in human geography*, 36(2), 155-171.
- Lefebvre, H. (1969). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- López Morales, E. (2015). *Gentrificación y desplazamiento en América Latina*. Madrid: Contested Cities.

- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- Pérez Ripossio, R. (2013). El entramado conflictivo de la traza de la AU 3. X *Jornadas de sociología de la UBA: "20 años para pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos científicos y políticos para el siglo XXI"*. Buenos Aires: FSOC-UBA.
- Pradilla Cobos, E. (1986). Los límites del concepto proceso de urbanización. *Diseño UAM*, 4(1), 24-35.
- Quiroga, A. y Pérez Ripossio, R. (2015). *Heridas urbanas: expropiación, ocupación y desalojo. El caso de la traza de la ex AU 3*. XI Jornadas de Sociología. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
- Rodríguez, M.C. (2005). *Como en la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Smith, N. (2006). La geografía del desarrollo desigual. En B. Dunn y H. Radice (Orgs.) *100 years of permanent revolution: Results and prospects* (pp. 1-11). Londres: Pluto Press.
- Smith, N. (2013). *La ciudad revanchista*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stébé, J.M. y Hervé, M. (2011). *La Sociologie Urbaine*. Paris: Presses Universitaires de France.
- SSPLAN —Subsecretaría de Planeamiento— (2010). *Convocatoria Licitación de terrenos en Barrio Parque Donado-Holmberg*. Recuperado de http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/exau3_28_02_2011.pdf
- Tavella, G. (2016). 'Las autopistas no tienen ideología'. Análisis del proyecto de Red de Autopistas Urbanas para la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). *Papeles de Trabajo*, 10(17), 104-125.
- 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. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). ISSN 2250-8465. Ciudad de La Plata, Buenos Aies. Argentina.
- Zapata, M.C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Edit. Teseo. ISBN 978-987-42-4214-3 (papel). ISBN 978-987-42-4281-5 (digital). Recuperado de <https://www.teseopress.com/politicahabitacional/>

CAPÍTULO 6

DECLIVE Y RENOVACIÓN DE LA TRAZA DE LA EX AUTOPISTA 3, EN LA ZONA NORTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2009-2016)¹

Por Mariela Paula Diaz, Ibán Diaz Parra, y Ana Santa Cruz

Introducción

En el marco del plan de autopistas urbanas proyectado por la Intendencia de la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983), se expropiaron un conjunto de 14 manzanas ubicadas al noreste de la ciudad por donde atravesaría el sector V de la autopista 3². En dicha traza, tradicionalmente, residían sectores de ingresos medios y altos.

¹Este capítulo tiene como previa reflexión sobre la temática una ponencia presentada por los autores en el 3º Congreso Internacional de Estudios Urbanos/Urbaned-Mundo Urbano, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro Cultural de Cooperación "Floreal Gorini" en el año 2017.

²La última dictadura militar impulsó el Plan de Autopistas Urbanas. Solo dos de las nueve proyectadas fueron ejecutadas. Específicamente la ex-autopista 3 debía atravesar la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, en el barrio de Nueva Pompeya, cruzando los barrios de Belgrano, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Colegiales, Coghlan, Chacarita, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios.