

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

5, 6 y 7 de diciembre de 2016

Mesa 29 / “La cuestión urbana interrogada”: producción de la ciudad, actores y conflictos, una mirada desde los estudios urbanos.

La construcción del barrio Parque Donado-Holmberg: cambios normativos y transformaciones urbanas¹

Autores:

Cecilia Zapata (IIGG-FSoC-UBA / Conicet), ceciliazapata@gmail.com

Mariela Diaz (IMHICIHU-Conicet), madidip@gmail.com

Diego Aguilar (FADU-UBA), diepoietikos@gmail.com

Octavio Fernández (IMHICIHU-Conicet), fa.octavio@gmail.com

Alejandro Quiroga (FSoC-UBA), alejandroquiroga1@gmail.com

Resumen

El barrio “Parque Donado Holmberg” es el nuevo emprendimiento inmobiliario impulsado por el Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad de Buenos Aires. Este último se localiza en la traza nunca concretada de la ex AU3, diseñada por la última dictadura militar, en la zona norte de la ciudad.

El gobierno local, bajo la jefatura del Ing. Mauricio Macri, comenzó a implementar un “proceso de recuperación” de la traza urbana de la ex AU3 que conlleva importantes consecuencias socio-habitacionales, e incluye además considerables inversiones en infraestructura urbana y equipamientos comunitarios.

El objetivo principal de este trabajo es abordar el posible impacto que el nuevo Código de Planeamiento Urbano tiene en el proceso de renovación de dicho barrio. En este código subyace una política que promueve un cambio en los usos del suelo. Cabe preguntarse: ¿Qué tipo de modelo de ciudad está impulsando el gobierno local a partir de estos cambios normativos? ¿Qué transformaciones reales se pueden visualizar en el tejido urbano actual?

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

Para llevar a cabo este estudio, se propone una estrategia cualitativa basada en la observación no participante en el barrio, en la revisión de fuentes secundarias tales como normativas e informes de organismos públicos y privados.

Introducción

En 1977, en pos de la conversión de la ciudad de Buenos Aires en una ciudad neoliberal², el brigadier Osvaldo Cacciatore, intendente de la misma durante la última dictadura militar (1976-1983), impulsó –entre otros proyectos urbanos- el Plan de Autopistas Urbanas, un mega proyecto consistente en la construcción de una red de autopistas con peajes que atravesaría a la ciudad de Buenos Aires (se estipulaba una construcción de 74 kilómetros de vías rápidas), con la finalidad de funcionar como eje de circulación metropolitano en dirección norte-sur. Por factibilidad económica y social y desinterés de la gestión pública por las grandes inversiones de infraestructura, sólo dos de las nueve autopistas planificadas se concretaron (las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno), no obstante, se expropiaron cientos de terrenos e inmuebles que, tras ser interrumpido el proyecto, quedaron abandonados.

Específicamente la ex-autopista 3 –de interés para esta ponencia- debía cruzar la ciudad de Buenos Aires desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, en el barrio de Nueva Pompeya, atravesando los barrios de Belgrano, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Colegiales, Coghlan, Chacarita, Palermo, Almagro, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios. La autopista nunca se construyó, pero la municipalidad de Buenos Aires expropió y desalojó 800 familias (Pérez Ripossio, 2013) de su traza³, de las cuales sólo los inmuebles localizados en el sector VI (entre Gral. Paz y Av. Congreso) fueron demolidos (ver mapa a continuación), quedando el resto (cerca de 713 viviendas) en condición de ociosos bajo propiedad estatal (fundamentalmente en los sectores V y IV, entre Av. Congreso y Av. Juan B. Justo). Esta transformación, además de tener un fuerte impacto urbanístico, se expresó en una profunda fractura del tejido social pre-existente que reconfiguró un conflicto que aún hoy, casi cuarenta años después, busca una solución definitiva.

²El neoliberalismo postula que los mercados abiertos, competitivos y desregulados de la intervención estatal y de cualquier colectivo social es el mecanismo más apropiado para un desarrollo socioeconómico óptimo. En este marco, grandes ciudades como Buenos Aires, se convirtieron en los espacios predilectos para el negocio y la especulación, en el marco de una mercantilización extendida de los bienes y servicios necesarios para la reproducción de vida (Harvey, 2004).

³ Algunas de ellas fueron indemnizadas por la Municipal de Buenos Aires.

Mapa 1: Proyecto de Autopista 3, dividida en sectores.



Fuente: S/D.

Durante los años '80, con la recuperación democrática, en un escenario de grave crisis habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, las propiedades ociosas del sector IV y V de la traza comenzaron a ser objeto de un fenómeno extendido de toma de inmuebles y edificio (Rodríguez, 2005) por antiguos propietarios e inquilinos y habitantes de la zona, e incluso por moradores de otras zonas de la ciudad, afectados por los ajustes de la época y las consecuencias del Plan de Erradicación de Villas ejecutado por el gobierno militar⁴. La política habitacional de estos años se caracterizó por un “dejar hacer” por parte de los sectores populares, fuertemente afectados por la crisis del momento.

Llegados los años '90 y las políticas de tinte neoliberal en la ciudad, el cambio fue radical. La municipalidad de la ciudad impulsó una fuerte política de expulsión de los sectores populares de zonas que representarán buena localización y desde el nivel nacional se reglamentó un marco jurídico de tenaz defensa de la propiedad privada y de fuerte penalización –represiva- hacia ocupantes y/o tomadores de tierras e inmuebles. En este marco, los sectores IV y V de la traza de la ex Au3 fueron objeto de violentos desalojos sin ningún tipo de solución o alternativa habitacional para los desalojados.

⁴Dicho programa tenía por objetivo erradicar las villas de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la dictadura militar, en sólo un lapso de cuatro años, disminuyó en un 84% la población villera de la ciudad (se pasó de 213.823 personas viviendo en villas en 1976 a 37.010 en 1980) (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013). Estos datos dan cuenta de la crudeza con la que se ejecutó el programa.

Ahora bien, con la sanción de una nueva constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (y la inclusión del artículo 31 sobre hábitat⁵) y la creación de la Legislatura con un perfil progresista en términos de apertura hacia las reales necesidades de la sociedad porteña, se establece la creación de un espacio de trabajo multiactoral que formule una solución definitiva para el conflicto de la Ex-AU3. Esta iniciativa dio lugar a la sanción de la Ley N° 8 en el año 1998, que creó una comisión encargada de formular la solución definitiva para la problemática habitacional de las familias residentes en inmuebles de propiedad del Gobierno de la CABA en la traza de la Ex AU3, suspendiéndose de manera inmediata los desalojos en la zona. El debate duró dos años, en el que intervinieron organizaciones sociales representantes de vecinos propietarios y frentistas (aquellos que viven frente a la traza), ocupantes (aquellos que habían tomado de manera informal terrenos o viviendas expropiadas y abandonadas en donde se iba a construir la autopista), legisladores y funcionarios, y tuvo como resultado la sanción de la Ley 324 en el año 1999.

Esta Ley creó el Programa de Recuperación de la ExAU3, el cual proponía 3 sub-programas orientados a resolver de manera definitiva el conflicto: 1) un Plan de Soluciones Habitacionales mediante cuatro alternativas (línea de crédito hipotecario, compra del inmueble intrusado, adjudicación de viviendas sociales 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.

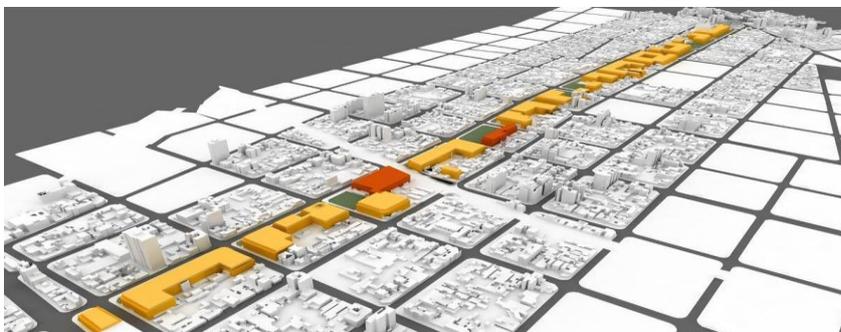
Específicamente con respecto al sector V de la traza comprendido entre las Av. Congreso y Av. De los Incas (objeto de análisis de este trabajo), la ley establecía que debía ejecutarse un proceso de rezonificación y reestructuración. Con este objetivo, la Subsecretaría de Planificación del GCBA previó la construcción de una avenida con un boulevard central, espacios verdes y veredas ensanchadas, y para dar fluidez al tránsito vehicular se preveía la construcción de un túnel bajo nivel en las vías del ex Ferrocarril Mitre/Suárez a la altura de la Estación Luis M. Drago. Esta nueva vía de circulación consolidaría un eje conformado por las avenidas Córdoba, Álvarez Thomas, Roberto Goyeneche y Acceso Norte.

⁵Artículo 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

No obstante, hacia el año 2009 los avances fueron muy lentos y no se logró la construcción de un consenso multisectorial respecto el plan de urbanización a ejecutar en este sector. Con el Decreto 1521 en el año 2005 se estableció un sistema de desalojos de inmuebles en situación de supuesto “peligro edilicio” a través del pago de un subsidio no reintegrable hacia las familias que allí vivían. En el 2008, con la sanción del decreto N°1165 se actualizaron los montos de subsidios quitándoles además a las familias la posibilidad de acceder a créditos hipotecarios municipales. El decreto apuntaba a recuperar los codiciados terrenos del sector 5 de la traza que poseían un alto valor inmobiliario (Quiroga & Pérez Ripossio, 2015). Pues no es un dato menor señalar que estos decretos surgieron a la par de la derogación de Ley de Emergencia habitacional de la CABA –en el año 2009– que puso un freno a los desalojos de la ciudad. No obstante, estas medidas no lograron impacto en la zona. Recién en diciembre de 2009, 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.

A través de la creación del Programa denominado Barrio Parque Donado-Holmberg se modificó la zonificación de una gran cantidad de parcelas localizadas entre las Av. Congreso y Av. Los Incas, se eliminó la avenida central con boulevard de acceso rápido y en su lugar se proyectó una senda parqueizada de 10 metros de ancho que se construirá de manera alternativa sobre Donado o sobre Holmberg. Con la eliminación de la avenida central se aumentaron la cantidad de terrenos a subastar y se allanó la resistencia de los vecinos frentistas por la afectación del tránsito rápido de la misma. Además, de manera complementaria, la Ley ofreció como soluciones habitacionales un subsidio no reintegrable con montos actualizados, viviendas sociales en el sector V o viviendas en otros predios de la traza distintos de este.

Mapa 2: Proyecto Barrio Parque Donado-Holmberg.



Fuente: Portal web Obras Buenos Aires (<http://www.obrasbuenosaires.com.ar/barrio-donado-holmberg.html>)

Ahora bien, tras este escenario, el objetivo de esta ponencia es analizar el impacto que el nuevo Código de Planeamiento Urbano tiene en el proceso de renovación urbana desplegado en el sector V del barrio a partir de las modificaciones –rezonificaciones- establecidas en la nueva Ley N°3396. Se indaga sobre los posibles cambios en los usos del suelo que, de manera subyacente, esta norma podría estar promoviendo. En este sentido, surgen algunas preguntas disparadoras que tratarán de ser abordadas en el análisis: ¿Qué tipo de modelo de ciudad está impulsando el gobierno local a partir de estos cambios normativos? ¿Qué rol juega la normativa en este proceso? ¿Qué transformaciones reales se pueden visualizar en el tejido urbano actual? Pues la hipótesis que incentivó este trabajo es que desde la formulación misma de la norma se configura una tipología de reestructuración urbana que tendrá por resultado procesos de gentrificación socio-urbana.

La estrategia metodológica seleccionada para realizar este abordaje es de tipo cualitativo, pues lo que se pretendió es utilizar “un multimétodo focalizado, que involucr[e] un acercamiento interpretativo y naturalista a su objeto de estudio” (Denzin & Lincoln, 1994, pág. 2). Las fuentes de información primaria que alimentaron el análisis provinieron de la realización de observaciones no participante en el barrio (registrado mediante notas de campo) y de la realización de un mapeo colectivo de las transformaciones urbanas acontecidas en el barrio bajo estudio. Además se efectuó la revisión de fuentes secundarias tales como normativas e informes de organismos públicos y privados y datos georeferenciados del Código de Planeamiento Urbano. Para llevar a cabo el estudio propuesto, se analiza de manera comparativa los cambios de zonificación estipulados para el sector 5 de la traza a partir de cartografía existe, previa y posterior a las modificaciones normativas, a fin de evaluar cómo los cambios parcelarios impactaron en la transformación barrial. De este modo se abordan los cambios en materia de normativa urbana plasmada en la letra de los documentos oficiales como el Código de Planeamiento Urbano y el Plan Urbano Ambiental, de manera general y focalizaremos el análisis en la manzana 104 (emplazada entre las calles Av. Olazabal, Donado, Mendoza y Holmberg), como caso típico que permite ejemplificar las principales transformaciones actuales.

Ahora bien, al ser un fenómeno social en proceso, la observación no participante en el barrio sugirió ciertas diferencias respecto a lo normado. Por lo tanto, se intenta explorar la relación entre lo estatuido formalmente en la normativa y las transformaciones reales que están sucediendo en este barrio.

Aproximaciones teóricas

El objetivo principal de este trabajo es abordar el posible impacto que el nuevo Código de Planeamiento Urbano tiene en el proceso de renovación urbana/ gentrificación de dicho barrio⁶.

El concepto gentrificación es la adaptación 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, 2012:158). En general se pueden nombrar dos elementos que estructuran este proceso. En primer lugar, implica 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, 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)⁷. 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). De este modo, esta noción se contrapone al modelo de los teóricos de la primera Escuela de Chicago, de autores como Burgess y Hoyts, quienes planteaban la suburbanización de los sectores de mayores ingresos hacia la periferia, o el filtrado hacia abajo.

Cabe destacar que las transformaciones sociales y urbanas que conlleva la gentrificación son estudiadas en su desarrollo, forman parte de un proceso o de un momento de la historia de un barrio, sucedidos y precedidos por otros momentos (Stébé et al, 2008). En esta ponencia se presenta el estudio de un proceso de gentrificación/renovación urbana que está en curso, aunque incipiente es veloz y posee una gran dinámica que permite y habilita un análisis teórico-conceptual.

A diferencia de lo sucedido en los países centrales (Stébé et al, 2008; Smith, 2013; Janoschka, 2015), se considera que en las urbes de América Latina es un fenómeno reciente, generalmente de fines de la década pasada. Asimismo, se destaca al Estado como el agente productor/gentrificador por excelencia: en tanto subsidiario, promotor, acondicionador y generador de las condiciones necesarias para la valorización del capital más concentrado (en este caso del mercado inmobiliario especulativo) que despliega en el territorio una estrategia con fuerte sesgo privatizador (Ciccolella, 2011). De esta manera, se denota un modelo de gobernanza plenamente neoliberal (Lees, 2012), que ubica a la

⁶ Herzer (2008) identifica a la gentrificación con procesos que producen la sustitución de la clase trabajadora de los barrios centrales de la ciudad por otros sectores y actividades destinados a clases medias y altas, aumentan el valor de la propiedad, se altera el ambiente construido y emerge un nuevo estilo de vida urbana. Por esto, en este trabajo se asimiló el concepto de gentrificación al de renovación urbana.

⁷ Retomando autores como Herzer (2008), Glass (1964), Lees et al (2008) y Janoschka et al (2013) el carácter de clase es intrínseco a los procesos de gentrificación. De este modo, no se considera posible analizar las transformaciones desplegadas a nivel espacio-territorial en desconexión con las transformaciones en el mundo del trabajo (Waqquant, 2007).

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 fundamental y de puntapié a dicho proceso. Esto se hizo evidente en nuestro caso de estudio, pues sólo con la decisión política de recuperar la zona de la traza, los sectores de mejor nivel socioeconómico del barrio reconquistaron una franja del barrio “perdida” y degradada como consecuencia de la inconclusión de la traza 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 potencial⁸, 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/herramienta acuñada por este actor para el despliegue de la transformación urbana. En otras palabras, las políticas neoliberales desplegadas en el territorio por parte del Estado, y específicamente las transformaciones de los Códigos de Planeamiento Urbano o de la zonificación, preparan a la ciudad para el despliegue de la gentrificación o crean las oportunidades de rentabilidad económica para inversores privados (Jachoska 2015; López Morales, 2015).

Por este motivo, esta diferenciación en el territorio de las condiciones de valorización explica -en parte- el desarrollo urbano desigual determinado por el proceso anárquico de la acumulación del capital (Harvey, 2004; Smith, 2006; Pradilla Cobos, 1986). 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 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 ya existe una norma (la Ley 3.396) que impulsa cambios de zonificación en el barrio, pues si bien su aplicación cuenta con el consenso de los “Frentistas”, genera conflictos entre los

⁸Desde 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.

ocupantes, ya que hay un sector que no aceptó ninguna de las soluciones habitacionales propuestas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y están a la “espera” de una respuesta satisfactoria⁹.

La ley 3396: del distrito R al distrito U38. Impulso inicial al proceso de renovación.

Tal como se dijo anteriormente la Ley N° 3.396/09 establece una modificación en el código de zonificación de las 14 manzanas que componen el barrio bajo análisis como primera estrategia de recuperación de la zona. En este sentido, la Ley N°3.396¹⁰ desafecta del Código de Planeamiento Urbano toda el área RUA¹¹ y algunas parcelas R2b1¹² de la traza y se las afecta al distrito U38¹³. En base a esta nueva zonificación, en el recorrido de las manzanas que componen el barrio Donado-Holmberg se visualiza claramente un proceso de renovación urbana focalizada que cuenta con un desarrollo desigual. Donde antes había viviendas “tomadas u ocupadas informalmente” y terrenos baldíos producto de las expropiaciones y demoliciones que conllevó la construcción frustrada de la autopista 3, ahora emergen grandes emprendimientos inmobiliarios con amenities (piscina, gimnasio, laundry, solárium, cocheras etc.) o edificios clásicos sin amenities que implican una densificación de las parcelas en proceso de renovación.

Estas últimas se encuentran en distintas etapas: algunas obras finalizadas, otras por iniciar obra y otras en proceso de construcción. Pero todas ellas exhiben un proceso de gentrificación incipiente, aunque veloz y de desarrollo desigual. La coordinación de la acción pública y privada que se plantea en este caso, 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 (SSPLAN, 2010), y se establece como factor determinante el aprovechamiento de los lotes vacantes de dominio público para la captura de los procesos de valorización urbana.

En la zona donde se ubica el denominado sector 5 de la traza de la ExAu3, el Código de Edificación establece en el año 1940 que su destino era para usos de carácter residencial. Esta caracterización se denominó R (residencial) a la zonificación de áreas predominantemente constituidas por casas, departamentos y pocos comercios de equipamiento básico con media/baja densidad y con poca

⁹ Esa temática será objeto de una futura investigación en curso por el equipo de investigación.

¹⁰ Esta Ley conlleva una implementación de los lineamientos establecidos por el Plan Urbano Ambiental y el Modelo Territorial de la Ciudad de Buenos Aires para las temáticas de Estructura y Centralidades; Transporte y Movilidad; Hábitat y Vivienda; Espacio público; Producción, Empleo y Patrimonio Urbano, definidas en dichas normas y aplicadas en la creación del Barrio Parque Donado Holmberg (SSPLAN, 2013).

¹¹ Se trata de zonas de renovación urbana linderas a autopistas urbanas (CPU, 2013).

¹² Se trata de zonas de zonas de carácter residencial similar a las R2a (con densidad de ocupación alta) con menor intensidad de ocupación total (CPU, 2013).

¹³ Los Distritos “Urbanizaciones Determinadas” – U- corresponden a distritos que, con la finalidad de establecer o preservar conjuntos urbanos de características diferenciales, son objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación, subdivisión del suelo y plástica urbana (CPU, 2013).

intensidad de ocupación total. Se considera de uso residencial a todas aquellas que sirven para proporcionar alojamiento permanente o transitorio a las personas (CPU, 2013). Luego se fueron incorporando variantes al R según la densidad de ocupación.

En el año 1977 con la propuesta del Plan de Autopistas Urbanas (1976) se modifica lo que hasta entonces era solamente el Código de Edificación y se crea el Código de Planeamiento Urbano. Este nuevo Código mantiene para este sector de la ciudad los parámetros de la zonificación residencial R2b¹⁴, pero modifica un sector específico 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). Los usos permitidos del distrito R2b son todos aquellos que incorporen vivienda y equipamiento de pequeña escala, como comercios minoristas a modo de complemento.

Cabe señalar que la capacidad constructiva tiene que ver con un factor que está directamente relacionado a la superficie del terreno. Este factor se denomina F.O.T¹⁵. Es un número que multiplicado por la superficie del terreno nos indica cuantos m² puedo construir en ese lote. En este caso y para el distrito de zonificación R2b1 el F.O.T es de 1.6 (CPU, 2013).

El distrito RUA se localizaba en las zonas longitudinales linderas a las trazas de las Autopistas, destinada a localizar 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 (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 E3¹⁶, una zonificación que habilitaba usos mixtos y equipamientos de mediana escala; salvo que se destinen para los rubros Residencia, Educación y Sanidad que quedaban prohibidos en las nuevas edificaciones. En parcelas RUA se admitía sólo una vivienda unifamiliar complementaria del uso o usos principales, siempre que no tenga más de 91m² (noventa y un metros cuadrados) de superficie total. En cambio, en parcelas con menos del 50% de su superficie afectada por la zona RUA, podía optarse por los usos permitidos para esta zona o para el distrito adyacente, en este caso el R2b1 (CPU, 2013). En las siguientes imágenes (4 y 5) se visualiza la implicancia del Código de Planeamiento Urbano (anterior a la Ley 3396/09) en la traza analizada.

Mapa 4: Código de Planeamiento Urbano anterior a la Ley 3396/2009. Distrito RUA.

¹⁴El distrito R2b permiten tres tipologías edilicias: los edificios entre medianeras, que ocupan todo el ancho del lote; los edificios de perímetro semilibre, que pueden dejar algún lado retirado y los edificios de perímetro libre que pueden retirar todos sus lados de los bordes del terreno, ejemplo de esto, son las torres exentas. Las alturas máximas permitidas para esta zonificación será de 10.50 metros a contar desde la cota de la parcela determinada por la Dirección de Catastro, permitiéndose la construcción de un piso retirado.

¹⁵ Factor de ocupación total.

¹⁶ 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).

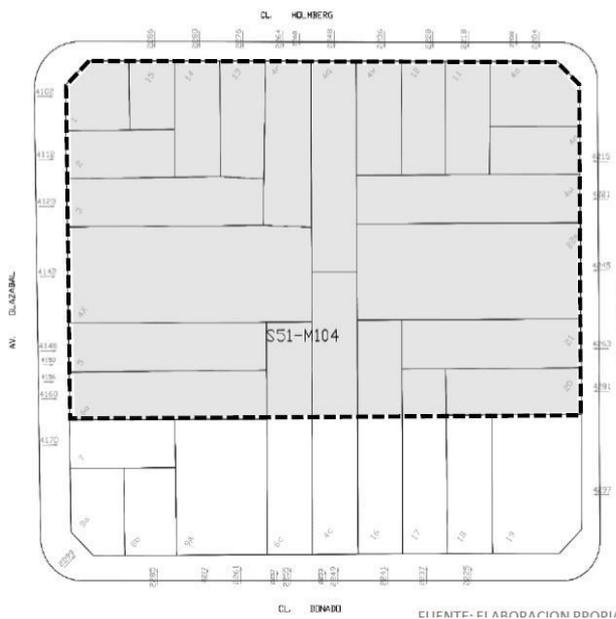


REFERENCIAS

-  Manzana 104
-  RUA- Zona renovación urbana autopista
-  R2BI- Zona residencial de densidad media

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

Mapa 5: Código de Planeamiento Urbano anterior a la Ley N° 3.396/2009. Distrito RUA. Manzana 104.



REFERENCIAS

-  RUA- Zona renovación urbana autopista
-  R2BI- Zona residencial de densidad media

Fuente: Elaboración propia en base a Código de Planeamiento Urbano, 2006.

Tal como se observa en el mapa anterior, la manzana 104 tenía la mayoría de sus parcelas en zona RUA, las cuales pertenecían al dominio público de la ciudad de Buenos Aires tras la expropiación de estas parcelas para el proyecto de autopista, y el resto se hallaba en zona R2b1 bajo dominio privado.

Ahora bien, a partir de la Ley 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 tomó parcelas del distrito R2b1 y pasaron a ser U38, por lo tanto parcelas objeto del proceso de renovación imperante en la zona.

Mapa 6: Código de Planeamiento Urbano año 2009/2016 (Ley 3.396).



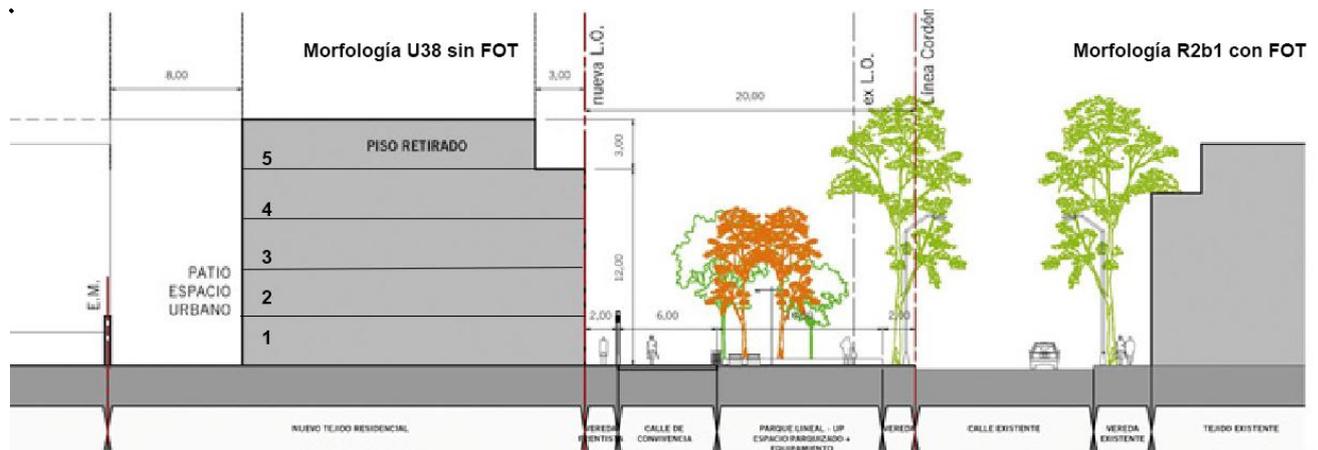
Fuente: Elaboración propia en base a Código de Planeamiento Urbano, 2010 y Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

Las diferencias de zonificación que se ve entre la normativa vieja y la normativa nueva muestra a las claras como una gran cantidad de terrenos pasaron a ser objeto de la especulación inmobiliaria a partir de la promoción de estas modificaciones por el Estado.

Ahora bien, como puede verse en la imagen a continuación, el perfil edificable del nuevo código U38 es en apariencia muy parecido al del distrito R2b1, pero en los valores de constructividad totales de las parcelas es donde se aprecia notoriamente la densificación de la zona. Pues la eliminación del F.O.T. genera como consecuencia un incremento en los m² totales que se pueden construir sobre la carpa morfológica, incrementando entonces los m² objeto de oportunidades de rentabilidad económica para inversores privados. Ahora bien, los nuevos proyectos arquitectónicos desplegados en la zona mostraron que hubo un aprovechamiento de este excedente de m² que habilita el nuevo código en la construcción de unidades de viviendas más cómodas para las familias, sino 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. Por lo que mientras bajo el viejo código en 2 o 3 parcelas vivían unas pocas familias, con el nuevo código y la unificación parcelaria la densificación es brutal y con comodidades colectivas que apuntan a un cambio de perfil en la población destinataria. Es decir, estamos dando cuenta de una transformación estimulada estrictamente por una lógica de construcción que genere alto valor de cambio.

Imagen 2: Perfil edificable U38 sin F.O.T y R2b1 con F.O.T. Barrio Parque Donado-Holmberg.



Fuente: Código de Planeamiento Urbano, 2010 y Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

Bajo esta nueva zonificación, se plantea entonces una escala de construcción de media altura con amenities, con espacio público con ciclovías, sendas deportivas y parqueización (calle de convivencia, en el mapa 7), como continuidad a un sistema de parques ubicado más al norte (sector 6 de la traza). Estas modificaciones tiene un fuerte impacto a escala territorial, pues repercute en un cambio del perfil estético del barrio, pero también en un cambio del perfil de los sectores medios que “reconquistan en barrio). Pues ya no se trata de un sector medio tradicional, sino de un sector medio con perfil profesional, de familias monoparentales o de pocos integrantes, con cierta capacidad adquisitiva y un estilo moderno de vida, tal como planteaba Herzer (2008).

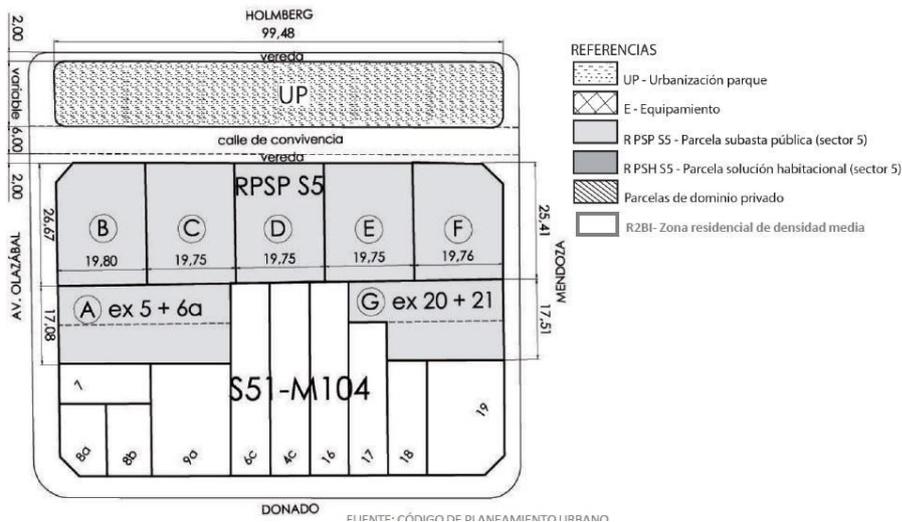
Imagen 3: Aviso de inmuebles nuevos a la venta. Barrio Parque Donado-Holmberg.



Fuente: Portal web EDFAN Desarrollos (<http://www.edfandesarrollos.com/>).

Ahora bien, tal como lo muestra en el mapa a continuación, el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg establece para la manzana 104 que todas las parcelas de dominio público de la CABA fueran rematadas mediante subastas públicas (parcelas A,B,C,D,E,F y G).

Mapa 7: Barrio Parque Donado-Holmberg. Manzana 104. Código de Planeamiento Urbano 2009/2016.



Fuente: Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

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 orientada a mejorar las condiciones del hábitat.

De esta manera, la valorización del suelo se transformó en un instrumento clave para el proceso de transformación de la zona. El plusvalor generado por la intervención pública se captura primeramente mediante un uso intencional de la normativa urbana y luego mediante las subastas sucesivas de lotes. Este plusvalor generado se invierte en la propia financiación de las viviendas sociales prometidas en el marco de la Ley 3.396 y de las obras de infraestructura socio-urbana necesarias para la renovación general del sector.

La relación entre lo formal y lo real: resultados del mapeo

En el marco del trabajo de campo realizado por el equipo de investigación, se previó la realización de un mapeo colectivo del barrio Donado-Holmberg con el fin de identificar los distintos tipos de intervención (pública, privada y social) existente en el barrio. No obstante ello, el trabajo de campo arrojó por resultado ciertas variaciones en relación a lo normado con lo físicamente real. En el mapeo colectivo se pudo observar que en el área de la manzana 104 sujeta a la nueva zonificación U38 las parcelas públicas a subastar se hallaban en un desarrollo desigual. En la parcela de la esquina de Holmberg y Avenida Olazábal la subasta ya fue efectivizada y al momento del trabajo de campo se encontraba en construcción un gran emprendimiento inmobiliario con su plaza seca¹⁷ y un futuro emplazamiento de comercios (tales como cafés, bares, locales de esparcimiento, etc.). A partir de este desarrollo inmobiliario se intenta intensificar la mixtura del suelo urbano residencial y comercial, dando plena vigencia a lo establecido por la Ley 3.396. El resto de las parcelas a subastar se encontraban aún en distintas situaciones. En la mayoría de los casos se encontraron inmuebles aparentemente “tomados u ocupados informalmente” por familias que a ese momento estaban a la espera de una solución habitacional para desplazarse del edificio. Otras parcelas a subastar databan de inmuebles tapiados (dando cuenta de la ya efectivización de la subasta y la toma de posesión por un privado) y/o baldíos desocupados aún de propiedad pública y a ser subastados (muchos de estos terrenos baldíos contaban con casillas o viviendas precarias en su interior). Esta diversidad de situaciones data de las dificultades con que evidentemente se encontró el órgano ejecutor de la Ley

¹⁷Plazas secas ubicadas delante de los grandes emprendimiento inmobiliarios, de propiedad privada pero de uso público. El mantenimiento depende del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

3.396 para ejecutar el cambio de zonificación. Pues como se dijo 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.

Ahora bien, de manera indirecta, en 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 existen parcelas integradas al distrito R2b1 que lograron densificarse a partir de la construcción de un edificio clásico en alturas sin amenities, y la remodelación de al menos dos edificios clásicos en altura. Pues evidentemente el proceso de renovación impulsado en una parte de la manzana tiene un efecto “derrame” sobre el resto del territorio, impulsando también transformaciones socio-urbanas no planificadas.

En suma, en primer lugar, lo que se verificó en el trabajo de campo sobre esta manzana, es que se hallan las condiciones que hacen de este barrio una zona gentrificable: predios disponibles, una normativa que amplía la capacidad constructiva de las parcelas, y ventajas asociadas a su localización. Al mismo tiempo, esta manzana -como caso tipo- demuestra que el proceso de renovación urbana tiene un impacto real en el territorio en general, y que además, desborda las áreas incluidas en la zonificación U38.

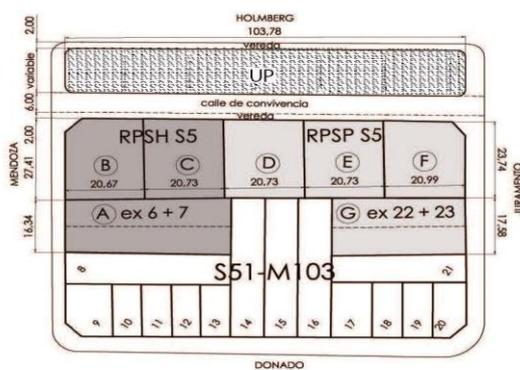
No obstante, la empiria demostró que tanto el mercado como el Estado encuentran trabas en su “voluntad gentrificadora” ya que no han resuelto cabalmente la situación de los sectores populares que informalmente están asentados en la traza, y esto se configuró como un primer escollo frente al proceso de renovación. Por otra parte, las parcelas tapiadas desocupadas muestran ser un símbolo de predio vendido pero aún no construido. Es así que sólo a partir del análisis de una manzana se puede inducir la variabilidad de situaciones existentes y la existencia de una mixtura urbana que muestra la dinámica/desarrollo urbana desigual desplegada por parcela y por manzana.

Al mismo tiempo, es interesante notar que las viviendas sociales construidas en el marco de las soluciones habitacionales concedidas por la Ley 3.396/2009, se emplazaron sobre el distrito U38 quedando linderas a grandes emprendimientos inmobiliarios con amenities (por ejemplo las ubicadas en la esquina de Holmberg y Mendoza (frente a la manzana bajo análisis). Lo llamativo del caso es que la construcción de estas viviendas sociales se desarrollaron con la misma lógica de producción – maximización de ganancia- de unidad habitacionales pequeñas de los grandes emprendimientos urbanos pero sin los amenities ni las comodidades de las otras ni similar calidades constructivas, para familias de sectores populares (ex tomadores/ocupantes) que se caracterizan por ser familias extendidas. Esta desatención de las necesidades habitacionales de los destinatarios da cuenta de la

lógica que impulsó estas construcciones: viviendas concebidas desde una lógica de valor de cambio y rápida introducción de estas viviendas sociales en el mercado.

Además, la inmediatez de una tipología de hábitat con las otras deja al descubierto el carácter de “vivienda social” de las primeras, generando posibilidad de un impacto negativo para los beneficiarios de las mismas (en términos de estigmatización) e impulsado –de manera encubierta- un pronto desplazamiento.

Mapa 8: Manzana 103, Barrio Parque Donado-Holmberg. Soluciones habitacionales lindero a gran emprendimiento inmobiliario.



REFERENCIAS	
	UP - Urbanización parque
	E - Equipamiento
	R PSP S5 - Parcela subasta pública (sector 5)
	R PSH S5 - Parcela solución habitacional (sector 5)
	Parcelas de dominio privado

Fuente: Portal web Buenos Aires Ciudad (<http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/código-de-planeamiento-urbano>).

De esta manera, como hipótesis interpretativa del análisis realizado se puede postular que la forma que adopta la aplicación de los cambios del Código de Planeamiento Urbano depende de negociaciones y consensos políticos que expresan relaciones de fuerza entre los distintos actores sociales y económicos que conforman el añejo conflicto de la Ex Au3.

Estas viviendas sociales son producto de la lucha de los *ocupantes* por una vivienda digna desde hace más de una década. Pese a las precarias condiciones constructivas de las mismas, la edificación de las mismas logró descomprimir el conflicto originario. El PRO en el Gobierno de la ciudad desde el año 2007, fue la única fuerza política que logró consensuar un proyecto que tiene como fin político principal gentrificar la zona. En este sentido, se configura un modelo de ciudad que no permite un goce efectivo del derecho a la ciudad para los sectores populares.

En otras palabras, la lógica política neoliberal actual busca construir un modelo de ciudad expulsivo de la población de bajos recursos de las áreas céntricas y pericentrales con el objetivo de “reinsertar

al barrio en el mercado inmobiliario de la ciudad, sin preocuparse de los miles de habitantes así desplazados” (Wacquant, 2007). En este escenario los cambios normativos cumplieron un rol fundamental de puntapié para las transformaciones socio-urbanas desplegadas.

Conclusiones:

A lo largo de esta ponencia se buscó analizar las posibles transformaciones en los usos del suelo que impulsó el Estado, a partir del año 2009 con la sanción de la Ley 3.396, mediante modificaciones en el Código de Planeamiento Urbano en el nuevo Barrio Parque Donado-Holmberg, en la zona norte de la ciudad de Buenos Aires.

El barrio es objeto de intervención estatal desde el frustrado proyecto de construcción de la Autopista 3 bajo la dictadura militar hasta la actualidad donde se sucedieron distintos gobiernos democráticos. En general ocurrió una tensión entre las políticas de desalojo y de radicación de los sectores populares en el marco de la Ley de Emergencia Habitacional (2004). Por el contrario, a partir del año 2009 con la sanción de la Ley 3.396, se deduce que el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires está impulsando un proceso de renovación urbana en el área de estudio con el objetivo político neoliberal de construir un modelo de ciudad expulsivo de los sectores populares.

La norma desafecta del Código de Planeamiento Urbano toda el área RUA y algunas parcelas R2b1 de la traza y se las afecta a la tipificación U38. Esta novedad implica que donde antes había viviendas “tomadas u ocupadas informalmente” con población de escasos recursos y terrenos baldíos producto de las expropiaciones y demoliciones; en la actualidad emergen grandes emprendimientos inmobiliarios con amenities o edificios clásicos sin amenities. Esto último conlleva una densificación de las parcelas en proceso de renovación y el asentamiento de una nueva “clase media” con cierto poder adquisitivo y un perfil moderno.

Si bien -como se demostró- el perfil edificable del nuevo código U38 es similar en apariencia al del distrito R2b1, los valores de constructividad totales de las parcelas son los que marcan la diferencia. Esto se debe a la eliminación del F.O.T., que tiene como consecuencia un incremento en los m² totales que se pueden construir sobre la carpa morfológica. De esta manera se produce un fuerte proceso de densificación por parcela. Incluso, los nuevos proyectos arquitectónicos desplegados en el barrio mostraron que hubo un aprovechamiento de este excedente de m² desde una lógica de maximización de ganancia.

Por su parte, el Estado desde esta misma lógica económica construyó unidades habitacionales para los beneficiarios de la Ley 3396. En otras palabras, el Estado -mediante la edificación de las

viviendas sociales donde subyace la lógica de la maximización de ganancia- privilegia el valor de cambio potencial en lugar del valor de uso, en tanto satisfacción adecuada de una necesidad social.

De esta manera se hipotetiza un avance de la mercantilización de la zona mediante la incorporación de estas viviendas construidas por el Estado al mercado inmobiliario, lo que prevé un desplazamiento previo- directo o indirecto- de los sectores populares que residen allí. Paradójicamente, el emplazamiento de dichas viviendas y la forma de aplicación de los cambios normativos son producto de negociaciones y consensos políticos que expresan relaciones de fuerza entre distintos actores sociales y económicos con desigual poder.

Por otra parte, el ensanchamiento y la posibilidad de densificación parcelaria determinaron el acceso a la subasta pública de aquellos que cuentan 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 del gran mercado especulativo inmobiliario. Ahora bien, esta mayor disponibilidad de terrenos no implicó la construcción de unidades habitacionales más amplias, sino que por el contrario, se trató de grandes emprendimientos urbanos de una gran cantidad de departamentos monoambientes, 1 y 2 ambientes y en pocos casos de 3 ambientes con amenities. Las características de estas nuevas urbanizaciones condiciona el perfil de la población destinataria. Pues ya no será la tradicional clase media que “reconquista el barrio” la que habite en ellas, sino probablemente un subgrupo de jóvenes o matrimonios jóvenes, profesionales y con pocos hijos. Esto repercute en un cambio en el perfil barrial: ya no se trata de un barrio concebido en términos de bien de uso donde las residencias suelen ser duraderas, sino que se trata de tipologías habitacionales de corto plazo (es decir unidades habitacionales que estarán en breve nuevamente en el mercado).

Por este motivo, la transformación que vive el barrio da cuenta de un proceso de renovación urbana focalizada que a pesar de ser un proceso incipiente avanza a gran velocidad. No obstante se destaca un desarrollo desigual por manzana y parcela. A partir de la normativa nueva, el mercado logró la absorción de una gran cantidad de parcelas a bajo costo y además intensificó la mixtura de usos del suelo urbano (residencial y comercial). A su vez, se verificó el efecto “derrame” de este proceso de renovación ya que las parcelas afectadas a la antigua zonificación también fueron objeto de renovación y densificación.

En síntesis, la actual lógica política de construcción de una ciudad neoliberal que se despliega en la ciudad de Buenos Aires busca construir un modelo ciudadano expulsivo de la población de bajos recursos de las áreas céntricas y pericentrales con el objetivo de recuperar estos barrios para el mercado inmobiliario de la ciudad, produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. Pero

también se hipotetizan futuros desplazamientos poblacionales (tanto de los que actualmente “esperan” como de los que habitan las viviendas sociales), de manera forzosa como indirectamente por aumentos de los precios o del nivel de vida del barrio (de alimentos, de servicios básicos, etc.). Por último, se intentó demostrar cómo los cambios normativos cumplieron un rol fundamental para el desarrollo de las transformaciones socio-urbanas desplegadas en el barrio Donado-Holmberg. Al mismo tiempo, se constituye como antecedente o caso testigo de los futuros cambios que se prevén en la ciudad.

Bibliografía

Amado, J. (2013). Transformaciones urbanas contemporáneas. Huellas de gentrificación en la ciudad latinoamericana. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

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. A. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? Revista EURE, 28(85).

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1994). Introduction: Entering the field for qualitative research. En D. N. (Comp.), *Handbook of qualitative research*. (págs. 1-18). California: Sage Publications.

Díaz Parra, I. (2004). *Gentrificación y clase social. La Producción del gentrificador*. Sevilla: Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla.

Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *SocialistRegister*, 40, 63-89.

Glass, R. (1964). London: Aspects of Change. Londres: Mac Gibbon & Kee.

Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En H. Herzer, *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Janoschka, M., Sequera, J., & Salinas, L. (2013). Gentrification in Spain and Latin America – a Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*.

Janoschka, M. (2015). *Gentrificación y derecho a la ciudad*. Entrevista realizada por Lina Magalhaes para *Contested Cities* en Ecuador.

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*. 4º Ed. Barcelona: Ediciones Península.

- López Morales, E. (2015). Gentrificación y desplazamiento en América Latina. *Contested Cities*.
- 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-Universidad de Buenos Aires.
- Pradilla Cobos, E. (1986). Los límites del concepto proceso de urbanización. *Diseño UAM*, 4 (1) ,24-35. S/ISSN.
- Quiroga, A. A., & 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, 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: Edit. El cielo por asalto.
- Smith, N. (2006). La geografía del desarrollo desigual. En: B, Dunn y H., Radice (Org.), *100 years of permanent revolution: Results and prospects* (1-11). Londres: Pluto Press.
- Smith, N.(2013). *La ciudad revanchista*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stébé, J. y Hervé, M. (2011). *La Sociologie Urbaine*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Wacquant, L (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

Documentación oficial

Ley 324/99

Ley 3396/09

Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1944, 2000, 2013.

Plan Urbano Ambiental (PUA) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000, 2004.