



# Proyecto de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas (PIDAE)

## Desigualdad social y acceso a derechos en la Comuna 4: Hacia la construcción de políticas socio-territoriales integrales a partir de demandas ciudadanas

Políticas urbanas recientes y valorización territorial de la Comuna 4: un mapeo estratégico para situar las demandas ciudadanas.

Natalia Lerena Rongvaux

Buenos Aires - 2023



CENTRO DE  
INNOVACIÓN Y DESARROLLO  
PARA LA ACCIÓN COMUNITARIA



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

Secretaría de  
**Extensión Universitaria  
y Bienestar Estudiantil**

## **Políticas urbanas recientes y valorización territorial de la Comuna 4: un mapeo estratégico para situar las demandas ciudadanas.**

Natalia Lerena Rongvaux<sup>1</sup>

### **Introducción**

Este apartado tiene por objetivo aportar un marco general sobre un conjunto de políticas urbanas que tienen lugar en el área de estudio, de manera de situar y comprender territorialmente las demandas ciudadanas. Estas políticas urbanas deben analizarse interescalar e interjurisdiccionalmente. Es decir, se trata de un conjunto de intervenciones cuyos efectos territoriales pueden comprenderse cabalmente mirando a su vez la escala más próxima al proyecto, que llamaremos “entorno CIDAC”, la escala de la Comuna 4, la escala de la Ciudad (donde se encuentran los límites jurídicos de las políticas territoriales del Gobierno de la Ciudad) y, finalmente, la escala metropolitana (porque están involucradas obras de infraestructura, tierras nacionales y bordes ribereños)

Teniendo en cuenta esto, a continuación, se ofrece una recopilación de las principales políticas, proyectos e intervenciones públicas en el entorno CIDAC y Comuna 4, sin descuidar su marco territorial más amplio.

En efecto, este conjunto de políticas urbanas en la Comuna 4 de la Ciudad de Buenos Aires debe comprenderse estratégicamente en el marco de una serie de políticas de desarrollo urbano que han tenido lugar durante la última década, tendientes a incorporar al mercado inmobiliario y de suelo una gran cantidad de metros cuadrados edificables, “destrabando” una enorme brecha de renta del suelo (Smith, 1996) y potenciando las oportunidades para los negocios inmobiliarios en la Ciudad. Estas políticas de desarrollo urbano pueden resumirse en: (a) la venta de terrenos y edificios públicos (de la Ciudad y del Estado Nacional) con localizaciones estratégicas, para nuevos desarrollos inmobiliarios y urbanos; (b) la sanción del Nuevo Código Urbanístico y de la Edificación, en reemplazo del Código de Planeamiento Urbano, que habilita la re-densificación de las áreas más consolidadas de la Ciudad; (c) la (re)urbanización de villas, que incorpora nuevo suelo al mercado formal y (d) las políticas de renovación urbana en áreas tradicionalmente relegadas por el capital inmobiliario del sur de la Ciudad (comunidades 4 y 8), fundamentalmente a través de la creación de distritos económicos especializados y de importantes intervenciones públicas en equipamiento e infraestructura.

### **Políticas recientes de renovación urbana y valorización territorial en la Comuna 4**

En efecto, al examinar la Comuna 4 desde una mirada estratégica del territorio, es posible identificar una serie de intervenciones públicas que han contribuido a impulsar la renovación urbana, el desarrollo territorial y la valorización de esta zona de la Ciudad. Aunque estas intervenciones son muy heterogéneas y provienen de planes de distintas áreas de la gestión del Gobierno de la Ciudad (Planeamiento Urbano, Desarrollo Económico) e inclusive de competencia nacional (Ministerio de Transporte) o interjurisdiccional (ACUMAR), resulta estratégico examinarlas en su conjunto, para

---

<sup>1</sup>Doctora en Geografía (UBA). Investigadora asistente (CONICET-CEUR). Docente e Investigadora del GEGU-Instituto de Geografía (UBA). [natalia.lerena@filo.uba.ar](mailto:natalia.lerena@filo.uba.ar)

comprender más cabalmente efectos, tendencias, conflictos y demandas asociadas a las transformaciones territoriales que generan.

Cabe mencionar que el diagnóstico de un sur “deteriorado” y “desequilibrado” con respecto al norte de la Ciudad fue abordado tempranamente tanto por los estudios académicos como por la gestión de los sucesivos gobiernos de la ciudad. Desde la década del 70, la combinación entre las políticas de desindustrialización, de erradicación de villas y de modernización y jerarquización afectó especialmente a la zona sur de la Ciudad, donde tuvieron lugar fuertes procesos sociales y territoriales de fragmentación y vaciamiento (Silvestri y Gorelik, 2000), denominados en los sucesivos diagnósticos urbanos como “barreras urbanas”, “vacíos urbanos” o “espacios vacantes” y/o “deteriorados” (Gonzalez Redondo, 2018). Así, la renovación del sur existe como problema político, social y académico hace más de medio siglo, y han existido múltiples intervenciones urbanísticas orientadas a resolver la “cuestión del sur”.

Un breve repaso histórico por estas intervenciones muestra que las políticas de renovación urbana, que vienen teniendo lugar -con matices y diversas temporalidades- desde fines de los ochenta, han seguido un patrón espacial a lo largo del tiempo, desde el centro histórico de la ciudad en sentido sureste, para luego continuar su desarrollo en el sudoeste. Así, desde la década del noventa hasta nuestros días, es posible identificar sucesivas etapas de esta renovación: durante los noventa, el proyecto modelo de reconversión de áreas deterioradas fue Puerto Madero, en el marco de un proyecto de renovación del borde costero, que extendió su influencia hasta la ribera del Riachuelo, en La Boca (Herzer et al, 2008). De la misma época son algunas políticas de vivienda social, como el programa Recup-Boca, que incluía la recuperación de conventillos y regularización de sus habitantes, así como el inicio de las obras hidráulicas contra las inundaciones. Hacia finales de esa década, en los barrios de San Telmo y La Boca, las primeras iniciativas de renovación se articularon con procesos de activación patrimonial y valorización turística (Almirón, Bertoncetto y Troncoso, 2005; Gómez y Zunino Singh, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2014). Un poco más tarde, estas políticas tuvieron lugar en el barrio de Barracas, donde la renovación ha sido más fragmentada, donde el Estado local acompañó el proceso a partir de algunas intervenciones puntuales a comienzos del nuevo milenio (creación del Centro Metropolitano del Diseño; renovación de Colonia Sola, intervención en el Pasaje Lanín, puesta en valor de la Av. Montes de Oca, entre otras) (Lerena y González Redondo, 2019).

Pero no es sino hasta el año 2008, cuando las políticas de renovación urbana dirigidas por el Estado cobraron más fuerza, sobre todo en la Comuna 4, a partir de la puesta en marcha de los llamados Distritos Económicos o Creativos, especialmente en los barrios de La Boca y Parque Patricios. Asimismo, el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, que implica, entre otras cosas, la reconversión y control de las industrias contaminantes y la relocalización de familias que habitan a ambos márgenes de la ribera, representa, como se detallará más adelante, una acción que pone en valor una de las zonas ambientalmente más deterioradas y también mejor localizadas de la Ciudad.

En suma, desde la década del noventa, se han puesto en marcha diferentes políticas de renovación urbana que, en su conjunto, permiten hablar de una orientación pública decidida a integrar el sur al resto de la ciudad consolidada: puesta en valor de patrimonio histórico orientado al turismo, algunas políticas de vivienda social como Casa Amarilla y el Recup-Boca, saneamiento de áreas de baja calidad ambiental, inversión en infraestructura

de transporte público, re-jerarquización de centralidades barriales a partir de la relocalización de edificios públicos y, finalmente, políticas de desarrollo económico.

Más allá de los resultados concretos, en términos estructurales es posible interpretar este conjunto de políticas de renovación de la zona sur, como la condición de posibilidad para la expansión de la frontera inmobiliaria sobre áreas que, en algunos casos –especialmente los barrios pericentrales de la Comuna 4- cuentan con importantes rentas potenciales, hasta el momento “trabadas” por las externalidades negativas ya señaladas.

Sin pretender un relevamiento exhaustivo, las principales intervenciones públicas para la dinamización del territorio de la Comuna 4 que han tenido lugar en los últimos 15 años, agrupadas según la jurisdicción competente son:

(a) iniciativas del Gobierno de la Ciudad: la creación de los Distritos económicos especializados, acompañados del traslado de edificios públicos y de un conjunto articulado de inversiones públicas en infraestructura y servicios urbanos;

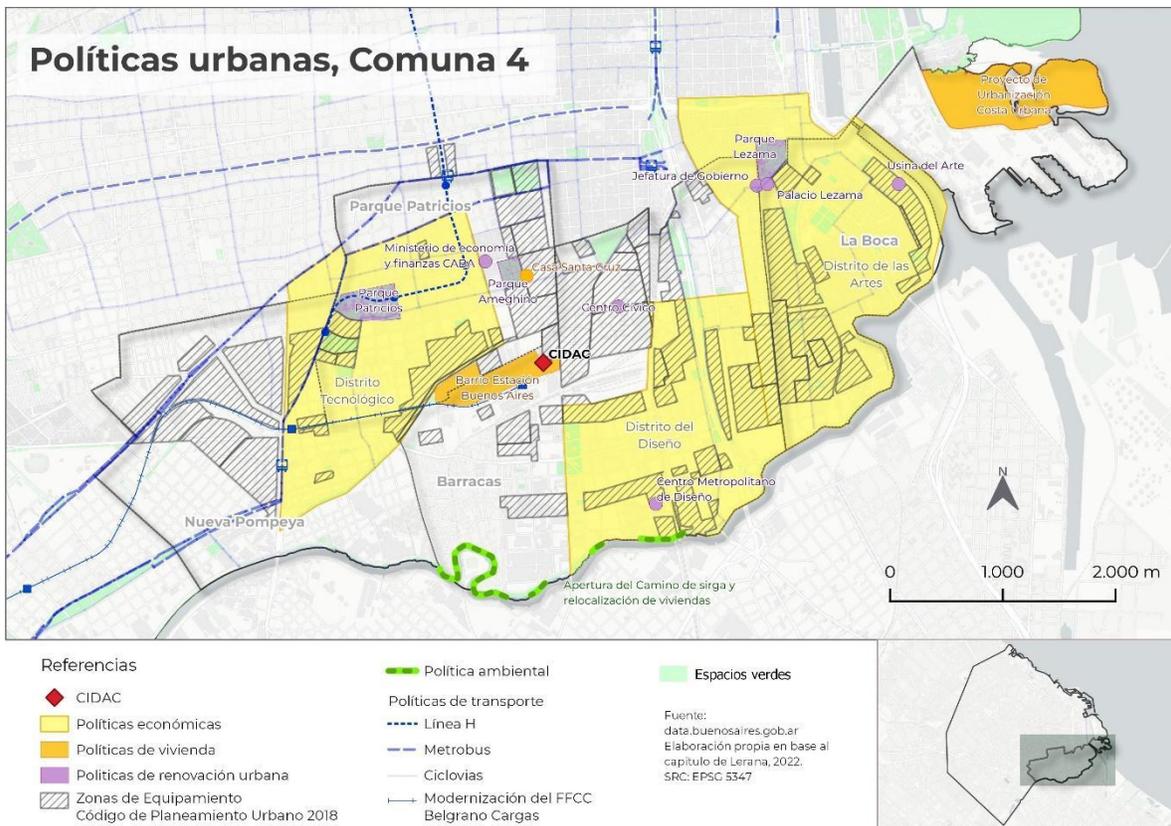
(b) iniciativas de la ACUMAR (escala metropolitana): creación del Camino de Sirga en la ribera del Riachuelo, relocalización de basurales, mayor control de agentes de contaminación y saneamiento del agua; y

(c) obras del Estado Nacional: reestructuración del Ferrocarril Belgrano Sur, creación del Barrio Estación Buenos Aires (PROCREAR).

Existen también proyectos truncos, debido a los grandes niveles de conflictividad social implicados, como el caso de la creación del Centro Cívico en los terrenos actuales de los hospitales Borda y Moyano, lo que implicaba restringir un área de uso comunitario de los y las internados/as. En sentido inverso, recientemente se reactivó un proyecto para dar norma urbanística al predio de la ex ciudad deportiva de Boca Juniors y lindero al barrio Rodrigo Bueno, para un desarrollo inmobiliario con una tipología similar a Puerto Madero.

Finalmente, otro elemento a considerar para un diagnóstico territorial estratégico de la Comuna 4 es la sanción, en el año 2018, del Nuevo Código Urbanístico. Aunque por el momento los cambios más significativos de este código se expresarán en las áreas más consolidadas de la Ciudad, esta estructura normativa tiene algunas implicancias potenciales para la Comuna 4 a mediano y largo plazo.

En los tres casos, como se verá hacia el final del apartado, se trata de iniciativas “latentes” o potenciales de revalorización y refuncionalización de tierras públicas o privadas, y podrían reforzar la tendencia a un uso y apropiación cada vez más restrictivo del territorio de la Comuna 4, habilitando conflictos y nuevas demandas ciudadanas.



Fuente: Elaborados por la Cooperativa Cambalache para el proyecto PIDAE, en base a datos de relevamientos de Natalia Lerena

### Distritos económicos y políticas de renovación urbana

Básicamente, los Distritos Económicos se basan en la generación de incentivos fiscales, por extensos períodos, para la radicación de empresas de una misma rama (las llamadas “economías o industrias creativas”), buscando propiciar una dinámica de clústeres, bajo el supuesto de que la radicación de industrias creativas y la creación de nuevas centralidades en territorios con una economía urbana deteriorada, generan sinergias locales que revalorizan los barrios. Así, se crearon tres Distritos Económicos en la Comuna 4: el Distrito Tecnológico, en Parque Patricios y Nueva Pompeya (Ley 2972/08), el Distrito de las Artes, en La Boca y parte de San Telmo y Barracas (Ley 4353/12) y el Distrito del Diseño, en Barracas (Ley 4761/13).

Los Distritos Económicos contemplan beneficios tributarios, financieros e inmobiliarios para las personas físicas o jurídicas que desarrollen las actividades promocionadas. En el Distrito Tecnológico se incentiva la instalación de empresas de Tecnología, Información y Comunicación (TIC), así como también de universidades que ofrezcan carreras vinculadas con este rubro. En el Distrito de las Artes se promueve la radicación de emprendimientos culturales vinculados a las artes visuales y escénicas, la literatura y la música. En el Distrito del Diseño se busca la radicación de empresas dedicadas al diseño en distintos rubros (industrial, textil, gráfico, multimedial, publicitario, de calzado e indumentaria, de muebles, entre otros).

Como incentivos comunes a todos los distritos, se destacan, por un lado, la exención de entre 10 y 20 años de los impuestos de Ingresos Brutos (IIBB), Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), sello, y derecho de delineación y construcción; y por el otro, la formulación de líneas de crédito especiales a tasa subsidiada, a través del Banco Ciudad. Además de los beneficios para las industrias creativas, la política de distritos incorpora en algunos casos beneficios para la promoción del desarrollo inmobiliario. Esto se da, especialmente, en los distritos de las Artes y del Diseño, en cuyas leyes se incorpora explícitamente la figura del “desarrollador o promotor de infraestructura”, a quien se le permite computar el 25% del monto invertido en el desarrollo de la infraestructura como pago a cuenta de IIBB por todas las actividades que realicen en la Ciudad.

Complementando los distritos, el GCBA desplegó una serie de inversiones públicas en infraestructura y servicios urbanos (especialmente en las áreas de seguridad, espacios verdes y públicos y transporte), así como también el traslado de importantes oficinas públicas. Entre ellas, se destacan el reacondicionamiento del Parque Lezama (La Boca-Barracas), el Parque Ameghino (Parque Patricios), el Parque de los Patricios y entorno Hospitales (Parque Patricios) y la reorganización del entorno de la Estación Sáenz del ferrocarril; la extensión de la Línea H del subterráneo (Parque Patricios y Nueva Pompeya) y de la red de ciclovías, conectando –material y simbólicamente- el sur de la Ciudad con el norte y el centro; la creación del Metrobús del Sur (BRT) (Parque Patricios y Nueva Pompeya), que reorganiza la red de transporte automotor preexistentes; y finalmente el refuerzo de la presencia de fuerzas de seguridad junto a la radicación de la sede de la Policía Metropolitana (Parque Patricios).

Otra de las intervenciones complementarias ha sido el traslado hacia los distritos del sur de importantes oficinas públicas, históricamente ubicadas en el centro de la Ciudad. Es el caso del Palacio Lezama (ex fábrica Canale), en el Distrito de las Artes, actualmente sede de los Ministerios de Modernización, Espacio y Ambiente Público, Desarrollo Urbano y Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; la restauración de la Usina del Arte en La Boca (ex edificio de la Ítalo-argentina de Electricidad), hoy centro cultural ícono del Distrito de las Artes; el Centro Metropolitano del Diseño (CMD) en el Distrito del Diseño, en Barracas; y la sede de la Jefatura de Gobierno, un edificio nuevo ícono del Distrito Tecnológico, en Parque Patricios. Otra iniciativa en marcha es la refuncionalización de la ex Cárcel de Caseros, enfrente al Parque Ameghino (Parque Patricios), que se transformará en el nuevo edificio del Ministerio de Economía y Finanzas y la sede central de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP). Así, el “entorno Ameghino” se proyecta como un nodo de renovación urbana que se yuxtapone con demandas populares anteriores, como el conflicto abierto por la vivienda digna en la ex hilandería SELSA, conocida como Casa Santa Cruz. En su conjunto, estas importantes iniciativas buscan crear nuevas centralidades, donde nuevamente el gobierno local es pionero, asume los riesgos económicos de la nueva localización, e invita –material y simbólicamente- al sector privado a expandirse a estas nuevas áreas de la ciudad.

Finalmente, la reorganización de la red de transporte pesado y creación del Centro de Transferencia de Cargas en Comuna 8 (Villa Soldati) condujo paulatinamente a la liberación de predios de la Comuna 4, anteriormente destinados a logística y depósitos (especialmente empresas transportistas y de logística y distribución) en Barracas y el sur de Parque Patricios, activando rentas de suelo potenciales en áreas en proceso de valorización. Asimismo, este reordenamiento del transporte conduce a disminuir el efecto de “barrera urbana” que la Avenida Amancio Alcorta tiene en esa zona, con efectos

significativos para la integración del nuevo barrio Estación Buenos Aires con el centro del Distrito Tecnológico, como veremos más adelante.

En conjunto, todas estas inversiones han activado –en mayor o menor medida según los diferentes barrios y sectores- procesos de valorización inmobiliaria y cambios en los usos del suelo y del mercado de trabajo, dando lugar a diferentes tipos e intensidades de conflictos, lo que en muchos casos se ha traducido en demandas ciudadanas concretas. En algunos casos, como en un sector de La Boca, ha conllevado el desplazamiento explícito de habitantes en situación de vulnerabilidad habitacional, actualizando demandas históricas en torno al acceso al hábitat digno. En otros, como en Parque Patricios, los conflictos se centraron fundamentalmente en disputas sobre el patrimonio, la cultura barrial y los espacios verdes, percibidos y/o materialmente amenazados. Hay que señalar también que según algunos relevamientos previos (Blanco et al, 2015; Lerena, 2019) un importante sector de residentes y trabajadores/as de la Comuna 4 perciben positivamente los procesos de renovación en curso.

### **Camino de Sirga y valorización de la ribera suroeste de la Ciudad**

Considerando la escala metropolitana, la Comuna 4 (así como también la 8) ha sido afectada por una intervención urbano-ambiental significativa, inconclusa y de muy larga data en la historia ambiental de la Ciudad: el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. En particular, en este apartado pasamos revista de la intervención sobre los bordes costeros del Riachuelo, a partir de la apertura de lo que se conoce como Camino de Sirga.

El Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, diseñado por el ACUMAR luego de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia por la llamada “Causa Mendoza”, determinó que debía abrirse una vía libre de circulación o camino de Sirga a lo largo del cauce del Río (35 metros desde cada orilla). Para esto, las villas y asentamientos emplazados en los márgenes del río debían ser relocalizadas. Esto contemplaba la asistencia a 17.771 familias (ACUMAR, 2010) y su relocalización en barrios que contaran con todos los servicios que la población afectada necesitaba. La Ciudad de Buenos Aires es la responsable de la relocalización del 83% de las familias censadas y la Provincia de Buenos Aires del 17%, lo que supuso un desafío de mayor complejidad en la Ciudad, donde se vieron involucrados barrios ribereños de las comunas 4 y 8, muchos de los cuales constituyen asentamientos precarios y villas. El proceso de relocalización comenzó en el año 2011, con mucha lentitud, complejidades y disputas entre la población directamente afectada y los diversos niveles estatales intervinientes y aún está abierto.

En el caso de la Villa 21-24, el censo realizado en el barrio por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) señaló que 1334 familias —alrededor de 4000 personas— debían ser desalojadas de la ribera del Riachuelo. Según el Programa de Villas y Asentamientos precarios de la Cuenca Matanza Riachuelo (2010), 220 de ellas serían trasladadas a un complejo habitacional en la Comuna 8, y las restantes no tenían terrenos asignados. Al día de hoy, se relocalizaron 187 familias en ese conjunto urbano, y el resto de la población afectada continúa esperando que se lleven adelante las reubicaciones.

Estas relocalizaciones habían resultado traumáticas para la población: por una parte, el nuevo barrio estaba ubicado en la comuna con los índices más deficitarios de la CABA en términos laborales, educativos y de salud, entre otros. Además, las viviendas nuevas no

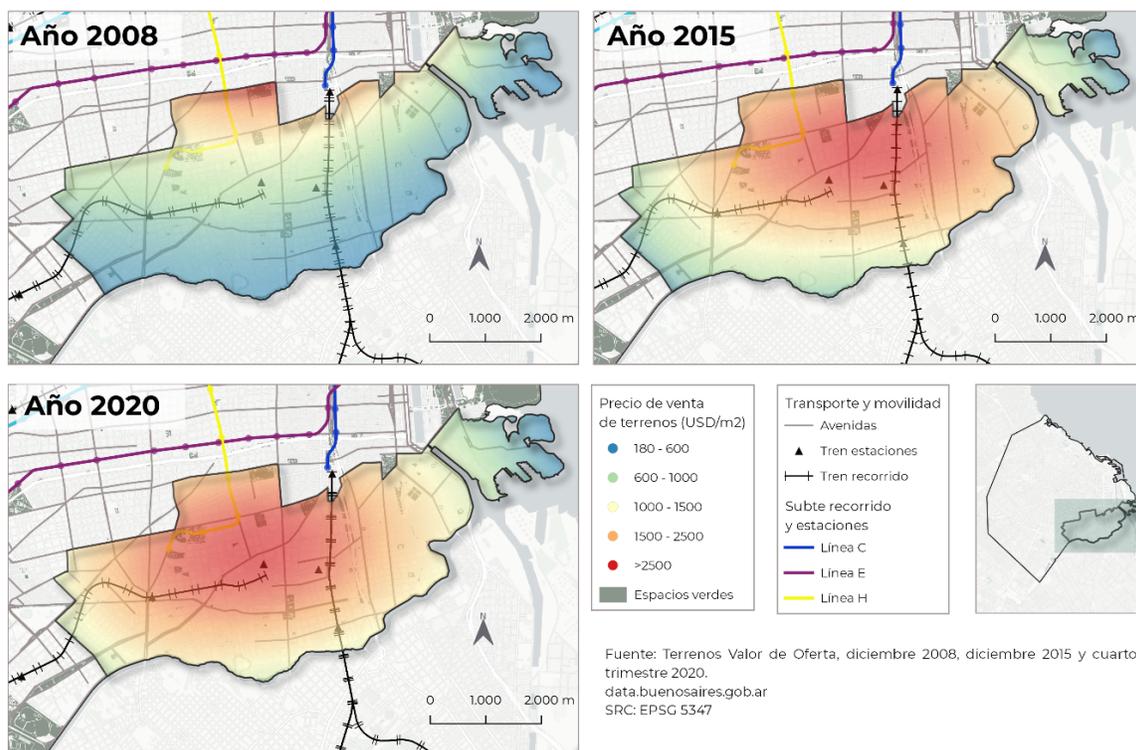
tardaron en presentar problemas constructivos serios, no tenían espacios pensados para uso colectivo ni estaba previsto el uso productivo de las viviendas por parte de los recientemente mudados, lo cual dejó sin su actividad económica principal a muchas familias. Por último, la lejanía y la celeridad con la que se realizaron las mudanzas rompieron con las redes materiales y sociales (Fainstein, 2018). Por esto, a partir del accionar de la organización barrial del sector afectado —“el cuerpo de delegados del camino de sirga”—, se sancionó en 2014 una ley que estableció que las familias sin terrenos asignados lo harían en espacios cercanos a la villa 21-24, que habían sido buscados y seleccionados por los referentes. La organización se desarrolló en un contexto de fuerte presencia de activistas, en un legales en su territorio barrio con una fuerte tradición organizativa y de lucha por el acceso a la vivienda digna y la urbanización integral. En la actualidad, la construcción de estas viviendas avanza lentamente, y no se realizaron nuevas reubicaciones desde diciembre de 2016. (Fainstein, 2018).

Este conflicto ha sido analizado desde la cuestión del deterioro ambiental y el derecho al ambiente sano (Merlinsky et al, 2017), la tensión entre renovación urbana y desplazamiento (Fainstein, 2018), la judicialización del conflicto social (Scharager, 2019), el problema de las relocalizaciones de habitantes (Carman, 2019; Najman y Fainstein, 2018; Ryan et al, 2019), la tensión entre saneamiento ambiental y desplazamientos de la población (Merlinsky, Scharager y Tobías, 2017) y la planificación urbano-ambiental (Mignaqui y Capuccio, 2015).

Desde el punto de vista de las políticas de renovación urbana, el saneamiento del Riachuelo y la relocalización de las viviendas que hoy se encuentran en la ribera representa asimismo un paso importante para la valorización de un área estratégica para la Ciudad en el mediano plazo, lo que abre otra dimensión para analizar las tensiones entre renovación urbana y derecho a la ciudad.

Cabe agregar que, aunque esta intervención ha sido la más cuestionada recientemente, por sus tensiones directas con el acceso a la vivienda de los y las habitantes del borde costero, el saneamiento de la cuenca no se limita a la apertura del camino de sirga, y en general los informes de auditorías dan cuenta de importantes deficiencias en los avances en esta materia por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (El auditor, 14/5/21)

## Precio de venta de terrenos en la Comuna 4, CABA



Fuente: Elaborados por la Cooperativa Cambalache para el proyecto PIDAE, en base a datos de relevamientos de Natalia Lerena

### Nuevo Código Urbanístico

Otra intervención urbanística relevante para el área de estudio es la sanción en 2018 del Nuevo Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires, que busca reordenar su crecimiento físico. A los fines de este diagnóstico, nos remitiremos solamente a las implicaciones del mismo para la Comuna 4 y el entorno CIDAC específicamente.

En términos generales, las modificaciones del código urbanístico tienden a densificar la Ciudad. Considerando que la dinámica inmobiliaria está predominantemente orientada por la lógica del mercado, es esperable que la densificación se dé en ciertas parcelas con potenciales rentísticos, sobre todo en las áreas más consolidadas de la ciudad (eje norte, área central y algunos barrios del centro-oeste), que con el código anterior tenían un tope de altura para construir. Por su parte, no parece probable que esta normativa modifique sustancialmente la dinámica inmobiliaria del sur de la Ciudad por sí sola, precisamente porque el interés de los desarrolladores inmobiliarios no está tan desarrollado en esta zona. En efecto, el código anterior (y se sostiene en el nuevo) preveía un “áreas de desarrollo prioritario” en todo el sur de la Ciudad, donde se permitía un 25% más de densificación sobre la normativa de cada parcela, y por sí solo este estímulo al desarrollo nunca fue suficiente para dinamizar el mercado inmobiliario. No obstante, en el caso de la Comuna 4, pueden mencionarse dos transformaciones muy importantes a partir del cambio en la normativa urbanística.

Por un lado, en cuanto a los usos del suelo, la tendencia del nuevo código a incentivar los usos mixtos, terminando con el “zonning” propio del urbanismo moderno (que delimitaba espacialmente las distintas funciones y usos del suelo, separando entre usos productivos, residenciales, comerciales y de ciertos equipamientos), habilita la refuncionalización de las parcelas del sur de Parque Patricios, Barracas, La Boca y Nueva Pompeya, antes destinadas exclusivamente a los usos logísticos, industriales y de grandes equipamientos urbanos, y que ahora admiten una combinación de usos residenciales, de oficinas y comerciales. En algunas zonas, esto podría colaborar para integrar áreas residenciales que actualmente se encuentran rodeadas de usos productivos, como es el caso del nuevo barrio Estación Buenos Aires. También posibilita “destrabar” grandes extensiones de suelo urbano, habilitados para desarrollos inmobiliarios más rentables que los usos logísticos o de depósitos anteriores.

Por otro lado, el nuevo código mantiene al sur de la Ciudad como área de desarrollo prioritario (art. 7.2.13) y establece el Área de Renovación Urbana Riachuelo (art. 7.2.12), destinada a la transformación de la situación urbana existente y la recepción de Equivalencia de Capacidad Constructiva Transferible, para lo que se prevé su renovación por cambio de uso, de volumetría, su afectación a obras trascendentes de interés público, o por el desarrollo de Proyectos Integrales. En la ribera del Riachuelo, junto con el límite con la Av. General Paz, se permite el desarrollo de torres de alta densidad, desalentadas en todo el resto de la Ciudad.

La combinación entre normativa para la densificación, premios para el desarrollo inmobiliario y saneamiento del Riachuelo implicaría transformar la ribera sur de la Ciudad en un área con gran potencial para la valorización inmobiliaria y la renovación socio-urbana.

Aunque de escala y naturaleza distintas, la sanción del Nuevo Código Urbanístico para la Ciudad de Buenos Aires, y la apertura del Camino de Sirga en la ribera del Riachuelo, tienen implicancias similares, cuando se analizan en el marco de un conjunto de políticas de renovación y valorización del sur de la Ciudad. Será especialmente importante que las políticas de saneamiento y de incentivo al desarrollo territorial sean acompañadas de mecanismos que prevean efectos excluyentes para la población que reside actualmente.

### **Políticas urbanas en terrenos públicos: reestructuración del Ferrocarril Belgrano Sur y creación del Barrio Estación Buenos Aires (PROCREAR)**

Otra de las obras parcialmente inauguradas, y que contribuye a la recualificación del área, es la renovación del viaducto del ferrocarril Belgrano Sur, obra llevada adelante por el Estado Nacional. La primera etapa de la obra consistió en la elevación de las vías en la zona del cruce con la Av. Sáenz (Nueva Pompeya), lo que contribuye a aliviar el importante embotellamiento que solía producirse sobre dicha avenida, una de las más transitadas del área y de la Ciudad, de hasta 22 minutos por hora (Ministerio de Transporte de la Nación). Algunas estimaciones del mismo organismo arrojan que por esta arteria, que oficia de “puerta de entrada” desde el sur la Ciudad a través del Puente Uriburu, circulan diariamente 20 mil autos y unas 370 mil personas. Además, la obra incluye una renovación y modernización de la estación Sáenz en altura, preparada para conectar con una futura extensión de la Línea H de subterráneo. El proyecto incluye una segunda parte, que consiste en extender la traza de las vías en forma elevada hasta la

Estación Constitución. El cruce a nivel de la vía no implicaba solamente demoras en la circulación vial, sino también problemas de inseguridad, sobre todo en horarios nocturnos. Esta obra contribuye a la modernización y valorización de la zona.

Finalmente, una obra que resulta significativa es la creación del barrio Estación Buenos Aires, en los ex terrenos ferroviarios del ferrocarril Belgrano Sur, a partir del programa nacional PROCREAR. Se trata de 2396 departamentos. Limita con el DT por la Avenida Amancio Alcorta, y tiene la particularidad de que actualmente está emplazada en una situación de enclave, con la Villa 21-24 e importantes equipamientos al sur, el área de usos del suelo logísticos (ex industriales) de Parque Patricios al norte, un complejo hospitalario de gran superficie al este, áreas de logística al oeste, y equipamiento deportivo, cultural y recreativo al norte (estadio de Huracán). Así es que, desde las mismas autoridades que otorgan las viviendas, este complejo está planteado urbanísticamente en conexión directa con el centro del Distrito Tecnológico, al norte. Se emplaza en el límite entre Parque Patricios y Barracas, a 500 metros de la estación Caseros de la Línea H, cerca de la estación de tren de Constitución, la Avenida 9 de julio y la autopista 25 de mayo. Esta ubicación es caracterizada como “estratégica” por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Si bien goza de importantes atributos de centralidad que permiten validar esta afirmación, también es una tarea pendiente mejorar la articulación de este barrio en lo referido al transporte público.

A escala de la Comuna, este nuevo barrio colabora con el proceso de renovación urbana y de valorización, si se piensa en conjunto con el traslado de las actividades logísticas a la Comuna 8, el despliegue del Distrito Tecnológico, la valorización del equipamiento público en el entorno Sáenz, y los proyectos de renovación del entorno Ameghino.

#### **Proyectos de valorización y conflictos por el uso y apropiación del territorio en Comuna 4**

Finalmente, existen algunas iniciativas en curso, proyectadas o que han sido desmanteladas, de valorización y cambios de uso del suelo en tierras públicas. Se trata del proyecto Costa Urbana, en la ex Ciudad Deportiva de Boca (Costanera Sur), y del Distrito Gubernamental, en los terrenos del Hospital Borda (Barracas). Aunque en el segundo caso el proyecto original ha sido desmantelado, el caso de Costa Urbana está en pleno proceso de activación. Más allá de las distintas temporalidades de estos proyectos, en términos estratégicos ambos implican actuales y potenciales conflictos, y expresan una disputa abierta por el uso y apropiación de terrenos públicos en la Ciudad.

El Proyecto Costa Urbana ha resurgido a mediados del 2021, aunque IRSA – la empresa dueña de las tierras- ha tratado de que se apruebe el proyecto reiteradas veces, sin éxito. Al momento de realizar este informe, había obtenido media sanción en la Legislatura porteña. Se trata de un gran proyecto urbano que contempla la construcción de viviendas y oficinas de alto estándar, cediendo hectáreas para el desarrollo de un parque público, resultando un barrio similar al actual Puerto Madero. Este proyecto entra en tensión directa con el barrio Rodrigo Bueno, asentamiento colindante al área en cuestión y actualmente en pleno proceso de (re)urbanización, así como también con la Reserva Ecológica Costanera Sur y diversos movimientos ciudadanos y ambientalistas, que proponen formas alternativas de apropiación y uso de las costas del Río de la Plata.

En el caso del Centro Cívico, se trató de una iniciativa impulsada en 2013 por el Gobierno de la Ciudad, que consistía en utilizar un sector del Hospital Borda (Barracas) para la

creación de un Centro Cívico, donde se concentrarían distintos edificios administrativos de la Ciudad. El objetivo en este caso era, tal como se propuso posteriormente en Parque Patricios y La Boca luego de que esta iniciativa se frustrara, dinamizar estas áreas de la Ciudad a partir de la actividad pública. El proyecto de trasladar el Centro Cívico al sur debió modificarse, no sólo por el descontento de importantes sectores sociales frente a la idea de reducir la superficie del Hospital, sino por la manera violenta en que se intentó desalojar iniciativas comunitarias en esas tierras, lo que volvió muy impopular el proyecto.

Aunque ambas iniciativas han sido fuertemente contestadas, hasta incluso lograr su desarticulación, como en el caso del Centro Cívico, se trata de enormes superficies de tierras estratégicamente localizadas y “subutilizadas”, especialmente cuando se observan desde la lógica rentística. Todas estas condiciones invitan a caracterizarlos como conflictos latentes y a considerarlos al momento de realizar un análisis estratégico de las políticas urbanas en el sur de la Ciudad.

Por otra parte, existen tensiones cotidianas, muchas veces invisibilizadas, vinculadas al uso y apropiación de tierras e infraestructura públicas en sectores de la Villa 21-24. En la historia de la conformación del barrio, el déficit habitacional ha llevado a que la urbanización se desarrolle muy próxima a las vías del Ferrocarril de cargas de la línea Roca, que atraviesa dos veces por día la trama de la villa, sin ningún tipo de seguridad. Esta situación de riesgo extremo es cotidiana para los y las vecinas del sector, y se ha llevado la vida de numerosos habitantes, en su mayoría niños y niñas. Actualmente, existe un conflicto abierto entre los y las habitantes, quienes exigen que el ferrocarril deje de atravesar el barrio, los trabajadores ferroviarios, que ven peligrar sus trabajos si el ramal se cierra, y la necesidad concreta de contar con el tren de cargas.

## **Conclusiones**

Este apartado se propuso examinar una serie de intervenciones y políticas urbanas que han tenido lugar en la Comuna 4 de la Ciudad de Buenos Aires, en los últimos 15 años. Un breve repaso permite observar, en primer lugar, su carácter heterogéneo. Así, entre las principales intervenciones, se encuentran: los Distritos Económicos y todas las inversiones en infraestructura y servicios asociados (la extensión del subterráneo y reorganización del sistema de colectivos, la puesta en valor de parques, veredas y calles, la inversión en “seguridad”, el traslado de edificios públicos, como los Ministerios y la Jefatura de Gobierno); la creación del Centro de Transferencia de Cargas; el proyecto del entorno Parque Ameghino-ex cárcel de Caseros; la apertura del Camino de Sirga en la ribera del Riachuelo (y las relocalizaciones de viviendas implicadas); las obras del Ferrocarril Belgrano Sur y el entorno estación Sáenz; la creación del Barrio Estación Buenos Aires (Procrear); la modificación del Código Urbanístico; y, finalmente, los proyectos de venta de tierras del ex Centro Cívico en el Borda y la habilitación normativa para el desarrollo inmobiliario Costa Urbana en la ex ciudad deportiva de Boca Juniors.

A pesar de su heterogeneidad, disparidad temporal y complejidad, y del carácter multi-jurisdiccional de las intervenciones, al analizarlas desde una mirada estratégica del territorio es posible observar que todas contribuyen, de una manera u otra, de forma más o menos explícita y con efectos concretos más o menos evidentes, a impulsar la renovación urbana, el desarrollo territorial y la valorización del suelo y el mercado inmobiliario de esta zona de la Ciudad.

La combinación del saneamiento del Riachuelo, el Camino de Sirga y el Nuevo Código Urbanístico, contribuyen a la valorización del borde costero, tierras que poseen rentas de monopolio por su ubicación exclusiva frente al río, y que actualmente están ocupadas por grupos sociales con condiciones de vida precarias o por usos del suelo por debajo de su renta potencial. El Distrito Tecnológico, el desplazamiento de las funciones logísticas y de transporte hacia el Centro de Transferencia de Cargas y el barrio Estación Buenos Aires otorgan un potencial rentístico enorme en los extensos predios (ex galpones y fábricas) del sur de Parque Patricios, presionando hacia su valorización. Las empresas radicadas en el Distrito Tecnológico, el subte H y el proyecto del “entorno Ameghino” contribuyen a la valorización del barrio de Parque Patricios. El Distrito de las Artes y el proyecto Costa Urbana (junto al vial costero), se articulan para la valorización de suelo ribereño estratégicamente ubicado en el pericentro porteño. La estación Hospitales del subte H, las obras en la estación Sáenz del Ferrocarril Belgrano Sur y su entorno y el reordenamiento del tránsito por el metabús, sin dudas jerarquizan uno de los principales nodos de transporte de la Ciudad.

Cabe destacar que, en general, ninguna de estas políticas urbanas ha considerado en su instrumentación las tensiones sociales que suelen estar estrechamente vinculadas con los procesos de valorización del suelo en las áreas urbanas centrales o pericentrales, como los procesos de gentrificación. Por ejemplo, podrían haberse considerado instrumentos urbanísticos que contrarresten los efectos excluyentes de la valorización, tales como control de alquileres, respuestas concretas frente a los desalojos, inclusión de viviendas de interés social en los proyectos, o protección del comercio barrial (Lerena, 2023).

Como contrapunto, también hay que considerar que muchas de estas intervenciones han mejorado o mejorarán –en muchos casos sustancialmente– la calidad de vida de muchos y muchas residentes y trabajadorxs de la Comuna: la infraestructura de transporte público y el mejoramiento de los espacios públicos son ejemplos concretos. Inclusive, ciertos sectores sociales medios y medio-bajos se han favorecido activamente (como en el caso de propietarixs de viviendas valorizadas y las nuevas familias del Barrio Estación Buenos Aires). Esto es muy importante para interpretar demandas, conflictos y consensos ciudadanos desde una mirada compleja y no lineal de las políticas urbanas y de los y las habitantes de la Comuna, y también para interpretar sus efectos políticos e institucionales.

Desde una mirada estratégica, estas mejoras en el equipamiento y los servicios públicos representan para sus habitantes evidencias visibles, tangibles y concretas de las intervenciones públicas, mientras que los procesos de gentrificación y desplazamiento suelen ser más silenciosos, invisibles, indirectos y jugar en temporalidades de más largo plazo. Por eso, las redes organizativas y el tejido comunitario son estructuras claves para canalizar conflictos, visibilizar demandas y proponer formas de uso y apropiación del territorio, que atiendan a las necesidades de las mayorías en primer lugar. En efecto, aquellas zonas de la Comuna donde existe un mayor tejido organizativo, ha sido posible incluir demandas de estos sectores y frenar iniciativas consideradas regresivas, como se vio en la modificación de la Ley de Distrito de las Artes, en el freno del proyecto del Centro Cívico en el Borda y en los procesos –aún activos– de resistencia de la Casa Santa Cruz, por nombrar solo los más críticos en términos de acceso al hábitat.



## Bibliografía

El Auditor (14/05/21). Deficiencias en el saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo. *El*

*auditor*. [https://elauditor.info/informes-de-auditoria/deficiencias-en-el-saneamiento-de-la-cuenca-matanza--riachuelo\\_a609a9f2f64ec98044b000386](https://elauditor.info/informes-de-auditoria/deficiencias-en-el-saneamiento-de-la-cuenca-matanza--riachuelo_a609a9f2f64ec98044b000386)

Almirón, A., Bertonecello, R. y Troncoso, C. “Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 15 N°2, pp.101-124. Buenos Aires: CIET, 2006.

ACUMAR (2010) Plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, 132 p. Disponible en: <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Urbanizaci%C3%B3n-Villas-Asentamiento-Precarios-Riesgo-Ambienta-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf>

Blanco, J.; Apaolaza, R. & Lerena, N. (2015). Gentrificación, movilidad y capital espacial: una exploración del barrio de Parque Patricios, Buenos Aires. *Conferencia Anual COES 2015: “Conflictos urbanos y territoriales: ¿desafiando la cohesión social?”* Santiago, Chile.

Carman, M. (2019). La fabricación de una comunidad moral. El caso de los afectados de la causa Matanza-Riachuelo. *EURE (Santiago)*, 45(135), 111-130.

Fainstein, C. (2018). Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 24(24),93-116. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369259347005>

Gómez, M. y Zunino Singh, D. “La (re)valorización de la zona sur y su patrimonio histórico-cultural como recurso turístico”. En Herzer (coord), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2008.

Gonzalez Redondo, C. (2018) *Del distrito gubernamental a la nueva sede de gobierno. Disputas en torno al espacio urbano en la ciudad de Buenos Aires* (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Herzer, H. (organizadora) (2008) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de buenos aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Lerena, N. (2023) ¿Renovación sin gentrificación? hacia un abordaje crítico de procesos urbanos excluyentes en América Latina. Casos en Buenos Aires. *EURE*, 164. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/EURE.49.146.08>

Lerena, N. & González, C. (2021) Políticas de renovación urbana y valorización del mercado inmobiliario y de suelo. Los Distritos Económicos en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, 78(3), 163-192.

Lerena, N. (2019). *Políticas de renovación urbana y valorización del mercado inmobiliario y de suelo, en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico*.

2008-2018. [Tesis doctoral] Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 423 p.

Merlinsky, G.; Scharager, A. y Tobías, M. (2017). Recomposición ambiental y desplazamiento de población en buenos aires. controversias sobre la liberación del camino de sirga en la cuenca matanza riachuelo. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 22(22),53-72.

Mignaqui, I. y Capuccio, S. (2015) “La política de urbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza-Riachuelo: la consolidación de los territorios de la desigualdad”. En *XXIX Jornadas de Investigación – XI Encuentro Regional SI+TER Investigaciones Territoriales: experiencias y miradas*. Secretaría de Investigaciones. FADU-UBA

Najman, M. y Fainstein, C. (2018) Permanecer en los márgenes. Relocalizaciones de asentamientos de la ribera del Riachuelo (2010 – 2017). *Direito da cidade*, 10 (4), 2886-2905.

Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. (2014) Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular. *Revista de Direito Da Cidade*, 6(2), 323–347.

Silvestri, G. y Gorelik, A. (2000). “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”. En: Romero, J. L. y Romero, L. A. (dir.) *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira, pp. 461-499

Ryan, D.; Larivera, C. y Nápoli, A. (2019) *Relocalizaciones Urbanas y Riesgos Ambientales: Un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca MatanzaRiachuelo (Argentina)*. WP19DR1SP, Institute of LandPolicy, 45 p.

Smith, N. (1996) *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London: Routledge.

Sharager, A. (2019) De cómo una resolución judicial se convierte en un problema político y social. La relocalización de villas en la cuenca Matanza-Riachuelo. *Quid 16* (12), 359-363.