

Experimentaciones y escalamientos en planificación y gestión urbana: políticas y proyectos como laboratorios de intervención.

Experimentations and scaling in urban planning and management: policies and projects as intervention laboratories.

Gabriel Mancuello*

Universidad de Buenos Aires, Argentina

gabriel.mancuello@fadu.uba.ar

<https://orcid.org/0000-0001-8123-0403>

Fecha de envío: 4 de diciembre de 2024

Fecha de aceptación: 21 de febrero de 2025

Fecha de publicación: julio 2025

Disponible en: <https://doi.org/10.24215/24226483e149>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

* Magíster en Planificación Urbana y Regional y Arquitecto (diploma de honor) por la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Docente de Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires

Resumen

Las problemáticas urbanas y las intervenciones que se piensan para abordarlas, pueden funcionar como escenarios fértiles para la experimentación de instrumentos de planificación y gestión. Aunque algunos puedan quedar frustrados en su implementación, otros consiguen trascender el caso que les dio origen, pudiendo ser trasladados y reinterpretados en otros contextos. Tomando como casos de estudio, cuatro políticas urbanísticas de distinta índole propuestas para un mismo sector de la ciudad de Buenos Aires, el presente trabajo analiza dos dimensiones de ellas: su carácter experimental, y su capacidad de difusión y/o escalamiento hacia otros contextos dentro de la escala local. Los resultados permitirán observar cómo un sector específico de la ciudad puede funcionar como un laboratorio de intervención, constituyéndose tanto en emisor como en receptor de diversas iniciativas, y demostrará la capacidad de movilización y escalamiento de estas, para ser aplicadas en otro proyecto, contexto o escala dentro de la misma ciudad.

Palabras clave: proyecto urbano, planificación urbana, renovación urbana, reescalamiento, gobierno local.

Abstract

Urban problems and the interventions designed to address them, can function as a fertile ground for the experimentation of planning and management instruments. Although some of these initiatives may end up frustrated in their implementation, others manage to go beyond their original scope and can be transferred and reinterpreted in other contexts. Taking case studies four different urban policies proposed in the same sector of the city of Buenos Aires, the paper analyzes two dimensions of them: their experimental character, and their capacity of circulation and scaling up to other contexts within the local scale. The results will show how a specific area of the city can function as an intervention laboratory, becoming both a sender and receiver of diverse initiatives, illustrating their potential for mobilization and scaling, enabling these initiatives to be applied in other projects, contexts, or scales within the same city.

Keywords: urban project, urban planning, urban renewal, rescalament, local government.

1. Introducción

Las problemáticas urbano-territoriales y las intervenciones que se piensan para abordarlas —ya sea mediante la implementación de políticas o proyectos— se presentan como un escenario fértil para procesos de exploración. Particularmente, desde los cambios acontecidos en las lógicas de gobernanza urbana en las últimas décadas, los gobiernos han tenido que estar dispuestos a explorar todo tipo de prácticas para llevar a cabo transformaciones en los entornos urbanos, pasando de un abordaje tecnocrático a iniciativas de acción emprendedoras (Harvey, 1989). Bajo la lógica de un urbanismo operacional —que supere los procesos de administración y regulación tradicionales— los proyectos urbanos, y particularmente los desarrollados en los comúnmente denominados “vacíos urbanos” o “áreas vacantes”, se presentan como escenarios propicios para procesos de innovación en mecanismos de planificación y gestión (Etulain, 2009).

En la evolución de los paradigmas urbanos, las lógicas de intervención urbanística van mutando (Etulain y González Biffis, 2014) lo que, sumado al propio devenir de las problemáticas socio-territoriales, ocasiona que un mismo sector pueda recibir múltiples propuestas de diversa índole a lo largo del tiempo. A su vez, cuestiones coyunturales pueden ir condicionando el desarrollo e implementación de estas iniciativas, determinando finalmente las posibilidades para su real concreción o, en su defecto, el naufragio en los usualmente conflictivos procesos de gestión urbana. De este modo, sólo algunas de las diversas ideas, políticas y estrategias que circulan dentro del debate de las políticas urbanas terminan concretándose, y más difícil aún, trascendiendo los casos de su implementación.

Las ideas que logran trascender los casos singulares, y permiten sentar las bases para futuras intervenciones, lo hacen sometidas a procesos no lineales de transferencia, adaptación, mutación o traducción, que suelen difuminar las concepciones iniciales de cuando fueron formuladas. Asimismo, hay que considerar que la adaptación y transferencia de estas ideas pueden tener resultados muy distintos en contextos de inserción diferentes. Es decir, los éxitos de experiencias pasadas no garantizan el mismo resultado en las futuras.

En esta línea, existe un amplio debate en torno a la circulación de políticas y modelos urbanos. En definitiva, las ciudades y los propios estudios urbanos se fueron construyendo en base a intercambios dinámicos entre diversas geografías de forma multidireccional, y mediante la selectividad, apropiación y traducción de distintas ideas, no sin tensiones y controversias sobre su reutilización (Novick, 2009). En este sentido, la mayoría de los debates marcan un giro de la “transferencia” a la

“circulación” de políticas (Peck & Theodore, 2010) centrándose en contextos internacionales o regionales, con un foco en las asimetrías entre los centros de producción y recepción (Jajamovich, 2017), y una problematización respecto de la reutilización de las denominadas “buenas prácticas” (Angotti e Irazábal, 2017).

No obstante, existe un amplio espectro de intercambios dentro de las propias experiencias locales de una misma ciudad, donde los proyectos y políticas dialogan entre sí y en diferentes escalas. En ese sentido, el presente trabajo aborda iniciativas y reapropiaciones que se mantienen en la escala local, pudiendo funcionar primero para la exploración de alternativas de intervención, y luego para su reutilización ampliada. Es así como ideas del debate local —con contextos de origen diverso— pueden mutar y transferirse, producto de procesos paulatinos de institucionalización, para ser recibidas en otro proyecto, contexto, o escala dentro de la misma ciudad.

Para abordar esta cuestión, el trabajo propone utilizar como casos de estudio a cuatro políticas urbanas pensadas para un mismo sector de la ciudad de Buenos Aires en distintos períodos de tiempo. Este sector es la traza de la Ex Autopista 3 (Ex Au3); un área afectada por el proyecto inconcluso de una autopista propuesta en 1977, que dejó en su traza un entorno degradado caracterizado por lotes baldíos e inmuebles ocupados por una población viviendo en condiciones precarias.

De este sector se analizan cuatro políticas, que a su vez organizan las cuatro secciones del análisis empírico de este artículo. Las dos primeras políticas refieren a un primer período que gira en torno al contexto de la Ex Au3, donde se analizará: por un lado, una política habitacional que fomentaba mecanismos de construcción autogestiva; y, por otro lado, una política que —en el extremo opuesto— propondría estrategias empresarialistas mediante el instrumento de una corporación de desarrollo urbano. Las dos iniciativas siguientes se enmarcan en un segundo período referido al proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg, un desarrollo urbanístico de articulación público-privada, formulado para abordar la problemática de la Ex Au3. De este proyecto se analizará: una operación proyectual de carácter innovador para la ciudad, mediante la cual se crea un parque lineal en terrenos privados; y, por otro lado, la propuesta de una normativa de definición morfológica, que servirá para decantar debates del contexto local en torno al tejido urbano, y luego terminará escalando como una normativa urbana para toda la ciudad.

De estas políticas se realizará un análisis cualitativo de fuentes secundarias, que incluyen normativas urbanas, artículos periodísticos y documentos gubernamentales, para focalizar en dos dimensiones

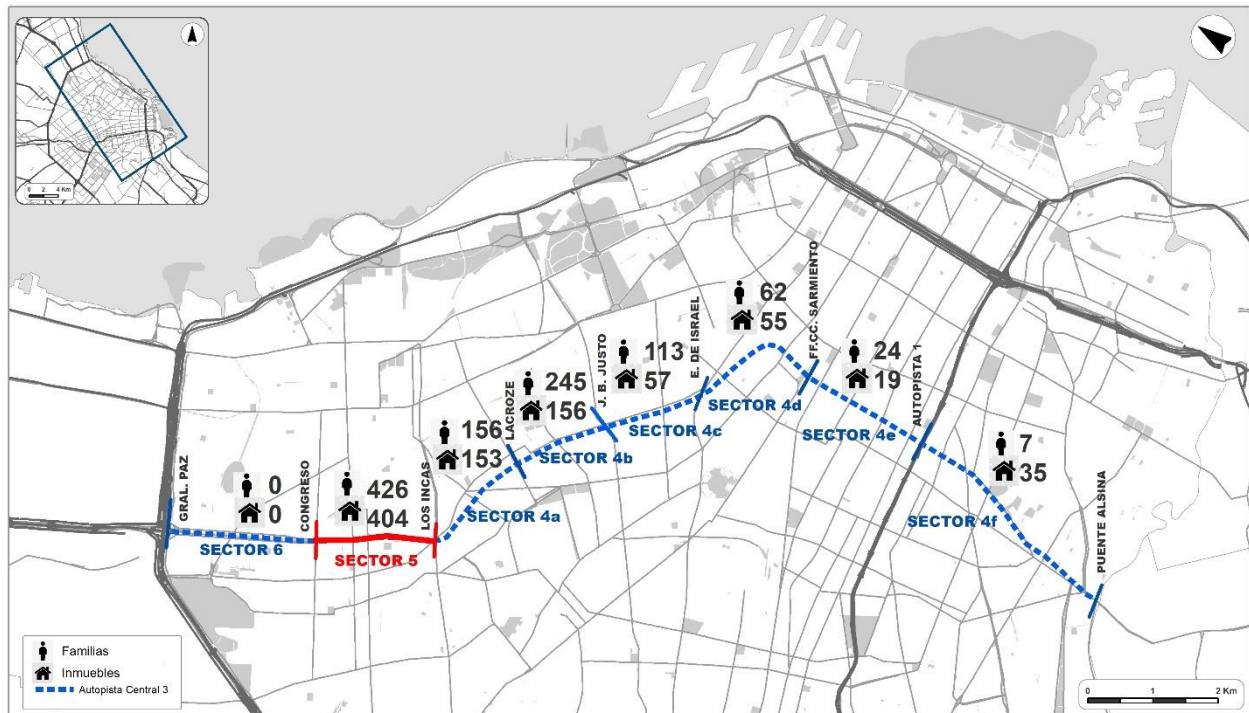
centrales: el carácter experimental de estas iniciativas; y su capacidad de difusión y/o escalamiento hacia otras políticas y/o proyectos dentro la escala local de la misma ciudad. Los resultados demostrarán cómo determinados sectores de la ciudad —mediante políticas y proyectos específicos— pueden funcionar como laboratorio para ensayar instrumentos normativos y de gestión, algunos de los cuales luego llegan a reinterpretarse y escalar en otras iniciativas.

2. El caso de la Ex AU3 (primer período)

La problemática socio-territorial en torno a la Au3 tuvo sus orígenes en el Plan de Autopistas Urbanas presentado en 1977, durante la última dictadura militar del país. Este Plan —impuesto bajo ningún tipo de consenso— incluía 9 autopistas elevadas, que se suponía interconectarían la ciudad y su área metropolitana, en base a un modelo de movilidad orientado al automóvil, e inspirado en las ideas del Movimiento Moderno. No obstante, del total de autopistas propuestas, sólo dos de ellas fueron finalmente construidas, y el resto fueron abandonadas en diferentes estados de avance, como resultado de diversas problemáticas político-económicas que hicieron imposible la continuidad del ambicioso plan (Oszlak, 2019).

Particularmente la Autopista 3, fue abandonada con diversos grados de avance en los diferentes sectores de su traza. Mientras algunas áreas fueron completamente demolidas (sector 6), otras tuvieron grados menores de intervención (sector 4), y el sector 5 —donde muchos años después se implantaría el Barrio Parque Donado-Holmberg— fue abandonado en un estado intermedio de avance, con 30% de los edificios demolidos (Aguilar y Jiménez, 2020) y 404 edificios desalojados (Fimognare, 2001). Mientras tanto, en el contexto de una creciente crisis económica, junto con la implementación de políticas neoliberales —que incluyeron la erradicación de villas y la liberación del mercado de alquileres— las problemáticas habitacionales de la ciudad empezaron a incrementarse (Zapata y Belluscio, 2018). Es así como empezó un paulatino y heterogéneo proceso de ocupación de las viviendas abandonadas en toda la traza, con una fuerte concentración de la problemática en el sector 5 (Figura 1).

Figura 1. Traza y sectores de la Ex Autopista 3 en Buenos Aires. Cantidad de inmuebles y familias involucradas en la problemática habitacional según censo realizado en 1996.



Fuente: Elaboración propia en base a datos en Fimognare (2001).

Esta problemática de la Ex Au3 se extendería por años, con un vasto despliegue de debates, tensiones y diversas iniciativas para abordarla, muchas de las cuales quedaron frustradas en el camino (Díaz & Zapata, 2020). No es menester de este trabajo ahondar en un derrotero temporal exhaustivo de todas ellas, sino más bien, analizar algunas iniciativas que, con el objetivo de abordar las diversas dimensiones de esta problemática, presentaron a esta área de la ciudad como el escenario para ensayar distintas políticas e intervenciones urbanísticas.

2.1 Exploraciones en el acceso a la vivienda con mecanismos autogestivos

Luego de diversas iniciativas que quedarían frustradas en su implementación a lo largo de los 80 y 90, se arriba a fines de 1999 a un consenso para alcanzar una normativa que propondría un abordaje concreto para la problemática del área. Mediante la Ley N° 324 se crea el “Programa de recuperación de la traza de la Ex Au3”, que entre sus objetivos principales establecía: reconstruir el tejido urbano y social del área; brindar vivienda económica a los beneficiarios, así como una solución habitacional

definitiva que garantice la estabilidad habitacional de los mismos, y simultáneamente atienda las problemáticas sociales de éstos (Ley N° 324, 2000). Esta ley establecía la necesidad de realizar un proyecto de re zonificación y renovación urbana para la traza y su área de influencia, que debía tener como objetivos: atender la necesidad de vivienda de la población beneficiaria¹ que se encontraba viviendo de manera informal en la traza; recuperar el espacio público y reconstruir el tejido urbano; mejorar el transporte y la circulación; y generar espacios verdes y equipamiento. Sobre estos componentes espaciales de renovación urbana se volverá luego.

En cuanto a la política habitacional propuesta, la ley establecía cuatro alternativas de acceso a la vivienda. Las tres primeras ofrecían una línea de créditos a tasa subsidiada para: 1) adquirir inmuebles fuera de la traza de la Ex Au3 a través del mercado; 2) adquirir los inmuebles ya habitados por los beneficiarios dentro de la traza (pero a precio de mercado); 3a) adquirir viviendas multifamiliares (mediante créditos hipotecarios) que podrían ser construidas por el Gobierno Local², 3b) o por mecanismos autogestionados, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones sin fines de lucro conformadas ad hoc por los propios beneficiarios; 4) y finalmente el ofrecimiento de subsidios para el desarrollo de programas colectivos de autogestión, para la autoconstrucción o recuperación de viviendas económicas. Esta alternativa era ofrecida únicamente a los beneficiarios en situación de extrema pobreza, que no gozasen de una capacidad mínima para la devolución de los créditos (Ley N° 324, 2000).

Como se puede observar, la ley proponía, en su componente de política habitacional, un espectro amplio de opciones de acceso al hábitat. En alguna de ellas, el acceso a la vivienda se proponía mediante mecanismos de mercado (1 y 2); en otra opción con la construcción de viviendas por parte del Gobierno Local (3a); y en otra, a través de programas autogestionados de manera colectiva (3b y 4). Este último enfoque va a ser de notable singularidad para una intervención de estas características, ya que, en el momento de su formulación, los mecanismos autogestivos y cooperativos se presentaban como una forma de gestión poco ensayada en intervenciones urbanas de las comúnmente denominadas “áreas vacantes” de la ciudad.

Particularmente en la alternativa 4 de la Ley N° 324 se establecía un mecanismo de gestión donde el Gobierno Local se encargaba de aportar fondos³ y personal para asistencia técnica y social⁴, mientras la población beneficiaria, por su parte, aportaba la mano de obra para materializar sus propias viviendas. Esta alternativa de autogestión, aunque se implementó en diversos casos, no estuvo exenta de dificultades, con un lento desarrollo producto de la propia complejidad de la política

implementada. No obstante, más allá de ciertos contratiempos, en los casos donde esta alternativa se pudo implementar, los beneficios en el tejido social eran notables⁵.

Ahora bien, la relevancia de esta iniciativa puede ser leída desde diferentes perspectivas. En primera instancia, la ley había sido el resultado de un largo y complejo proceso de concertación entre múltiples actores involucrados en la problemática, y visiones de arcos políticos heterogéneos. Pero más allá de la especificidad del caso, la ley se insertaba dentro de una serie de debates, que se venían dando en la ciudad de Buenos Aires, en torno al acceso a la vivienda para los sectores sociales en situaciones habitacionales precarias. Esta visión ya se había empezado a institucionalizar particularmente en la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), donde su artículo 31: “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”.

Asimismo, en este recorrido normativo, esta opción de programas colectivos de autogestión de la construcción se enmarcaba dentro de iniciativas que, teniendo también a las organizaciones de base de la Ex Au3 con un rol muy activo (Rodríguez, 2020), se institucionalizarían muy poco tiempo después con la Ley N° 341 (2000). Esta ley, de aplicación para toda la ciudad, proponía herramientas específicas que tenían como objetivo el fomento de políticas de acceso a la vivienda a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro⁶, que alcanzará con los años un paulatino despliegue en toda la ciudad (Pedro et al., 2020). De este modo, y aunque existieron previamente otras iniciativas autogestivas en la ciudad, los debates y las propuestas para la Ex Au3, formalizados mediante la Ley N° 324, van a marcar un antecedente significativo para la Ley N° 341⁷.

En suma, como se puede observar en esta experiencia, ciertos debates se logran institucionalizar a través de intervenciones urbanísticas específicas, y abren la puerta a condiciones de posibilidad que, posteriormente, pueden escalar hacia otras políticas más amplias, aplicables incluso a toda la ciudad. Sin embargo, este proceso claramente no es lineal, y se ve reflejado en los avances y contramarchas que las distintas iniciativas sufren en su gestión. En este sentido, la Ley N° 324 no llegaría a consolidarse como una solución definitiva para la Ex Au3, ya sea por una fluctuante importancia en la agenda de gobierno y los recursos asignados (Zapata y Belluscio, 2018), o por aspectos no contemplados en esta política. Esto hizo que la implementación de la ley se fuera dilatando en el tiempo, lo que a su vez fue complejizando la problemática socio-territorial. De este modo, la dificultad

de la gestión del proyecto abriría la puerta para que se tengan que ensayar otro tipo de soluciones bajo lógicas muy distintas.

2.2 Experimentaciones bajo lógicas empresarialistas

En su extensa problemática socio-territorial, el área de la Ex Au3 va a ser el escenario de diversas iniciativas de orientación neoliberal, que se van a dar en el marco de crecientes lógicas empresarialistas en las formas de gobernanza urbana (Harvey, 1989). En el marco de la búsqueda de propuestas para abordar la problemática de la Ex Au3, va a existir una amplia experimentación de instrumentos de gestión urbana más próximos a las lógicas del sector privado, que van a intentar aplicarse en distintas épocas.

La primera de ellas va a ser en 1992 cuando, bajo la Ordenanza N° 45.520/92, se intentará instalar una corporación de desarrollo urbano que gestionaría, mediante un fideicomiso, las tierras de la traza. De este modo, se proponía utilizar como organismo de gestión una empresa de desarrollo urbano que, desenvolviéndose en un marco normativo asimilable al sector privado, pudiese acelerar los tiempos de gestión, eludiendo los mecanismos tradicionales del Estado⁸. La propuesta incluía la venta de los terrenos a privados con el compromiso de ceder un mínimo del 10% de las viviendas construidas a la municipalidad, teniendo como fin abordar la problemática habitacional del sector. Sin embargo, esta iniciativa no prosperará, producto de la ausencia de consensos para aplicar la figura —novedosa para la época— de la corporación, por lo que finalmente la misma será descartada (Aguilar y Jiménez, 2020).

Más adelante en el tiempo, y luego de diversas iniciativas frustradas a lo largo de los años para abordar la problemática —entre ellas la Ley N° 324 mencionada anteriormente—, es que se decide ensayar nuevamente la aplicación de una corporación como instrumento de gestión. Se presenta así en 2009 en la Legislatura de la Ciudad un proyecto de ley que proponía la creación de la Corporación Puerta Norte Sociedad del Estado, que tendría como fin la administración de los inmuebles de la traza. En este caso, la propuesta de la ley generaba un fideicomiso con los inmuebles afectados por toda la inconclusa red de autopistas (no solamente la Au3, sino también el resto de las autopistas no construidas), y se la habilitaba a realizar cualquier tipo de operación inmobiliaria con los inmuebles que conformaran su patrimonio. La justificación de la iniciativa recaía en la necesidad de mayor descentralización y flexibilidad para poder llevar a cabo este tipo de operaciones (Guevara, 2015: 192). De este modo, con esta propuesta, se marcaba un cambio en el abordaje del sector, ya que se

empezaba a vislumbrar un proyecto de articulación público-privada que cambiaba las prioridades. Lo que inicialmente había sido pensado como una intervención focalizada en la problemática habitacional —y había incluido incluso mecanismos autogestivos—, se configuraba como un proyecto de urbanización mediante la venta de tierra pública y el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

No obstante, esta iniciativa tuvo diversas críticas que no la dejaron avanzar en la legislatura, siendo la principal referida al sistema de control que tendría la empresa en caso de ser aprobada. Mientras los detractores argumentaban que la empresa tendría libre acción y escaso control, desde el Gobierno Local sostenían que existirían diversos órganos de control internos y externos, entre los que se incluía la Auditoría General de la Ciudad (Fernández, 2009).

Pero lo cierto es que había razones para cuestionar este tipo de instrumentos de gestión, porque la implementación de una empresa de desarrollo urbano ya había sido ensayada en años previos en otro gran proyecto urbano de la ciudad de Buenos Aires. Esto se había dado con la Corporación Antiguo Puerto Madero, ideada para desarrollar la urbanización de las áreas portuarias entradas en desuso. Esta corporación, al estar regulada por las normativas de sociedades comerciales privadas, no había tenido la obligación de informar sobre el manejo de sus recursos, eludiendo los mecanismos de control de la administración pública, y dejando un legado de amplios cuestionamientos sobre su transparencia y rendición de cuentas (Cuenya & Corral, 2011). Mientras en Puerto Madero se había argumentado la necesidad de recurrir a este instrumento urbanístico, como una forma de poder resolver los problemas de gestión que implicaba la articulación entre el Gobierno Local y el Gobierno Nacional (Jajamovich, 2012), esta situación no se presentaba en el caso de la Ex Au3, cuyos terrenos estaban exclusivamente bajo dominio local.⁹

Lo importante a resaltar aquí es que, aunque la iniciativa de una empresa de desarrollo urbano quedó frustrada en dos momentos distintos de la historia del sector, quedaba en evidencia cómo el caso de la Ex Au3 se podía convertir en el receptor de instrumentos de gestión ya ensayados en otros grandes proyectos urbanos del ámbito local, mostrando ciertas transferencias horizontales que se producen entre distintos proyectos dentro de una misma ciudad.

Respecto al instrumento de gestión, a pesar de no tener el consenso necesario para ser implementado, abrió discusiones que marcaron un cambio en el perfil de la operación urbana que debía ser desarrollada en el lugar. La propuesta definitiva para el sector —que llegaría a fines de ese mismo año— retomaría ciertos lineamientos de esta estrategia analizada, implementando una unidad

ejecutora especial (bajo la órbita del Gobierno Local), y manteniendo los mecanismos de subastas de tierras públicas como principal medio de financiación. Esto se concretaría formalmente mediante la Ley N° 3396 (2009), que daría inicio a una operación urbanística denominada Barrio Parque Donado Holmberg, que se implementaría en el sector 5, el más comprometido de la traza.

3. El proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg (segundo período)

La Ley N° 3396 (2009) que definía el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg se estructuraba en dos capítulos, que daban cuenta de los dos factores centrales que debían ser abordados. Por un lado, la política habitacional para la población de la traza, y por el otro, la propuesta de desarrollo urbanístico propiamente dicha, que retomaba lineamientos ya mencionados de la Ley N° 324 (2000). Aunque el desarrollo urbanístico del sector incluía diversos componentes, en este apartado se abordarán dos cuestiones centrales: la operación para crear un parque lineal sobre parcelas bajo dominio privado, y una nueva normativa urbanística de definición morfológica pensada específicamente para ese sector.

3.1 Un parque lineal sobre terrenos privados

La operación efectuada para la creación de un parque lineal en la traza va a ser una de las características distintivas del proyecto. Esto es así porque, además de darle el nombre de “Barrio Parque”, la misma va a plantear cierta experimentación en torno al tejido urbano de Buenos Aires, y su relación con el espacio público y privado. En este sentido, vale destacar que, en los diversos debates que habían trascendido para abordar el sector, se habían considerado diferentes alternativas de intervención de la traza, que giraban en torno a la construcción de vías de circulación rápida, la urbanización completa de los terrenos, o incluso la constitución de espacios verdes con un mínimo de intervención edilicia. Como corolario de esas discusiones, se arriba finalmente a un proyecto definitivo que incluiría un importante componente de construcción edilicia, junto con un parque lineal a lo largo de la traza, aunque con algunas características singulares.

A diferencia del tejido edilicio tradicional de la ciudad, donde las franjas edificables se materializan sobre la línea oficial ¹⁰ y se encierra a modo de claustro un amplio espacio libre de manzana — denominado comúnmente pulmón de manzana—, la normativa del Barrio Parque Donado-Holmberg propondría retrotraer la franja edificable para crear un parque lineal. Esta operación, lo que en esencia estaba realizando era un “enroque” del espacio verde, llevando parte del espacio verde que

normalmente se encuentra en el fondo de las parcelas hacia al frente, lo que a su vez redundaba en una reducción notable del espacio libre (pulmón) de manzana (Figura 2).

Figura 2. Comparativa entre la resolución adoptando el tejido típico de Buenos Aires y la del proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg

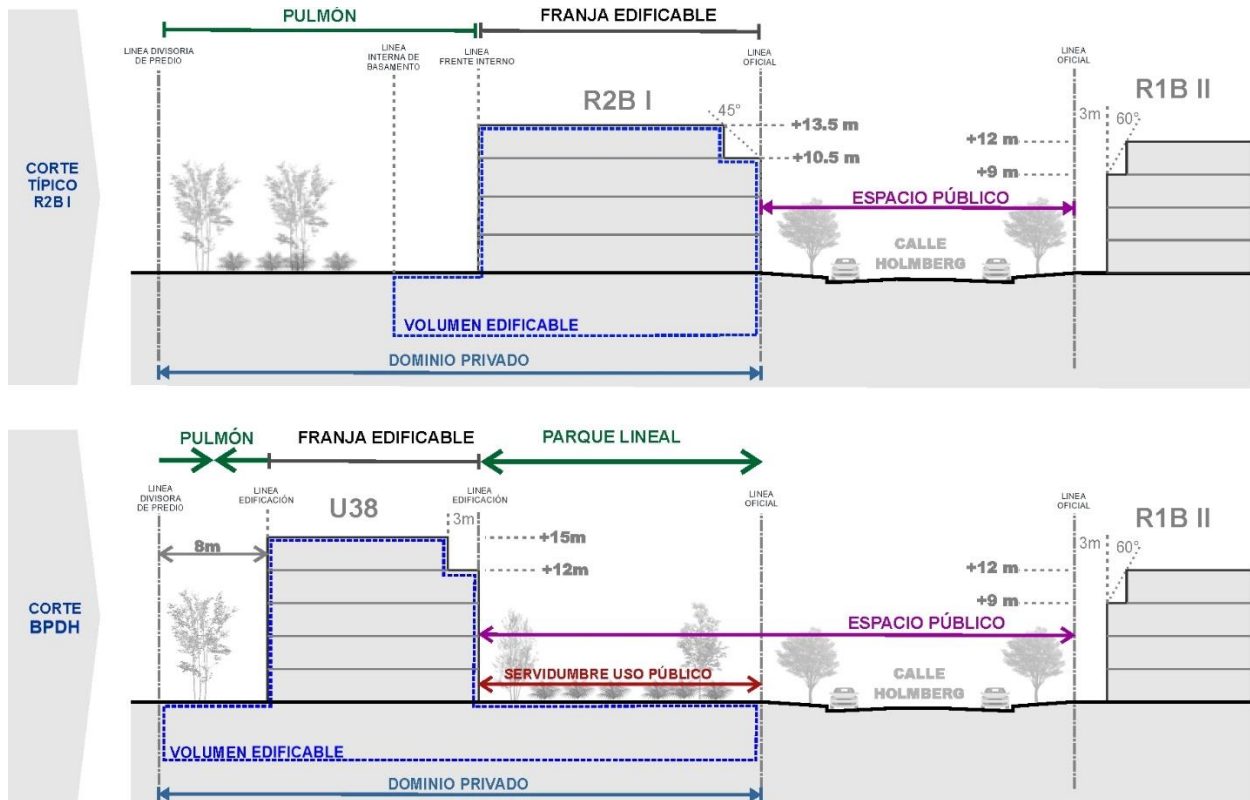


Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, lo singular de esta operación va a ser que el parque lineal frentista a las parcelas no se efectuaría sobre terrenos de dominio público. El mismo se realizaría, en cambio, mediante una restricción de dominio en las parcelas que se encontraban en manos de privados, producto de subastas previas. De este modo, mientras se reducía el típico pulmón de manzana, se creaba una franja de espacios verdes en el frente de cada lote que sería de acceso público, pero que mantendría catastralmente la propiedad del suelo bajo dominio privado¹¹.

En términos más específicos, la normativa urbana del proyecto (Ley N° 3396, 2009) planteaba la afectación —mediante una servidumbre de uso público— de una franja de 10 metros de ancho destinadas a espacios verdes¹², en donde las obras de parquización quedaban a cargo del propietario de cada lote. Al estar dentro del dominio privado de cada parcela, se habilitaba que las construcciones avanzaran subterráneamente sobre el área verde del parque lineal (ver “volumen edificable” en Figura 3). De este modo, en la práctica, lo que se permitía era que los emprendimientos hicieran uso rentable del subsuelo del parque lineal, ya sea para cocheras de automóviles, bauleras o instalaciones técnicas, que liberarían espacio a otras áreas comercializables.

Figura 3. Edificabilidad según normativa. Corte según la normativa urbana típica de Buenos Aires (arriba) y corte según la normativa específica del Barrio Parque Donado-Holmberg (abajo).



Fuente: Elaboración propia.

La problemática que implicaba esta resolución era que el parque lineal —percibido como espacio verde permeable— en realidad, no tenía conexión directa con el suelo, sino que se constituía en un sustrato de poca profundidad. El mismo no permitía el arbolado de gran porte, por lo que en la práctica se terminaría parquizando con vegetación de bajo porte o simplemente césped (Figura 4), lo que generaba que un área verde que podría cumplir mayores funciones ecosistémicas e hídricas se viera limitada, y sus beneficios ambientales reducidos. De esto modo, el parque verde lineal que daba nombre al proyecto terminaba materializándose sobre las cocheras de los desarrollos inmobiliarios.

Por otro lado, es de destacar que la permanencia de esta franja verde dentro del dominio privado presenta ciertas contradicciones y abre problemáticas a futuro. En primera instancia, se abren posibles tensiones respecto a las responsabilidades y costos de mantenimiento de un espacio

público que se encuentra bajo dominio privado. En segunda instancia, porque abre la posibilidad que, en un futuro, quede afectada por alteraciones que habiliten otros usos o condicionen su acceso.

Figura 4. Parque lineal creado mediante servidumbre de uso público. Imágenes de 2023.



Fuente: Fotografías propias.

Ahora bien, independientemente de valoraciones positivas o negativas, esta operación permite observar ciertas experimentaciones, tanto en el abordaje proyectual de tejido urbano de Buenos Aires y de los espacios abiertos que lo delimitan —con el movimiento de la franja edificable hacia el centro de manzana—, como también de las formas de articulación público-privada para su concreción. En la experiencia de la ciudad, la articulación entre espacio público y desarrollos privados había sido ensayada en casos acotados, mediante instrumentos como los convenios urbanísticos que suelen aplicarse a parcelas puntuales, para ceder espacios verdes a cambio de mayor constructibilidad, o en áreas especiales con normativa urbanística específica, como son los polígonos de vivienda u oficinas, típicos del movimiento moderno. De esta forma, el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg marcaba la posibilidad de trasladar este tipo de intervención —que normalmente se aplica de forma individual o acotada— a una mayor escala, para conformar, en una sucesión de intervenciones individuales, el componente central de gran proyecto urbano.

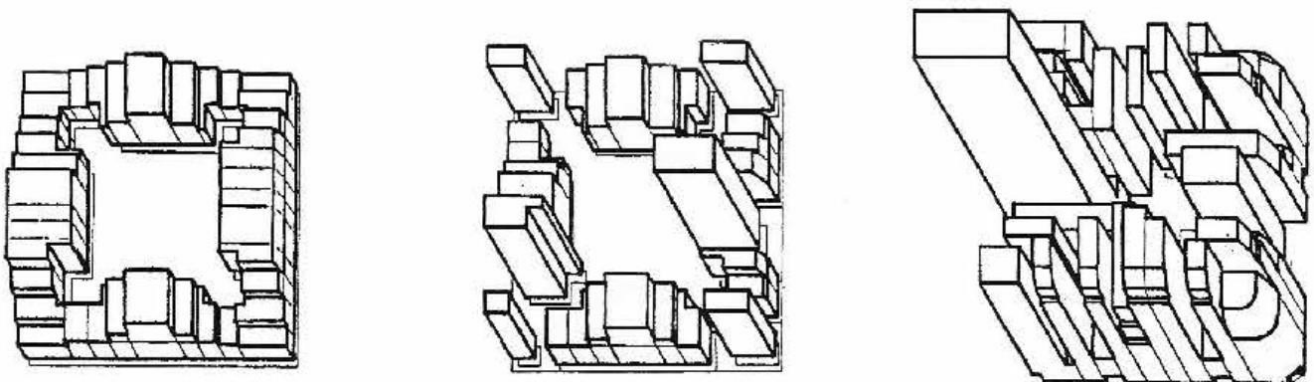
3.2 Normativa morfológica y escalamiento al código de la ciudad

La segunda iniciativa a destacar del Barrio Parque Donado-Holmberg va a ser la normativa urbanística diseñada para el tejido edilicio, que va a demostrar luego su escalabilidad para toda la ciudad. Esta normativa va a decantar una serie de debates, que se venían dando en el ámbito académico e institucional de la ciudad de Buenos Aires, durante muchos años. En el 2009, momento en que se

propone el proyecto, se encontraba vigente el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de 1977¹³. Esta normativa, a pesar del tiempo transcurrido, no había tenido —salvo enmiendas parciales y específicas para ciertos sectores— un cambio de base que la actualizara a las nuevas corrientes del planeamiento urbano, manteniendo constantes por más de tres décadas sus características principales. Por esta razón, en el momento de formulación del proyecto, la actualización del CPU era una cuestión ya instalada en la agenda del Gobierno Local¹⁴.

El CPU vigente en ese momento mantenía los principios urbanísticos del movimiento moderno que, desde una perspectiva higienista, bogaba por la densidad urbana y la liberación de suelo en pos de la creación de espacios verdes, teniendo como tipología predilecta los edificios de perímetro libre. Para instrumentar estos principios, este tipo de código recurría al uso de los indicadores urbanísticos de ocupación de suelo (FOS¹⁵) y constructibilidad (FOT¹⁶). La problemática detrás de estos indicadores era que la morfología urbana resultante pasaba a depender del tamaño de las parcelas —característicamente heterogéneas en Buenos Aires— así como también de distintas decisiones proyectuales e incentivos de constructibilidad que cada proyecto podía hacer uso. Si a esto se le suma la acumulación histórica de los diversos cambios normativos que habían acontecido previamente en Buenos Aires, el resultante daba un tejido marcadamente irregular y con medianeras expuestas¹⁷ a lo largo y ancho de toda la ciudad (Figura 5).

Figura 5. Tejido urbano según indicadores (FOS y FOT) (izquierda) y resultado según la acumulación histórica de cambios normativos de la ciudad (centro y derecha)



Fuente: Díez (1996).

Las problemáticas generadas por el CPU van a hacer que el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg se presente como una oportunidad para ensayar alternativas para su reformulación. En este contexto es que surge la propuesta de una normativa “morfológica” por parte del Gobierno Local. Limitando las tipologías edilicias construibles, con alturas máximas y con ocupaciones de suelo

homogéneas, se va a plantear una normativa que, mediante una envolvente sintética y con cierto carácter totalizador, buscaba proponer un mayor diálogo con el tejido urbano existente de Buenos Aires (Fernández Marty, 2011). De este modo, se eliminan los indicadores urbanísticos, y las edificaciones pasan a estar definidas sólo por normas de tejido —alturas, tangentes, retiros, etc.—, definiendo una morfología homogénea.

Significativamente, en Buenos Aires ya se había ensayado un código de estas características, con la implementación de otro gran proyecto urbano; nuevamente en el epítome de los casos locales: el proyecto de Puerto Madero. Éste había sido la mayor experiencia de un código sin indicadores urbanísticos en tiempos recientes en la ciudad, y los balances que hacía el Gobierno Local sobre sus resultados, permitían pensar en una positiva implementación de este tipo de normativa en el Barrio Parque Donado-Holmberg. Sin embargo, es de destacar que existían posiciones críticas respecto a la experiencia que este tipo de normativa había tenido en Puerto Madero, donde los parámetros morfológicos habían terminado atentando en contra la espacialidad urbana¹⁸.

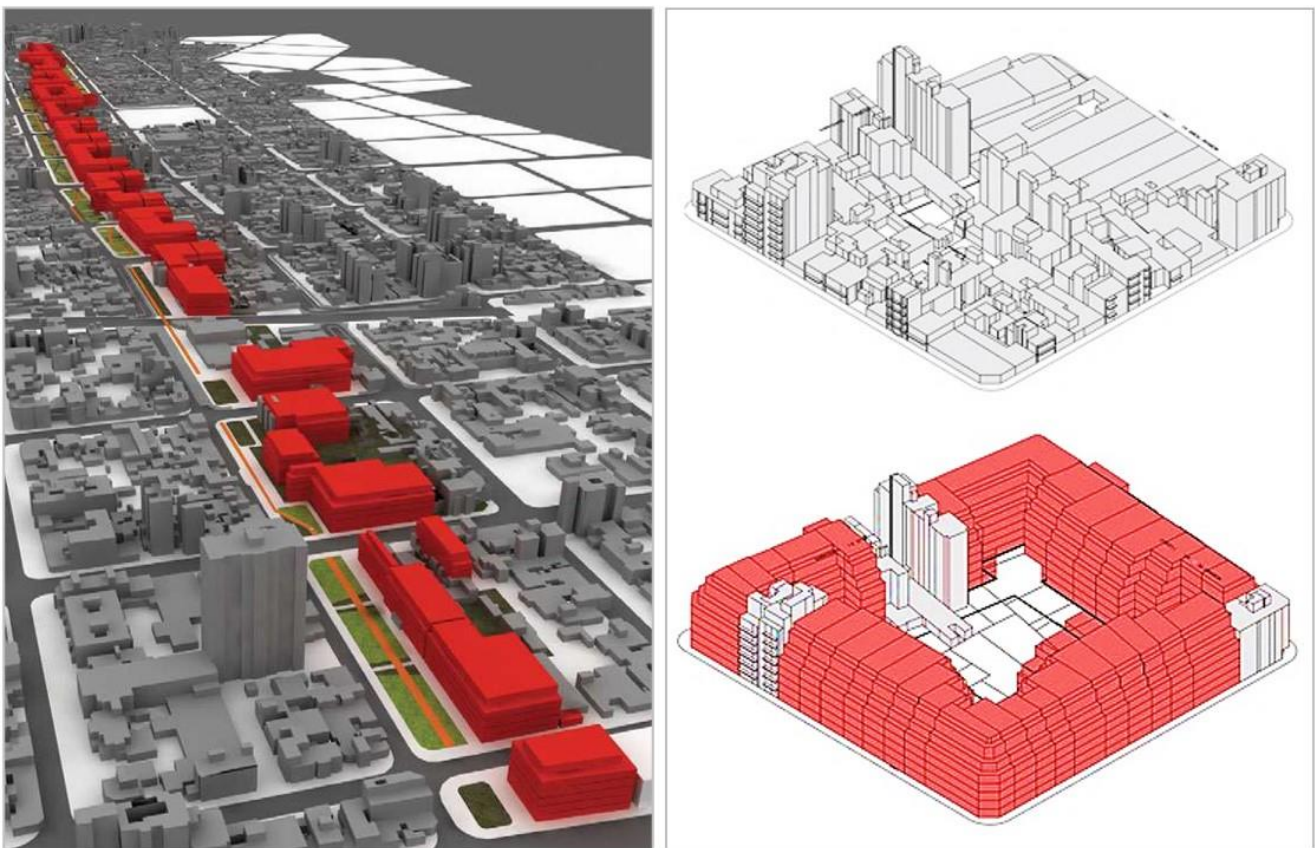
De este modo, mientras desde el Gobierno Local esta nueva forma de aplicación de normativa urbanística era vista como una visión superada a la tradicional, incluso por sus criterios ambientales (Eguía y Persico, 2011), desde distintos ámbitos académicos y profesionales se ponían reparos respecto a la implementación que podrían hacer los desarrolladores inmobiliarios. Entre ellos, se planteaba que la presión del mercado podría terminar por ocupar toda la “carpa” edificable más de lo razonable, atentando contra las condiciones de habitabilidad de las unidades internas. En ese sentido, desde la comunidad profesional se proponían diversas iniciativas para impedir densidades excesivas (Hendler, 2014).

Independientemente del análisis de los puntos a favor o en contra de este tipo de normativa urbana, lo que en los hechos ocurrió fue un aumento en la edificabilidad en el sector en su conjunto (Díaz et al., 2019), pero sin la necesidad de tener que recurrir a edificaciones en altura, un aspecto que preocupaba a los vecinos del sector. Mientras con la normativa anterior los indicadores ponían un mayor límite a las edificaciones, su eliminación habilitó mayor constructibilidad y ocupación del lote¹⁹, sólo limitada por necesidades de iluminación y ventilación.

Ahora bien, dejando de lado ciertos cuestionamientos que la normativa morfológica del Barrio Parque Donado-Holmberg recibió, lo cierto es que desde el Gobierno Local los resultados fueron vistos de manera positiva, lo que, junto con la continuidad de la misma plataforma política que le dio impulso, permitió escalar la iniciativa y trasladarla a toda la ciudad en su conjunto (Figura 6). Es así como,

pocos años después y luego amplios debates, en el año 2018 se sanciona el nuevo Código Urbanístico para toda la ciudad (Ley N° 6099, 2018) incorporando la misma lógica implementada en el proyecto urbano del Barrio Parque Donado-Holmberg, lo que demostraba la traslación y escalamiento de una política sectorial, pensada para un proyecto urbano específico, a la ciudad en su conjunto.

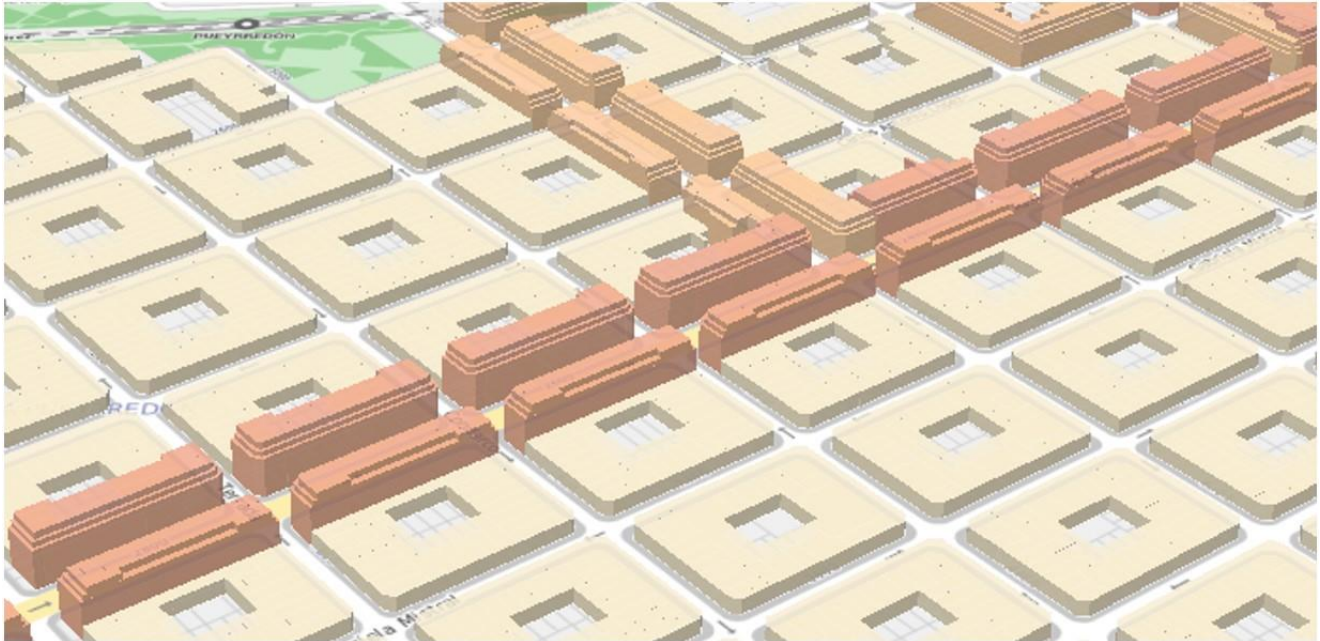
Figura 6. Morfología urbana propuesta en 2009 para el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg (izquierda) y morfología urbana elaborada para el código urbanístico del 2018



Fuente: Imágenes del Gobierno Local extraídas de González Montaner (2016) y Villamonte (2011).

Asimismo, el Barrio Parque Donado-Holmberg permitía ensayar otras cuestiones aplicadas a la normativa urbana, como fueron los criterios de corredores homogéneos. Mientras la lógica predominante del antiguo Código de Planeamiento Urbano había sido la de un zoning que definía áreas homogéneas, la implementación del Código Urbanístico de 2018 iba a ensayar corredores de alturas homogéneas (Figura 7), permitiendo la jerarquización de determinadas vías. De esta forma, la nueva normativa urbana de la ciudad se iba a implementar a semejanza del proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg, ensayado en años previos.

Figura 7. Tejido edilicio propuesto por el Código Urbanístico de la ciudad de 2018, donde se reproduce una morfología por corredores homogéneos.



Fuente: Sitio web Ciudad 3D (www.ciudad3d.buenosaires.gob.ar).

En suma, como se pudo observar, el proyecto del Barrio Parque Donado-Holmberg se constituyó en receptor de una normativa ensayada en experiencias previas —como había sido el caso de Puerto Madero—, demostrando el diálogo horizontal que puede existir entre grandes proyectos urbanos. A su vez, la oportunidad para aplicar nuevamente esta normativa —definida por morfología— va a convertir al proyecto en un laboratorio de prueba que, en pocos años, permitirá escalar la normativa urbana morfológica como una política aplicable a toda la ciudad.

4. Conclusiones

Como se pudo observar en el presente trabajo, diversas propuestas urbanísticas, pensadas para un mismo sector en distintos períodos de tiempo, pudieron funcionar para la exploración de procesos innovativos y, luego de paulatinos caminos de institucionalización, habilitaron la posibilidad de trascender el caso singular de origen para su reutilización ampliada. De este modo, se demuestra cómo dentro de las propias experiencias locales, existe un intercambio donde los proyectos y

políticas dialogan entre sí, y a diferentes escalas. Es así como las distintas iniciativas del debate local, pensadas para abordar la problemática socio-territorial de la Ex Au3 en sus diferentes períodos, permitieron observar las diversas exploraciones, transferencias y escalamientos que pueden tener proyectos y políticas urbanas de contexto y origen diverso.

Dentro del análisis empírico, se observó cómo una iniciativa específica de política habitacional pudo marcar un antecedente significativo, que generó las condiciones de posibilidad para políticas más amplias aplicadas para toda la ciudad, no sin contradicciones en su propia implementación. En otros períodos, el caso podrá demostrar también su capacidad como receptor de experiencias previas de otros grandes proyectos urbanos, ya sea con la implementación frustrada de instrumentos de gestión bajo lógicas empresarialistas, o con la implementación exitosa de una normativa urbanística que al poco tiempo escalará como un caso aplicable a toda la ciudad. Asimismo, las reflexiones proyectuales en torno al tejido urbano de Buenos Aires, la configuración de los espacios abiertos que lo delimitan y de las formas de articulación público-privada para su concreción, evidenciarán el carácter experimental que tuvo el proyecto para abordar la problemática del área, sistematizando para un gran proyecto urbano resoluciones que, comúnmente, se presentaban para casos acotados.

En conclusión, como el análisis de caso permitió observar, sectores urbanos atravesados por diversas problemáticas socio-territoriales se pueden constituir en un escenario fértil para la exploración, experimentación y escalamiento de procesos de planificación y gestión urbana. Estos laboratorios de intervención pueden funcionar, al mismo tiempo, tanto como emisores o como receptores de experiencias de otros contextos. Aunque alguna de ellas puedan naufragar en los procesos de gestión, y su implementación quede finalmente frustrada, otras demostrarán su poder de traslación, reinterpretación y escalamiento, para ser recibidas en otro proyecto, contexto, o escala dentro la misma ciudad.

Referencias:

- Aguilar, D. y Jiménez, A. (2020). Autopista 3. La cuestión dormida (1982-1998). En M. P. Díaz y M. C. Zapata (Eds.), *La renovación disputada. Entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires* (pp. 81-103). IMHICIHU.
- Angotti, T. e Irazábal, C. (2017). Planning Latin American Cities: Dependencies and “Best Practices”. *Latin American Perspectives*, 44(2), 4–17. <https://doi.org/10.1177/0094582X16689556>
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art. 31. (1996). https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166
- Cuenya, B. y Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista EURE, Revista de Estudios Urbano Regionales*, 37(111), 25–45. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>
- Díaz, M., Zapata, C., Aguilar, D., Fernández, O. y Quiroga, A. A. (2019). ¿Normativa urbana para quién? El caso del nuevo barrio Parque Donado Holmberg, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (25), 1–24.
- Díaz, M. y Zapata, M. (Eds.). (2020). *La renovación disputada. Entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires*. IMHICIHU.
- Díez, F. E. (1996). *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Editorial de Belgrano.
- Eguía, S. y Persico, M. E. (2011). Lineamientos ambientales para el nuevo Código Urbanístico. En *La humanización del espacio público 2011* (pp. 176–183). Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Etulain, J. C. (2009). *Gestión urbanística y proyecto urbano: Modelos y estrategias de intervención*. Nobuko.
- Etulain, J. C. y González Biffis, A. (2014). La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 17(17), 173–196. <https://doi.org/10.30972/cm.1717188>
- Fernández, A. (15 de octubre de 2009). Las excusas de la oposición. La Política Online. <https://www.lapoliticaonline.com/alejandro-fernandez/columna-279/>
- Fernández Marty, C. (2011). ¿Qué es el Código Urbanístico con criterios morfológicos? En *La humanización del espacio público 2011* (pp. 170–175). Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Fimognare, F. (2001, julio). Reconstrucción e integración. En *Habitar. Publicación de la Comisión Municipal de la Vivienda*, 20–21.

- Garay, A. (2005). Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero. *Urbana*, 10(37), 58–85.
- González Montaner, B. (19 de octubre de 2016). El borrador del futuro Código Urbanístico porteño. *Clarín*. https://www.clarin.com/ciudades/borrador-futuro-Codigo-Urbanistico-porteno_0_r1jEWwf1l.html?srsIid=AfmBOopMZ4R8MKFOivpreiH-mC80n0qow6eFiYRK9TLrhx4imqcOEVA9
- Guebel, C. (2020). Reflexiones sobre el proceso de producción y aplicación de una política pública habitacional en la ciudad de Buenos Aires. El caso de la ex Autopista 3 y la autoconstrucción de viviendas, entre los años 2000-2007. En S. Sánchez, M. Robertazzi y C. Guebel (Eds.), *La desintegración de la ciudad, Políticas urbanas recientes en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 267–276). Publicaciones ISU.
- Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3–17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Hendler, A. (2014). Un barrio para pensar la ciudad. *ARQ. Revista de Arquitectura*, 18–25.
- Jajamovich, G. (2012). Del Parque España a Puerto Madero: Circulación del “urbanismo de los arquitectos” y la planificación estratégica entre Argentina y España (1979-1993). *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 12(12). <https://doi.org/10.30972/cm.1212556>
- Jajamovich, G. (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid* 16, (8), 160–173.
- Ley N° 324 (2000). Recuperación de la traza de la Ex-Au3. B. O. N° 876. 2 de febrero de 2000. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/6104>
- Ley N° 341 (2000). Instrumentación de políticas de acceso a la vivienda. B. O. N° 928. 24 de febrero de 2000. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/6654>
- Ley N° 3396 de 2009. Barrio Parque Donado-Holmberg. B.O. N° 3356. 7 de diciembre de 2009. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/140498>
- Ley N° 6099 de 2018. Código Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. B.O. N° 5526. 6 de diciembre de 2018. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/446782>

- Novick, A. (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (1), 4–13. <http://hdl.handle.net/2099/12252>
- Oszlak, O. (2019). Expropiaciones por construcción de autopistas urbanas. En *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (2a ed. ampliada). UNTREF.
- Peck, J., y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169–174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.01.002>
- Pedro, B., Campari, G., Di Virgilio, M., Rodríguez, M. y Zapata, M. (2020). *Construcción autogestionada de hábitat por cooperativas. Derecho a la ciudad y a la centralidad en la ciudad de Buenos Aires, Ley N° 341/00*. Universidad de Buenos Aires. <http://hdl.handle.net/11336/135258>
- Rodríguez, M. (2020). Organización social en la ExAU3 durante 1982 y 2001: entre la invitación y la invención. En M. Díaz y M. Zapata (Eds.), *La renovación disputada. Entramados en la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista3 en la Ciudad de Buenos Aires* (pp. 105–123). IMHICIHU.
- Szajnborg, D., Luna, N. y Roitman, A. (2014). Instrumentos de gestión de proyectos urbanos del siglo XXI. Avances y contradicciones del desarrollo urbano en Buenos Aires. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 133–145.
- Villamonte, J. (2011). Barrio Parque Donado - Holmberg (ex AU3). En *La humanización del espacio público 2011* (192–195). Ministerio de Desarrollo Urbano.
- Zapata, M. y Belluscio, S. (2018). De la Autopista 3 al Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): una larga disputa por el espacio urbano. *Quid* 16, (9), 60–90. <http://hdl.handle.net/11336/176701>

¹ El artículo 6 de la ley definía a los “beneficiarios” como las familias que estuviesen habitando la traza de la Ex Au3 antes del 6 de agosto de 1996 y que hayan respondido al censo implementado por la Comisión Especial de la Ex Au3. Este aspecto va a ser especialmente conflictivo en tanto existía una población de extrema vulnerabilidad y rotativa en el sector que no se encontraba en el momento de este censo. A su vez, se establecía que los inmuebles ocupados por familias que no cumplieran con los requisitos para ser “beneficiarios” debían ser desalojados.

² A través de la Comisión Municipal de Vivienda, organismo local abocado a la política habitacional.

³ Para la compra de materiales y herramientas de construcción, así como el pago seguro de obra.

⁴ En la medida que esta población —en extrema pobreza— poseía poco o nulo conocimiento en construcción, los mismos requerían insoslayablemente de asistencia técnica y social para poder llevar adelante las construcciones, lo que lo convertía en un mecanismo de “autoconstrucción asistida” (Guebel, 2020: 270).

⁵ Como sostiene Guebel (2020: 271), la construcción colectiva de las viviendas había funcionado como una forma de capacitación en el oficio que habilitaba a los beneficiarios a insertarse en el ámbito laboral formal, generando “un proceso de transformación social y cultural, de dignificación y de autovaloración a través del trabajo”, además de reforzar “un sentimiento de pertenencia, de red social, de integración y de organización en la defensa de sus derechos”, lo que resultaba en un proceso de transformación política y empoderamiento.

⁶ La Ley N°341 promueve créditos a tasa subsidiada destinados para adquirir suelo, ejecutar obra nueva o reciclaje y contratar asistencia técnica interdisciplinaria,

⁷ Vale aclarar algunas diferencias entre dichas normativas. Mientras Ley N° 324 proveía directamente los materiales, herramientas y capacitación, la Ley 341 confería los recursos monetarios directamente hacia las asociaciones cooperativas para que fueran autogestionadas de forma colectiva. Asimismo, mientras en la Ley N° 324 esta alternativa estaba destinada a grupos de extrema pobreza, la Ley N° 341 no ponía restricciones por el nivel de ingresos, ampliando así su alcance.

⁸ La idea detrás de este instrumento es que, administrando activos públicos como un desarrollador del mercado inmobiliario, estas empresas pueden producir ganancias para el financiamiento de otras intervenciones, como infraestructura, equipamiento u otros proyectos.

⁹ Vale aclarar que hubo otra experiencia en el ámbito local de la ciudad de Buenos Aires que fue la Corporación Buenos Aires Sur. Este caso —a diferencia de Puerto Madero— no se había implementado en un proyecto urbano concreto, sino para el desarrollo de un amplio polígono de intervención que incluía las áreas deprimidas del sur de la ciudad. Sin embargo, por diversas problemáticas y contradicciones de su gestión, no se pudieron alcanzar los resultados esperados (Szajnborg et al., 2014).

¹⁰ En la normativa urbana de Buenos Aires se denomina “línea oficial” a la línea que separa el frente de cada parcela de la vía pública.

¹¹ Cabe destacar que hay tramos menores del parque lineal que sí se encuentran bajo dominio público. Esto se da en algunas parcelas que no fueron subastadas y donde se materializaron algunos equipamientos públicos.

¹² Específicamente bajo la zonificación Urbanización Parque.

¹³ Significativamente el CPU había sido propuesto conjuntamente por el mismo gobierno dictatorial que había formulado el Plan de Autopsitas Urbanas del cual la Au3 era parte.

¹⁴ El Plan Urbano Ambiental —normativa máxima de ordenamiento territorial de la ciudad— sancionado en 2008 establecía la necesidad de su actualización

¹⁵ FOS (factor de ocupación de suelo) es un coeficiente que indica cuanta superficie de suelo puede ser ocupada por las edificaciones en cada parcela.

¹⁶ FOT (factor de ocupación total) es un indicador urbanístico que indica la cantidad máxima de metros cuadrados construibles en función de la superficie de la parcela.

¹⁷ La cuestión de las medianeras expuestas se constituyó a lo largo de los años como un de las características distintivas y, a su vez, más discutidas del tejido edificado de Buenos Aires.

¹⁸ Como señalaba uno de los principales gestores de Puerto Madero “los propietarios interesados en saturar la capacidad constructiva exigieron a los arquitectos ceñirse a la morfología señalada” quedando edificios “inflados contra la envolvente, perdiendo toda posibilidad de diferenciar planos, volúmenes o espacios de transición en el tratamiento de fachadas”, resultando en una “arquitectura sin gracia” (Garay, 2005: 81-82).

¹⁹ Mientras en las parcelas del centro de manzana —de mayores dimensiones— las diferencias eran menores, en el caso de las parcelas próximas a las esquinas la eliminación de indicadores generó cambios abruptos.