

Aspectos del diagnóstico para la gestión de una zona urbana degradada, con relación al proyecto Lago Pacífico-Plaza Mayor

C. Di Salvo, A. Bugallo, S. Bressán, A. Graich, M. Masckauchán, J. L. Verga

Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires

Departamento de Ingeniería Civil

Avenida Medrano 951, Buenos Aires (C1179AAQ), Argentina.

e-mail: polilla@infovia.com.ar

Resumen

Se describen las características y el grado de avance de la investigación 'Estudio de caso de proyecto de rehabilitación ambiental en zona urbana degradada'. A partir de la propuesta presentada por la Asociación Vecinal Lago Pacífico, se intenta proporcionar una comprensión integral de la problemática de un sector del barrio de Palermo, en sus aspectos social, legal, institucional y urbanístico. Luego de realizarse el diagnóstico territorial, se encaró el estudio de la situación de vulnerabilidad institucional en que se enmarca la propuesta, debida a intervenciones técnico-políticas fragmentadas, aisladas o superpuestas por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Abstract

This is a description of the characteristics and degree of development of a research work on 'Case Study of a Project for Environmental Rehabilitation in a Degraded Urban Area'. Based on the proposal submitted by the Neighbours Association Lago Pacífico, the research work intends to furnish an integral understanding of the various problems of a section of the Palermo district, in their social, legal, institutional and urban aspects. After the territorial diagnosis, a study was started of the institutional vulnerability situation in which the proposal is framed, and which is caused by fragmented, isolated or overlapping technical and political interventions on the part of Buenos Aires Government.

Introducción

A partir de 2002, cuando el equipo tomó contacto con el grupo del Departamento de Ingeniería Civil que lleva a cabo un estudio de factibilidad del Proyecto 'Lago Pacífico-Plaza Mayor', se inició una investigación sobre las variables física, urbanística, social y legal-insitucional vinculadas a la mencionada propuesta vecinal, con el fin de brindar una comprensión integral de la problemática del sector para el que fue proyectado el Lago Pacífico y delinear sus fortalezas y debilidades en un contexto complejo de amenazas y oportunidades.

Se trata del proyecto de investigación Estudio de caso de proyecto de rehabilitación ambiental en zona urbana degradada, radicado en el Área Diseño y Ciencias Sociales, Departamento de Ingeniería Civil, Facultad Regional Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional. El caso analizado se inserta en un espacio del barrio de Palermo comprendido por: Av. Juan B. Justo, Av. Córdoba, Darwin sur, vías del ferrocarril San Martín, Atacalco, Honduras, Godoy Cruz y Av. Santa Fe:

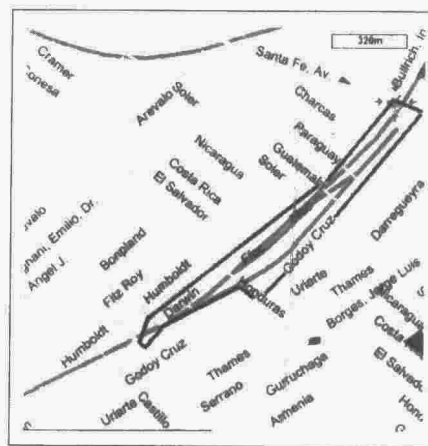


Figura 1. Ubicación urbana del sector afectado por el proyecto Lago Pacífico-Plaza Mayor

La investigación parte de la situación de riesgo y vulnerabilidad ante amenazas urbanísticas y naturales que afectan al mismo. En este sentido, el equipo pudo constatar que el estado de degradación física, urbana y social se caracterizaba, en 2003, entre otros factores, por los siguientes aspectos:

- La existencia de áreas disfuncionales, con y sin construcciones, propiedad del Estado Nacional.
- La recurrencia de inundaciones cuando ocurren precipitaciones intensas y concentradas, con un impacto social, económico y urbanístico negativo.
- La presencia de una multiplicidad de actividades y funciones, a menudo en conflicto, en relación con: terminal de carga, intercambio y venta de productos; transferencia de pasajeros tren-subte-colectivo; administración y depósito de bodegas; gastronomía; ámbitos culturales; 'zona roja', entre otras.

Todo esto venía generando una problemática compleja y de peligrosidad específica en el área, caracterizada, entre otras consecuencias, por:

- El alto nivel de degradación en los terrenos que pertenecieran al FF. CC. San Martín.
- El efecto de barrera urbana que produce el ferrocarril en el sector por falta de cruces peatonales y vehiculares suficientes.
- La posibilidad latente de ocupación ilegal de los edificios de las ex bodegas Giol.
- La disconformidad de vecinos ante la afectación de su calidad de vida por las recurrentes inundaciones en el sector.
- La conflictividad entre vecinos y quienes ejercían la prostitución en la vía pública.

Grupos de vecinos que se sienten afectados han promovido proyectos comunitarios, con el propósito de paliar algunos de estos males ante la demora por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en dar soluciones a los mismos, y avalan actualmente proyectos surgidos individualmente. Este sería el caso del denominado Proyecto 'Lago Pacífico-Plaza Mayor de Buenos Aires' que los autores estudiaron, planteado por el Arq. Adolfo Andrés Rossi y posteriormente propiciado por la Asociación Vecinal Lago Pacífico conformada para tal fin. La propuesta fue elevada ante la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2001.

Entre los objetivos principales del trabajo de investigación, los autores destacan:

- Realizar un estudio complementario al que se viene llevando a cabo sobre aspectos hídricos del Proyecto Lago Pacífico, con el fin de proporcionar una comprensión integral de la problemática del sector del barrio de Palermo, en sus facetas sociales, legales, institucionales y urbanísticas.
- Transferir experiencias, metodología y conocimientos al trabajo pedagógico-didáctico de las asignaturas implicadas: Ingeniería Civil I, Ingeniería y Sociedad, Geología Aplicada, Diseño Arquitectónico y Planeamiento I, Diseño Arquitectónico y Planeamiento II, Proyecto Integrador.
- Incentivar la educación y formación ambiental en la carrera de Ingeniería Civil.

Avances en el Diagnóstico de la Degradación del Medio Físico, en el Área Donde se Inserta el Proyecto Lago Pacífico.

Calidad del aire

La contaminación atmosférica –que influye en la salud de la población a través de la inhalación de gases producidos por diferentes fuentes–, se debe fundamentalmente a los gases derivados de la combustión de fuentes móviles y en menor medida de fuentes fijas (especialmente industrias). El área de Palermo, en la cuenca baja del arroyo Maldonado, presenta una situación al menos preocupante en lo que hace a la calidad ambiental del área.

Los datos disponibles para la cuenca se refieren a mediciones manuales diarias en el barrio de Pa-

lermo, con las determinaciones de los principales cinco elementos contaminantes del aire: dióxido de nitrógeno (NO₂), plomo (Pb), materia particulada en suspensión (MPS), dióxido de azufre (SO₂) y monóxido de carbono (CO). En el caso de MPS y NO₂, los valores de los registros medios mensuales superan en 14 y 18 veces, respectivamente, el límite de concentración atmosférica fijado por Ordenanza, sobre un total de 22 valores. A su vez se registra que en ambos casos el exceso crece en el tiempo. En el caso de Pb y SO₂, la información es exigua y es probable que, al menos en plomo, la contaminación se reduzca drásticamente, a partir del uso de naftas sin plomo (UTE, 2001a).

La información sobre las mediciones de concentraciones de monóxido de carbono indican que prácticamente no existe un día en que no se supere el límite, establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), de 0,01 ppm. Para el caso de NO₂ y SO₂, existen indicadores indirectos que demuestran que las fuentes fijas estarían disminuyendo, mientras que las móviles aumentan.

Contaminación Sonora

La fuente de contaminación sonora más difundida y vigente en la Ciudad de Buenos Aires es el ruido de los automotores. La OMS fija en 55 dB (decibeles) el máximo de ruido aceptable para una exposición relativamente prolongada. Por otro lado, el Código Municipal de Prevención de la Contaminación Ambiental establece los límites máximos, entre 45 y 65 dB, según los usos del suelo predominantes por zona. Para la cuenca del arroyo Maldonado, el nivel sonoro supera ampliamente el límite de confort, ubicado entre los 55 y 60 dB, ya que en todas las intersecciones viales consideradas se superan los 85 dB, culminando con más de 90 dB en el cruce de las avenidas J. B. Justo y Santa Fe (UTE, 2001a).

Calidad del Agua

Analizando los diversos parámetros físicos, químicos y bacteriológicos de las muestras extraídas en diversos puntos a lo largo de la Av. Juan B. Justo, se observa que en la intersección de ésta con la Av. Santa Fe hay valores que superan lo permitido. Por un lado, existen picos en todos los parámetros, pero se sobrepasan los límites en el caso de los "Sólidos Sedimentables en 2 horas" y "Detergentes". Respecto a la contaminación bacteriológica (Coliformes totales, en particular E. coli) a lo largo de todo el recorrido del arroyo, se registra un pico al llegar a la Av. Santa Fe, con un valor cinco veces superior al límite establecido como límite permisible en descargas a conducto pluvial, según Resolución 79179 (OSN- 1990). Esto provoca obviamente una disminución de la concentración de oxígeno disuelto (OD) en el curso.

En cualquiera de los casos provocan una disminución en la concentración del oxígeno disuelto en el curso, ya que, en general, los sólidos sedimentables están conformados por materia orgánica que consume el oxígeno medio en su proceso de degradación. Los detergentes, en general no biodegradables, generan un verdadero problema ambiental por la presencia de los polifosfatos incluidos en su formulación para ablandar el agua, por su acción cancerígena. Asimismo, estos cambian las propiedades superficiales del curso, impidiendo el intercambio de oxígeno (UTE, 2001b).

Aguas Subterráneas

Sobre la base de los resultados obtenidos para la caracterización hidrogeológica general con acento

en la disposición de la superficie freática, se puede prever su influencia sobre futuras obras de almacenamiento y de conducción de aguas. La posición de la superficie libre de la capa se ubica en promedio a profundidades menores a los 5 m bajo el nivel del terreno natural, por lo que en las zonas de cruces con otras obras de infraestructura existentes deberá implementarse la depresión de la capa durante la construcción. Esta situación se generaliza para todo el sector comprendido entre la Avenida del Libertador y la Avenida Costanera entre Núñez y el Puerto Metropolitano (Santa Cruz y Silva Busso, 2001).

Las Inundaciones

Las inundaciones representan actualmente el principal riesgo de origen natural de la Ciudad de Buenos Aires. Desde mayo de 1985 hasta marzo de 1998 se produjeron en Buenos Aires un total de 26 procesos de inundación por precipitación pluvial y desborde del sistema de desagües. El suceso más reciente, con características de desastre, fue el ocurrido el 24 de enero de 2001, que corresponde a una recurrencia mayor de 100 años en la Capital. Así, las sucesivas inundaciones ponen en evidencia el grado de vulnerabilidad en el que vive parte de la población.

Además de los factores climáticos, cabe destacar la eliminación de la retención superficial del suelo por la pavimentación total del área metropolitana de Buenos Aires. A su vez, los 500.000 árboles de la ciudad son demasiado jóvenes para dar un follaje significativo en términos de ser un obstáculo para que el agua de lluvia llegue al suelo. La inundación en algunas calles se agrava por la eliminación de los cordones-cuneta y el aumento del nivel o de la altura de las mismas por repavimentación, la falta de mantenimiento continuo y adecuado de las bocas de tormenta, el aumento de la cantidad de residuos que se generan y disponen en Buenos Aires o la situación deficitaria de la red de desagües.

Las Inundaciones en la Cuenca del Arroyo Maldonado

En parte del recorrido del Arroyo Maldonado se producen anegamientos; éstos afectan principalmente a la intersección con las avenidas que interconectan con el centro de la ciudad, generando costos sociales y económicos para la población residente en esas zonas. La situación más frecuente se produce cuando concurren simultáneamente precipitaciones a lo largo de la cuenca y sudestadas que afectan la zona costera y de desagüe del arroyo.

Breve Descripción de la Propuesta Lago Pacífico – Plaza Mayor

En líneas generales, conforma un complejo turístico-cultural que comprende dos áreas de influencia: el Lago Pacífico y la Plaza Mayor de Buenos Aires. El área Lago Pacífico se orienta a la re-funcionalización del sector a través de la creación de un lago de características paisajísticas, con la intención de contrarrestar ciertos factores de la degradación existente.

El sistema de lagos diseñado -el permanente y el temporario de inundación- podría llegar a mitigar, aunque parcialmente, la acumulación de agua de lluvia ante los desbordes periódicos del Arroyo Maldonado, entubado por debajo de la Avenida Juan B. Justo, y que atraviesa la zona. Supone desarrollos según dos ejes centrales:

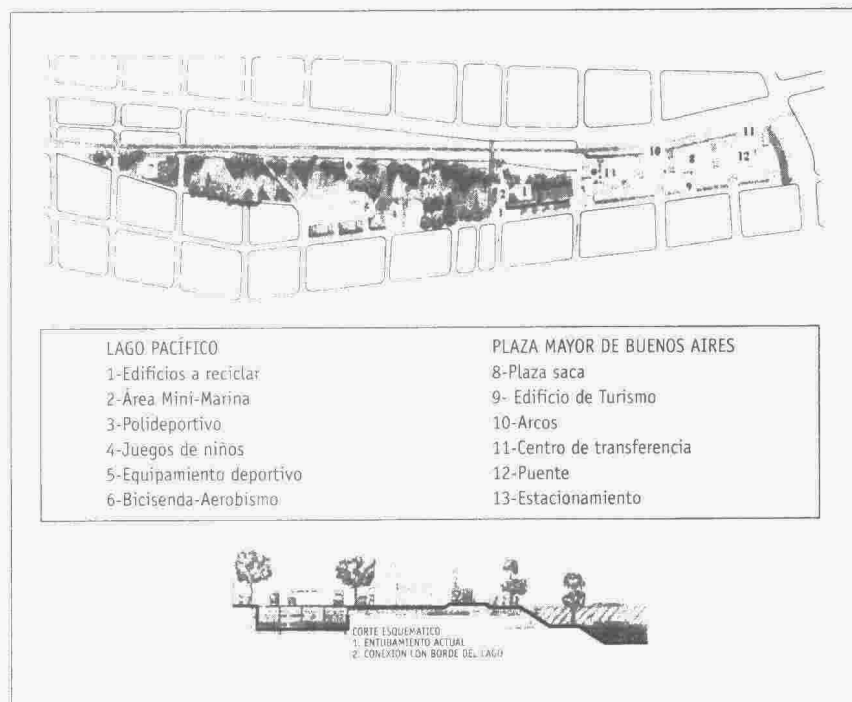


Figura 2. Planta de conjunto y corte transversal de la propuesta analizada

I. Áreas verdes y edificadas

Destinadas a actividades deportivas, culturales y de esparcimiento, que pueden apoyarse alternativamente sobre un espejo de agua o bien sobre el terreno. Se obtendría así una alternativa paisajista inédita para el barrio, recuperando una zona que en la actualidad se encuentra degradada. El sector, así renovado, formaría parte del paseo turístico propuesto por el Centro de Gestión y Participación de la zona, el CGP I+II.

Comprende, además, viejas aspiraciones de los vecinos en cuanto a contar con: escuela secundaria técnica y nacional, museo del barrio, áreas públicas, deportivas, aptas tanto para las escuelas como para el vecindario en general. En efecto, la tercera parte de los terrenos se convertiría en espacios verdes, donde se proyecta levantar un centro polideportivo con sectores para juegos y bicisendas. Habrá también una flota de botes y una "minimarina" y, entre otras opciones, la posibilidad de instalar una escuela para el ciclo polimodal.

II. Lago permanente y Lago de embalse

En cuanto a este eje, la propuesta sería generar un lago permanente, cubriendo una superficie similar a la del lago del Rosedal de Palermo, de 700 m de largo, con un ancho variable entre 40 y 140 m. El lago se proyecta con una profundidad total de 6,50 m por debajo del nivel de la Av. Juan B. Justo. Los tres metros más profundos constituirían un lago permanente, en tanto que los 3,5 m por arriba del mismo conformarían un lago de inundación. Éste actuaría como reservorio al descubierto durante las lluvias más intensas, recibiendo en estas circunstancias la descarga del colector pluvial que corre bajo la calle Costa Rica. El objetivo sería actuar como pulmón durante el pico de la crecida para luego liberar el agua hacia el Arroyo Maldonado cuando éste salga de su condición crítica, hasta volver al nivel de 3 m inicial. La capacidad de embalse del "lago pulmón" es del orden de los 250.000 m³. Se proyectan ramblas escalonadas

en ambos niveles, de manera de bordear el espejo de agua en las dos circunstancias (nivel regular y durante la crecida). De esta manera se conforma un paseo, según se muestra en la Figura 2. El proyecto prevé, además, la construcción de sendas periféricas al lago para actividades aeróbicas, deportivas y de esparcimiento y el incremento de espacios verdes con vegetación adecuada.

III. El área Plaza Mayor

La calle Paraguay, importante arteria vehicular que atraviesa el conjunto, compone dentro del total del proyecto Lago Pacífico dos sectores contrapuestos.

Al sector que se extiende hacia el este, un espacio central circundado por edificios, el proyectista lo ha denominado 'Plaza Mayor'. La Plaza Mayor tendrá características de plaza seca turístico-cultural, para actividades y eventos ligados al acervo cultural de Palermo Viejo, Soho y Hollywood.

En criterio de los proyectistas, la incorporación de espectáculos ligados al tango y a su enseñanza la transformarían en un espacio de importante convocatoria para los vecinos del barrio, del resto de la ciudad y del conurbano, así como para los numerosos turistas que recorren el sector. Separada del sector del lago, la Plaza Mayor sería el área de articulación y transición con la Av. Santa Fe dentro del eje longitudinal en el que se enmarca la propuesta completa Lago Pacífico.

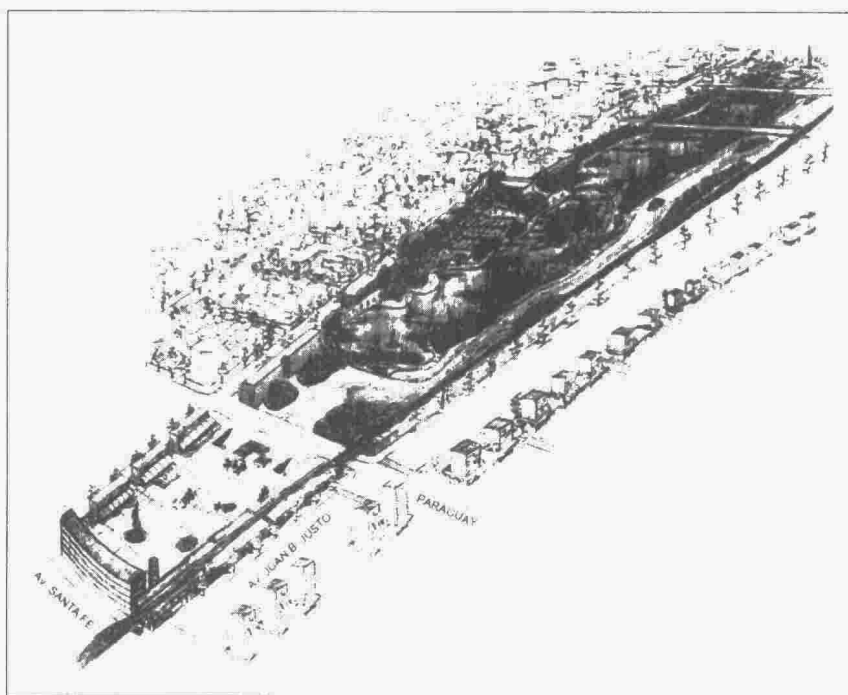


Figura 3. Perspectiva aérea de los cambios que introduciría la aplicación del proyecto

Consideración de Fortalezas y Oportunidades

Entre las fortalezas de la propuesta, el grupo de investigación destaca que la misma contribuiría al incremento de la conciencia de riesgo y vulnerabilidad natural y urbanística, que cuenta con respaldo de la comunidad afectada y apunta al fortalecimiento de la participación ciudadana propiciando el desarrollo de áreas para recreo y esparcimiento. También acentuaría la postura pro-activa en prevención, frente a la meramente reactiva.

Al momento, ¿cuenta el proyecto Lago Pacífico con alguna situación favorable que permita prever que será objeto de un trato más atento que el que ha recibido hasta ahora? Las **oportunidades** podrían llegar desde la tendencia muy marcada a una puesta en valor del barrio de Palermo SOHO, en cuya cercanía se insertaría el emprendimiento Turístico-Cultural propuesto. Se constata un real incremento de la actividad comercial y turística en la zona. A su vez, hay una mayor voluntad por parte de las autoridades de incrementar la penetración de áreas verdes en el tejido urbano actual, la ampliación de corredores verdes, etc. Lago Pacífico podría quedar integrado al corredor verde que se extendería desde el Paseo de la Infanta, en los Bosques de Palermo.

Otros proyectos con similares objetivos, aunque diferentes en la propuesta, como el de la Sociedad de Fomento de Palermo Viejo (SOFOPAVI) o el de la Asociación Social y Cultural de Palermo, quedaron en su momento registrados en el anteproyecto del **Plan Urbano Ambiental**. En principio fueron considerados 'interesantes', pero con el tiempo sus mentores no obtuvieron respuesta y los proyectos parecen haber naufragado. La propuesta de Lago Pacífico no figuraba en el citado anteproyecto del PUA pero ha tenido mucha más repercusión.

Durante las campañas políticas en 2003, con motivo de las elecciones para jefe de gobierno porteño, distintos candidatos lo tomaron en consideración. Así, por ejemplo, se proponía como 'solución integral' para terminar con las inundaciones la desobstrucción de todos los conductos existentes, eliminando columnas y vigas para triplicar la capacidad de drenaje de agua, el aprovechamiento de los arroyos de la ciudad como canales de desagote, la construcción de un lago parque en terrenos de las ex bodegas Giol y un reservorio de 860 hectáreas en la zona norte de la costa del Río de la Plata para neutralizar el efecto de las sudestadas y regular la salida de las aguas de lluvias (Declaraciones de Mauricio Macri en Diario La Nación, Suplemento Belgrano, año V, n° 382, jueves 10 de julio de 2003).

También se mencionó que el sistema de protección contra inundaciones que se necesita es una combinación de canales aliviadores para la evacuación y el transporte de la masa pluvial y reservorios pluviales para evitar los desbordes en los puntos críticos de las distintas cuencas. Respecto al **Lago Regulador Pacífico**, se lo consideró una muy buena idea de recuperación urbanística de un área que necesita intervenciones de estas características (Según entrevista realizada a Aníbal Ibarra en julio de 2003 por un grupo de estudiantes de la cátedra de Ecología de la Universidad de Belgrano para las carreras de Arquitectura, Publicidad y Diseño Gráfico. La encuesta fue promovida por la Defensoría del Pueblo Adjunta).

Si bien el proyecto no parece haber surgido de una secuencia ideal 'análisis situacional - planeamiento urbano - propuesta urbanística - diseño arquitectónico' (proceso que debió haber contemplado un concurso público de proyectos promovido por el propio Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), ha conseguido y continúa teniendo un importante número de adhesiones.

Consideración de las Debilidades y Amenazas, a la Luz del Marco Legal-Institucional Vigente

Respecto a sus **debilidades**, no existe una ponderación hidráulica de detalle a nivel de la sub-cuenca que tiene influencia en el proyecto, ni en forma aislada como tal ni integrada a la cuenca general del Arroyo Maldonado y los estudios de factibilidad están en su etapa inicial.

Por otra parte, existen estudios a los que ha accedido el equipo realizados por la Sub Unidad Provincial

de Coordinación para la Emergencia (SUPCE) de la Ciudad de Buenos Aires, quien oportunamente los contratara al consorcio internacional de empresas HALCROW - LAHMEYER - IATASA Y LATINOCONSULT. El análisis realizado por los consultores comprende exclusivamente el tramo de la cuenca del Arroyo Maldonado dentro del área de la Ciudad de Buenos Aires y tiene en cuenta las condiciones de escurrimiento tanto superficiales como subterráneas en el sector en cuestión, para una lluvia de recurrencia 10 años. Sobre la base del desarrollo de un modelo hidro-matemático, se adelantaron algunas conclusiones:

- Para paliar el problema recurrente de inundaciones (y para la recurrencia mencionada) se ha evaluado una solución que contempla un túnel aliviador situado en una cota inferior al actual conducto del Maldonado, que se inicia en la calle Concordia y que sigue aproximadamente la traza del conducto actual.
- Como complemento del anterior se ha comenzado la evaluación de un segundo conducto a la altura de la calle Godoy Cruz en Palermo, para aliviar con mayor intensidad los problemas de escurrimiento de la cuenca baja.
- Ambos conductos confluyen en una estación de bombeo en las cercanías del Río de La Plata.

Estos expertos han considerado la propuesta presentada por una Asociación Vecinal Lago Pacífico; dentro del modelo mencionado anteriormente, la consultora evaluó la situación actual del área con y sin Proyecto Lago Pacífico, concluyendo que el mismo no tenía influencia significativa en el control de las inundaciones del Arroyo Maldonado. Se considera que las tormentas que se vinculan a las inundaciones afectan a toda la cuenca del arroyo y esta singularidad (el lago pulmón del proyecto Lago Pacífico) no alcanzaría a contrarrestarlas. Este análisis se realizó para tormentas de recurrencia 2, 5 y 10 años.

No obstante, en el contexto de esta investigación, la hipótesis que se está analizando a partir de los estudios provistos por SUPCE es que el proyecto podría paliar o mitigar los efectos en la sub-cuenca Costa Rica, es decir, en un área próxima al sector del proyecto.

Algunas facetas del marco legal-institucional que estaría relacionado con la realización de las obras propuestas pueden significar amenazas para su oportuna aprobación y materialización:

a. En primer lugar, según el **Código de Planeamiento Urbano**, única normativa vigente al respecto, los terrenos del sector considerado en esta investigación figuran con la designación UF, Urbanización Futura, que corresponde a terrenos de propiedad pública, aún no urbanizados u ocupados por instalaciones y usos pasibles de remoción futura, así como las tierras destinadas al uso ferroviario, zona de vías, playa de maniobras, estaciones y terrenos aledaños a esos usos. Estos distritos están destinados a desarrollos urbanos integrales que exigen un plan de conjunto previo, basados en normas y programas especiales, lo cual implicaría, además, que en ellos no se puede hacer ninguna construcción o emprendimiento hasta que la Legislatura porteña lo autorice.

b. Pero el hecho es que tales terrenos del barrio de Palermo no pertenecen a la Ciudad de Buenos Aires, sino al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), que está llevando adelante una política de venta de sus tierras. Para poder ser liberados al mercado o traspasarse su dominio, ya sea por compra, cesión, transferencia u otra, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe definir los usos y las actividades posibles y éstos ser aprobados por la Legislatura de la Ciudad. Y siendo que las organizaciones no gubernamentales vecinales expresan sus aspiraciones sobre esos sectores, será nece-

sario instrumentar un proceso conjunto de definiciones que permitan implementar intervenciones público y/o privadas.

¿Tiene definido el Gobierno de Buenos Aires qué usos establecería prioritarios para poder recibir en consecuencia dichos terrenos, donde se podría llevar a cabo un proyecto como el Lago Pacífico? Al día de hoy, no. Desde 2004, el Secretario de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable de la Ciudad, Eduardo Epzsteyn, y representantes de ONABE, comenzaron a evaluar nuevamente el futuro de esas tierras. Por ahora no hay más que proyectos y voluntades divergentes.

c. El proyectado **Plan Urbano Ambiental (PUA)**, en su etapa inicial deliberativa había considerado entre sus Programas uno específico para Desarrollos Estratégicos de Áreas Ferroviarias. El objeto era posibilitar la generación de nuevos espacios para desarrollos urbanísticos que actúen como potenciadores de una transformación cualitativa de grandes sectores urbanos, actualmente abandonados, degradados y/o subutilizados, producto, entre otros, de las actividades de carga de los ferrocarriles (PUA, 1999).

Las áreas analizadas en el anteproyecto del PUA, entre las que se encuentran los terrenos del ex FFCC San Martín en cuestión, se presentaron como reservas estratégicas para cualquier decisión a distintas escalas (metropolitana/ local) como recurso de espacio verde (parte de ellas) y como posibilidad de dar respuesta a otros usos urbanos compatibles. Se destacaba que tales predios están localizados, en su mayoría, en lugares de centralidad barrial, ya que las estaciones ferroviarias, en su origen, fueron los nudos a partir de los cuales se extendía el proceso de urbanización.

Pero el PUA no fue promulgado y por ahora ha quedado en suspenso su consideración. Y si bien el gobierno porteño ha considerado la idea de declarar como UP, Urbanización Parque, a los terrenos ferroviarios y otros pertenecientes a sectores desactivados del Estado, por ahora los ex terrenos del FFCC San Martín se encuentran categorizados como UF, Urbanización Futura, tal vez para no llegar a enfrentamientos con los fuertes intereses inmobiliarios sobre el sector.

d. Desde el proyectado PUA se había sugerido incorporar en el **Código de Planeamiento** a una nueva zonificación denominada, por ejemplo, 'Área Inundable', la cual estableciera restricciones al uso del suelo. Esta podría ser subdividida a su vez en distintas categorías, según la cota, tales como zona de 'riesgo severo', zona de 'riesgo frecuente', zona de 'riesgo leve'. Se proponía prohibir la construcción en las zonas de riesgo más severo, recuperando dichas áreas para dominio público. En zonas de riesgo frecuente y leve, se proponía prohibir los sótanos. Pero estas indicaciones no se han materializado.

e. En cuanto a la adaptación del **Código de Edificación**, se proponía considerar las especificaciones ya existentes en materia de instalaciones eléctricas de locales mojados para aquellos que se encuentren en la planta baja de las áreas inundables.

Respecto de la depreciación del valor de los inmuebles involucrados en dichas Áreas Inundables, el Estado debería considerar un plan de indemnizaciones para los propietarios afectados.

Si estas modificaciones ya existieran, con seguridad recaerían observaciones sobre las partes del proyecto Lago Pacífico que comportan edificaciones, pudiendo llegar a desaconsejar su construcción, o bien a requerirse las adaptaciones necesarias para satisfacer estos condicionamientos, como áreas seguras, con terraplenes, construcciones con niveles adecuados, etc. Tal sería el caso del colegio polimodal, la escuela de artes o los hospedajes para turistas proyectados.

También se habla de medidas complementarias a las mencionadas, como sería el considerar tales zonas como áreas ambientalmente críticas en la reglamentación de la Ley 123 de **Evaluación de Impacto Ambiental** (Santoro, 2001). El propio jefe de gobierno porteño considera que una modificación de los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación es necesaria, con el fin de incluir normas diferenciadas para las zonas inundables. Pero ninguna de estas alternativas –que creemos necesarias– está cerca de ser implementada aún.

Elementos del Marco Teórico Adoptado, en Relación con el Riesgo Natural y Urbanístico

Desde la perspectiva adoptada para esta investigación, no se piensa el desastre –en este caso serían las inundaciones– sólo como producto final de variables azarosas ante el cual se actúa una vez ocurrido. El desastre no es sólo un fenómeno natural sino que se lo construye social e históricamente en un proceso continuo. El reciente episodio de la **Discoteca Cromagnon** ha puesto en evidencia, una vez más, hasta qué punto los desastres no son producto final de causas fortuitas, sino procesos que pueden ir construyéndose cotidianamente desde la negligencia, la indiferencia y la falta de una visión integral del riesgo urbano especialmente en las ciudades modernas.

Un desastre es al mismo tiempo un producto y un proceso, un hecho puntual y el resultado de un continuo sobre el cual es posible actuar en distintos momentos y con diversos abordajes, con el fin de modificar la situación de la población antes de su ocurrencia. Se trata de desplazar el eje de análisis del problema hacia la noción de riesgo, presente de modo contundente en la vida cotidiana urbana. Toda gestión del riesgo natural y urbanístico debería incorporar acciones tendientes a la reducción de la **peligrosidad, la vulnerabilidad, la exposición y la incertidumbre** (González, Barrenechea et al. 1998).

a. La **peligrosidad** tiene que ver con el potencial de un fenómeno físico natural (inundaciones, terremotos, sequías, etc.), inherente al fenómeno mismo. Las obras de ingeniería destinadas a la mitigación de los efectos de las inundaciones en el sector estudiado y la propuesta del proyecto Lago Pacífico entre ellas, corresponden a una gestión de la peligrosidad que busca disminuir probables impactos de los fenómenos naturales.

Se advierte que el cambio climático global es un factor que se agrega a la natural peligrosidad de lluvias y sudestadas en la región. Datos aportados en los últimos años por los satélites meteorológicos que se pusieron en órbita geostacionaria sobre el hemisferio Sur indican como tendencia que el fenómeno de elevación de la temperatura de los océanos traerá aparejado un aumento del volumen de las masas de agua, lo cual modificará el actual punto de ruptura que registra el mar con el Río de la Plata.

b. La **vulnerabilidad** se vincula con la situación socio-económica de la población sobre la que impacta un evento físico peligroso. Generalmente los sectores sociales pobres son los más vulnerables: la pobreza es un rasgo estructural que condiciona, por un lado, la ubicación de estos grupos en áreas peligrosas y, por el otro, el nivel de preparación y respuesta ante ellos.

En el caso concreto de la zona de Palermo a que nos referimos, no es posible hablar de una relación directa entre vulnerabilidad y pobreza. Si bien se destacan algunos bolsones de pobreza representados básicamente por las casas tomadas, la cuenca del Arroyo Maldonado es un sector ampliamente habitado

por las clases medias, con enclaves donde reside población de mayores ingresos. Esto dio lugar al afianzamiento de zonas privilegiadas para la inversión privada inmobiliaria, como los sectores de Palermo Alto, Chico o Nuevo, en los que se alienta la ocupación sin consideraciones de la peligrosidad de la zona. El aumento de presiones dinámicas sobre un sector, como el crecimiento de la población, la urbanización acelerada, el desarrollo de determinadas actividades económicas, recreativas, etc., puede incrementar la vulnerabilidad en un determinado tiempo y espacio. De hecho se constata la tensión entre visiones contrarias sobre el estilo de vida del barrio, entre los que quieren transformarlo en un Palermo SOHO y los que aspiran a mantener el Palermo Viejo.

Pero además de los factores socio-económicos se debe tener en cuenta la dimensión institucional de la vulnerabilidad. Respecto a estos dos aspectos de **peligrosidad y vulnerabilidad**, el equipo ha tenido en cuenta diversas propuestas y recomendaciones provenientes tanto de ámbitos académicos universitarios, institucionales (como el Instituto Nacional del Agua, INA) o de gobierno (como el Consejo del Plan Urbano Ambiental). Entre esas distintas fuentes se pueden mencionar:

- 'Seminario de Investigación Urbana: el nuevos Milenio y lo Urbano', llevado a cabo en 1998, organizado por el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), el Instituto de Geografía-UBA, la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- 'Simposio sobre el problema de las inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires', auspiciado por la Unidad para la Prevención de Desastres (Disaster Management Facility) del Banco Mundial y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, 1999.
- 'Primer Encuentro: Adaptación de la Ciudad de Buenos Aires y Área Metropolitana al Cambio Climático' organizado por la Defensoría del Pueblo Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, 2001.
- Jornadas 'La Planificación, base para el crecimiento. Protagonismo de la Ingeniería Argentina' organizadas por la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires, Departamento de Ingeniería Civil, el Consejo Profesional de Ingeniería Civil y la Federación Argentina de la Ingeniería Civil, Buenos Aires, noviembre de 2003.
- Seminario 'Métodos estructurales y no estructurales para la prevención de inundaciones' Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional General Pacheco, en convenio con el INA, Instituto Nacional del Agua, agosto de 2004.

En todas estas instancias se destaca la necesidad de implementar no sólo obras estructurales de ingeniería, sino también **estrategias no estructurales**. Esto implica la adopción de medidas para prevenir y disminuir el impacto negativo de las inundaciones, la implementación de sistemas de pronóstico y alerta de crecidas, la necesidad de planificación territorial apropiada para la regulación del uso del suelo en las zonas anegadizas, medidas de ordenamiento ambiental y políticas de desarrollo urbano apropiadas en tales áreas, o la eventual relocalización de ocupaciones vulnerables y transitorias.

Dentro del ámbito gubernamental, en los documentos elaborados por el Consejo del **Plan Urbano Ambiental** se encontraban recomendaciones en el mismo sentido. Se reflexiona sobre la posibilidad de implementar un plan de largo plazo destinado a recuperar paulatinamente para el uso público recreativo las áreas inundables, buscando limitar los perjuicios a los residentes e incrementando las superficies de uso público urbano. La zonificación emergente en función de las áreas de riesgo sería la base para el des-

arrollo de una planificación urbana que tuviera en considerando los porcentajes de superficies absorbentes en la definición de los factores de ocupación y de uso del suelo.

Pero un tal Plan Urbano Ambiental para Buenos Aires no fue nunca sancionado. Tal como fue expuesto anteriormente, en el caso que estudiamos se detecta una alta vulnerabilidad legal-institucional debido a intervenciones técnico-políticas fragmentadas, aisladas y/o superpuestas.

c. En cuanto al factor **exposición**, se refiere a la distribución territorial de la población y los bienes materiales potencialmente afectables por el fenómeno natural peligroso. Es la expresión territorial de la interrelación entre procesos físicos naturales -peligrosidad- y procesos socioeconómicos e institucionales -vulnerabilidad-, cuyo resultado es la asignación de determinados usos del suelo, la distribución de infraestructura, localización de asentamientos humanos, etc.

El caso que se estudia refleja una alta exposición de bienes y personas. Si tomamos como referencia la inundación de enero del 2001 -y limitándonos siempre al sector en estudio-, en dicha ocasión quedaron afectadas unas 71 manzanas, en un área delimitada por Av. Santa Fe, Acevedo, Güemes, Thames, Cnel. Niceto Vega, Seirano, Av. Córdoba, Fitz Roy, Cnel. Niceto Vega, Bonpland, Cabrera, Humboldt, El Salvador, Fitz Roy, Soler, Bonpland y Av. Santa Fe. Allí se registró un nivel de inundación por sobre la calle de:

- hasta 0,40 m en el 18 % del área,
- entre 0,40 y 0,90 m en el 26 % del área y
- entre 0,90 y 1,00 m en el 26 % restante.

Este último sector, el más afectado, está ubicado mayormente entre la Av. Juan B. Justo y la calle Humboldt. Del área total descrita, aproximadamente un 30 % es agua al colector pluvial de la calle Costa Rica, directamente involucrado con el proyecto del Lago Pacífico. En función del impacto de las inundaciones, sería conveniente entonces contar con un estudio sobre la inserción de nuevos edificios o la puesta en valor de los existentes, según los distintos proyectos propuestos para la zona, incluido el de Lago Pacífico.

d. Por último, hay que tener en cuenta un factor de **incertidumbre**, cuando no es posible predecir el comportamiento del fenómeno físico peligroso, ni cuantificar la vulnerabilidad y la exposición. Este componente tiene que ver con los aspectos no cuantificables del riesgo. La urgencia en la adopción de decisiones desde la esfera política a menudo viene acompañada por una falta de conocimiento científico preciso. Se trata de situaciones que no pueden ser resueltas a partir del conocimiento existente pero que requieren de una resolución inmediata por la importancia de los valores en juego -vidas humanas, bienes materiales-.

Ante este tipo de situación, se va acentuando la tendencia a incorporar en ciertas instancias de la toma de decisiones a los actores sociales que se encuentran expuestos al riesgo. A su vez, para reducir la incertidumbre, se debería incrementar la comunicación y la difusión de la información sobre el riesgo a los sectores involucrados, información que debe constituirse, además, en un insumo para la toma de decisión. Durante su campaña política en 2003, el Jefe de Gobierno Porteño, Aníbal Ibarra, reflexionaba sobre el hecho de que la acción antrópica positiva realizada en las cuencas -medidas estructurales de ingeniería- no daba una seguridad total de la eliminación del riesgo de vivir en estas zonas. Los habitantes deben disponer de toda la información para que la decisión de asentarse contemple las características de la zona de riesgo. Sobre la base de esto último es necesaria la implementación de medidas no estructurales pre-

ventivas, como planes de contingencia y sistemas de alerta temprana. En este caso los vecinos integrados en este plan permiten potenciar la acción de prevención.

Aspectos del Diagnóstico Socio-Económico del Sector

Entre las características notables de Palermo está su gran diversidad y sus contrastes. Se ha ido subdividiendo por sectores que llevan, de modo no oficial, un nombre propio según los rasgos del entorno y según la oferta y la demanda de actividades específicas. Así, nos encontramos con Palermo Viejo, Nuevo, Chico, Alto, Soho, Hollywood, Pacífico, Botánico, Zoológico y Villa Freud.

En los últimos años, el barrio de Palermo – en todas sus sub-zonas – viene siendo afectado tanto de manera positiva como negativa por los efectos del crecimiento sin control que lo caracteriza. Además del enorme crecimiento inmobiliario característico de Palermo Nuevo, Chico y Alto, Palermo Soho y Hollywood se perfilan con gran potencial en numerosos rubros: abrieron en los últimos diez años cerca de 800 locales comerciales en los sectores de gastronomía, indumentaria, anticuarios, arte, diseño, etc. Pero mientras la moda y el diseño configuran circuitos altamente redituables en ciertos sectores, otros rincones siguen olvidados.

En efecto, aun cuando el barrio de Palermo en conjunto es el que más creció en la última década, considerando la totalidad de la ciudad, la zona contigua al sector degradado que se analiza es la menos requerida –por ejemplo desde el punto de vista inmobiliario–, ya que sufre los efectos directos de una situación no resuelta. Además del componente negativo que significa la realidad de una zona roja sobre la calle Godoy Cruz y alrededores, periódicamente la atención vuelve a caer en el estado de abandono y deterioro en que se encuentra el edificio de las ex-bodegas Giol, ubicado en el cruce de la calle Paraguay cercano a Godoy Cruz.

Los intereses inmobiliarios –que vienen generando por su parte una fuerte presión dinámica sobre ciertos sectores del barrio– manifiestan su frustración por la postergación económica en que se encuentran las calles inmediatamente cercanas al emblemático edificio. Algunos indicadores son los precios de las propiedades. Allí el metro cuadrado no supera un valor de 600 dólares, mientras en el resto del barrio los valores promedian los 950 dólares, con sectores exclusivos que llegan a los 1300. Si se reciclara Giol, afirman, se podría tener un nuevo *boom*, análogo al de Puerto Madero.

Una de las dificultades que se presenta a la investigación de los autores es que el sector degradado estudiado aparece recortado en el contexto de un ámbito barrial mucho más amplio, en el cual la preocupación por la refuncionalización o revalorización de distintos sectores es continua, aunque no coincidente entre las distintas sub-áreas. A menudo los criterios que esgrimen sus habitantes son directamente contrapuestos, lo que ha generado y sigue generando encuentros participativos para discutir y compatibilizar las ventajas y los riesgos del acelerado cambio de fisonomía que sigue afectando al barrio.

A modo de ejemplo, se pueden citar las jornadas participativas en 2000 **¿De dónde viene y hacia dónde va Palermo Viejo?** realizadas entre vecinos, entidades gubernamentales y universitarias, en las que se acordó elaborar un Plan de Sector.

Una carta intención entre el Centro de Gestión y Participación 14 Este (CGP 14 E), vecinos de Palermo

Viejo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina, formalizó al Grupo Promotor de la Gestión Asociada para el Plan de Sector de Palermo, centrado en la problemática urbana existente a ambos lados del curso entubado del Arroyo Maldonado. El Grupo Promotor ha sumado hoy a otros vecinos, asociaciones barriales, varias áreas del gobierno central (Plan Estratégico, Espacios Públicos, Turismo, Diseño, Microemprendimientos) y al CGP 14 Oeste.

Otro indicador importante es la tendencia de los vecinos a participar en los Centros de Gestión y Participación, como en el caso de los debates del Presupuesto Participativo. El mecanismo de Presupuesto Participativo, incorporado al presupuesto general de la ciudad desde 2002, permite a vecinos, organizaciones barriales y asociaciones civiles definir las prioridades presupuestarias y las obras de sus barrios que se realizarán el año siguiente. Al efecto se organizan comisiones por núcleos temáticos, como Obras Públicas y Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Mantenimiento Barrial, Desarrollo Socio-Económico, Educación, Salud o Cultura y Deporte.

El equipo está realizando el análisis de las prioridades votadas por los vecinos para la aplicación del Presupuesto Participativo del CGP 14E a partir del 2002, con el fin de evaluar la percepción barrial de los problemas e identificar las tendencias en cuanto a intereses y necesidades del vecindario. Se constata que las prioridades o preocupaciones van cambiando a lo largo del tiempo.

Frente a la amenaza de inundaciones, a medida que nos alejamos del episodio de tormenta extrema que causó la última gran inundación del 24 de enero de 2001, la ansiedad parece desdibujarse. En aquel entonces, por ejemplo, se pedían obras que **terminaran definitivamente con las inundaciones en Santa Fe y Juan B. Justo**. En el presupuesto participativo para 2005, sólo 2 de 341 prioridades tenían que ver con hidráulica, referidas a mantenimiento de sumideros. Evidentemente el público se acostumbró a esperar la próxima intervención en obras de ingeniería de envergadura –como el canal aliviador que se construirá debajo de la calle Godoy Cruz- confiando en que resolverá los inconvenientes periódicos del agua.

Conclusión

Los autores consideran que, al menos en la etapa de operación y mantenimiento, la propuesta de Lago Pacífico-Plaza Mayor tendría impactos positivos. La recuperación urbana del área degradada podría conducir a una valorización de la propiedad inmueble en los alrededores y al incentivo de actividades recreativas, culturales y comerciales en la zona. La presencia de valores paisajísticos y una mejora en las condiciones de seguridad del sector apuntan a fortalecer la calidad de vida de los vecinos. Si las obras planeadas llegaran a mitigar las inundaciones, se reducirían en forma significativa las pérdidas económicas y de otro tipo en los alrededores.

Pero la hipótesis principal de la investigación, con relación a que el mejor tratamiento para el proyecto sería una consideración integral, queda abierta, ya que las condiciones ideales 'análisis situacional - planeamiento urbano - propuesta urbanística - diseño arquitectónico' están muy alejadas de la situación real predominante para ese sector de la ciudad de Buenos Aires. En 2005 se perfilan nuevas variables que habrán de ser consideradas en una nueva etapa de la investigación: por un lado no hay Plan Urbano Ambiental y por el otro -como consecuencia de lo anterior- sigue predominando el tratamiento sectorial de la problemática del área.

En lo referente a obras estructurales de ingeniería para la mitigación de las inundaciones, estaría llegando del Banco Mundial un préstamo de 130 millones de dólares para la construcción de dos nuevos túneles colectores a 21 metros de profundidad, bajo la Av. Juan B. Justo, para aliviar el Arroyo Maldonado. De realizarse, el trabajo insumiría más de tres años. Esta variable parece descartar directamente la construcción de reservorios pluviales u otras obras de manejo de aguas consideradas insuficientes.

En relación con la refuncionalización y la puesta en valor urbanística del sector, han ido tomando cuerpo varios emprendimientos edilicios. En particular uno de ellos estaría definiendo el uso en parte de un espacio que eventualmente iba a ser afectado por el proyecto Lago Pacífico-Plaza Mayor. Se trata del emprendimiento Palermo Centro que funcionaría en los antiguos talleres ferroviarios y en terrenos que pertenecen a la operadora logística ALL, espacio coincidente con la zona denominada Plaza Mayor del proyecto que estudiamos. Allí se instalarían seis salas de cine, dos teatros, un anfiteatro al aire libre y 34 locales comerciales. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tendría una participación en la iniciativa al tener a su cargo la gestión de un centro cultural en el citado complejo.

Con respecto al sector de las bodegas Giol, en el proyecto de la Sociedad de Fomento de Palermo Viejo, el edificio se convertiría en colegio secundario y Museo Histórico de Palermo. En la propuesta Lago Pacífico-Plaza Mayor, el edificio se convertiría en un centro cultural. De todos modos, para todas estas aspiraciones la dificultad es que, si bien los terrenos implicados están en la ciudad, pertenecen, como ya se ha dicho, a ONABE, es decir a la Nación. La variable que ha surgido durante el último año es que el mismo ONABE promueve un centro de exposiciones dedicado al vino y la gastronomía en el edificio de las bodegas, además de un sector comercial, de hotelería, oficinas y un garaje subterráneo.

Similar idea había sido propuesta por el diputado Gabriel Llano, del Partido Demócrata de Mendoza, coordinador del Interbloque Federal de la Cámara de Diputados de la Nación, para levantar un centro cultural y temático del vino, aprovechando el buen momento que vive el sector vitivinícola frente al exterior. Según este proyecto, el centro tendría un museo, un auditorio, una galería de arte, salas de degustación, stands de exhibición, una vinoteca, *wine bar*, restaurantes, biblioteca y *business center* para impulsar negocios en el rubro de los vinos argentinos.

La actual propuesta de ONABE no implica cesión de terrenos, que quedarían en dominio estatal. El proyecto no es integral para todo el sector, sino que es puntual y luego, con el tiempo, se iría pensando qué hacer con el resto del espacio.

Respecto a la existencia de una zona roja como factor de conflictividad en los alrededores del sector considerado, esta situación no es la misma hoy que la encontrada al comienzo de la investigación. En efecto, desde enero de 2005 ha entrado en vigencia el nuevo Código Contravencional que prohíbe la oferta y la demanda de sexo en la vía pública a menos de 200 metros de viviendas, templos o escuelas. En el caso que nos ocupa, la situación típica que se instalaba todas las noches en la calle Godoy Cruz y alrededores ahora se ha desplazado hacia algunos trayectos de los parques de Palermo.

En rasgos generales se mantiene la peligrosidad por las inundaciones recurrentes, la exposición de bienes y personas. Persiste la separación entre el manejo de las inundaciones y la ocupación de áreas peligrosas y persiste la incertidumbre por la fragmentación, superposición y/o desarticulación en la toma de decisiones sobre planeamiento y ocupación del territorio urbano.

Notas

Además de las indicadas en las Referencias, algunas otras de las obras consideradas para elaborar este punto del marco teórico son: DI SALVO, C., TOMASINI, D., CICERONE, D. y SANGUINETTI A., 1999, "La ciudad invita a pensar. Encuentro sobre sociedad, ciencia y tecnología". Buenos Aires, Eudeba. También BLAIKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I. y WISNER, B., 1998, 'Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres'. Bogotá, LA REID/ITDG.

Referencias

GONZÁLEZ, S.; BARRENECHEA, J.; GENTILE, E.; NATENZON, C. (1998) 'Riesgos en Buenos Aires, caracterización preliminar' (PIRNA-Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA), presentado en Seminario de Investigación Urbana. El Nuevo Milenio y lo Urbano. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales-UBA), Instituto de Geografía-UBA; CEUR-CEA (UBA), Universidad Nacional de Quilmes, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, noviembre.

PUA (1999). Plan Urbano Ambiental, Informe de Diagnóstico Área Ambiental, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental, diciembre.

SANTA CRUZ, J.; SILVA BUSSO, A. (2001) 'Evolución de la freática y posibles implicancias de la afectación ambiental en el Conurbano Bonaerense', *Geotemas* N° 14, Buenos Aires.

SANTORO, M. (2001) 'La zonificación de áreas inundables en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires', en Primer Encuentro: Adaptación de la Ciudad de Buenos Aires y Área Metropolitana al Cambio Climático organizado por la Defensoría del Pueblo Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires.

UTE (HALCROW, HARZA, IATASA, LATINCONSULT), (2001a) 'Estudio de Tránsito Urbano, Estudios Básicos Complementarios', julio/agosto, Buenos Aires.

UTE (HALCROW, HARZA, IATASA, LATINCONSULT) (2001b) 'Análisis químicos y bacteriológicos sobre muestras de agua. Estudios Básicos Complementarios', inédito.