



Plan Urbano Ambiental

Programa  
de Actuación

# AEROPARQUE PUERTO RETIRO

INFORME FINAL

GCBA  
Gobierno de la Ciudad  
de Buenos Aires

SPU  
Secretaría de  
Planeamiento Urbano

CoPUA  
Consejo del Plan  
Urbano Ambiental



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE  
BUENOS AIRES

Programa  
de Actuación

# AEROPARQUE PUERTO RETIRO

INFORME FINAL

---



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE  
BUENOS AIRES



Plan Urbano Ambiental



cpau



## Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**PRESIDENTE** *Jefe de Gobierno, Dr. Anibal Ibarra*

**COORDINADOR** *Secretario de Planeamiento Urbano, Arq. Enrique García Espil*

**SUBSECRETARIOS** *Desarrollo Urbano, Arq. Martín Marcos*  
*Obras y Mantenimiento, Ing. Gabriel Ciribeni*  
*Tránsito y Transporte, Ing. Horacio Blot*  
*Industria, Tecnología y Comercio Exterior, Dr. Héctor Alonso*  
*Gestión y Administración Financiera, Lic. Marta Albamonte*  
*Medio Ambiente y Espacio Público, Arq. Juan Carlos Poli*  
*Descentralización, Dr. Daniel R. Siciliano*

**REPRESENTANTES EJECUTIVO** Arq. Heriberto Allende  
Arq. Enrique Fernández Meijide  
Arq. Jorge Iribarne  
Arq. DPU David Kullock  
Arq. Mario Linder  
Arq. Emma Rosanó  
Ing. Olga Vicente

**REPRESENTANTES LEGISLATURA** Arq. Héctor Aizpurú  
Arq. José Ignacio Barassi  
Arq. Nora Bricchetto  
Arq. Luis Cabillón  
Arq. DPU Margarita Charriere  
Arq. Rubén Gazzoli  
Arq. Jorge Lembo  
Arq. DPU Manuel Ludueña, *Secretario de Actas*

**EQUIPO TÉCNICO** *Coordinador Técnico Asesores CoPUA, Arq. MP Osvaldo Ramacciotti*  
*Asesores CoPUA, Arq. Nora Clichevsky | Arq. María José Leveratto |*  
*Lic. Gustavo Mosto | Arq. Cristina Pesich | Arq. Silvia Puparelli |*  
*Asesor CAPU, Dr. Raúl Navas*  
*Asesor Legislatura, Arq. DPU Eduardo Alexandre*

**OFICINA DEL PLAN URBANO AMBIENTAL** *Coordinadora, Arq. María Antonia Kaul*  
*Apoyo Técnico, Arq. Gabriela Cragnolino | Arq. Claudia Conte-Grand |*  
*Arq. Martín Menini | Arq. Guillermo Meyer*  
*Sistemas de información, Arq. Martín Scoppa*  
*Diseño gráfico, DG. Alejandro Gabriel Ambrosone*  
*Apoyo administrativo, Marisa Bordone | Alejandro Costa | Ana Laino |*  
*Irene Nardelli | Mirta Zurzolo*



PROGRAMA DE ACTUACION  
**AEROPARQUE - PUERTO - RETIRO**

CONVENIO **SPU/GCBA-CPAU-APUR-A/URBA-COPUA/GCBA**

*Coordinador General parte Argentina* Arq. Heriberto Allende

*Coordinador General parte Francesa* Ing. André Marie Bourlon

**Equipo de Trabajo CPAU**

---

*Coordinador equipo de trabajo* Arq. Claude Della Paolera, Presidente Comisión de Urbanismo CPAU

*Equipo de trabajo* Arq. Rodolfo Gassó  
Arq. Néstor Magariños  
Arq. Guillermo C. Tella  
Ing. Ma. Eugenia Zanduetta

**Equipo de trabajo APUR / A-URBA / GPZ**

---

*APUR* Arq. Pierre Micheloni

*A-URBA* Arq. Dominique Petermüller

*GPZ* Arq. Pablo Katz

**Equipo de Trabajo GCBA**

---

*Representantes SPU* Arq. MP Osvaldo Ramacciotti  
Arq. Fernando Verdaguer

*Asesores CoPUA* Lic. Gustavo Mosto  
Arq. Martín Delucchi  
Ing. Silvia Pupareli

*Sistemas de Información CoPUA*  
Arq. Martín Scoppa

*Apoyo Técnico CoPUA*  
Arq. Martín Menini



El Consejo del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CoPUA) se haya actualmente abocado a las tareas de desarrollo particularizado de los **Programas de Actuación** contenidos en el Documento Final del Plan Urbano Ambiental, que se encuentra en tratamiento Legislativo. La presente documentación debe considerarse como un **Informe Preliminar** de avance de los estudios en curso y su presentación solo tiene el propósito de dar a conocer la información en que se basa cada Programa y aportar a los actores intervinientes en el proceso de planificación y gestión urbana, información anticipada y ordenada sobre los alcances y contenidos que posibiliten avanzar sobre un mejor conocimiento de los distintos aspectos de la compleja realidad urbana en estudio.

El trabajo que se presenta en éste volumen es el producto de un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional en plena fase de elaboración y por tanto debe considerarse como un resumen del avance de los estudios realizados.

*Buenos Aires, Noviembre de 2001*



# Introducción

El *Plan Urbano Ambiental* de la Ciudad de Buenos Aires define una estructura de gestión que involucra 22 programas de actuación a través de las cuales se llevan adelante las propuestas involucradas en el modelo territorial.

Entre los Programas identificados se destaca el correspondiente al Sector Aeroparque-Puerto-Retiro (APR), colindante al Área Central de la ciudad y nudo de problemas y conflictos de organización y funcionamiento que se presentan como uno de los más críticos del territorio de la ciudad.

Para iniciar el tratamiento de las acciones y orientar lineamientos para el área, la Secretaría de Planeamiento Urbano del *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* encomendó al *Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo* (CPAU) la realización de un Informe sobre el área con la colaboración del *Atelier Parisien d'Urbanisme* (APUR) y el *Atelier-Urbanisme Region Bordeaux Aquitaine* (A-URBA) de Francia.

El objeto específico de este trabajo, de acuerdo a los términos de referencia del convenio suscripto entre las partes, es el de realizar un estudio del área intermodal Aeroparque-Puerto-Retiro (APR) de la Ciudad de Buenos Aires, para que en base a las distintas visiones urbanísticas, enfoques teóricos y procedimientos metodológicos existentes, se posibilite acceder a una instancia de mejor gestión urbana del área.

El presente documento constituye, en este marco, un *Informe de Avance* –a modo de Borrador Preliminar de Trabajo– consistente en la caracterización general del área APR, con una valoración crítica preliminar del nodo intermodal y de sus elementos componentes.

*Buenos Aires, junio de 2001*

# Índice de Contenido

## *Capítulo 1*

### Caracterización del área APR

- 1.1. Marco general de la propuesta
- 1.2. El área APR en el contexto metropolitano
- 1.3. Lineamientos generales para el área APR
- 1.4. Identificación de las áreas intervinientes
- 1.5. Delimitación de subáreas componentes
- 1.6. Esquema funcional del área

## *Capítulo 2*

### Evolución del frente fluvial

- 2.1. Ciudad: puerta y puerto
- 2.2. La ciudad de los rellenos
- 2.3. Acerca de un perfil aún incierto

## *Capítulo 3*

### Identificación de Conflictos

- 3.1. Los conflictos en la interfase Puerto-Ciudad
- 3.2. Los conflictos en la interfase Aeropuerto-Ciudad
- 3.3. Los conflictos en la interfase Retiro-Ciudad
- 3.4. Los conflictos en la situación ferroviaria
- 3.5. Los conflictos en el sistema de transporte

## *Capítulo 4*

### Valoración crítica preliminar

- 4.1. Sobre la gestión del territorio
- 4.2. Sobre los conflictos jurisdiccionales
- 4.3. Sobre los problemas estructurales
- 4.4. Sobre los problemas crónicos
- 4.5. Sobre los problemas críticos

## *Anexo*

### Análisis preliminar del equipo francés

1. Marco general del trabajo en marcha
2. Lectura del proyecto de ordenamiento propuesto
3. Hacia un desarrollo urbano sustentable
4. Hacia una integración de las infraestructuras
5. A modo de conclusión preliminar

## Capítulo 1

# Caracterización del área APR

### 1.1. Marco general de la propuesta

El sector costero de la ciudad denominado APR se extiende sobre 9 kilómetros de longitud de frente fluvial, con un ancho variable, de entre 400 y 1500 metros, alcanzando su máximo a la altura del puerto. En sus estrechas dimensiones, este corredor neurálgico de Buenos Aires reúne a varias de las concentraciones más importantes de terminales del transporte de pasajeros y de cargas metropolitano, regional y aún internacional, incluyendo vías pasantes que relacionan el norte con el sur de la ciudad.

Una corta enumeración incluiría al Aeropuerto Metropolitano Jorge Newbery, a las Terminales del Puerto Nuevo, a la Terminal Portuaria Fluvial y a la futura Terminal para pasajeros de ultramar, a la Terminal Interurbana de Transporte de pasajeros de media y larga distancia, a las líneas ferroviarias que confluyen en las distintas estaciones de Retiro, al conglomerado de líneas de transporte colectivo de pasajeros que sirven al mismo sector de Retiro, a la terminal de la línea C de subterráneos que vincula Retiro con Constitución, sin olvidar la futura autopista de vinculación entre la de La Plata – Buenos Aires y la autopista Presidente Illia, de otro modo denominada Autopista Ribereña o Costera.

Estas funciones, todas ellas relacionadas con el transporte de pasajeros o de cargas, no están debidamente articuladas entre sí, lo que hace difícil la convivencia entre los distintos usos y constituye una fuente permanente de conflictos y de presiones que pugnan por la ocupación de los escasos espacios disponibles para su expansión, sin la racionalidad que sería menester del caso. A la vez, cada uno de los usos referidos establece una zona de interfase conflictiva con la ciudad, en especial, en los casos del aeropuerto, del puerto, y de las líneas ferroviarias.

En una de las zonas críticas, dentro del área de parrillas ferroviarias del acceso a Retiro, se emplazan asentamientos poblacionales marginales, la llamada Villa 31, que se verá afectada tanto por la traza de la futura Autopista Ribereña, como por las ramas de acceso de ésta al puerto. Pese a los varios intentos de

erradicación, el asentamiento se ha mantenido por muchos años en el lugar, con el apoyo de varios gobiernos, grupos políticos y religiosos.

Así como el aeropuerto o el puerto procuran incrementar y/u optimizar su funcionamiento sobre la base de una mayor ocupación de suelo urbano, la ciudad se ve afectada por el creciente tráfico de automotores y se resiste a la circulación de camiones cargados de contenedores del puerto por sus calles.

Este juego de presiones urbanas conflictivas encuentra una línea de menor resistencia en la expansión hacia el río, lo que explicaría que las propuestas de ampliación del aeropuerto se ubiquen, a título de ejemplo, en una península artificial o aún en una isla alejada de la costa. Varios proyectos para la ampliación del puerto se orientan en ese mismo sentido.

Pero el cuadro de conflictos de intereses no acaba allí. La ubicación del frente fluvial denominado APR hacia el norte de la ciudad, en el sector más apetecido por el mercado inmobiliario para satisfacer la demanda residencial de alta calidad, la hotelería cinco estrellas y aún alguna demanda de oficinas de nivel destacado, agrega un nuevo y poderoso factor de presión sobre estos escasos espacios urbanos, ya intensamente disputados.

El Proyecto Retiro, que fue motivo de un Concurso Nacional de Anteproyectos, fue gestado sobre la presunción de que los ferrocarriles podrían prescindir de la ocupación de una amplia superficie de tierras, que son de propiedad del Estado Nacional, mediante un reordenamiento de sus líneas de acceso a Retiro, posibilitando así la disponibilidad de suelo urbano para su posterior desarrollo.

Cualquiera sea el futuro destino inmobiliario de estas tierras, para usos residenciales, grandes hoteles u oficinas, cabe anticipar que su construcción agregará más congestión a la gran densidad de tránsito que ya circula por este estrecho corredor. Sólo una prudente alternancia de espacios verdes y parques con los espacios construidos, manteniendo el predominio de áreas asignadas a los primeros, podría mitigar estos negativos efectos.

El exitoso emprendimiento urbanístico del área correspondiente al Antiguo Puerto Madero se encuentra en pleno desarrollo, pero falta ejecutar aún una parte de las construcciones previstas en su sector oriental y vender asimismo a los usuarios que en definitiva allí decidan habitar las unidades residenciales que se construyan.

Puerto Madero implicó la expansión del centro de negocios de la ciudad hacia el río, satisfaciendo también las aspiraciones contenidas de muchos ciudadanos, entre ellos muchas familias jóvenes, por vivir más cerca del río y de los paseos costaneros, en un ambiente más ameno y diferente al brindado por los demás barrios tradicionales de la ciudad.

Pero, también, Puerto Madero implicó señalar una decidida vocación de la ciudad para promover el sector sur de la ciudad, que empezó a recibir por efecto "derrame" algunos de los beneficios de su vecindad, mejorando la calidad de sus radicaciones comerciales, restaurando antiguas casonas, y

construyendo nuevos edificios con destino a instalar las sedes de empresas de alta tecnología.

El desarrollo del sector denominado APR que contempla parte del antiguo Proyecto Retiro requiere ser coordinado en sus tiempos, objetivos y usos del suelo con el proyecto de Puerto Madero, de manera de no perturbar las perspectivas ciertas que se han planteado acerca de una valorización del sur de la ciudad, tantas veces relegado por la concentración de inversores en otros sectores más favorecidos de la ciudad, especialmente en el norte.

El sector APR de la ciudad tiene en cambio la enorme trascendencia de cobijar al nudo de transferencia intermodal más importante de la región, y por ende del país. La resolución de los problemas de articulación entre los diferentes modos de transporte que allí se cruzan y confluyen tiene una prioridad manifiesta, por encima de cualquier tipo de desarrollo inmobiliario que se pretenda implantar en el lugar.

Es más, siendo tan escasos los espacios urbanos disponibles para satisfacer los actuales requerimientos de infraestructura y accesos a determinados usos y atender la fluida articulación entre los distintos modos de transporte que confluye en el sector, es posible que se deba probablemente optar por las alternativas más eficientes en cada caso, liberando el suelo de aquellas que resulten desfavorecidas en este proceso de selección.

El proceso de reflexión iniciado con el presente estudio debe tomar en cuenta la situación que se planteará en el corto y mediano plazo, cuando se lleven a cabo los planes de expansión previstos en el Plan Director del Puerto, las previsiones de expansión del aeropuerto, la futura estación de pasajeros de ultramar, y el crecimiento natural de los servicios ferroviarios y del transporte automotor que concurren a Retiro.

Para ilustración, bastan algunas cifras: 350.000 personas circulan a diario por el desordenado y anárquico nudo de transferencia de Retiro (ferrocarril, ómnibus, colectivos y subtes), y este número tenderá a un crecimiento al menos tendencial; 750.000 TEUs (Twenty Equivalent Units) transitan al año por el puerto, pero las recientes estimaciones de expansión del tráfico portuario señalan que las cifras alcanzarán 2.200.000 TEUs/año, en la hipótesis más conservadora, y más aún, bajo supuestos favorables, que representan en todo caso duplicar el actual tráfico de contenedores en Buenos Aires.

La estación de pasajeros de ultramar está llamada a recibir, esta vez, a grandes contingentes de turistas, en lugar de los inmigrantes que en épocas pasadas arribaban a nuestro puerto. El aeroparque ha atendido a más de 6 millones de pasajeros/año pese a las restricciones de todo tipo que implica su actual emplazamiento, y con los proyectos de ampliación en discusión, se incrementarán las condiciones de seguridad y operatividad brindadas.

Todo ello implica prever con responsabilidad, la circulación cómoda y segura de una enorme cantidad de personas, de vehículos y de cargas, planificar sus accesos diferenciados, y sus vías alternativas para los casos de ocurrencia de

alguna emergencia. La densa concentración de usos vitales para el funcionamiento de la ciudad en un sector de tan limitadas dimensiones expondría a Buenos Aires a una gran vulnerabilidad estratégica, si no se adoptaran a tiempo todos los resguardos que brinda la ciencia urbanística.

## 1.2. El área APR en el contexto metropolitano

El área de estudio, denominada genéricamente como APR Aeroparque-Puerto-Retiro, constituye una unidad funcional de alta complejidad, debido a la confluencia de actividades y transportes, que conforman un espacio de intercambio modal de bienes, productos y personas. A esta área es posible considerarla como un *escudo de infraestructuras de transporte* debido a la convivencia de múltiples sistemas de desplazamiento (urbano, interurbano, de cabotaje, ultramarino, etc.).

Se trata de un fragmento urbano de importantes dimensiones en espera de su reconversión funcional. Allí se concentran los transportes: aéreo, fluvial de carga, fluvial de pasajeros, 4) automotor de carga, autotransporte público de pasajeros de corta distancia, autotransporte público de pasajeros de media distancia, otros modos de transporte público (taxímetros, remises, charters), y vehículos particulares.

Esta pieza, precisamente, constituye territorialmente el enlace entre el área central de la ciudad de Buenos Aires y el eje norte de urbanización; situación que suma complejidad a la problemática como resultado del alto grado de concentración de actividades e intercambios que en esa zona se producen. El área se presenta, asimismo, como una oportunidad estratégica para la conformación de un *nodo logístico* para el área central de la ciudad de Buenos Aires, convirtiendo a las infraestructuras del área como fortalezas en la interfase entre la ciudad y su río.

Debido a su localización estratégica, el área APR, en su carácter de concentrador de una porción trascendente de la producción y el consumo, resulta el gran centro de generación y atracción de cargas del país. Asimismo, por su condición de sede de los nodos de vinculación con los marcos externos tiene origen y destino en ella la mayor parte de los intercambios correspondientes al comercio internacional.

En este contexto, pueden identificarse dos flujos de mercancías principales: por un lado el derivado de los intercambios hacia y desde el interior y el exterior del país realizado por diferentes modos, y por otro el producido por los intercambios internos al área metropolitana que sólo se realizan por el modo automotor. Buenos Aires es la principal cabecera bioceánica del Mercosur y su sistema portuario constituye la principal puerta de intercambio de cargas y

transporte. Asimismo, en relación con los vuelos internacional, Buenos Aires se ha constituido en cabecera del sistema aéreo regional, y este rasgo le imprime al área una importancia estratégica de relevancia regional.

### *1.2.1. El sistema de transporte*

El desempeño del sistema de transporte condiciona la funcionalidad del área en su conjunto y el cumplimiento de los múltiples roles. Por ende, la evaluación de la situación actual y la evolución probable del sistema regional de transporte resulta un componente significativo en cuanto refiere al diseño de políticas y estrategias de intervención tanto sectoriales como globales.

Los problemas en materia de terminales y centros de transferencias de carga (operaciones de trasbordo, fraccionamiento y consolidación) se evidencian debido a la considerable dispersión geográfica de los centros logísticos y a las deficiencias operativas que presentan, tal como la carencia de métodos modernos de manipuleo y la tendencia a invadir la vía pública para el desarrollo de las actividades. Por otra parte, el tránsito pesado no cuenta con una red que le asegure adecuadas condiciones de continuidad para los desplazamientos internos de la ciudad que permita la separación de los vehículos de carga del resto del tránsito urbano.

### *1.2.2. El sistema portuario*

La condición del área APR, como nodo de convergencia de las redes de los sistemas nacional e internacional de transporte, se debe a la presencia de las interfaces de vinculación conformadas por varias terminales portuarias y el Aeroparque Jorge Newbery. En el área operan el Puerto de Buenos Aires, en territorio de la ciudad y bajo jurisdicción nacional. Las terminales de Buenos Aires mueven aproximadamente 95% del tráfico nacional de contenedores de importación y exportación, que ha registrado un notable crecimiento en los últimos años.

La carga total movida por Buenos Aires (carga general y contenedores) en 1997 ascendió a aproximadamente 7,6 millones de toneladas y el Puerto de Buenos Aires registra un importante movimiento de "removido", debido a las transferencias de buque de ultramar a barcazas fluviales y otras embarcaciones de menor porte, que operan básicamente aguas arriba de Rosario en el río Paraná y su Hidrovía.

El proceso de privatización de los puertos de la región se ha traducido en mejoras operacionales y reducción de costos, con el consiguiente aumento de su competitividad dentro del contexto de la macro-región externa. Desde el punto de vista de la relación puerto-ciudad resulta indispensable el tratamiento pormenorizado de los tráficados generados en el área portuaria, cuyo gran crecimiento en los últimos años causa importantes perturbaciones para la

circulación de automotores, en zonas cada vez más amplias de su entorno y particularmente, en las vías adyacentes a las terminales portuarias ubicadas cerca de Retiro y del área central de la ciudad.

Dichas perturbaciones son causa asimismo de efectos ambientales negativos, que se suman al impacto específico de la interfase puerto-ciudad. Los problemas de circulación se ven acentuados por las características de la operatoria aduanera y la ubicación de depósitos fiscales dentro de la ciudad, que determina movimientos adicionales de camiones por la red vial.

### *1.2.3. El sistema aeroportuario*

En cuanto a las terminales aeroportuarias, en el área se localiza el Aeroparque Jorge Newbery, que recibe más de 6 millones de visitantes anuales, de los cuales la mitad es generada por el turismo receptivo internacional. Conforme a lo acordado en el proceso de privatización, existe la posibilidad de concentrar toda la actividad en Ezeiza, con el consiguiente cierre del Aeroparque de la ciudad.

Dicho traslado, de concretarse, atenderá impactos ambientales producidos actualmente sobre las áreas de aproximación pero privará a la ciudad de las ventajas comparativas. Consecuentemente, cobra mayor importancia la necesaria mejora de la vinculación entre el aeropuerto y el área central de la ciudad y otros subcentros importantes de la región metropolitana.

—Ver Lámina “Accesibilidad al sector y área de influencia”—.

### *1.2.4. Consideraciones generales*

El área APR cuenta con una jerarquización modal importante, con ferrocarriles de alta capacidad que atienden los grandes corredores troncales, subterráneos que acceden al área central desde las terminales ferroviarias y ómnibus que alimentan a ferrocarriles en la periferia (aunque también compiten con éstos).

El autotransporte de pasajeros tiene una amplia cobertura geográfica y elevadas frecuencias. Asimismo, la red de autopistas urbanas penetra en la zona. La red radioconcéntrica de ferrocarriles metropolitanos y la localización de las terminales favorece la implementación de estrategias urbanísticas basadas en el fortalecimiento del área central. El proceso privatizador de las actividades portuarias dotó a las terminales de una mayor eficiencia.

Por otro lado, la multiplicidad de jurisdicciones y ausencia de instancias de coordinación efectivas y como consecuencia se percibe: falta de políticas de alcance regional; diferencias en las normativas de aplicación; falta de información actualizada sobre los desplazamientos y falta de planeamiento y control urbano a escala regional.

### **1.3. Lineamientos generales para el área APR**

La conformación del área denominada APR responde a los lineamientos generales derivados del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, elevado a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 71, donde establece los criterios orientadores del plan y las etapas de su realización. En ese contexto se define el Programa de Ordenamiento del Nodo Intermodal Retiro-Puerto-Aeroparque, a partir del cuál se desarrolla en estudio de referencia.

Uno de los grandes lineamientos estratégicos propuestos en el Plan se destaca el mejoramiento de la infraestructura de transporte multimodal con toda el área que conforma dicho nodo, que puede calificarse como un espacio internacional de relaciones del país con el MERCOSUR y con el resto del mundo. En términos generales, los objetivos de este programa procuran llevar a cabo el reordenamiento integral del área, ubicada en el centro neurálgico de la ciudad, donde se encuentran los grandes equipamientos portuarios, aeroportuarios, de transporte urbano e interurbano, al mismo tiempo que promueve la puesta en valor de los terrenos con obsolescencia funcional o usos no adecuados a su entorno.

La magnitud de los problemas que se evidencian, así como la inercia que presentan las inversiones realizadas, hacen necesario pensar en un horizonte temporal que exceda al del plan mismo, situándose posiblemente en el umbral próximo a los 20 años. Asimismo, se intenta revertir los efectos negativos que han producido los enfoques sectoriales de los proyectos de transporte no integrados al conjunto nodal, y mejorar su conectividad con el resto de la ciudad. Por otro lado, se busca maximizar la accesibilidad vial y peatonal desde la ciudad y particularmente del área central y a los bordes costeros, apuntando a la superación de los problemas de congestión vial, inseguridad, contaminación atmosférica y sonora.

Con el desarrollo de este Programa se espera obtener como resultados la participación activa del Gobierno de la Ciudad en las decisiones que hacen al funcionamiento y operación de los grandes equipamientos de transporte a partir de las implicancias territoriales que cada decisión conlleva; consolidar un sistema portuario regional de cargas de máxima eficiencia y mínima afectación ambiental, que resulte funcional a la inserción de la aglomeración en el MERCOSUR, y un Puerto de Pasajeros acorde con la jerarquía de la metrópoli; promover el rol de centros de negocios que caracteriza a la ciudad, manteniendo en funciones el aeroparque con redefinición de una operatoria compatible con las restantes actividades urbanas y la mitigación de las situaciones de contaminación sonora a partir de la disminución de los horarios de funcionamiento de la aeroestación.

—Ver Lámina “Usos del suelo del Área de Influencia”—.

Así mismo, facilitar la intermodalidad a través de Centros de Traslado de pasajeros eficientes y confortables, fomentando la utilización de los Transportes públicos, configurar una red vial regional de cargas e interconexiones ferroviarias en relación a las actividades portuarias y a un sistema de estaciones de transferencias de cargas regionales que reduzca las interferencias que produce el tránsito de cargas en la ciudad.

—Ver Lámina “Usos del suelo del Área Operativa”—.

A modo de síntesis, con este programa se pretende: morigerar el impacto de los tráficos generados por los grandes equipamientos; promover el incremento de tráfico de cargas por medio ferroviario y la desafectación de las playas de carga en la ciudad; impulsar la refuncionalización de predios con usos obsoletos de jurisdicción nacional integrándolos a la trama urbana; recuperar el sector ocupado por la Villa 31, integrándolo a la ciudad a partir del mejoramiento de sus condiciones urbano-ambientales; definir una red de accesos categorizada que vincule la ciudad con el borde costero; establecer un acceso directo desde las autopistas al Puerto; disponer de un sistema de alta velocidad que vincule Ezeiza-Área Central-Aeroparque; y articular acciones con otros programa del plan.

—Ver Láminas: “Densidad Poblacional”; “Población con Necesidades Básicas Insatisfechas” y “Población ocupada”—.

#### **1.4. Identificación de las áreas intervinientes**

En 1992 el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el Decreto 602/92, donde se transfería a la ex Comisión de Venta de Inmuebles Estatales todos los inmuebles en propiedad del Estado Nacional que se encontrasen ubicados en el radio comprendido por la calle Jerónimo Salguero al norte; el Río de la Plata al este; las vías del Ferrocarril Mitre, Av. del Libertador y Av. Eduardo Madero al oeste; lindando en su lado sur con la continuación de la Av. Córdoba. Esto dio lugar a la conformación a la denominada Área del Decreto 602/92.

—Ver Lámina “Zona definida por el Decreto 602/92”—.

Esta zona supera las 200 hectáreas y actualmente se encuentra intensamente ocupada por actividades relacionadas con los sistemas de transporte ferroviario, automotor, fluvial y marítimo. Las transformaciones operativas de estos sistemas de transporte permiten disponer de tierras desafectadas susceptibles de ser incorporadas a otros usos urbanos, de manera que se le asignó a la Comisión facultades para vender, concesionar, permutar y arrendar total o parcialmente estos predios, así como realizar las subdivisiones y parcelamientos que fueren necesarios para un mejor aprovechamiento de los terrenos.

A partir de esta instancia jurídica y de las propias postulaciones emergentes del Programa de Ordenamiento del Nodo Intermodal Retiro-Puerto-Aeroparque del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, se ha definido un *área operativa* y un *área de influencia directa* del Programa y, dentro de la primera, se delimitaron las subáreas que la componen, conforme a sus características funcionales y localizaciones particulares.

#### 1.4.1. Área Operativa

Se denomina *área operativa* a la delimitación territorial que se efectúa para evaluar los efectos directos originados por las acciones y tareas requeridas por los proyectos en discusión. El *área operativa* para este Programa en particular abarca el Aeroparque Jorge Newbery, el Puerto de Buenos Aires, la Villa 31, el Proyecto Retiro y las zonas del Antepuerto y Empalme Norte de la Autopista Buenos Aires-La Plata. De manera que queda definida entonces y a estos efectos por el polígono cuyos límites son: la franja ribereña del Río de la Plata de la Ciudad de Buenos Aires; calle Pampa; Av. Leopoldo Lugones; calle Facundo Quiroga; Av. del Libertador; Av. Leandro Alem; Av. Córdoba (hasta la Dársena Norte).

—Ver Lámina “Área Operativa”—.

#### 1.4.2. Área de Influencia Directa

Asimismo, se considera como *área de influencia directa* del Programa a una porción territorial donde potencialmente los efectos se manifiestan de manera más franca, sin mediaciones. Para proceder a la definición del *área de influencia* debe presuponerse que los impactos del proyecto abarcarán indirectamente al conjunto de la ciudad, pero que su mayor incidencia se producirá sobre su entorno. De esta manera, que queda delimitada por: la franja ribereña del Río de la Plata; calle Monroe (y su proyección hacia el río); avenidas Cabildo-Santa Fe; avenidas Callao-Entre Ríos; y Av. Brasil (hasta Dársena Sur).

Al interior del *área operativa* —y conforme a los lineamientos del Programa de Actuación del Plan Urbano Ambiental denominado “Ordenamiento del Nodo Intermodal Aeroparque- Puerto-Retiro”—, fueron reconocidas 10 subáreas, que responden cada una a circunstancias particulares y que son las que se enuncian a continuación: 1) Zona de urbanización Villa 31; 2) Zona portuaria; 3) Zona Estación Retiro; 4) Zona Dársena F; 5) Zona Antepuerto; 6) Zona Empalme Norte-Autopista La Plata-Buenos Aires; 7) Zona Dársena Norte; 8) Zona Aeroparque Jorge Newbery; 9) Zona Catalinas; y 10) Zona Equipamientos Recreativos.

## 1.5. Delimitación de subáreas componentes

### 1.5.1. Zona de urbanización Villa 31

En la zona donde se establecerá el intercambiador que une la Autopista Pte. Illia con la Autopista La Plata-Buenos Aires, donde se encuentra el acceso principal al Puerto de Buenos Aires, se desarrolla con cierta celeridad un asentamiento marginal, de importantes dimensiones, de significativa densidad habitacional y de alta complejidad social.

En términos generales, se tiende a un mejoramiento de las condiciones de ese hábitat, considerando la posibilidad de utilizar tierras portuarias ubicadas al oeste de la Av. Ramón Castillo, aledañas al actual asentamiento, en las cuales consolidar un nuevo desarrollo residencial integrado con los actuales residentes y otros provenientes de distintos estratos socioeconómicos, complementando con otros usos de carácter comercial y equipamientos sociales.

Esto permitirá contar con un sector urbano de carácter más complejo que el de un simple asentamiento residencial en una posición de enclave e integrarse con el espacio del antepuerto, donde predominan los edificios institucionales de carácter judicial y de las fuerzas armadas, impulsando una mejor integración de usos y de funciones.

—Ver Lámina “Componentes del Área APR”—.

### 1.5.2. Zona portuaria

El Puerto de Buenos Aires enfrenta un fuerte proceso de reconversión a partir del arribo de inversiones privadas, que han impulsado un ordenamiento funcional de sus distintos componentes en busca de una mayor eficiencia de su funcionamiento, tal como el relleno de dársenas y la ampliación de los espacios destinados al desarrollo de las actividades logísticas de apoyo a las operaciones portuarias.

Las previsiones en función de las inversiones prevista y la constante optimización operativa llevará a un crecimiento de las 8 millones de toneladas que moviliza en la actualidad a 12 millones de toneladas en los próximos años. Este incremento estará concentrado en el tráfico de contenedores, previéndose la cancelación de las operaciones de granos y la desactivación de los silos y las areneras, todo lo cual redundará en una disminución de la problemática ambiental en su área de influencia. Se estima que no debiera contemplarse un crecimiento más allá de 2 millones de TEUs/año.

Tomando en consideración que gran parte del movimiento de cargas se realiza a través del autotransporte de cargas y que de ese sistema más del 40 % de

los contenedores tiene como destino las playas ubicadas en la zona sur de la ciudad, es que debería pensarse en modos alternativos –como el ferroviario– que posibilitaría una desconcentración del tránsito del área central y que ese sistema ferroviario debería estar inserto en un esquema radial metropolitano complementado con el circuito circunvalar de cargas ferroviario previsto en un trazado paralelo a la Ruta Provincial N° 6.

Este sistema ferroviario de cargas contempla varios puntos concentradores de carga y transferencia, estratégicamente ubicados en la región metropolitana, tal como Pilar Cañuelas y el futuro centro de transferencia de cargas del Mercado Central. Idéntico esquema debiera preverse para el autotransporte automotor.

El crecimiento portuario requiere una mejora en las condiciones de accesibilidad de los sistemas de transporte y su consideración en función de controlar los efectos negativos sobre la ciudad. En tal sentido se impulsó la realización inmediata del acceso directo a puerto de los ferrocarriles San Martín y Mitre, a partir del empalme Ugarteche e ingreso en calle Junín, conexión que permitirá aumentar el movimiento de cargas por este medio, con un costo de \$ 18,5 millones, siendo el primer paso del reordenamiento de la Estación Retiro.

La expansión de las actividades logísticas de apoyo a las operaciones portuarias deberían también posibilitar una mayor eficiencia del transporte automotor de cargas, disminuyendo de forma sustancial la cantidad de viajes ociosos que se expresa en que el 80% de los viajes con carga se realizan cargas en un solo sentido (realizando el restante vacío), aumentando de esta forma el número total de viajes.

### *1.5.3. Zona Estación Retiro*

El área en torno a la Estación Terminal de Retiro ha sido objeto de varias propuestas de renovación, tendiente a fortalecer su vocación ferroviaria en el traslado de pasajeros, pero desafectando el sistema de transporte ferroviario de cargas, con lo cuál, se liberarían importantes instalaciones e infraestructuras existentes para otros usos, tales: como residencial, comercial, administrativo y cultural, y potenciar los espacios de intercambio modal.

Un Concurso Nacional de Ideas definió tres etapas de realización: una 1º etapa netamente ferroviaria, que consiste en la ejecución del acceso directo a puerto de los ferrocarriles San Martín y Mitre, que ya tiene principio de ejecución y que permite liberar tierras ocupadas por los sistemas de carga; una 2º etapa consistente en urbanizar el borde sobre Av. del Libertador, manteniendo las parrillas de vías existentes y el sistema ferroviario sin modificación (con 65% de espacio público y 35% de espacio parcelario, FOT 3,5 y 300.000 m2 edificados), previendo como destino una particular mixtura de usos con acento en actividades residenciales sobre la porción norte y usos administrativos, hotelería y esparcimiento en el sector más próximo a la actual estación terminal.

Estudios recientes prevén mantener las estaciones de los Ferrocarriles Mitre y Belgrano en sus actuales emplazamientos, con la incorporación en forma contigua del Ferrocarril San Martín. Ello liberaría la actual sede de la estación del San Martín para convertirla en centro de trasbordo de transporte público de pasajeros de corta distancia y su integración con los de corta y media distancia con la ETOR (Estación Terminal de Ómnibus de Retiro). La estación terminal de ómnibus de Retiro opera 1.200 servicios diarios de media y larga distancia que llegan al interior del país y a Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay, llegando en temporadas de vacaciones a movilizar 2.000 servicios diarios y alrededor de 40.000 pasajeros. Esta terminal es única en la Capital Federal como lugar de salida de estos servicios y está concesionada desde su construcción en el año 1992.

De la manera anteriormente descrita, se eliminarían las paradas y operaciones de los colectivos de transporte de pasajeros urbanos sobre la Av. Ramos Mejía, que en las horas pico movilizan cerca de 600 vehículos/hora, con el consiguiente congestionamiento de este sector, así como liberar la continuidad de Plaza San Martín en Plaza Fuerza Aérea y Plaza Canadá para rescatar en plenitud sus funciones recreativas y de esparcimiento.

Al trasladar las vías del Ferrocarril San Martín se puede mantener un área operativa ferroviaria para la lanzadera que requiere el ingreso directo a puerto de este ferrocarril y del Mitre, y liberar un sector estructurado sobre la Calle 15 con destino a un corredor verde que articule el espacio interior, desde Salguero a Av. Ramos Mejía, y que continuando por la Avenida 9 de Julio rematará en el área perteneciente al Programa del Corredor Verde del Sur, conformando un sistema urbano verde continuo.

#### *1.5.4. Zona Dársena F*

Como componente del sistema portuario de Buenos Aires, Dársena F constituye la pieza clave de enlace entre la Costanera Norte y Puerto Madero. Actualmente, condicionantes naturales han contribuido a la subutilización de ese fragmento, para el que se prevé el desarrollo de operaciones de transporte fluvial complementario. En ese sentido, se propone el cambio de destino de las tierras del área perteneciente al Puerto de Buenos Aires que son ocupadas por otros usos.

Las sectores destinados a dichas operaciones logísticas de apoyo al uso portuario deberían estar concentradas para contribuir a su mayor eficiencia funcional. El ordenamiento portuario prevé a breve plazo la liberación de las operaciones de las empresas areneras en la Dársena F, la que tendrá nuevas funciones, como la navegación deportiva. Se propone además que se concentren en este lugar todas las operaciones de transporte fluvial de pasajeros y vehículos, de modo de complementar de estas operaciones con las que tienen lugar en Dársena Norte.

El espacio ocupado por las instalaciones en tierra de las areneras entre el borde de la Dársena F y Av. Ramón Castillo constituye una reserva valiosa de tierras que se propone destinarlas a usos complementarios de las principales actividades del área, estableciendo una continuidad con un corredor verde central en la actual Calle 15 de la Estación Retiro. De este modo toma sentido y estructura urbana un fragmento que se inicia en la Costanera Norte y se extiende hasta Puerto Madero, continuando hacia el sur del área central mediante el Corredor Verde del Sur.

#### *1.5.5. Zona Antepuerto*

Este espacio ubicado entre la Av. Antártida Argentina y la Av. Ramón Castillo, es el asentamiento de grandes edificios de las fuerzas armadas, del fuero penal del Poder Judicial, de la Casa de la Moneda y el Hospital Ferroviario. Se caracteriza por carecer de elementos de organización y estructuración del espacio público que aparece desordenado, inasible e indefinido.

En tal sentido se impulsa la consideración de una normativa urbanística que permita revalorizar este sector significativo de la ciudad para su plena integración a los espacios aledaños. En ese sentido, las propuestas para el desarrollo integral de la zona deberá contemplar la localización de actividades logísticas de transporte, particularmente administrativas, mixtura de usos, fortalecimiento de localización de actividades administrativas todo lo cual contribuirá a lograr la extensión del área central de la ciudad en esta dirección.

#### *1.5.6. Zona Empalme Norte-Autopista La Plata-Buenos Aires*

Para dotar de tan alta como necesaria accesibilidad por autopista a este área de intermodalidad, principalmente desde el punto de vista de acceso al puerto, debe resolverse el trazado de la autopista ribereña y, en ese contexto, la vinculación con las áreas de operaciones portuarias en torno a Dársena Norte. Asimismo, el destino final de Empalme Norte tiene relación con la definición de trazas y niveles de la autopista y la localización de instalaciones para atender las operaciones de cruceros turísticos en Dársena Norte.

#### *1.5.7. Zona Dársena Norte*

A partir de una demanda creciente, se prevé consolidar al área de Dársena Norte como el espacio especializado en el manejo de las operaciones de transporte fluvial de pasajeros y de cruceros de turismo, para lo cuál se torna indispensable –entre otros factores– el mejoramiento del sistema circulatorio vehicular –como el señalado en el ítem anterior–. El futuro del ex-predio de Tandano y el acervo patrimonial del Hotel de Inmigrantes constituyen oportunidades inmejorables para el desarrollo de este particular borde ribereño de la ciudad. En el reordenamiento portuario, la zona de Dársena Norte se

prevé como el área destinada a la creciente operación de cruceros de turismo, utilizando los bordes oeste y norte de la misma.

Como aspecto conexo, cabe señalar que frente al Antepuerto y a Dársena Norte se encuentran 8 hectáreas, pertenecientes a de uno de los más antiguos e importantes astilleros que funcionaron en el país, con sus dos dársenas, denominado “Talleres Navales Dársena Norte” o, más genéricamente, como “Tandanor”. El astillero funcionó hasta 1993, momento a partir del cuál fue desactivado. El destino del predio –hoy privado– se encuentra en discusión y su resolución efectiva permitirá integrarlo con las actividades terciarias que se desarrollan en su entorno.

#### *1.5.8. Zona Aeroparque Jorge Newbery*

El aeropuerto, actualmente utilizado para el desplazamiento de cabotaje, constituye el ámbito con mayor tráfico de pasajeros del país. A partir del concesionamiento, se barajan diferentes alternativas en torno a su futuro, que oscilan desde su desmantelamiento hasta la explotación más allá de sus propios niveles de saturación, pasando por la generación de nuevas infraestructuras aeroportuarias mediante el relleno del borde costero y la liberación del espacio ocupado actualmente por las pistas.

El Gobierno Nacional concesionó la red de aeropuertos nacionales, incluyendo en dicha concesión a las dos principales estaciones aéreas –Aeroparque y Ezeiza–, que son las que pueden permitir la rentabilidad de las inversiones. El Pliego y Plan de Inversiones establecieron que en un plazo de 7 años (año 2005) la operatoria de Aeroparque sería trasladada a Ezeiza, que cubre actualmente el 80% de los vuelos internacionales, para concentrar allí toda la actividad aeroportuaria comercial de la Ciudad y su Región Metropolitana, tanto de cargas como a pasajeros.

El traslado previsto se encuentra hoy en revisión y, en tal sentido, el Plan Urbano Ambiental apoya la alternativa seleccionada por una Comisión Interinstitucional que aconsejó el relleno del borde costero y la liberación del espacio ocupado actualmente por las pistas, así como una reducción de las operaciones en función de los requerimientos del tráfico aéreo que no debiera superar los 8 millones de pasajeros año.

#### *1.5.9. Zona Catalinas*

Se trata un área de alto grado de consolidación, con una superficie estimada en 9 hectáreas, que originariamente servía de apoyo a actividades portuarias y que a partir de la década del '60 –luego de un cambio de normativas urbanísticas– comenzó a consolidarse como área terciaria, administrativa y de servicios. Indudablemente, el desarrollo longitudinal del reconvertido Puerto Madero, recostado sobre todo el área central, le devolvió carácter al centro y

actuó como detonador de nuevas intervenciones de ampliación sobre éste, principalmente hacia el lado norte, sitio donde mayor impacto tuvo aquella operación.

Conforme a la definición de líneas estratégicas que impulsaron el desarrollo de un corredor norte, comenzaron a surgir al norte del área central una serie de torres acristaladas y de gran altura, para albergar a holdings multinacionales que a través de su arquitectura buscaban transmitir cierta imagen y poderío empresarial. Hoy dicho área se encuentra en proceso de completamiento y de ello da cuenta una nueva generación de edificios de oficinas, de importante innovación tecnológica y tipológica, que en conjunto constituyen el más claro ejemplo de la expansión bancaria, financiera y administrativa del centro de la ciudad.

#### *1.5.10. Zona Equipamientos Recreativos*

Esta pieza se constituye como espacio de interfase entre las actividades portuarias y las propias del Aeroparque. Se trata de un área verde, estructurada mediante una arteria vehicular que la atraviesa longitudinalmente, sobre la que a ambos lados se desarrollan usos recreativos y de esparcimiento, tales como: Centro Deportivo Punta Carrasco, el Centro de Exposiciones y Convenciones Costanera Norte, el Circuito KDT, entre otros.

## **1.6. Esquema funcional del área**

A manera de síntesis, el fragmento denominado “APR Aeroparque-Puerto-Retiro” puede leerse a partir del reconocimiento de la presencia y de las vinculaciones establecidas entre seis áreas longitudinales que se desarrollan de manera predominante en el sentido norte-sur, a saber:

*1.6.1. Área Residencial:* Corresponde a un sector amanzanado de la ciudad, que posee un tejido residencial en altura, homogéneo y consolidado, con alto valor urbano y arquitectónico.

*1.6.2. Eje Libertador:* Se trata de una de las arterias estructurantes de la ciudad, que vincula el área central con la zona norte, y por la que circulan cerca de 100 mil vehículos por día.

*1.6.3. Área Ferroviaria:* Varias líneas de ferrocarril que provienen desde la zona norte y noroeste de la región metropolitana, confluyen a un nodo terminal que recibe alrededor de 370 mil pasajeros diarios.

1.6.4. *Área Interfase*: Está caracterizada por concentrar, por un lado, la estación terminal de ómnibus de larga y media distancia y, por otro, a uno de los asentamientos marginales más conflictivos de la ciudad.

1.6.5. *Área Portuaria*: La franja que se desarrolla a continuación corresponde el espacio de operación necesario para el desarrollo de las actividades portuarias, tales como las áreas de depósito de contenedores.

1.6.6. *Área Costera*: Sobre el borde fluvial se producen las tareas de mantenimiento de las embarcaciones de carga y de pasajeros, pero también constituye el área donde se suceden reiterados procesos de relleno, que alejan a la ciudad de su río.

En consecuencia, esta sucesión de áreas linderas que avanzan de manera inconexa hacia el río dan cuenta de la ausencia de una eficiente coordinación en la toma de decisiones territoriales y de la falta de un abordaje integral de los aspectos vinculados tanto al transporte como a los usos del suelo. La línea de trabajo que en este marco se intenta desarrollar pretende contribuir en ese sentido a la reversión de tal tendencia.

—Ver Lámina 4: Esquema de estructura funcional—.

---

## Capítulo 2

# Evolución del frente fluvial

### 2.1. Ciudad: puerta y puerto

La ciudad de Buenos Aires fue fundada por Don Pedro de Mendoza en la parte superior de una meseta, el Alto de San Pedro del actual Barrio de San Telmo, el 3 de febrero de 1536, con el nombre de Santa María del Buen Aires. Los comienzos de la ciudad y su puerto también fueron difíciles y lenta su evolución, hasta que cien años más tarde, se empezó a percibir la vital posición estratégica que Buenos Aires ocupaba en el litoral atlántico de América del Sur, que la convertía en baluarte defensivo del Río de la Plata y del Perú, frente a los intentos de penetración mercantil y usurpación territorial de portugueses e ingleses.

En el siglo XVIII, los límites de la zona de mayor edificación de la ciudad llegaban por el oeste hasta las actuales calles Cerrito y Lima, y por el norte y por el sur por las hondonadas de los zanjones denominados Granados y Matorras que correspondían, respectivamente, a las actuales calles Chile y Paraguay-Tres Sargentos, hasta desembocar en el Río de la Plata.

En tiempos de lluvias, estos zanjones o “terceros” se transformaban en torrentosos arroyos que impedían el paso y constituían un serio obstáculo para la expansión de la ciudad en esas direcciones. Para solucionar el problema, y establecer una comunicación efectiva y permanente con los barrios del “Retiro” hacia el norte, y del “Alto de San Pedro” y con el puerto del Riachuelo de los Navíos hacia el sur, se habilitó el denominado camino del Bajo, que corría por la costa y playa del Río de la Plata como Paseo Público, al que se denominó la “Alameda” (actual Leandro N. Alem).

Esta denominación del Paseo Público ponía de manifiesto la intención de convertirlo en una primera expansión de carácter recreativo que se daba a la ciudad, en su frente sobre el río. La necesidad de vincular el paseo y camino del Bajo con los sectores habitados emplazados sobre la barranca, indujo a iniciar el desmonte del perfil de la barranca, para disminuir la pendiente de las calles que daban acceso al Bajo, y el material de este desmonte se constituyó

probablemente en el primer elemento de relleno de nuestro Río de la Plata, con los precarios medios de que entonces se disponía.

En lo que hoy se conoce como los Parques de Palermo (Parque 3 de Febrero), entre el arroyo Maldonado (hoy entubado bajo la Avenida Juan B. Justo), el camino del Bajo (actual Avenida Libertador) y un curso de agua que corría a la altura de la calle Austria, se extendían en el siglo XIX vastos bañados cubiertos por juncos, pajonales y sauces llorones, que fueron rellenados por Juan Manuel de Rosas hacia 1836, con tierra extraída de los altos de Belgrano. Esta obra de terraplenamiento constituye en la historia de Buenos Aires, la segunda gran obra de rellenamiento de terrenos ganados al río, después de la construcción del Camino del Bajo y de la Alameda.

Sin perjuicio de las obras de defensa de las líneas ferroviarias que, a partir de 1862 se construyeron hacia el norte de la Buenos Aires, la tercera y gran intrusión en el frente fluvial de la ciudad se produjo con la construcción del Puerto Madero, entre los años 1886 y 1899, una obra de dimensión desconocida hasta entonces en el país, tanto por su complejidad técnica como por los inmensos movimientos de tierra que requirió. Los diques se hincaron en medio del río como grandes y profundas tinajas, que según el plano de los ingenieros proyectistas ingleses Hawkshaw (h) y Hayte, quedaban rodeados por una zona denominada “gran lago o pantano”, que hacia el exterior terminaba con un terraplén y un malecón que con el tiempo se transformaría en la Costanera Sur.

Las excavaciones de los diques facilitaron en parte el relleno de los terrenos aledaños, que se completó -nuevamente- con el desmonte de parte de la barranca de la ciudad. Esto permitió disminuir las pendientes de las calles transversales que seguían el diseño de damero en el plano del Bajo, dando acceso al puerto. Así, por ejemplo, el perfil de la calle Balcarce, entre Independencia y San Juan, fue rebajado en casi 2 metros, para repartir la pendiente sobre una mayor extensión.

## **2.2. La ciudad de los rellenos**

Los rellenos se sucedieron periódicamente a partir de 1900, sea para regularizar el perfil de la costa, o para otros usos específicos. En 1911, se inician así los rellenos que servirían para la construcción del Puerto Nuevo que se habilitaría 20 años más tarde, con un diseño en peine más acorde con las técnicas del momento; en 1918 se inaugura el Paseo de la Costanera Sur, que se constituye a partir de entonces en “el punto de atracción más formidable de la ciudad”, al decir de los comentaristas, contando además con un balneario que fue muy concurrido durante muchos años en la época estival, hasta que la creciente contaminación de las aguas del río hizo necesario prohibir el baño en el río.

En 1927 se inicia la construcción de la Costanera Norte durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear y la intendencia de Carlos Noel, siguiendo varias de las sugerencias que el paisajista francés Claude Forestier, proyectista de la Costanera Sur, había hecho a la Comisión de Estética Municipal. La ampliación del Parque Tres de Febrero, por su parte, que incluye el sector actualmente ocupado por el Aeroparque, se efectúa a partir de 1932 con tierra y escombros provenientes de las excavaciones de las líneas de subterráneos B y C, y del ensanchamiento de la calle Corrientes. Hacia 1934 se completa el relleno del frente interior del Puerto Nuevo, en 1937 se rellena la Dársena Este, en la entrada del Riachuelo, y en 1940, se rellena el sector que encierra la Dársena F donde operarían las areneras, y durante un tiempo también, los hidroaviones de la carrera hacia los puertos del litoral.

Posteriores operaciones de relleno fueron realizadas con el proyecto de la Ciudad Deportiva de Boca Juniors en la década del 60, y con la Reserva Ecológica, que significó la incorporación de una importante superficie para la ciudad, que se obtuvo mediante la disposición sistematizada de los escombros y elementos de demolición provenientes de la construcción de las Autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, en 1980.

### **2.3. Acerca de un perfil aún incierto**

Esta reseña no podría concluir sin la mención de los rellenos espontáneos que realizaron muchos de los concesionarios de recreos en la Costanera Norte, y la regularización de la costa emprendida recientemente con el Programa Buenos Aires y el Río.

Los sucesivos avances y apropiaciones de espacios ganados al río han significado para la ciudad la incorporación de aproximadamente 2000 hectáreas al ejido urbano, un 10% del total de la superficie de Buenos Aires, en algo más de 200 años, a razón de 10 hectáreas por año. Esta extraordinaria obra de anexión de tierras ganadas al río se vió facilitada por dos poderosas razones:

- La natural sedimentación que se produce en el encuentro de las aguas que bajan por el sistema de los ríos Paraná, Uruguay y tributarios con el amplio estuario del Río de la Plata, donde pierden velocidad, depositando sus aportes aluvionales preferentemente en la margen occidental del Río de la Plata, y
- La costumbre establecida desde los orígenes de la ciudad de arrojar al río todo tipo de desperdicios, escombros y materiales producto de demoliciones ó excavaciones provenientes de la realización de obras públicas o privadas. A título de ilustración, sólo en el caso de la

construcción del subterráneo de la Línea A se optó por el relleno de tierras bajas en el Bañado de Flores: en las excavaciones de las demás líneas, el destino del material excavado fue el río. El aporte de los materiales provenientes de refacciones y demoliciones privadas es también muy importante, y nada permite presagiar que su destino deje de ser el río, hacia donde son encaminados los volquetes correspondientes, con o sin autorización municipal.

Esta situación no permite augurar que se mantenga en el futuro el perfil de costa alcanzado, y varios de los proyectos que se inscriben en el sector APR que nos ocupa, en especial los proyectos de ampliación del Aeroparque y los del Puerto Nuevo, así lo demuestran.

---

## Capítulo 3

# Identificación de Conflictos

### 3.1. Los conflictos en la interfase Puerto-Ciudad

El puerto de Buenos Aires tiene jurisdicción sobre una superficie de 226 hectáreas, opera 75 de ellas en forma activa y moviliza 8.500.000 toneladas de cargas por año, con un 65% de ellas bajo la modalidad de contenedores. Se trata del puerto de mayor concentración de contenedores del país, con 750.000 TEUS/año de promedio en los últimos 3 años, siendo en 1998 el puerto con más movimiento de contenedores en Latinoamérica.

Se estima en 4.500 el número de camiones que absorbe el puerto cada día para la movilización de contenedores y carga general, en un tráfico cuyo crecimiento ha provocado importantes perturbaciones a la circulación de peatones y automotores por las calles de la ciudad vecinas al puerto. Los problemas de circulación se ven acentuados por las características de la operatoria aduanera, por la ubicación de depósitos fiscales dentro de la Ciudad, que determina movimientos adicionales de camiones por la red vial, y por el hecho de que la mayoría de estos camiones no realiza trayectos de ida y vuelta con carga.

Sólo un 8% de las cargas del puerto se movilizan por ferrocarril, y la mayor parte de ellas se transfiere a camión antes del puerto, generando un tráfico adicional de camiones por la Avenida del Libertador y el congestionado sector de Retiro, hasta ingresar al recinto de las terminales portuarias. En la actualidad, sólo el F.C. Belgrano tiene acceso directo al puerto, con un ramal de trocha angosta, lo que explica la baja participación del modo ferroviario en la movilización de cargas portuarias.

El Proyecto Retiro incluyó desde su concepción original un esquema de mejoramiento de los accesos ferroviarios al puerto, que incluía la construcción de una playa de inversión para que las formaciones de trenes de trocha ancha, avanzando desde allí por una vía de trocha mixta hasta las parrillas 3 y 5, modificadas, de maniobras dentro del puerto, a la que podrían tener así acceso las demás líneas ferroviarias, además del F.C. Belgrano. Con el nuevo acceso proyectado que permita acceder con los vagones hasta los muelles de las

terminales se simplificaría grandemente la operatividad de la relación ferrocarril/puerto evitando las interferencias y sus consecuencias en el tránsito urbano que en la actualidad producen los camiones en la zona de Retiro.

A las terminales concesionadas de Puerto Nuevo entraron en el año 1997 un total de 1.150 trenes, es decir poco más de 3 trenes/día en promedio. En el mismo año circularon por Puerto Madero, entre Retiro y Casa Amarilla, 2.000 trenes de carga, lo cual confirma la baja participación del modo ferroviario en el tráfico portuario. Sin embargo, las vías del ferrocarril atravesando las calles de la ciudad, producen una periódica obstrucción de los cruces a nivel y constituyen un alto riesgo potencial para la seguridad de las personas y de los vehículos.

Los cálculos más optimistas consideran posible el transporte de hasta 300.000 TEUS/año por ferrocarril, como máximo. Al mismo tiempo, las estimaciones del Plan Director para la optimización de la operación portuaria mencionan una hipótesis conservativa, de 2.200.000 TEUS/año, y otra más favorable, de 3.200.000 TEUS/año. Cabe destacar que en este último caso, con el ferrocarril funcionando a pleno (300.000 TEUS/año), su participación en el tráfico portuario no superaría al 9% del total, porcentaje similar al actual (8%).

Si aplicáramos las mismas hipótesis de crecimiento del Plan Director al transporte automotor, los 4.500 camiones diarios que transitan por el puerto en la actualidad podrían incrementarse sensiblemente, pero podría ser absorbido con la construcción anunciada de la Autopista Ribereña, que enlazará la Autopista La Plata-Buenos Aires con la Autopista Illia, y que brindará acceso al puerto, sumada a una mayor participación del modo ferroviario y una ocupación de los camiones al 90%. El Plan Director del Puerto Norte de Buenos Aires contempla las siguientes directivas de zonificación:

- Destinar la actual Dársena Norte al movimiento de pasajeros, tanto a los que provienen del tráfico fluvial como a los que resultan del arribo de buques crucero de turismo.
- Destinar la parrilla ferroviaria vecina a la Dársena Norte a la instalación de facilidades auxiliares al servicio de la Terminal de Pasajeros, incluyendo playas de estacionamiento y sectores comerciales.
- Ampliar los espacios operativos del puerto, mediante el relleno de una franja sobre el Antepuerto, el relleno de las dársenas "A" y "B" en forma total, así como el relleno parcial de la Dársena "F".
- Destinar la Dársena "F" (reducida) al tráfico fluvial, en particular para el atraque de ferries que transporten automotores y contenedores, con las respectivas playas de estacionamiento. Las instalaciones de las areneras podrían relocalizarse en la cara este de ésta Dársena.

- Destinar el predio de propiedad de YPF-REPSOL, de 8,6 hectáreas, como playa de estacionamiento de camiones.
- Reordenar el tránsito pesado de camiones de manera que utilicen la Autopista Illia hasta la bajada Junín, e introducir otras mejoras.
- Construir un puente en la Avenida Castillo por sobre el ramal ferroviario Junín de acceso al puerto.

Los problemas se plantean, sin embargo, en la necesidad de proveer accesos diversificados al Puerto (por lo menos tres ingresos, como en la actualidad), y más allá, en el punto de estrangulamiento crónico de la Avenida General Paz (pese a sus periódicas ampliaciones), entre el río y la Autopista Panamericana. Intenta dar cuenta de ello la codificación prevista para la ciudad.

—Ver Lámina 5: Código de Planeamiento Urbano—

Estos problemas pueden advertirse hoy, tras uno de los más largos períodos de recesión económica que haya conocido el país (33 meses). Es evidente que cuando la economía del país se reactive, todos los aspectos negativos aquí mencionados alcanzarán un grado de congestiónamiento y/o de saturación intolerables, de no mediar un sofisticado proceso de selección de opciones y optimización del uso del escaso espacio público disponible.

Cabe señalar al respecto que el Informe OKITA II de la Japan International Cooperation Agency (JICA), previó el abarrotamiento del puerto de Buenos Aires para el año 2003, en tanto que la Fundación Siglo XXI propuso oportunamente la transferencia de la actividad de las terminales de Puerto Nuevo a Zárate-Campana y La Plata, por los mismos motivos.

Por su manifiesta obviedad, no se ha entrado aquí en una detallada enumeración de los impactos ambientales negativos que se producen en la interfase Puerto-Ciudad, cuya intensidad tendería a incrementar con la ampliación de la capacidad operativa del puerto. Nos referimos a las emisiones de ruidos y de gases de combustión, la inseguridad y la peligrosidad de los numerosos cruces a nivel en las calles y arterias vinculantes, el deterioro permanente de pavimentos no construidos para el tráfico pesado, etc.

Por su parte, la Arquitecta Odilia Suárez propone, en vez de la expansión del Puerto de Buenos Aires, su articulación con otros puertos de la región para conformar un Sistema Portuario Metropolitano, cuyo núcleo gerencial seguiría localizado en la Ciudad de Buenos Aires. Se trataría de un complejo portuario en red, al servicio de una gran región metropolitana, que potencia infraestructuras ya instaladas, en lugar de una formidable concentración puntual sobre el área central de la ciudad. Esta misma opinión es compartida por el Plan Urbano Ambiental.

## 3.2. Los conflictos en la interfase Aeropuerto-Ciudad

El Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery de la Ciudad de Buenos Aires ocupa una superficie de 127 hectáreas sobre la Costanera Norte, en terrenos ganados al río mediante un relleno costero, entre las calles La Pampa y la Avenida Sarmiento. Atiende al tráfico de cabotaje en general y a vuelos hacia el Uruguay, vuelos ejecutivos, de emergencia y de protocolo.

El predio está limitado por las vías del Ferrocarril Belgrano Norte y la Avda. Lugones, la Avda. Sarmiento, la calle La Pampa y la Avda. Costanera Rafael Obligado. De no mediar una cesión de tierra por parte del Aeropuerto Jorge Newbery, la Ciudad de Buenos Aires no puede completar la Autopista Arturo Illia hacia el norte y en consecuencia, no se hace posible cerrar el anillo de autopistas urbanas.

En total, se movilizan 6.500.000 pasajeros por año, con un promedio de 20.000 pasajeros/día y 360 aviones de línea/día, constituyéndose en el aeropuerto de mayor movimiento de pasajeros del país. Además de soportar severas restricciones de tipo aeronáutico por su conformación física y su emplazamiento en una zona urbana, la capacidad del aeropuerto está saturada.

El contrato de concesionamiento de los principales aeropuertos argentinos incluyó a los de Ezeiza (internacional) y al Aeroparque, con la indicación de que éste último debía ser desactivado antes del año 2005. Sin embargo, frente a la reacción pública adversa que esto produjo entre los usuarios (especialmente los del interior del país), se abrió un nuevo debate para establecer su destino definitivo.

Cabe destacar al respecto que el antiguo Código de la Edificación (MCBA, 1959) mantenía la denominación original del sector, como "Parque de la Raza", y la zonificaba expresamente como Distrito UP, aún cuando la plancheta respectiva ya mencionaba el uso de Aeroparque de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 3.6.2 del citado Código definía a los Distritos UP como aquellos que "se destinan a espacios verdes y parquización en los cuales la Municipalidad podrá autorizar obras de exclusivo interés o utilidad pública".

Por su lado, el Código de Planeamiento Urbano sancionado en 1977 contenía una implícita referencia a su remoción, al zonificarlo como Distrito U16 y destinar el 65% de su superficie para Area Verde de Uso Público. En tanto, el Código de Planeamiento Urbano sancionado por Ley N° 449, del año 2000, dice textualmente que: "al producirse la desafectación de su actual destino, el polígono delimitado en el punto 1) queda automáticamente afectado a Distrito UP".

El resto lo constituye una angosta faja de tierra situada al costado de la línea del ferrocarril Belgrano, que se afecta a RU, para la continuación de la Autopista Presidente Illia. Una Comisión integrada por representantes de la Nación, la Ciudad de Buenos Aires, y la Fuerza Aérea, evaluó en el año pasado 12 proyectos alternativos, seleccionando tres opciones:

- el relleno sobre el río en forma de aeropenínsula,
- la aeroisla, a más de 2.000 m de distancia de la costa, y
- la mudanza a Ezeiza.

En Diciembre del año 2000, el Ministerio de Economía de la Nación y el Gobierno de la Ciudad acordaron que el Aeroparque se quede en su localización general actual, pero construyendo una nueva pista de aterrizaje en una franja de relleno ganada al río. El Concesionario de Aeropuertos 2000, por su parte, considera que las circunstancias favorecen una larga permanencia del Aeroparque en su ubicación actual y a pesar de las restricciones aeronáuticas existentes. Por ese motivo, ha iniciado la construcción de instalaciones complementarias en el lugar.

A los fines del presente estudio, interesa abordar las tres alternativas de mantenimiento del Aeroparque en la ciudad, sea en la forma actual, con relleno sobre el río o en forma de aeroisla, dado que en el caso del traslado a Ezeiza, el predio del Aeroparque se destinaría a espacio verde y desaparecería todo impacto negativo sobre la ciudad. Desde el punto de vista urbanístico, aparte de la alteración del impacto del ruido que implicaría un mayor o menor alejamiento de las pistas, y del eventual aumento de la seguridad en la aproximación de las aeronaves, en estos dos casos últimos deberán analizarse los impactos ambientales sobre el ecosistema del Río de la Plata y tener en cuenta el mayor costo de construcción que representa la Aeroisla sobre la península.

Por todo lo expuesto, no entraremos aquí en la consideración de estas importantes opciones, y nuestro análisis se centrará en el tratamiento de los problemas comunes que acarrea la permanencia y desarrollo del uso aeronáutico en ese sector del norte de la ciudad. Queda demostrado que la ampliación de las operaciones del Aeroparque se obtiene en ambos casos, mediante el recurso del relleno del río, que sigue proveyendo los espacios que la ciudad ya no tiene.

El emplazamiento del Aeroparque concurre ya en la actualidad a provocar el congestionamiento del corredor de transporte costanero norte en las horas pico. Por ese motivo, las nuevas opciones que se proponen mantener el Aeroparque en la ciudad de Buenos Aires, deberán resolver varios problemas que se plantean en la interfase aeropuerto-ciudad, por la vía que se sugiere a continuación:

- optimizando la conectividad con las redes de transporte terrestre, en especial con el anillo de autopistas y con otros modos masivos de

transporte público alternativos (aerotren, ferrocarril o prolongación de líneas de transporte subterráneo);

- protegiendo la visión del río y la vigencia del actual paseo recreativo de la Costanera Norte, aún cuando fuera necesaria su relocalización;
- trasladando las tomas de agua del río para abastecer a la Planta Potabilizadora San Martín;
- realizando importantes obras hidráulicas para prevenir mayores inundaciones en los sectores residenciales de Belgrano y Nuñez, especialmente en el caso de la variante aeropenínsula;
- compatibilizando la nueva línea de ribera de la ciudad con los demás desarrollos costeros, en particular, con el Programa de la Ciudad y el Río que impulsa el Gobierno de la Ciudad.

La mayor parte de los aspectos conflictivos señalados podrá eventualmente solucionarse a costa de una mayor inversión. Pero subsistirán los problemas derivados de la falta de espacios para ordenar con fluidez el tránsito por este angosto y vital corredor de transporte de la Ciudad de Buenos Aires, que moviliza en la actualidad a una media global de más de 200.000 vehículos diarios. La permanencia y desarrollo de la actividad aeronáutica en la estrecha franja poligonal denominada APR en el corredor costero de transporte del norte de nuestra ciudad se inscribe en las manifestaciones anteriores.

### **3.3. Los conflictos en la interfase Retiro-Ciudad**

El entorno de las estaciones ferroviarias de Retiro puede ser considerado como el área urbana más compleja de toda la ciudad, y constituye el nudo distribuidor de los grandes flujos de pasajeros que concurren al centro de la ciudad por los más diversos modos de transporte. Los números son reveladores. A diario, el sector de Retiro moviliza:

- 900 trenes diarios, con 150.000 pasajeros/día.
- 33 líneas de ómnibus, más 67 ramales, con frecuencia media de 4 minutos, resultando en 960 ómnibus/hora, con 80.000 pasajeros/día.
- 600 servicios diarios de trenes subterráneos de la línea Retiro-Constitución, única existente a la fecha, con 81.000 pasajeros/día.
- 1.500 ómnibus interurbanos, con 45.000 pasajeros/día.

- 15.000 taxis diarios, con 17.000 pasajeros/día.
- servicios de navegación fluvial (Buquebus, Ferrylíneas, etc.) con un promedio de 5.000 pasajeros/día.

En una estimación gruesa, puede hablarse de casi 400.000 personas que circulan todos los días laborables por el entorno del nudo de Retiro. Debe considerarse además que, por la cercanía al Área Central de la Ciudad, muchas de las transferencias intermodales incluyen el modo peatonal como primero ó último segmento para llegar a destino. Asimismo, constituye el área de encuentro del extremo de tres zonas de extraordinaria importancia y carácter dentro de la ciudad:

- el área central, con el predominio de actividades administrativas y financieras que la caracteriza;
- la zona residencial Norte, de alta densidad, buen estándar edilicio y alto nivel socio-económico de la población;
- la “cuña verde norte” que, en un largo trayecto de unos 10 km. y con anchos variables entre 1 y 2 km. (desde Av. Gral. Paz hasta la Av. Callao), eslabona grandes parques públicos (Tres de Febrero y otros), importantes equipamientos deportivos (Balneario Norte, Campo Municipal de Golf, Hipódromo, Campo de Polo), clubes (River Plate, Hípico Argentino y otros), edificios culturales (ATC, Facultad de Derecho, Biblioteca Nacional, Museo Nacional de Bellas Artes, Pabellón Municipal de Exposiciones, Palais de Glace, Centro Cultural Recoleta y muchos otros), así como barrios-parque de baja densidad y excelente calidad edilicia (que cuentan con calles de denso arbolado y un trazado no adaptado a un tránsito de paso, lo que acentúa su carácter de privacidad), la Plaza San Martín y tres importantes plazas frente a las terminales de Retiro: Fuerzas Armadas, Salvador María del Carril y Canadá.

Desde el área de Retiro, en una franja que prosigue hacia el sur por el borde costero y enfrente al área central de la ciudad, se propician importantes proyectos, algunos de los cuales tienen obras realizadas y otros se encuentran con diverso grado de definición:

- el destino de los terrenos ex Tandanor en Dársena Norte;
- una nueva Estación Terminal marítima de pasajeros en Dársena Norte;
- los terrenos que integran la Reserva Ecológica;
- la traza de la autopista Buenos Aires- La Plata en el tramo de 2 km. que enfrente a Puerto Madero;
- el desarrollo urbano de Puerto Madero;

- un nuevo desarrollo urbano para los terrenos que constituyeron la ciudad deportiva de Boca Juniors;
- iniciativas de algunas empresas por desarrollar nuevas instalaciones portuarias, que están operando en torno a la embocadura del Canal Sur y Dock Sur.

### **3.4. Los conflictos en la situación ferroviaria**

A las playas y estaciones de Retiro actualmente convergen tres importantes ferrocarriles nacionales: dos de trocha ancha, que son el ex F. C. Mitre –hoy Nuevo Central Argentino (NCA)- y el ex F. C. San Martín –hoy Buenos Aires al Pacífico (BAP)-, y un tercero de trocha angosta, el F. C. Belgrano –que mantiene el mismo nombre. Los tres sirven al traslado de cargas al puerto y de pasajeros interurbanos. Estos últimos son servicios de larga distancia que fueron transferidos a iniciativas provinciales. También se presta un importante servicio diario de carácter suburbano, el cual tiene un radio de alcance regional que ronda los 100 km. Ha sido concesionado por 10 años a distintas empresas que son supervisadas por la Secretaría de Transportes.

Dentro del área ferroviaria de Retiro, los tres ferrocarriles disponen, separadamente, de sus respectivas parrillas y galpones para cargas, así como de los edificios que alojan sus estaciones terminales de pasajeros. Entre éstos se destacan, en orden de importancia edilicia y capacidad de vías, los dos grandes hangares del Mitre, siguiendo la estación del Belgrano, en tanto que el San Martín cuenta con instalaciones provisionales, fácilmente removibles. En el costado sur del hangar del Mitre se encuentran las playas de alistamiento de trenes interurbanos o de larga distancia.

Si bien solamente las vías del San Martín circulan en viaducto elevado dentro de la ciudad, las tres líneas ingresan a las playas de Retiro por sendos puentes de construcción metálica que salvan la calle Salguero (más al NO, el Mitre y el San Martín también cruzan en puentes la Av. Sarmiento, no así el Belgrano). El orden con que ingresan en la playa a la altura de la calle J. Salguero es, de sur a norte: San Martín, Mitre y Belgrano, en tanto que en las terminales de pasajeros la posición del San Martín está invertida por cuanto a poco de aquel ingreso, las vías del San Martín cruzan arriba de las del Mitre (que ya ha descendido) y las del Belgrano para ocupar la ubicación más al norte.

Actualmente, sólo el Ferrocarril Belgrano (trocha angosta) dispone de una vía que desde la playa de Retiro ingresa en forma directa a la parrilla N° 5 de Puerto Nuevo. Los dos ferrocarriles restantes, de trocha ancha, cuentan con sendas vías que cruzan a nivel la Av. Ramos Mejía, las plazas Canadá y S. M. del Carril, respectivamente, y llegan a la parrilla ferroviaria denominada

Empalme Norte (jurisdicción portuaria), donde se encuentran con las formaciones provenientes del sur (F. C. Roca) y del oeste (F.C. Sarmiento). Estos últimos arriban a ese empalme por las vías que corren paralelas a la Av. Dávila, frente a Puerto Madero.

—Ver Lámina “Infraestructura ferroviaria según funciones”—.

En Empalme Norte los trenes son clasificados y rearmados, y llegan a la zona de dársenas portuarias por una vía de tortuoso itinerario, paralela a la calle Corbeta Uruguay. A este deficiente itinerario debe sumarse el hecho de que los trenes que por allí circulan atraviesan territorios concesionados a las Terminales Portuarias, cuyos mandantes se oponen a dicho paso aludiendo razones de seguridad y control. En consecuencia, el proyecto de acceso directo a puerto para trenes de trocha ancha, que ya cuenta con pliego de licitación preparado, consiste en tres modificaciones fundamentales:

- La primera es efectuar un enlace entre las vías de los dos ferrocarriles de trocha ancha (Mitre y San Martín) algo más al oeste del cruce con la calle Salguero. Esta obra se denomina *Empalme Ugarteche*, ya que se produciría a la altura de la calle de ese nombre.
- Después de materializado ese empalme, cualquier tren de carga del Mitre podrá tomar la vía del San Martín y entrar a la playa Retiro por un nuevo riel a construir, que llegará hasta el ángulo que limita con la Terminal de Ómnibus y, desde allí, retroceder hasta el límite con la calle Salguero, donde se dispondrá de una parrilla de operación y espera que se ha denominado *Playa Saldías*. El funcionamiento de esta nueva playa es justamente lo que permitirá liberar en forma inmediata los terrenos que hoy ocupa la playa de cargas del Mitre y que enfrentan la Av. del Libertador y, en etapas ulteriores, atender también a las necesidades del San Martín y del Belgrano, y, eventualmente, del Roca y el Sarmiento. Es previsible que, en el tiempo, estos tres ferrocarriles efectúen parte de las operaciones de carga en playas más periféricas de la aglomeración (el Mitre en Migueletes, el San Martín en Santos Lugares y el Belgrano en Boulogne u otra). Por lo tanto, hasta que se logre el ajuste necesario, la Playa Saldías deberá disponer de un ancho importante y variable en todo el extremo noreste de Retiro.
- Por último, desde la *Playa Saldías* se construirá el ingreso directo a puerto para trenes de trocha ancha, mediante el agregado de un tercer riel en la vía del Belgrano.

Las obras descritas en el ítem precedente carecerían de sentido si, al mismo tiempo, dentro de la zona portuaria no se modificaran las parrillas números 5 y 3, adaptándolas para recibir formaciones de trenes de mayor longitud (aproximadamente 40 vagones), ya que actualmente dan cabida a formaciones antieconómicas de sólo 14 a 17 vagones. La concreción del acceso ferroviario de trocha ancha al puerto y el consiguiente incremento de ese tráfico, asociado a una previsible intensificación de la carga circulatoria vial en ese sector urbano han de significar un creciente conflicto entre ambos modos de transporte. A

efectos de resolver esa interferencia se viene considerando la ejecución de un cruce fuera de nivel para el tránsito vial.

Con respecto a esta primera etapa, cabe expresar que desde el momento en que estuviese operando el acceso directo a puerto para trenes de trocha ancha podría estudiarse seriamente la posibilidad de eliminar por completo toda vía que reste en Empalme Norte y la que bordea el desarrollo de Puerto Madero hacia Casa Amarilla, Riachuelo y Empalme km. 5, en el Partido de Avellaneda. Para ello se requeriría habilitar una cintura ferroviaria periférica que permitiera a los trenes de carga del Roca y del Sarmiento alcanzar las vías del San Martín por el enlace que ya existe desde Caseros a las playas de Haedo.

Si esta idea llegara a materializarse, se habrían liberado importantes sectores del área central de la ciudad de una molesta instalación ferroviaria totalmente ajena a la naturaleza comercial-administrativo-financiera de aquélla y, sobre todo, podrían eliminarse por completo Empalme Norte y la vía del San Martín que cruza Plaza Canadá y la Av. Ramos Mejía, lo que hoy limita una mejor organización del centro de trasbordo de Retiro. A partir del momento en que estuviesen cumplidas las obras que integran la 1ra etapa ferroviaria, aún cuando no se recurra a utilizar una cintura ferroviaria periférica también podría obtenerse una importante reducción de actividades en Empalme Norte.

En efecto: los trenes con cargas a puerto que provengan del Sur y del Oeste pueden simplemente “pasar” por Empalme Norte para ingresar a las playas de Retiro por la actual vía del F. C. San Martín, llegando por ella a Playa Saldías, y desde allí ingresar vagones a puerto por el nuevo acceso de trocha ancha. En tal caso se reduciría el denso haz de vías de Empalme Norte a sólo dos pares, que tendrían la función antedicha, más la del paso de formaciones de trenes de interconexión de los sistemas Norte-Sur.

—Ver Lámina “Infraestructura ferroviaria según origen”—.

### **3.5. Los conflictos en el sistema de transporte**

A partir de una serie de reuniones de discusión llevadas a cabo con especialistas de transporte, se sintetizan a continuación algunos de los resultados preliminares recogidos de un *Estudio de Transporte y Circulación*, desarrollado por la Secretaría de Transporte del gobierno nacional y cuyo equipo de trabajo estuvo conformado por diversos especialistas.

De los objetivos generales del trabajo, cuyas precisiones de tipo conclusivas fueron proporcionadas por la *Ing. Olga Vicente*, interesa mayormente subrayar algunos rasgos que giraron en torno a la determinación del grado de saturación, por un lado, de las arterias en su estado de carga actual y, por otro,

ante la prospectiva de puesta en funcionamiento de una serie de proyectos urbanos de envergadura y con un alto estado de consenso y avance.

El *área objeto del estudio* se extiende sobre la ribera de la ciudad de Buenos Aires, a lo largo de la Av. Costanera, desde la Av. Brasil (Dársena Sur) hasta la calle La Pampa. Su ancho está determinado por una franja limitada por el río y las avenidas L.N.Alem y del Libertador, donde fueron realizadas diversas mediciones e importantes muestreos, tendientes a generar una modelización de la dinámica del sector y, seguidamente, a producir diagnósticos operativos sobre su funcionamiento.

Para proceder a tal modelización se consideraron aquellos emprendimientos definidos por ley (tal como el caso del área de Puerto Madero) y una serie de emprendimientos con distintos grado de consolidación:

- (a) el funcionamiento del “Casino Flotante” en Dársena Sur, con un sólo barco y con la posible incorporación de otro más;
- (b) la denominada “Feria de Barcelona”, situada en los terrenos correspondientes a Tandanor Sur, en la Península Sur;
- (c) el proyecto urbano e inmobiliario para el área de Tandanor Norte, desarrollado por la empresa IRSA en Dársena Norte;
- (d) el puerto de cargas de contenedores (ampliado a 2800 TEUs) y los puertos de pasajeros, tanto fluvial como marítimo, en la zona de Dársena Norte;
- (e) el “Proyecto Retiro” en su segunda versión, tendiente a la refuncionalización de obsoletas estructuras ferroviarias;
- (f) el Aeroparque, con una sola pista de 2500 metros, y una capacidad máxima estimada entre 7 y 12 millones de pasajeros por año;
- (g) la conclusión de la “Autopista Ribereña”, con 4 carriles por sentido, entre las avenidas Dávila y Huergo-Madero;
- (h) el completamiento de la Autopista Arturo Illia en el tramo faltante entre las avenidas Sarmiento y La Pampa, liberando la Av. Costanera para otro tipo de tránsito; y
- (i) la introducción de distribuidores de tránsito en la Autopista Arturo Illia en sus intersecciones con las avenidas Callao, Sarmiento y La Pampa.

Desde esta perspectiva, el trabajo planteado ha permitido demostrar la presencia de un *escenario en estado de colapso* grado “E”, próximo a su punto de irreversibilidad, principalmente en las áreas de Retiro y de Puerto Madero. Dado que toda la zona de estudio se encuentra afectada, se delinearon una serie de ideas sectoriales tendientes a morigerar esta situación.

Por un lado, para mejorar la accesibilidad propia de Puerto Madero, se consideró una iniciativa de la empresa Metrovías, actual concesionaria del servicio de Subterráneos de Buenos Aires, tendiente a instalar una red tranviaria de superficie que vincule los nodos de Retiro y Constitución. Se trata de un medio guiado con alta capacidad de viajes que descomprimiría la situación de Puerto Madero, penetrando por las avenidas Córdoba y Brasil.

Por otro lado, se observa al eje ferroviario de la línea Belgrano Norte, que recorre todo el corredor norte de mayor nivel socioeconómico de población hasta la Estación Terminal de Retiro, como una oportunidad para el desarrollo de servicios especiales hacia el Aeroparque Jorge Newbery, donde en las numerosas estaciones intermedias podría producirse check-in de los pasajeros de cabotaje.

Asimismo, se abre un interesante panorama en la discusión sobre la situación futura del actual Aeroparque ante la solicitud por parte de los responsables del *Aeródromo de Don Torcuato* –estación aérea que se encuentra fuera de las prestaciones concesionadas por el Grupo Aeropuertos Argentina 2000–, de trasladar sus instalaciones a un sector cercano, en el Municipio de Escobar, con el propósito de extender su actual pista a 2500 metros, similar longitud que la prevista para los vuelos de cabotaje y situada sobre un área de explosivo crecimiento demográfico, comercial y administrativo.

Se trata de un área que presenta una jerarquía de modos de relevancia, concentrando transportes aéreos, fluviales y marítimos (de carga y pasajeros), autotransportes públicos de pasajeros de corta, media y larga distancia, entre otros tipos de desplazamiento que, por su localización, constituye uno de los más importantes nodos de atracción de cargas y viajes de la región.

Contrariamente, las multiplicidad de jurisdicciones y la falta de espacios de coordinación efectivos conduce a la ausencia de lineamientos regionales, a la emergencia de diversas –y a veces contrapuestas– normativas de aplicación y control.

En este marco, es necesario orientar las iniciativas hacia: (a) la consolidación del área como nodo logístico regional; (b) la eliminación de las discontinuidades en las redes de transporte; (c) la integración inter e intramodal de viajes; y (d) la reducción de los tráficos interurbanos pasantes en las áreas de tránsito más conflictivo.

En consecuencia y a modo de síntesis, debe señalarse que si bien existen en este estudio algunos emprendimientos deben considerarse como variables y otros fijos, lo cierto es que la oferta vial siempre tiene un límite pero su capacidad constructiva aún no ha alcanzado su techo, con lo cual, en este contexto es indispensable comenzar a favorecer los desplazamientos en modos colectivos como manera de superar un virtual estado de colapso.

---

## Capítulo 4

# Valoración crítica preliminar

### 4.1. Sobre la gestión del territorio

El área genéricamente denominada como APR (Aeroparque-Puerto-Retiro) concentra actividades disímiles que encubren formas de gestión y de organización generalmente de tipo supra-local. Desde esta perspectiva, de manera lenta, gradual y demorada ha comenzado este fragmento a adquirir un cierto grado de institucionalidad sobre la gestión de sus problemas mas importantes, a partir de los lineamientos presentados en el marco del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires.

Los distintos estadios de urbanización que se evidencian, la profusión y diversidad de intercambios de bienes, productos y personas que concentra, la no-percepción de los problemas urbanos en el área por parte de la población y las complejidades puestas de manifiesto en la construcción de consensos, han contribuido para que tardíamente se haya logrado conformar una visión integral, a modo de reconocimiento de la convivencia de lógicas coincidentes y yuxtapuestas sobre el área.

En general, muchas de las actuaciones instrumentadas hasta hoy para este sector de la ciudad han estado signadas por ciertos rasgos que es necesario destacar, tales como: la ausencia de planes generales de ordenación, modos de coordinación y participación interinstitucional poco efectivas, deficiencias en los sistemas de gestión, manejo de información insuficiente y desactualizada, y recortes territoriales superpuestos y mayormente no coinciden entre sí.

#### 4.1.1. Coordinación en el sistema de transporte

El sistema de infraestructuras de transporte que funcionan en el área cumplen una función de suma relevancia en la dinámica urbano-regional, y constituye una oportunidad estratégica diferencial para la Ciudad de Buenos Aires en el contexto de su región metropolitana y de cara a su inserción en los escenarios globales y a su posicionamiento en el marco del Mercosur. Debe señalarse que, tanto en los modos públicos como privados, la oferta de transporte disponible resulta adecuada para satisfacer la demanda actual de viajes de

personas y bienes, correspondientes a los intercambios más relevantes de tipo intra-metropolitano, con el resto del país y en el contexto internacional.

Sí en cambio, debe señalarse una serie de debilidades emergentes de: las discontinuidades de las redes primarias viales y ferroviarias, la presencia de tráficos interurbanos pasantes, la congestión vial en ciertos nodos, los conflictos derivados de la interfase puerto-ciudad, falta de una neta integración intermodal y de centros de transferencia de pasajeros y cargas. Estos aspectos se conjugan con la ausencia de una necesaria y eficiente coordinación interjurisdiccional en materia de toma de decisiones y la falta de abordaje a escala regional sobre temas como el transporte y/o los usos del suelo.

—Ver Lámina “Sistema vial del conjunto”—.

#### *4.1.2. Fortalezas y debilidades en materia de transporte*

En el área existe un importante capital de tierras disponibles, algunas fiscales, otras de propiedad privada y otras intrusadas. Cada una de ellas responde a un dispersos marcos normativos caracterizados por una falta de reglas uniformes. La ausencia de un ámbito institucional para el tratamiento conjunto de las problemáticas del área acentúan la profusión de actuaciones no coordinadas y muchas veces contrapuestas. Se torna indispensable, por un lado, la realización de estudios sistemáticos que atiendan en déficit de información sobre el área y, por otro, la conformación de un plan general que enmarque una política territorial de tipo interjurisdiccional para la zona.

El materia de operaciones portuarias, parece necesario atender los importantes conflictos establecidos entre las actividades propias del puerto y las funciones urbanas que se desarrollan en su entorno, principalmente desde la perspectiva de los intercambios: el sistema de accesos, por ejemplo, plantea desajustes estructurales entre la red de tránsito de cargas, las estaciones terminales de transferencia, los espacios de coordinación intermodal y las interferencias en la compatibilidad de los usos del suelo dominantes.

#### *4.1.3. Las oportunidades emergentes en el área*

Como arriba se señaló, el área ofrece inigualables oportunidades de competitividad para la ciudad en contextos urbanos y regionales. De manera que se presenta como posibilidad a estudiar el desarrollo de un planeamiento integral que considere al fragmento en su conjunto tanto desde el punto de vista del transporte como de los usos del suelo y de una oferta económico-productiva apropiada.

En este marco, surge la necesidad de propender a eliminar las discontinuidades de la red, a impulsar la integración inter e intramodal y a reducir los impactos producidos por los tráficos interurbanos pasantes en las áreas de tránsito más conflictivo mediante la conformación de una red de vías

preferenciales. En relación al transporte automotor de cargas, es importante contribuir a la consolidación de su rol como nodo regional, eliminando las discontinuidades de la red y tendiendo al desarrollo de centros logísticos competitivos.

Desde el punto de vista de la dinámica portuaria, debería priorizarse la resolución de los conflictos derivados de la interfase puerto-ciudad, reformulando las condiciones de circulación de los vehículos de carga que impactan en la zona e impulsar la construcción de una adecuada terminal de pasajeros, cuya demanda de espacios adquiere características crecientes.

#### *4.1.4. La necesidad de construir actores institucionales*

Desde diversos marcos jurídicos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está en condiciones de impulsar acuerdos con diferentes estamentos jurisdiccionales en busca de promover el progreso económico, el desarrollo humano y la generación de empleo.

De manera que, con el aporte de diferentes sectores, es posible contribuir a la construcción de un actor institucional capaz de dar respuesta en forma integral a las lógicas de crecimiento y desarrollo de una de las áreas de mayor complejidad funcional. Algunos de los aspectos más significativos a abordar en este contexto podrían itemizarse de la siguiente manera:

- a) la optimización del sistema de puertos, aeropuertos y terminales;
- b) el reordenamiento del tránsito y de una la red vial de cargas;
- c) la identificación de los actores institucionales, sociales y económicos principales involucrados en el área;
- d) la búsqueda de consensos que aborden las problemáticas estructurales del fragmento en un conjunto; y
- e) la convocatoria amplia a que las instituciones académicas sumen apoyos para la consolidación de una política sobre el área.

## **4.2. Sobre los conflictos jurisdiccionales**

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la pieza urbana en estudio aloja potentes y complejas infraestructuras de transporte que trascienden largamente la escala urbana local, alcanzando rango metropolitano y en muchos casos nacional.

Esta circunstancia se ve también reflejada en la trama institucional que desde distintos niveles del estado tienen ingerencia en la zona. Una rápida lectura de los actores institucionales permite en primer lugar verificar la existencia de dos niveles completamente diferenciados, aquellos dependientes del gobierno nacional y otros que integran el gobierno de la ciudad autónoma. Históricamente han existido en estos ámbitos conflictos institucionales de jurisdicción, duplicación y superposición de funciones.

En el ámbito privado encontramos a los concesionarios de los diferentes servicios y a operadoras de transporte. Especial mención merece la cuestión social en torno a la Villa 31, cuya existencia de larga data, así como distintos actos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional legitiman su derecho a la permanencia.

Contracara de este fenómeno es la existencia de interés por parte de operadores inmobiliarios en el desarrollo de una zona de excelente localización. Finalmente, sectores de la opinión pública y los medios, externos a la zona pero afectados por su dinámica, piden soluciones muchas veces lógicas, pero también desde ópticas segmentadas y subjetivas.

La evolución histórica de las distintas infraestructuras, la desinversión y los cambios tecnológicos han creado situaciones críticas donde al mismo tiempo que algunos servicios reclaman tierras para mejorar su operación, encontramos tierras en desuso o subutilizadas. La compatibilidad de los distintos usos se encuentra resentida, especialmente por la falta de un mínimo orden espacial, la carencia de infraestructuras adecuadas, la congestión y la contaminación.

La búsqueda de soluciones ha sido hasta el presente fuente de numerosos proyectos y también de innumerables conflictos, algunos de éstos alentados desde marcos institucionales que no garantizan la representación de todos los actores involucrados, han intentado maximizar la importancia de algunos aspectos en particular en detrimento de una visión de conjunto. Un mayor desarrollo inmobiliario en la propuesta del ENABIEF o de la actividad portuaria en el master plan de la AGP.

La debilidad estructural de los organismos públicos alimenta la envergadura de los conflictos, restándole racionalidad técnica y alentando la pugna de poderes e intereses. Así, aunque existen disparidades entre los distintos organismos, todos presentan problemas de gestión:

- Dificultades resultantes de las restricciones presupuestarias o de la asignación de los recursos.
- Dificultades para obtener y procesar información pertinente para definir estrategias de mediano y largo plazo.

- Dificultades para organizar sus burocracias dentro de técnicas de gestión modernas y cambiantes, bajo nivel de capacitación y equipamiento, ineficiencia.
- Dificultades de representación para expresar su posicionamiento en ámbitos institucionales y foros, bajo nivel de coordinación interinstitucional.
- Dificultades para aplicar reglamentos y ejercer el poder de policía.

Aunque los conflictos institucionales reconocen múltiples causas, se identificar las principales a continuación.

#### *4.2.1. Conflictos de Jurisdicción*

Están basados en interpretaciones divergentes sobre la potestad jurisdiccional conferida por el marco legal a los distintos organismos, específicamente en lo referido a ejercicio del poder de policía, definición de usos de suelo, constructibilidad y habilitaciones.

Un caso paradigmático ha sido la urbanización conocida como Costa Salguero, cuya compleja evolución desde los primitivos rellenos hasta las últimas habilitaciones de actividades, ha sido sujeto de controversias entre el Gobierno de la Ciudad y la Administración de Puertos. El pobre resultado urbanístico de este proceso nos alerta sobre el tipo de problemas al que podemos enfrentarnos.

El Congreso Nacional ha sancionado recientemente una ley donde le transfiere el dominio del área al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien deberá asumir todos los derechos y obligaciones derivados de las resoluciones producidas por la Administración General de Puertos –Sociedad del Estado–.

En el caso de la Autopista Ribereña a las tensiones jurisdiccionales entre Nación y Ciudad, se suman los derechos adquiridos de la concesionaria y la potente voz de vecinos y técnicos sobre la calidad de las soluciones propuestas, en pocos casos como en éste se intenta transitar la búsqueda de consenso, aunque queda claro que es imposible conformar a todos. Las soluciones siempre incluyen aspectos urbanísticos y viales conflictivos.

Otro conflicto de orden jurisdiccional ha sido la instalación del casino, en este caso basado en la jurisdicción nacional de las actividades marítimas. Este casino flotante ha sido trasladado a la Dársena Sur, desde su primera ubicación en Dársena Norte.

Un importante conflicto de la ciudad agravado por las duplicaciones jurisdiccionales es el tránsito del sector, donde las potestades de organización y control se reparten entre Gobierno de la ciudad y Policía Federal y Prefectura, potenciando las dificultades propias de la congestión.

—Ver Lámina “Relevamiento fotográfico”—.

#### *4.2.2. Conflictos por divergencia de intereses*

Están basados en diferencias sobre la evolución futura de las distintas actividades y su capacidad de utilizar suelo para sus usos específicos. En este grupo podemos ubicar la voluntad de los habitantes de la Villa 31 interesados en radicarse en el lugar versus las necesidades logísticas del puerto y la terminal de ómnibus y las de los usuarios de la autopista.

También están aquí los concesionarios de los ferrocarriles, interesados en mantener las facilidades de su operación, enfrentados con los interesados en desarrollar tierras vacantes e incluso de alguna manera con aquellos que proponen cambios que en el mediano plazo mejoren la calidad de las conexiones intermodales.

#### *4.2.3. Conflictos por dificultades en el ejercicio del poder de policía*

En este grupo entran los custodios de tierras, como el ONABE que al mismo tiempo que impulsa el desarrollo de tierras vacantes, permite su ocupación y las antiguas dificultades del gobierno local para desplazar el comercio ambulante en Retiro. También los controles sobre la operación ferroviaria, cuyo tránsito frente a Puerto Madero debería ser nocturno.

### **4.3. Sobre los problemas estructurales**

- La interposición de las terminales de transporte y corredores norte sur entre el área urbana consolidada y el borde del Río de La Plata, lo que constituye una barrera infranqueable que se extiende desde Av. Ramos Mejía hasta calle Salguero.
- La desarticulación existente entre la Zona del Antepuerto, el Área Central y el Área residencial de Barrio Norte.
- La falta de acceso ferroviario directo a puerto de los ferrocarriles San Martín y Mitre.
- Las discontinuidades e interferencia y problemas de acceso al puerto y a la estación Terminal de Ómnibus en el corredor vial norte-sur.
- La necesidad de establecer límites a la expansión de las actividades relacionadas con el transporte, por agotamiento de los espacios operativos

y saturación de los sistemas de accesibilidad, particularmente en el caso del puerto y aeropuerto.

#### **4.4. Sobre los problemas crónicos**

- Presencia de la Villa 31, un asentamiento precario iniciado en la década del 40 que hoy aloja a 15.000 personas y obstruye en la traza de la Autopista costera la zona del intercambiador para la conexión hacia el sur de la autopista Illia desde la Av. 9 de Julio y el acceso directo a la Terminal de Omnibus y al Puerto.
- El congestionamiento producido en la zona de Retiro por los miles de camiones diarios que ingresan en Av. Madero desde la zona norte y el puerto hacia el sur y se dirigen en sentido contrario a esos mismos destinos, además del movimiento de colectivos urbanos del centro de Traslado Retiro.
- Las molestias de ruido producidas por las aeronaves que operan en el Aeropuerto de la ciudad.
- El congestionamiento y dificultades para la circulación peatonal de los casi 400.000 pasajeros que circulan en el área de las terminales ferroviarias, la Terminal de Ómnibus de larga distancia y la Estación de subterráneos.
- La circulación de camiones pesados con contenedores por Av. del Libertador desde la playa ferroviaria del F.C. Mitre con destino al puerto.
- La persistente ocupación de la Costanera Norte con rellenos y concesiones que disminuyen las zonas de acceso libre al borde del Río y comprometen los sistemas ambientales.
- La ocupación de la vía pública por camiones en espera para ingreso a puerto y por colectivos urbanos que efectúan regulación de horarios en las cabeceras de línea.

#### **4.5. Sobre los problemas críticos**

- Necesidad de resolver los conflictos y competencias en el uso del suelo entre los distintos sistemas de transporte y entre estos y la trama urbana

atendiendo a la mayor eficiencia y competitividad del transporte, y a los intereses de la ciudad en cuanto al mejoramiento integral del espacio urbano APR y su integración con el resto del área urbanizada.

- Necesidad de mitigar los problemas de tránsito mediante el completamiento de la autopista La Plata–Buenos Aires entre Retiro y Autopista 25 de Mayo y la construcción del intercambiador que la une con la autopista Illia y permite los ingresos al puerto y a la terminal de ómnibus de larga distancia. Además, completamiento de la Autopista Illia hacia la Avenida General Paz.
  - Necesidad de dar una solución definitiva al asentamiento de la Villa 31.
  - Brindar las condiciones para la creación de nuevos espacios públicos y mejorar la situación ambiental del área.
  - Necesidad de gestionar una forma integrada y con una lógica de conjunto, el desarrollo del área APR.
-

Anexo

# Análisis preliminar del equipo francés

## 1. Marco general del trabajo en marcha

La Corporación Antiguo Puerto Madero y el Órgano Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) formularon una propuesta para el área Retiro-Puerto que involucra una visión más global de los elementos que conforman ese espacio intermodal. A esa visión se agregó la consideración de una gran infraestructura, la Autopista, cuya construcción ya está decidida, y la de otro equipamiento de importancia regional, el Aeropuerto Jorge Newbery de la ciudad, en la alternativa de su mantenimiento en el sector en el que está emplazado. A este conjunto de elementos existentes y proyectos oficiales o susceptibles de serlo en el mediano plazo, se le ha denominado “Proyecto APR” o, más simplemente, “el Proyecto”.

El Convenio elaborado a solicitud de la Ciudad de Buenos Aires y del CPAU tiene por objeto favorecer a las partes involucradas en el proyecto Aeropuerto, Puerto, Retiro, con la experiencia de profesionales del Atelier Parisien d’Urbanisme (APUR) y del Atelier-Urbanisme Region Bordeaux Aquitaine (A-URBA) de Francia.

El método utilizado por el Grupo de trabajo consistió inicialmente en el análisis del proyecto elaborado por las diferentes partes involucradas por la evolución de las infraestructuras emplazadas en ese territorio. El trámite se basa en una lectura del proyecto que toma en cuenta las potencialidades del lugar. Los principales aspectos de este análisis son destacados, antes de la presentación de las observaciones, comentarios o sugerencias.

## 2. Lectura del proyecto de ordenamiento propuesto

El proyecto privilegia los objetivos funcionales privativos de la evolución de cada una de las grandes infraestructuras a fin de poder montar al final un escenario logístico eficaz, al tiempo que procura liberar tierras para crear

nuevos barrios. El proyecto de ordenamiento definido por las partes toma en cuenta la evolución y el mejoramiento de las distintas infraestructuras emplazadas en el sector. Es un plano de zonificación que demuestra que las actuales funciones existentes, sobre un territorio de más de 500 hectáreas, pueden continuar coexistiendo en ese lugar, desarrollándose dentro de límites predeterminados, y liberando al mismo tiempo los terrenos requeridos por dos nuevas urbanizaciones, de las cuales una permitiría la permanencia en el lugar de los habitantes de la Villa 31.

La organización urbana propuesta sigue la fragmentación longitudinal del lugar, determinada por las vías férreas, la autopista y la implantación de espacios funcionales independientes (la estación de ómnibus, el puerto y el aeropuerto). Este recorte está reforzado por la implantación, en viaducto, del segmento norte-sur de interconexión entre la Autopista Illia y la que vincula La Plata con Buenos Aires; por otra parte, el cambio de la autopista en trinchera al viaducto compromete la perspectiva de la Plaza San Martín, uno de los espacios más calificados de la capital argentina ( L1 anexo ).

De uno y otro lado del conjunto de vías férreas, cuya superficie se redujo, las dos nuevas zonas de urbanización se desarrollan en forma lineal de NO a SE del lugar, participando igualmente de este esquema longitudinal. El lugar queda así organizado en fajas norte-sur, yuxtapuestas en una simple relación de medianería, sin articulación visible y clara entre ellas, y sin vinculación con la ciudad que sin embargo se sitúa sobre sus límites. Una de las nuevas zonas de urbanización se encuentra de hecho totalmente enclaustrada.

La organización urbana inscripta en el plano tiene como resultados el alejamiento de la ciudad de su río y la subvaluación de una de las dos zonas de urbanización por un período que se estima bastante prolongado. Esta opción no permite desarrollar en el lugar una de las premisas urbanas adoptadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, desde 1996, las acciones llevadas a cabo en Buenos Aires, similares a las que se llevaron a cabo en Londres, Róterdam, París, Burdeos y en otras importantes ciudades portuarias o fluviales, se basan en la apertura de la ciudad hacia su río. Sin embargo este proyecto, que prioriza el desarrollo funcional, limita estas posibilidades de apertura sobre una importante extensión (cerca de 5 km). Sin embargo, este lugar, cuya extensión es de más de 9 km. si se incluye Puerto Madero, y que tiene entre 400 m. y 1,5 km. de ancho, ocupa un emplazamiento estratégico para el desarrollo de Buenos Aires que, en esencia, puede ser definido como:

- Uno de los principales sectores del corredor obligado de paso norte-sur de la ciudad;
- La articulación de grandes proyectos de puesta en valor de la costa del río;
- El límite de uno de los barrios más privilegiados del conjunto de la aglomeración bonaerense, y eventualmente, del país;
- Una de las puertas de acceso internacional del país.

Es pues, la vidriera de la ciudad y del país. La respuesta que da el proyecto para un semejante emplazamiento no deja de ser paradójica: si bien el proyecto libera fracciones de tierra para urbanizar, colindantes con los barrios más acomodados, cuyo valor inmobiliario es importante; la organización en fajas adoptada aísla la segunda urbanización que no se relaciona estrechamente con la ciudad y la obliga a acoplarse a las infraestructuras, con lo que su valor decae, y con ello las posibilidades de desarrollo urbano de una importante superficie.

La política urbana establecida en Buenos Aires desde hace 5 años y la búsqueda de una optimización de los terrenos a urbanizar debieran llevar a encarar mejores relaciones entre el emplazamiento del proyecto y la ciudad, y a una mayor apertura sobre el río. Este objetivo no pretende cuestionar de ninguna manera el plan propuesto, sino que supone superponer a la lógica funcional longitudinal utilizada, una lógica transversal de los espacios públicos de la ciudad que descienden hacia el puerto y el río.

Esta inflexión permitiría conciliar a la vez el desarrollo de las infraestructuras de transporte sobre amplios sectores, tal como se previó en el plan de ordenamiento propuesto, con el desarrollo progresivo de un diálogo con el río en ese sector de Buenos Aires.

### **3. Hacia un desarrollo urbano sustentable**

Habida cuenta de la importancia de las inversiones previstas en el proyecto, la opción presentada tiene la ventaja de mejorar la valorización de los terrenos que se abren inmediatamente a la urbanización, y de preparar la valorización de los futuros terrenos a urbanizar, desde que, a largo plazo, las actividades que ocupan el territorio estarán llamadas a evolucionar, algunas podrían disminuir su ocupación, y otras podrían eventualmente ser reimplantadas en otros lugares. Acercar la ciudad a su río conlleva la idea de encarar un proyecto de desarrollo urbano sustentable.

#### *3.1. Las sugerencias*

Para alcanzar tal objetivo, debiera considerarse a este sitio como que tiene “deseos de ser ciudad”, a fin de revelar las potencialidades urbanas que contiene y sacar partido de ellas. Constituye a la vez un futuro barrio de la ciudad a ser implantado en este lugar de la capital, y la base logística para los transportes y las actividades portuarias. Hacer descender en el futuro la ciudad hasta su río, y dar forma y valor urbano al lugar permite igualmente respetar la zonificación funcional e inmobiliaria propuestas por el plan de ordenamiento existente.

### 3.2. Los mecanismos

Los mecanismos para lograr hacer descender la ciudad hacia su río consisten en la inserción de una red de espacios públicos en la prolongación de los trazados que hoy se interrumpen en la Avenida Libertador. En un primer momento, los trazados así prolongados se detendrían frente a las instalaciones del puerto, pero permitirían en 30 años o más, si el puerto fuera relocalizado, alcanzar al río.

Esta trama de espacios públicos daría imagen, dimensión y escala urbana a este territorio y lo vincularía directamente con la ciudad que le es contigua. Este procedimiento permitiría igualmente implantar la ejecución por etapas de los diferentes programas que han sido previstos en el lugar ( L2 anexo ).

### 3.3. La prolongación de la trama urbana

La retícula propuesta, de forma casi ortogonal, se organizaría según 6 vías transversales y 2 grandes vías longitudinales. Todas estas vías existen, ya sea en el interior del lugar o sobre su periferia. Las 6 vías transversales serían la prolongación de los principales espacios públicos de la capital que terminan en el límite del sitio, en primer término, los tres lugares emblemáticos de la ciudad: (a) la *Plaza San Martín*; (b) la *Avenida 9 de Julio*; y (c) los espacios de la *Recoleta* y sus jardines.

Las otras 3 importantes vías del dispositivo urbano que podrían ser prolongadas concluyen también en el límite del sitio sobre la avenida Libertador. Se trata de: *Salguero*, *Tagle* y *Callao*. Estos 6 espacios públicos componen el reticulado transversal del lugar. Están distantes entre 600 y 800 metros entre sí. Las dos vías longitudinales están constituidas por:

- los trazados de las avenidas *Figueroa Alcorta* y *Libertador* que se juntan en el límite del tejido urbano actual. Estas vías longitudinales constituyen los espacios de articulación privilegiados entre la ciudad y el emplazamiento del proyecto. Los trazados se enderezan a la altura de la *Plaza San Martín* y se prolongan hacia el sur, a lo largo de *Puerto Madero*, por la *Avenida L. N. Alem*.
- una nueva vía, en el interior del proyecto, con un trazado sensiblemente paralelo a la primera y a una distancia de 800 metros de ésta. Esta vía se inicia en el norte con la *Avenida Costanera Rafael Obligado* a lo largo del río y costeando el aeropuerto; se prolonga en el sitio tomando en gran medida el trazado de la *Avenida Pte. Ramón Castillo* que bordea el puerto. Su trazado se rectifica luego con la *avenida Antártida Argentina* y se prolonga hacia *Puerto Madero* con la *avenida Madero*, siguiendo un curso casi paralelo a la *avenida L.N. Alem*. — *Ver Lámina adjunta*—.

### *3.4. Nivelación y topografía*

La nivelación, es decir, el posicionamiento en altura de las nuevas vías en el sitio, es muy importante en relación a la calidad urbana de los futuros desarrollos. En efecto, determina las condiciones de su prolongación y la calidad de la vinculación con la ciudad actual; una adecuada nivelación de las vías nuevas vías permitiría ofrecer múltiples posibilidades de uso del espacio público y de sus alrededores.

Efectivamente, las vías trazadas en túnel, bajo las líneas ferroviarias y la autopista no podrían tener otra función diferente a la exclusivamente vial –no serían utilizadas sino por automóviles–; por el contrario, las vías trazadas por arriba de las líneas férreas y de la autopista debieran alcanzar una calidad urbana abierta a múltiples funciones: atención de locales (comerciales) frentistas, estacionamiento, itinerarios peatonales, de transporte público y de automóviles privados.

Así, la nueva vía longitudinal trazada en el interior del sitio debiera implantarse en el terreno con un nivel prácticamente idéntico al de las avenidas Figueroa Alcorta y Libertador, mientras que las vías y espacios transversales deberían estar situados imperiosamente por encima del haz de vías férreas y de la autopista, esto con el fin de permitir un verdadero uso urbano y la fácil implantación de construcciones sobre sus frentes. La trama del espacio público propuesto presentaría una nueva topografía para todo este territorio. Sería la referencia altimétrica para los tejidos urbanos que allí se instalen.

### *3.5. La función de los nuevos espacios públicos*

La calidad de un espacio público se pone en evidencia por sus dimensiones, por las relaciones de escala entre los distintos espacios que lo componen, por su tratamiento y por la pluralidad de las funciones que incorpora. En el estado actual del proyecto, es imposible prever y definir el tratamiento y la utilización precisa de cada una de las nuevas vías componentes de la trama.

Debiera por lo menos mantenerse el objetivo de creación de nuevos espacios públicos que puedan responder a varias funciones urbanas (circulación vehicular y estacionamiento, circulación peatonal y de ciclistas, espacios ambulatorios, etc.). Sus usos debieran ser flexibles y reversibles a la vez, en el tiempo y en el espacio, tal como ocurre con las calles y las plazas de la ciudad tradicional.

## **4. Hacia una integración de las infraestructuras**

Las infraestructuras, que imponen fuertes condicionamientos sobre el sitio, debieran ser tratadas de modo de integrarlas dentro del dispositivo urbano y

permitir la instalación de una retícula de espacios públicos. Debiera encararse para cada infraestructura una respuesta específica.

El impacto de la autopista existente y el del futuro segmento que será ejecutado debieran ser minimizados, tal como ha sido hecho en numerosas metrópolis (París, Barcelona), con el fin de permitir una mejor inserción urbana del trazado durante su recorrido por los sectores más centrales de la aglomeración. Las acciones que permiten una mejor inserción urbana de la autopista en la ciudad son:

- la reducción, la eliminación o el desplazamiento de la zona de peaje;
- la transformación, en el sitio del proyecto, del ramal de autopista que vincula la avenida 9 de Julio en una gran avenida urbana tradicional, con peatones y bicicletas;
- la bajada del nuevo segmento de autopista a lo largo de la estación de ómnibus y su disposición en trinchera a la altura de la Plaza San Martín, aún si es necesario volver a la superficie en el cruce de las grandes canalizaciones localizadas en la parte posterior del puerto de pasajeros, (esta solución ofrece la ventaja de no perturbar el paisaje de los mejores espacios públicos de la ciudad con viaductos o terraplenes);
- la creación de nudos de intercambio entre la ciudad y la autopista, mediante un sistema de rampas de reducida extensión, que admiten un tratamiento vial urbano.

El cruce del haz de vías férreas debiera hacerse por medio de espacios públicos pasantes por arriba, lo que llevaría a encarar:

- la reducción de la ocupación ferroviaria, tal como quedó definido en el proyecto actual, con el fin de disminuir la extensión de las obras y aumentar la superficie de las tierras urbanizables;
- la creación de un sistema de obras de “encabalgamiento” de vías (nivelaciones, rampas y puentes) susceptibles de repetirse sobre el sitio y convertirse en tema urbano para todo ese territorio;
- el tratamiento del recorte férreo generado por la vía del ferrocarril que presta servicios al puerto.

La estación de ómnibus, planificada de manera extensiva sobre una superficie muy grande, podría liberar los terrenos necesarios para una bajada de la autopista, mediante la reorganización de sus espacios de estacionamiento. El puerto debiera reestructurarse dentro de los límites fijados por el proyecto; sus accesos en cambio podrían ser mejor definidos de manera de reducir el impacto del flujo de los camiones a su servicio sobre la ciudad y sobre los futuros barrios. Finalmente, las nuevas instalaciones portuarias debieran igualmente permitir la organización de dos accesos hacia el río: a lo largo de

Dársena F y sobre una parte del muelle que enfrenta a la Dársena Norte (L3 anexo) .

## **5. A modo de conclusión preliminar**

Las construcciones existentes, en especial las que se localizan al sur del sitio del proyecto, debieran ser preservadas, asignándoseles un posicionamiento y un rol en el nuevo dispositivo urbano. La Villa 31 debe, según el proyecto, ser objeto de una reconstrucción que permita, a la mayoría de sus habitantes, permanecer en el lugar; la creación de una retícula de espacios públicos en la prolongación de los trazados existentes debiera permitir diversificar el programa de nuevas construcciones y por ende, integrar mejor la población en el barrio futuro.

Esta hipótesis presenta además la ventaja de crear un tejido urbano susceptible de evolucionar en el futuro y diversificarse. La superposición sobre el actual proyecto de una retícula de espacios públicos primarios ligada a la prolongación de la gran trama urbana crea condiciones de avanzada de la ciudad –en gran escala– sobre el sitio.

La ejecución de esta trama de espacios públicos podría ser encarada por etapas. Ello permitiría por una parte un mejor funcionamiento de las actuales actividades y por otra, la implantación de nuevos programas diversificados que se beneficiarían de excelentes vinculaciones con el tejido urbano ya constituido.

Este procedimiento presentaría la ventaja de mejorar la valorización de los terrenos a urbanizar. La trama primaria podría ser posteriormente enriquecida con calles de servicio formando manzanas divididas en parcelas con dimensiones adaptadas a programas específicos. El nuevo barrio se instalaría así progresivamente en su lugar a lo largo de la prolongación del sistema de vías de la ciudad actual, extendiendo poco a poco y en el tiempo su tejido.

---

*Buenos Aires, junio de 2001*