

*Comunicación***Planificar en el periurbio. La autopista
Presidente Perón como estudio de casos¹****Del Grosso, Raúl Héctor**raul.delgrosso@fadu.uba.ar

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo. Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente.
Buenos Aires, Argentina

Línea temática 2. Escalas, proyectos y propuestas

Palabras clave

Periurbio, Periurbano, Movilidad, Planificación, Autopista,
Ley N° 14449.

Resumen

En el año 2009 desde el gobierno nacional se anunció la licitación del proyecto de la nueva autopista Presidente Perón como continuadora de la Autopista del Buen Ayre, que conformaría un tercer anillo de circunvalación del área central de Buenos Aires. Se trata de la reactivación de un proyecto de 1990.

Se propone el análisis de esta autopista como estudio de casos. Se indagará sobre su impacto en el territorio próximo y su funcionamiento en el contexto de la red metropolitana de autopistas según dos escalas de aproximación: una macro en el contexto del modelo de la década de 1990 (que tenía a las autopistas como protagonistas) y una meso en el contexto de las vialidades y redes de transporte público que permiten la movilidad en el territorio.

Esta autopista atraviesa un territorio caracterizado por una urbanización dispersa, de baja densidad, una escasa red de vialidades y transporte público que dificulta el acceso al trabajo y a los servicios básicos de los sectores con menos recursos. Un primer interrogante sería si esta intervención viene a subsanar ésta y demás problemáticas territoriales.

Se persigue traer a debate la continuidad de un modelo de desarrollo que privilegia el transporte individual sobre la red de transporte público multimodal y junto a esto, la necesaria reconversión de la movilidad; entendiendo que

¹ Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto UBACyT "Hábitat versus vivienda. Políticas públicas, derechos, legislaciones y su relación con los ámbitos de aplicación (municipales, provinciales, y nacionales), desde el año 2015" (Dir. Sandra Inés Sánchez), con sede en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires- Programación Científica 2020-2023.

cualquier intervención debe contemplar el desarrollo sostenible en armonía con el medioambiente y el bien común.

Se plantean los siguientes interrogantes: ¿Es posible continuar políticas, planes o proyectos que fueron parte de un paradigma del pasado?; ¿Qué actores sociales se benefician de estas políticas de planificación urbana y movilidad?; ¿Qué procesos de desarrollo territorial promueve?; ¿Es posible planificar sin considerar la escala del territorio y su población?; ¿Se debe privilegiar el transporte vehicular-individual por sobre el transporte público?

Introducción

En el año 2009 desde el gobierno nacional se anunció la licitación del proyecto de la nueva autopista Presidente Perón como continuadora de la Autopista del Buen Ayre (Figura 1). Como se señala en la presentación del Ministerio de Obras públicas:

La extensión del Camino del Buen Ayre consiste en la construcción de una autopista de 83 km que se convertirá en el tercer anillo de circunvalación del AMBA. Conectará a 12 municipios bonaerenses: San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, La Matanza, Ezeiza, San Vicente, Presidente Perón, Florencio Varela y Berazategui (2021).

Figura 1: Mapa de la Autopista Presidente Perón.



Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Argentina.

La Región Metropolitana de Buenos aires (RMBA) posee un patrón de movilidad radial en su red vial y ferroviaria, la construcción de un tercer anillo transversal inicialmente aparenta ser una medida plausible. Pero el hecho de que se trate de la reactivación de un proyecto de 1990 y teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la dinámica urbana, debería al menos reflexionarse sobre su vigencia o su reformulación en torno a los siguientes interrogantes: ¿Es posible continuar políticas, planes o proyectos que fueron parte de un paradigma del pasado?; ¿Qué actores sociales se benefician de estas políticas de planificación urbana y movilidad?; ¿Qué procesos de desarrollo territorial promueve?; ¿Es posible planificar sin considerar la escala del territorio y su población?; ¿Se debe privilegiar el transporte vehicular-individual por sobre el transporte público?

La modificación en la estructura social y la Red Metropolitana de Autopistas

La modificación en la estructura social a partir de las reformas económicas implementadas durante la década de 1990 llevó a un inédito aumento de la pobreza, la precariedad laboral y tasas de desempleo que generaron la expulsión de un gran número de la población a la periferia. Estas reformas junto a la extensión de las autopistas metropolitanas “cobran un protagonismo asociado con los procesos más dinámicos de transformación metropolitana: complejización de las modalidades de suburbanización, nuevas centralidades comerciales y de servicios, nuevas morfologías de los centros industriales (y) diversificación de los patrones de movilidad” (Blanco et al.2012. p.77) que permitieron la generación de las urbanizaciones cerradas (UC) y nuevas aglomeraciones de baja densidad dirigidas a los estratos medios altos. Esta situación se suma a la fuerte contracción de la oferta de suelo formal para los sectores populares iniciada en la década de 1970, descripta por Torres (2001) y que propició numerosos conflictos por el acceso a la vivienda y la proliferación de asentamientos precarios.

Cuando se hace mención de la oferta de suelo formal, se refiere a aquellos que se ajustan al Decreto Ley N° 8912/77 que en su artículo 18° inciso 1º, establece que, para la “habilitación de nuevas parcelas urbanas (deberán estar) dotadas de todos los servicios esenciales y el equipamiento comunitario que establece esta ley”. Esta normativa transformó la forma de urbanización de estas aglomeraciones de la periferia, donde salvo las UC, el resto debe apelar a lo que Pirez (2016) denomina la urbanización inversa. Este concepto hace referencia a la forma que adoptaron las clases bajas para acceder a una parcela de tierra. Es decir, en vez de que la población llegue cuando el suelo esté urbanizado (tenga la infraestructura), la población llega antes de encontrarse las condiciones necesarias y suficientes que garanticen la reproducción de la vida social aglomerada; con el agravante de que, al no

cumplir con la normativa, las divisiones de tierra no son aprobadas, por lo que no pueden regularizar su tenencia.

Estas transformaciones llevaron a que los núcleos urbanos se agrupen a la vera de las vías de comunicación existentes, ya sean rutas, autopistas, avenidas o vías férreas. Pero las clases bajas lo hicieron generalmente en los intersticios rurales o más desfavorecidos, configurando una estructura urbana que se caracteriza por la “discontinuidad del tejido edificado, una ocupación fragmentada y una pérdida del paisaje rural” (Tella et al.2015).

Al analizar en la escala macro la conveniencia de la nueva autopista como parte de la red metropolitana, no se puede más que coincidir en su necesidad. Se entiende que la nueva autopista debe generar vinculaciones transversales a la fuerte radialidad existente, así como mejorar la movilidad de los habitantes del territorio que atraviesa. Pero al saber que se proyectó con una capacidad de carga que no permite el tránsito pesado, ni posee vías colectoras, se sigue priorizando una movilidad que segrega a la gran mayoría de los habitantes del territorio que atraviesa, atendiendo un paradigma del pasado y que, cuestionablemente, no contempla la circulación del transporte público colectivo. Este cambio de paradigma que se reclama no es nuevo, es una vieja demanda de la planificación. Al decir de Blanco et al (2012):

[..] el esquema dominante de urbanización–movilidad, deja conformados esquemas subordinados de movilidad. Desplazarse en el ámbito conformado por la urbanización dispersa y de baja densidad resulta sencillo en automóvil pero sumamente complicado en transporte público, en bicicletas o a pie. De lo que resulta que esa configuración urbana condiciona y subordina las estrategias de movilidad de los sectores de menores ingresos. Las implicancias de esta subordinación son múltiples en tanto condicionan el acceso al trabajo y a los servicios básicos para satisfacer las necesidades sociales (2012.p.87).

Esta descripción que realiza Blanco toma aún más fuerza al considerar que la población de las áreas que atraviesa es mayoritariamente de sectores medios y medios bajos.

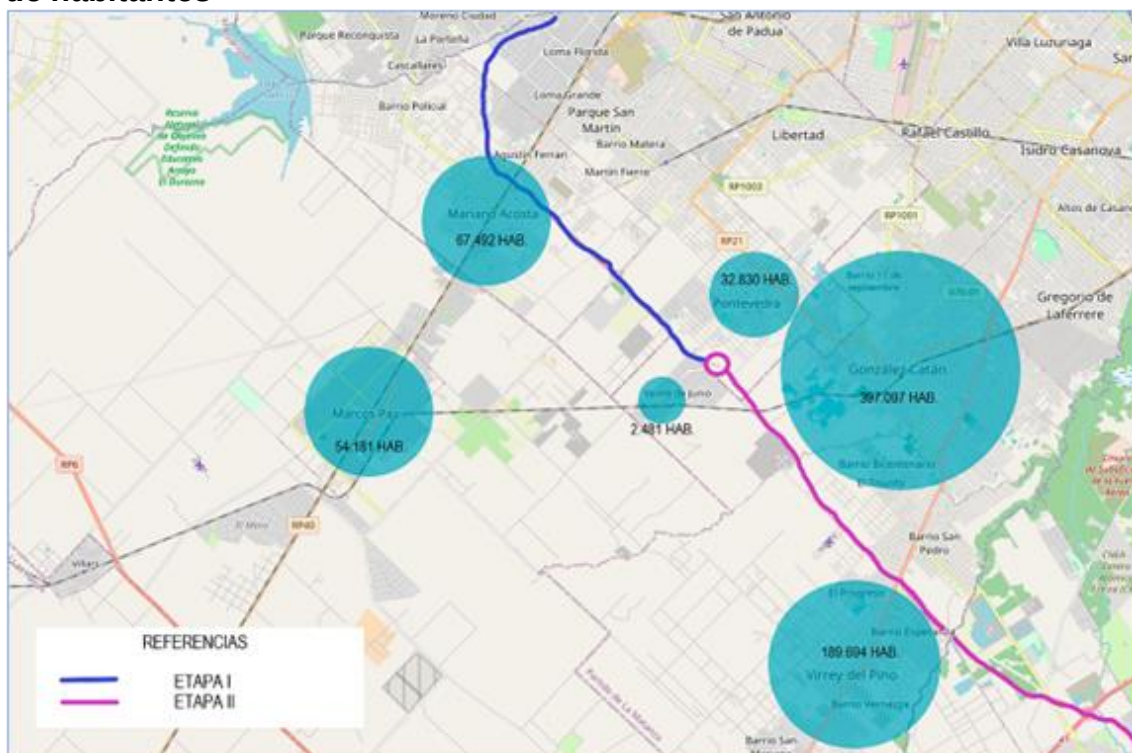
El impacto en el territorio

Para entender la subordinación a la se encuentra sometida esta población se analizará a escala meso un área del tramo I y II de la nueva autovía (Figura 2) y su área de influencia. Allí se encuentra un trapecio que abarca las localidades de Mariano Acosta, Marcos Paz, Pontevedra, Virrey del Pino, 20 de Junio y González Catán. Este grupo de localidades contiene una población de 743.775 habitantes pertenecientes en su gran mayoría a los partidos de Merlo y La Matanza.

Utilizando Google Maps² para simular el viaje de un habitante del partido de Merlo para trasladarse desde la localidad de Mariano Acosta hasta la localidad de Pontevedra, se indica que si se hiciera en automóvil le llevaría 19 minutos y si utilizara el transporte público le llevaría 1 hora 25 minutos aproximadamente.

Para este último caso, se deberán realizar dos tramos en trenes de distintos ramales y un tramo en colectivo, cuando se trata de una distancia de apenas 13.7 km. Si se realiza un ejercicio similar, pero con un viaje desde la localidad de Virrey del Pino, en el partido de La Matanza hasta la localidad de Mariano Acosta en el partido de Merlo, la misma aplicación indica que demoraría en automóvil 1 hora aproximadamente, incluso utilizando parte de la autopista que ya se encuentra habilitada; y si utilizara el transporte público le llevaría 2 horas y 15 minutos aproximadamente. Para ello tomará dos colectivos y un tren, en una distancia de 30 km.

Figura 2. Localidades en el tramo I y II de la Au. Pte. Perón con cantidad de habitantes



Fuente: Producción propia a partir de datos del Censo 2010 del Indec, sobre OpenStreetMap

No resulta posible tener una mirada ingenua y no advertir a quienes privilegia este tipo de planificación, y a quienes no. No son los habitantes de a pie, los

² Google Maps es una aplicación propiedad de *Alphabet Inc.* que ayuda al usuario a encontrar rutas para correr por cualquier lugar del mundo. Incluye instrucciones completas y actualizadas para desplazarte en transporte público, bicicleta, automóvil o a pie que cubren 64 millones de kilómetros de rutas en más de 200 países y territorios.

que dependen del transporte público. Sin duda serán los transportistas, las empresas logísticas y las clases medias y medias altas, usuarios del automóvil individual. Una decisión que no parece tener la intención de generar transversalidades para comenzar a modificar la fuerte radialidad que tiene la red de transporte.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha apuntado a llamar la atención sobre la forma de desarrollo que promueve la construcción de autopistas basados en un paradigma superado, sin anclaje territorial, ni participación ciudadana, desconociendo las debilidades del sector donde se implanta. Un territorio que ha experimentado transformaciones en su crecimiento urbano que se observa a través de la conversión de suelo periurbano y de intersticios rurales hacia usos urbanos, orientados particularmente a la residencia de baja densidad, el comercio y esparcimientos localizados en situación de enclave; donde el fuerte proceso de polarización tensiona la interacción entre relaciones sociales y estructuras espaciales.

Estas tensiones constituyen un territorio de permanentes avances y retrocesos, donde se encuentra la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad, como procesos de descentralización industrial, la proliferación de emprendimientos residenciales cerrados o la localización de actividades expulsadas de las áreas centrales como rellenos sanitarios o basurales, y los espacios productivos para la agricultura, necesarios para abastecer la ciudad. Esta situación la transforma en un área de puja entre la especulación financiera y la necesidad.

Este tipo de iniciativas involucra distintas escalas de intervención en el territorio, ya que el proyecto, la gestión y la ejecución de una nueva autovía involucra a los estados locales, provinciales y nacionales. Por ese motivo debería implementarse una gobernanza regional que permita la articulación de los distintos estados, así como un proceso de planificación participativa que permita la retroalimentación entre los distintos estamentos y la ciudadanía. Es necesario que la planificación pública realice la tarea de acercarse al territorio y su población de manera de fomentar sus potencialidades y reducir sus debilidades, conjugando los diversos intereses y necesidades.

Al interrogarse sobre la posibilidad de continuar políticas, planes o proyectos que fueron parte de un paradigma del pasado, una primera respuesta es que es posible siempre y cuando se atienda a la nueva realidad. Una realidad que va cambiando las necesidades como cambia la sociedad; y para ello la planificación debe adaptarse a esas transformaciones sociales y territoriales.

Para responder a otro de los interrogantes planteados, se entiende que esta decisión de política pública promueve un desarrollo territorial que continúa privilegiando las discontinuidades, acentuando la fragmentación y la desigualdad social y espacial. De la misma manera que el Decreto Ley N° 8912/77, una norma de la última dictadura cívico-militar, que retiró la oferta de

suelo formal para los sectores populares propiciando numerosos conflictos por el acceso a la vivienda y la proliferación de asentamientos precarios. Una norma que llevó 29 años de democracia para modificarla y que aún hoy después de más de una década desde la sanción de la Ley N° 14449, existen partidos que aún no adhirieron a esta nueva ley³.

Finalmente, sobre el interrogante de si se debe privilegiar el transporte vehicular-individual por sobre el transporte público, se considera que las tres décadas que nacieron desde el proyecto de la autopista transformaron el paradigma de la movilidad, obligando a un uso racional de la energía y una fuerte conciencia ambiental, privilegiándose hoy una movilidad sustentable. También se considera que es primordial que el Estado comience la tarea por los sectores más postergados, intentando revertir las desigualdades generadas por el mercado, buscando el bien común, incluyendo a los excluidos y avanzando hacia un desarrollo regional con equidad social.

Pero tampoco la academia puede mantenerse al margen de las decisiones políticas, se trata de un actor importante, que debe poder tener voz en los temas que habitualmente investiga y tiene incumbencias. No es excusa la falta de recursos para no hacer lo necesario. El Estado como la universidad pública no es un actor imparcial, siempre toma posición, haciendo o dejando hacer.

Bibliografía

Blanco, J., San Cristóbal, D. (2011) Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 25/05/2023 de:

<https://core.ac.uk/download/pdf/41789976.pdf>

Ministerio De Obras Públicas (2021) Construcción de la autopista Presidente Perón. Avances de obra del Tramo III. Recuperado el 26/05/23 de:

<https://storymaps.arcgis.com/stories/37a632bfacff4950ba00eea7f3877f4a#ref-n-GFuUOB>

Pírez, P. (2020). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. Territorios, (34), 87-112. Recuperado el 26/06/2023 <https://doi.org/10.12804/territ34.2016.04>

Tella, G., Amado, J. (2015) (Re)construir La Periferia: Estatus, Poder e Identidad. Recuperado el 26/6/23 de:

<https://guillermotella.com/articulos/reconstruccion-de-la-periferia-estatus-poder-y-diferenciacion/>

³ Ley 14449, Ley De Acceso Justo Al Hábitat, sancionada a los veintinueve días del mes de noviembre del año dos mil doce.

Torres, H. A. (2001). Cambios socio territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. EURE (Santiago), 27(80), 33-56. Recuperado el 26/06/23 de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000003>