

## Abordaje normativo e institucional para la recuperación del Ramal P1

Veniard, Francisco

[franveniard@gmail.com](mailto:franveniard@gmail.com)

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Centro de Estudios de Transporte del Área Metropolitana

### Palabras clave

Ferrocarril Provincial, P1, ACUMAR, ACUPROV, Regeneración urbana, urbanización, transporte urbano

### Resumen

El presente trabajo plantea, ante al actual problema de la línea P1 del Ferrocarril General Belgrano (antiguo ramal a Avellaneda del Ferrocarril Provincial de Buenos Aires), un mecanismo de instrumentación y gestión eficaz tanto para enfrentar la problemática del transporte como la habitacional, independientemente de las soluciones técnicas adoptadas para el sistema de transporte en sí. Esto reconoce que, si bien el problema es técnico, las barreras son legales y administrativas. La gran cantidad y complejidad de actores involucrados (estatales, civiles y empresarios), el desorden administrativo, la multiplicidad de leyes y ordenanzas en conflicto y la delicada situación ambiental y social requieren necesariamente un organismo de gestión independiente, pero al mismo tiempo coordinado con los estados nacional, provincial y municipales. Si bien para el desarrollo de áreas relegadas en otras ocasiones se han buscado figuras legales que pudieran liberar los proyectos de las trabas burocráticas que supone la interjurisdiccionalidad, por ejemplo, mediante corporaciones privadas, en este caso el bajo potencial inmobiliario y la complejidad de la situación social hacen que el proyecto sea muy poco atractivo para inversores privados de forma exclusiva. Aquí se menciona un caso sin embargo relativamente exitoso, y se lo propone como modelo de gestión para la recuperación del Ramal P1, a través de una forma adaptada.

## Abstract

The present work proposes, given the current problem of line P1 of the General Belgrano Railway (former branch to Avellaneda of the Buenos Aires Provincial Railway), an effective instrumentation and management mechanism both to face the transportation and housing problems, regardless of the technical solutions adopted for the transport system itself. This recognizes that while the problem is technical, the barriers are legal and administrative. The large number and complexity of actors involved (state, civil and business), the administrative disorder, the multiplicity of conflicting laws and ordinances and the delicate environmental and social situation necessarily require an independent management agency, which has the capacity to coordinate with the national, provincial and municipal policies. Although for the development of relegated areas on other occasions legal figures have been sought that could free the projects from the bureaucratic obstacles posed by interjurisdictionality, for example, through private corporations, in this case the low real estate potential and the complexity of the situation social make the project very unattractive for private investors exclusively. Here, a relatively successful case is mentioned, and it is proposed as a management model for the recovery of Branch P1, through an adapted form.

## Introducción

El abandono en el que quedó sumida la infraestructura de la línea P1 es el reflejo sensible del abandono normativo en el que también quedó inmersa. El vacío legal que generaron sucesivos traspasos de jurisdicción, cambios normativos y la liquidación repetida de las empresas que la tenían a su cargo, terminaron por convertirla en un limbo legal. Así pasó a ser una zona olvidada, el “patio trasero” de los municipios del sur del Conurbano Bonaerense, que acogió desde viviendas precarias de familias sin hogar y ferias irregulares de vendedores empujados a la informalidad, hasta basurales clandestinos y desarmaderos ilegales de autos.

Esta situación plantea, entonces, dos problemas: el directo, la pérdida del acceso ferroviario a toda una zona que se estructuró en su entorno, dejándola casi incomunicada; y el indirecto, la preocupante situación social y ambiental que se generó en la traza abandonada. Sin embargo, independientemente de las soluciones técnicas que se presenten para ambos problemas, el habitacional y

el de movilidad, existe la necesidad de encarar previamente el arduo proceso de generar un marco normativo que permita la regeneración del corredor e instituciones eficaces que puedan aplicarlo para llevar la recuperación a buen término.

La criticidad de este análisis radica en que al mismo tiempo que se propone en estas páginas un mecanismo para la recuperación del P1, el ramal Alsina-Bonzi, que atraviesa uno de los municipios más densamente poblados del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y de población de recursos muy bajos ha sido abandonado y está siendo usurpado sin que se produzca reacción alguna desde el Estado para garantizar su supervivencia. El caso del ramal Alsina-Bonzi es casi calcado del P1 (un mal servicio ha espantado a la demanda hasta hacerlo “injustificable”), y de no mediar acciones urgentes y enérgicas, su destino será también el mismo. Al igual que la clausura del P1 fue acompañada de mejoras para la “paralela” Línea Roca en un intento de hacer más eficiente la red, el abandono del Alsina-Bonzi coincide con notables mejoras en el servicio de los ramales restantes del Belgrano Sur e incluso de su extensión hacia localidades del interior de la Provincia de dudosa justificación económica.

El presente trabajo busca brindar un mecanismo normativo eficaz y factible que permita llegar a un punto medio entre ambos problemas: recuperar la conectividad a escala metropolitana, sin descuidar la compleja situación socioambiental. Este mecanismo sería extrapolable también a otros casos de ocupación de terrenos ferroviarios en la Provincia de Buenos Aires y eventualmente al resto del país, sin embargo, el problema jurisdiccional del AMBA implica una mayor complejidad normativa. Para ello se analiza el problema desde el punto de vista de la movilidad y desde el del urbanismo, y se propone un modelo de gestión integral y el marco jurídico y normativo que lo abarque.

Tras más de 40 años sin servicios ferroviarios, la traza del ramal perdió fuerza como eje estructurante de la zona y el desarrollo de su área de influencia se estancó, privándose a la zona del crecimiento exponencial que sí se produjo en los otros dos ramales que unen Buenos Aires con La Plata vía Temperley y vía Quilmes.

La desaparición del servicio ferroviario trajo aparejado no solo el freno al desarrollo económico e inmobiliario del área, sino también la pérdida de valor del suelo y del interés de las potenciales fuentes de trabajo en instalarse en la zona. Esto generó una migración económica hacia las zonas de influencia de los ramales del Ferrocarril Roca, y una consecuente degradación de la zona, lenta pero sostenida.

Los terrenos pertenecientes a la empresa del ferrocarril comenzaron paulatinamente a ser ocupados por viviendas precarias. Al principio, fueron ocupadas las playas de carga y descarga y los terrenos que rodean las estaciones, más tarde los galpones para la carga ferroviaria, luego las mismas estaciones, y por último la propia zona de vía, imposibilitando el recorrido del

ramal. Estas usurpaciones son mayores en la zona más densamente poblada, dentro de las áreas urbanas, y especialmente en Avellaneda, donde la cercanía a la Ciudad de Buenos Aires es mayor, y en la zona de Gambier en la mancha urbana de La Plata. Por el contrario, en las zonas de menor densidad, la traza se encuentra prácticamente libre de obstrucciones, salvo por vegetación y algunas ocupaciones puntuales y de escasa complejidad.

Se lista a continuación un breve resumen de los antecedentes que condicionan el presente proyecto:

- 1977 El Provincial deja de prestar servicio regular de pasajeros el 6 de julio por considerarse un servicio antieconómico. Hasta ese momento se prestaban pocos servicios, con material rodante vetusto, sin llegar a Constitución y la infraestructura de vía estaba en pobres condiciones. Se resuelve la clausura y levantamiento definitivo del tramo Monteverde-La Plata en diciembre de 1979 (Decreto 3143/79), al mismo tiempo que se firmaba el contrato de electrificación de la paralela línea Roca a La Plata vía Temperley. Dicha clausura, sin embargo, no se llevó a cabo.
- 1991 Circula el último tren de cargas. En 1992 circula un último tren de pasajeros, a modo exploratorio. En 1993 el ramal es transferido a Ferrobaires y comienza el abandono. Paulatinamente se van intrusando los terrenos, haciendo cada vez más difícil la recuperación de la línea.
- 2005 Ferrobaires propone conceptualmente un ramal de vía doble y trocha ancha (en lugar de la métrica del Provincial) montado en viaducto y electrificado a 25 kV. El ramal propuesto no termina en Avellaneda: se une al Roca por detrás del centro comercial Alto Avellaneda, garantizando el acceso a Plaza Constitución por el viaducto de la Línea Roca.
- 2007 El Programa de Coordinación del Transporte (PCT) del Área Metropolitana de Buenos Aires prioriza la revitalización de la traza como transporte de capacidad intermedia.
- 2008 Se presenta el proyecto para un corredor *Bus Rapid Transit* (BRT) llamado "Transur", financiado por el Consejo Federal de Inversiones, que llega al nivel de pre-factibilidad.
- 2019 La Secretaría de Planificación de la Nación afirma que cualquier obra sobre el Provincial queda descartada debido al elevado nivel de intrusión de la traza. Se firma un decreto que cede los terrenos de las estaciones a los municipios.

Como se menciona al principio, a pesar de que la rehabilitación del ramal se trata de un proyecto técnicamente ferroviario, el problema no puede reducirse sólo a una cuestión de infraestructura de transporte, dado que la degradación de la traza ha tomado implicancias graves en lo social, habitacional y ambiental. Especialmente respecto del primer punto, no puede desconocerse que existen

personas en variables estados de vulnerabilidad que requieren también soluciones a los problemas que las empujaron a ocupar la traza ferroviaria. Por esto, distinguimos dos objetivos principales:

- Brindar un servicio ferroviario de altas prestaciones a zonas de mala accesibilidad (de transporte público pero también vial) y bajos recursos (para los que la necesidad de transporte público es particularmente crítica), con gran impacto social.
- Minimizar los elementos de impacto social negativo de la recuperación de la traza, brindando respuesta a los problemas socioambientales que aquejan a sus actuales ocupantes, de modo que no ensombrezcan los claros impactos sociales positivos de la recuperación de la traza.

Para la traza del Provincial se requiere un esquema de remediación socioambiental. Ya que su recuperación para el transporte ferroviario es sumamente compleja, el objetivo es sacar la zona del abandono actual y realizar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes de su área de influencia. En ese sentido es que introducimos el concepto de “cuenca” para referirnos al área de influencia que abarca el ramal abandonado, donde los efectos de su degradación son notables. En oposición, las virtudes de la electrificación y mejora del servicio de los ramales del Roca son evidentes en sus cuencas respectivas.

La propuesta para la recuperación de la cuenca se estructura en 5 ejes principales:

- Movilidad: recuperación ferroviaria, apertura y pavimentación de calles, nuevas veredas, cruces seguros, prioridad a la movilidad activa, etc.
- Socio-económico-cultural: relocalización de ferias y usos actuales, adecuación de clubes deportivos y asociaciones barriales, etc.
- Ambiental: recuperación de terrenos baldíos degenerados en basurales y desarmaderos de vehículos, entre otros.
- Habitacional: relocalización de familias y optimización de lotes disponibles.
- Uso social del suelo: lograr nuevos usos compartidos y aumentar la superficie verde cercana a la traza.

Si bien algunos de estos elementos tienen más peso que otros dentro de las soluciones técnicas o de los requerimientos presupuestarios, ninguno es obviabile ni minimizable. Particularmente en la actualidad, cuando los organismos de crédito hacen hincapié en la inclusión y participación de los afectados en los proyectos, una idea técnicamente impecable podría fracasar completamente por falta de involucramiento en los aspectos “blandos” del proyecto, que es el principal riesgo de cualquier propuesta para el ramal P1.

El proyecto tiene una gran complejidad respecto de los diferentes organismos públicos, privados y de la sociedad civil que intervienen en su concreción. Desde el gobierno intervienen el Estado Nacional, el Estado de la Provincia de Buenos

Aires y los Estados Municipales de Avellaneda, Lanús, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui y La Plata. Además, se involucrarían numerosas agencias estatales como el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, direcciones de vialidad, la Agencia Metropolitana de Transporte, AySA, Edesur, etc. Las empresas ferroviarias involucradas serían Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE), Trenes Argentinos Infraestructura (ADIFSE), Trenes Argentinos Operaciones (SOFSE – “Trenes Argentinos”), la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial (UEPFP – “Ferrobaires”, en proceso de liquidación), Desarrollo del Capital Humano Ferroviario S.A. (Trenes Argentinos Capital Humano). Otras empresas bajo la órbita estatal involucradas son las empresas privadas de colectivos que podrían ver afectado su mercado.

De parte de la sociedad civil los principales interesados en el proyecto serán los habitantes que viven actualmente en los terrenos ferroviarios; los comerciantes y feriantes cercanos; los potenciales usuarios de los parques y del ferrocarril; y los clubes y asociaciones deportivas o culturales. Además, todos los propietarios regulares e irregulares que se verían beneficiados por la plusvalía derivada del valor del suelo incrementado.

Podemos mencionar resumidamente los siguientes antecedentes normativos:

- 1) Decreto ley 8.912/77: Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo de la Provincia de Buenos Aires
- 2) Ley 14.449/13: de Acceso Justo al Hábitat: régimen de integración socio-urbana asentamientos precarios.
- 3) Leyes 2.873/95: Ley General de Ferrocarriles Nacionales, 26.352/08: de Reordenamiento del Sistema Ferroviario (creación ADIFSE y SOFSE)
- 4) Resolución SETOP n°7/81: ordenamiento de nuevos pasos a nivel.
- 5) Decreto provincial 99/93: creación de UEPFP “Ferrobaires” y decreto 1100/17: liquidación y traspaso a ADIFSE y SOFSE.
- 6) Resolución ministerial 248/20: rescisión de concesión de carga del ramal empalme Lobos-Bolívar de la Línea Roca y asignación a la ADIFSE.
- 7) Resolución CNRT 1367/16: fiscalización de trenes metropolitanos del AMBA.
- 8) Ley 26.168 - ACUMAR: Autoridad de la Cuenca Matanza - Riachuelo.

Existen múltiples contradicciones normativas que pueden mencionarse como causa de la parálisis estatal ante la ocupación de terrenos ferroviarios:

- El delito de usurpación (Código Penal, Art. 181) versus leyes que prohíben el desalojo de viviendas en terrenos tomados (Ley 27.453) y jurisprudencia que lo desanima. Debe tenerse en cuenta que las ocupaciones “pacíficas” no constituyen delito según la jurisprudencia actual, lo cual implica un grave escollo para la recuperación de terrenos ferroviarios previamente en desuso. Sin embargo, privar de la circulación

al tren podría perfectamente considerarse “expulsar a los ocupantes”, como menciona el Código Penal, en especial cuando previamente existieron actitudes de hostigamiento (bloqueo de las vías, apedreamientos, etc), que el Código Penal describe como “quien, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble”.

- Códigos urbanísticos municipales y provinciales que regulan la urbanización legal versus el Registro Nacional de Barrios Populares, que convalida las urbanizaciones irregulares.
- La prohibición de diseñar y construir ignorando las disposiciones del reglamento de estructuras (CIRSOC 101) versus convalidar con títulos de propiedad viviendas precarias y sin planos estructurales aprobados.
- La prohibición de apertura de nuevos pasos a nivel versus la necesidad de reapertura de varios para la reactivación ferroviaria.
- La prohibición de la venta ambulante o del comercio sin habilitación sanitaria, sin contratos laborales y eludiendo el pago de impuestos y tasas versus la regularización y ordenamiento de las ferias barriales informales.

## Propuesta

La gran cantidad y complejidad de actores involucrados (estatales, civiles y empresas), sumado al desorden administrativo, la multiplicidad de leyes y ordenanzas en conflicto y la delicada situación ambiental y social requieren necesariamente un organismo de gestión independiente, pero al mismo tiempo conectado con los Estados nacional, provincial y municipales. En otras ocasiones se han buscado figuras legales que pudieran independizar los proyectos de las trabas burocráticas que supone la interjurisdiccionalidad, por ejemplo, mediante corporaciones privadas (Corporación Puerto Madero), privatizaciones, o esquemas mixtos público-privados, algunos de ellos muy exitosos. Sin embargo, en este caso el bajo potencial inmobiliario y la complejidad de la situación social hacen que el proyecto sea muy poco atractivo para inversores privados. El potencial inmobiliario es bajo porque los pocos terrenos disponibles que no se empleen para el ferrocarril serán necesarios para las relocalizaciones de viviendas. Y los numerosos desalojos precisan una autoridad que pueda balancear la obligatoriedad de los desplazamientos con la mayor garantía posible de respeto de los derechos de las personas desplazadas.

Para poder ejecutar todas las tareas que se requieren, se propone un ente autárquico interjurisdiccional de derecho público específico para la gestión integral del corredor, que evite nuevas construcciones ilegales y permita la construcción y operación segura del tren y la nueva red vial, la reubicación de familias y el respeto y uso compartido de las nuevas áreas comunes. Será necesaria la relocalización de algunas familias para la apertura de calles en los barrios más grandes y de aquellas que ocupan terrenos donde debe volver el ferrocarril. En cambio, se otorgarán títulos de propiedad a los ocupantes que no sean relocalizados, en un intento de regularizar su situación y evitar su expansión descontrolada.

En el marco de este organismo se organizará una Comisión de Participación Social con vecinos para discutir los usos de los nuevos parques, regularizar los clubes y organizar las ferias. Y asimismo un Cuerpo Colegiado junto con la Justicia para garantizar respeto de derechos individuales, las normas y leyes y auditar el avance del proyecto. Este trabajo conjunto con la Justicia es de vital importancia para evitar trabas judiciales al proyecto, reducir la litigiosidad de los afectados y acelerar las resoluciones judiciales que hicieran falta. Le daría un respaldo de inapelabilidad al mismo tiempo que de defensa de los derechos individuales.

Si bien es difícil imaginar que semejante organismo pudiera tener éxito en el contexto del AMBA, donde tantas otras iniciativas interjurisdiccionales han fracasado (incluyendo la Agencia Metropolitana de Transporte, que debería ser la principal implicada en este caso), existe un caso de relativo éxito: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), creado por Ley 26.168, encargado del saneamiento de dichos ríos y el ordenamiento socioambiental de su cuenca.

El ente autárquico interjurisdiccional de derecho público aquí propuesto sería la Autoridad del Corredor Urbano del Provincial (ACUPROV), un organismo similar a la ACUMAR. El ACUPROV funcionaría de forma análoga sobre la “cuenca” de influencia del Ex Ferrocarril Provincial. Estaría integrado por los Estados Nacional, Provincial y Municipales (excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, a diferencia del ACUMAR), e incluiría un Cuerpo Colegiado, un Consejo Directivo, un Consejo municipal, una Comisión de Participación Social y un Foro Universitario al igual que el ACUMAR. Se instauraría a través de una ley nacional ratificada por la Provincia de Buenos Aires y con el acuerdo de los concejos deliberantes municipales implicados. Esta es una forma políticamente viable y de demostrada aplicabilidad, que contaría además con el respaldo de la opinión pública generalmente favorable al ACUMAR. La experiencia práctica adquirida a través de este organismo también supondría una visión favorable desde los organismos multilaterales de crédito cuya ayuda será necesaria para encarar obras de tal magnitud y tan largo horizonte de tiempo. Sumarían a ello la transparencia institucional del ACUMAR y la presencia efectiva de la Justicia para garantizar los derechos de los afectados, valores muy tenidos en cuenta por tales organismos de crédito internacionales y de rango constitucional en nuestro país.

Si bien el organismo encargado del saneamiento del Riachuelo ha tenido un desempeño irregular y más burocrático que el planeado, incluyendo ocasionales denuncias de corrupción y de lento desempeño, ha sido una herramienta eficaz en el largo plazo para concretar los objetivos planteados, que hasta entonces acarrearaban dos siglos irresolutos. Es difícil pensar en algún otro organismo que hubiera podido al mismo tiempo intimar a empresas y gobiernos de distinto rango, incluido el nacional, a cumplir con un programa de tareas. Y si bien queda aún un largo camino por recorrer, hasta el momento se ha logrado mudar a la casi totalidad de las familias que habitaban las márgenes del curso principal y salvo muy puntuales excepciones (actualmente en obra) se ha completado el Camino de Sirga, se han urbanizado asentamientos, limpiado basurales, cerrado

desarmaderos, reconvertido o relocalizado fábricas contaminantes, parquizado las márgenes del río, limpiado de barcos y vehículos abandonados el cauce y encarado importantísimas obras pluviales, cloacales y de saneamiento que resolverán definitivamente las fuentes de contaminación. El proyecto del Colector Margen Izquierda, con todas las obras asociadas (incluyendo la planta de tratamiento Dock Sud y los emisarios subfluviales y obras complementarias) y el Parque Industrial Curtidor son dos hitos hasta hace poco inimaginables en la gestión ambiental de uno de los cursos de agua más contaminados del mundo. Se ha devuelto el acceso a las márgenes, la navegabilidad parcial y ciertas condiciones medioambientales mínimas, en un programa de proyectos inusualmente independientes de los vaivenes políticos y económicos del país.

De manera análoga, el ACUPROV buscará lograr todos estos mismos objetivos, pero en vez de en torno a un río y su cuenca hídrica, en torno a las vías del Provincial y su área de influencia. Se requiere la relocalización de numerosas familias de los márgenes de la vía, la apertura de un “camino de sirga” ferroviario para evitar la peligrosidad de la cercanía al tren, la urbanización parcial de extensos barrios informales, la apertura de accesos a las estaciones. En vez de reconvertir fábricas, lo hará con las ferias barriales y desarmaderos clandestinos, y, en lugar de multimillonarias obras hidráulicas, gestionará las importantes obras ferroviarias necesarias. Este esquema permite además que cada organismo cumpla con su parte de los trabajos a través de la coordinación intraestatal sin necesidad de traspaso de tierras, cambios de jurisdicciones, cesiones de responsabilidades ni creación o liquidación de empresas estatales o consorcios privados.

Para la creación de este organismo no es necesario un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El fallo de la causa Mendoza que derivó en la creación del ACUMAR solicitó la creación de un organismo al fin de recuperar la cuenca. Pero en cumplimiento de ese fallo, el ente autárquico fue creado por una ley del Congreso de la Nación, cosa que puede repetirse para el caso aquí propuesto. La principal ventaja es que se trata de una modalidad que ya existe y ha sido uno de los pocos casos de relativo éxito en el abordaje de problemas interjurisdiccionales de gran complejidad y largo plazo de ejecución. Si bien no hay diferentes jurisdicciones con jerarquía provincial involucradas (dado que a diferencia del Riachuelo, la CABA no está presente), la Justicia Nacional sigue siendo necesaria en cuanto los terrenos ferroviarios son nacionales y están regidos por leyes nacionales.

Tras la concreción de las obras, el ACUPROV podría en un futuro abocarse a proyectos de restitución de trazas ferroviarias del AMBA más allá del P1 (como el ramal Alsina-Bonzi, el acceso a la Estación Sola, las líneas ferroviarias de La Plata, etc.) o incluso del país. Podría incluso fundarse desde un principio como “Autoridad de los Corredores Urbanos de la Provincia de Buenos Aires” con esto en perspectiva, sin limitarse desde un comienzo exclusivamente a la trama del P1.

El siguiente cuadro presenta las analogías entre las funciones de ambos organismos:

Tabla 1: comparación entre el ACUMAR y el propuesto ACUPROV.

ACUMAR	ACUPROV
Autoridad de la Cuenca Matanza - Riachuelo	Autoridad del Corredor Urbano del Provincial
Estados participantes: Nacional, Provincial, CABA y 14 municipios	Estados participantes: Nacional, Provincial y 5 municipios
Comisión de Participación Social	Comisión de Participación Social
Cuerpo colegiado (trabajo con la Justicia Nacional y Provincial)	Cuerpo colegiado (trabajo con la Justicia Nacional y Provincial)
Recuperación socioambiental de la cuenca del Riachuelo	Recuperación socioambiental del área de influencia del P1
Desalojo y reubicación de habitantes adyacentes al agua	Desalojo y reubicación de habitantes en o adyacentes a la vía
Apertura del Camino de Sirga (camino costero)	Apertura de calles adyacentes al ferrocarril
Urbanización de barrios adyacentes	Urbanización de barrios adyacentes
Limpieza de basurales ilegales, desarmaderos y cementerios de autos	Limpieza de basurales ilegales, desarmaderos y cementerios de autos
Provisión de servicios de recolección de residuos	Provisión de servicios de recolección de residuos
Regularización y reconversión de actividades económicas (industriales y de servicios)	Regularización y reconversión de actividades económicas (comerciales, ferias)
Grandes obras: Colector Margen Izquierda, Planta de Tratamiento Dock Sud, Polo Curtidor	Grandes obras: Infraestructura ferroviaria a reconstruir
Obras pluviales y cloacales complementarias	Obras pluviales, cloacales y viales complementarias
Planificación de la infraestructura: AySA	Planificación de la infraestructura: ADIFSE
Parquización de la ribera	Parquización de la reserva de traza
Educación, concientización y promoción social en la cuenca	Educación, concientización y promoción social en el área de influencia

Fuente: Elaboración propia.

## Esquema de gestión

La ACUPROV gestionará primero las obras, y luego quedará reducida a veedor, por lo que la gestión de la infraestructura creada quedará en manos de diferentes organismos y empresas. Si el éxito de la gestión así lo permitiese, sería finalmente desintegrada.

Para el caso de los servicios ferroviarios, la propiedad de la zona de vía y estaciones retornaría de la Provincia de Buenos Aires al Estado Nacional a través de Trenes Argentinos Infraestructura (ADIFSE) en consonancia con el resto de la red ferroviaria metropolitana. Los trenes serán corridos por TA Operaciones (SOFSE) como un ramal nuevo de la gerencia de la Línea Roca, con total integración en gestión, infraestructura, servicios y tarifas. Y la fiscalización y control quedan en manos de la CNRT, quedando así con el mismo *status* que cualquier otro ramal de los trenes metropolitanos de Buenos Aires. Si bien no es objeto de este trabajo establecer las características de la infraestructura ferroviaria, enfrentados a una reconstrucción total de la infraestructura, suena razonable y eficiente su unificación con la Línea Roca bajo los mismos estándares técnicos.

La urbanización y gestión de los espacios verdes se realizará bajo la organización y auditoría del ACUPROV. Los terrenos cedidos a los municipios correspondientes, que deberán mantenerlos como parques o áreas de uso social. Habrá una prohibición total de urbanización legal o ilegal, construcción de edificios públicos, u otras construcciones permanentes. Podrá destinarse un porcentaje del espacio a actividades comunitarias al aire libre de carácter temporal (ferias barriales, espectáculos, etc.) autorizados por los municipios, pero nunca de forma permanente. La seguridad de los predios corresponderá a la policía local.

Para la primera etapa las obras ferroviarias serán planificadas por el Ministerio de Transporte de la Nación y ejecutadas por ADIFSE. La construcción de nuevas viviendas correrá por cuenta del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con potencial participación del programa PROCREAR (que ya cuenta con antecedentes de urbanización en múltiples predios ferroviarios en desuso), mientras que la adecuación de los espacios comunitarios estará a cargo de los municipios involucrados. Y la auditoría y control estarían en manos del Cuerpo Colegiado y la Comisión de Participación Social (ver Figura 1).

Para la etapa de gestión posterior a las obras, el esquema de gestión se divide entre la ferroviaria y la urbanística. La gestión de la infraestructura quedaría en manos de ADIFSE, los servicios correrían a cargo de SOFSE y la CNRT haría de contralor. Para la parte urbanística la gestión de los espacios sería municipal, mientras que el ACUPROV se reduciría a una oficina de control de gestión con capacidad de multar o sancionar ante incumplimientos (ver Figura 2).



Figura 1: organización institucional durante la etapa de ejecución del proyecto.



Figura 2: organización de la gestión tras las obras.

Las obras ferroviarias y urbanísticas se realizarían en paralelo. Ambas tienen primero una etapa de proyecto (donde se preparan y adjudican las licitaciones, se limpian y cercan los terrenos y se evitan nuevas intrusiones), luego una de cambio de jurisdicción -en el caso ferroviario de movimiento ascendente de la Provincia de Buenos Aires (PBA) al Estado Nacional, y en el urbanístico descendente de la PBA a los municipios, y que incluye la desocupación de los terrenos, relocalización de familias y toma de posesión efectiva de las empresas contratistas-, luego una de obras (demolición de intrusiones, construcción de los parques, viviendas definitivas y la infraestructura ferroviaria) y finalmente la entrega a los organismos de gestión de la infraestructura (incluyendo la auditoría de recepción de obras y las capacitaciones necesarias antes del inicio de actividades).

## Conclusión

El presente trabajo plantea una solución integral al actual problema normativo e institucional en que se encuentra la línea P1, que es la primera barrera que impide encarar un mejoramiento de la traza. Resulta evidente que un esquema de corporación administradora o de privatización total o parcial no resultan opciones válidas dada la enorme complejidad de la tarea y el poco atractivo inmobiliario de la zona en cuestión.

El hecho de que la solución se base en la ya conocida estructura del ACUMAR la convierte en una alternativa demostradamente viable y efectiva, de la que ya existe experiencia práctica. Este esquema permite además que cada organismo estatal interviniente cumpla con su parte de los trabajos a través de la coordinación intraestatal sin necesidad de traspaso de tierras, cambios de jurisdicciones, cesiones de responsabilidades ni creación o liquidación de empresas estatales. La principal ventaja es que se trata de una modalidad que ya existe y ha sido uno de los pocos casos de relativo éxito en el abordaje de problemas interjurisdiccionales de gran complejidad y largo plazo de ejecución. El ACUMAR cuenta además con una positiva imagen en la opinión pública y una transparencia institucional poco común en muchos organismos estatales. Esta ventaja no es sólo de orden interno para ayudar a la factibilidad política del proyecto, sino de orden externo, ya que contar con el antecedente del ACUMAR y sus importantes avances sería fundamental para la obtención de créditos internacionales para encarar las obras.

En el marco de este organismo se organizarán una Comisión de Participación Social y un Cuerpo Colegiado junto con la Justicia para garantizar respeto de derechos individuales, las normas y leyes y auditar el avance del proyecto. Este trabajo conjunto con la Justicia es de vital importancia para evitar trabas judiciales al proyecto, reducir la litigiosidad de los afectados y acelerar las resoluciones judiciales que hicieran falta. Le daría un respaldo de inapelabilidad al mismo tiempo que de defensa de los derechos individuales.

El marco de gestión sólido a través del ACUPROV resulta así adecuado para encarar con efectividad los obstáculos que se presenten al proyecto de restitución de la traza ferroviaria, un organismo que funcione de manera constante y atenta a las dificultades que puedan presentarse tanto en la gestión inicial, el desarrollo de las obras y el posterior uso del corredor en conjunto con las entidades municipales, provinciales y nacionales para lograr a través de la coordinación interestatal la concreción de un objetivo de muy largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Agosta R., Martínez J. P. y Roca, M. (2007) Prefactibilidad para la Implementación de un Sistema de Transporte Masivo en el Ramal P1 del FC Provincial de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Argentina (2006) Ley 26168 "de la Cuenca Matanza Riachuelo". Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.

- Argentina (1977) Decreto-Ley 8912 “de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Argentina (2003) Ley 14449 “de Acceso Justo al Hábitat”, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Argentina (1995) Ley 2.873: “General de los Ferrocarriles Nacionales”. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires.
- Argentina (2008) Ley 26.352: “de Reordenamiento del Sistema Ferroviario (Creación de ADIFSE y SOFSE)”. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.
- Argentina (1993) Decreto Provincial 99/93: “Creación de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial”. La Plata.
- Argentina (2017) Decreto 1100 E/17: “Supresión y Liquidación de la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial”. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Argentina (1981) Resolución N°7/81: “de Normas para Cruces entre Caminos y Vías Férreas”. Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.
- Argentina (2020) Resolución 248/20: “de Rescisión de la Concesión del Ramal Empalme Lobos - Bolívar de la Línea Roca”. Ministerio de Transporte de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.
- Argentina (2016) Resolución 1367/16: “de Indicadores de Calidad de Servicios Ferroviarios de Pasajeros de Larga Distancia y Regionales”. Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Ministerio de Transporte de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.
- Cullen, G. (1981) El paisaje Urbano: tratado de estética urbanística. Editorial Blume, Barcelona.
- Gehl, J. Ciudades para la gente. Ediciones Infinito, Buenos Aires, 2010.
- Romano, B., (2012) Entre el BRT y el ferrocarril: El proyecto de reactivación del ferrocarril Provincial de Buenos Aires en Ferrocarriles Argentinos. Destrucción / Recuperación. Pp. 222 - 234. Buenos Aires.