



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão       | <input checked="" type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input checked="" type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias   |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |   |  |

***El espacio público de Buenos Aires bajo la presión de la  
movilidad urbana***

*Public space of Buenos Aires under the pressure of urban mobility*

*O espaço público de Buenos Aires sob a pressão da mobilidade urbana*

BORTHAGARAY, Andrés (1)

(1) Profesor, Universidad de Palermo y Universidad Nacional de General Sarmiento; Director, Instituto para la Ciudad en Movimiento; Director Ejecutivo,, Consejo de Planeamiento Estratégico (Buenos Aires, Argentina). Arquitecto, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Diploma Internacional en Administración Pública, *École Nationale d'Administration*, Francia. Miembro del hub Habitat de universidades sobre la forma urbana (KTH).

## ***El espacio público de Buenos Aires bajo la presión de la movilidad urbana***

*Public space of Buenos Aires under the pressure of urban mobility*

O espaço público de Buenos Aires sob a pressão da mobilidade urbana

### **RESUMO**

Em Buenos Aires há dois modelos de cidades que se sobrepõem: um compacto, associado a um sistema de mobilidade basicamente ferroviário e peatonal; e o outro expandido, ligado a um sistema diferente predominantemente automotor. De cada um sobrevive um tipo diferente de estrutura de espaço público. A cidade apresenta um núcleo formado em um crescimento relativamente cedo para a região na primeira metade do século XX. Esse núcleo, com base na ferrovia e no bonde, inclui uma projeção ao longo dos principais eixos da ferrovia na periferia. Tem também uma segunda etapa de crescimento, mais típico da segunda metade do século XX, acentuado no último quarto e primeira parte do século XXI, com base no domínio do automóvel e da infraestrutura viária. Enquanto discursos evoluíram - desde uma combinação entre ferrovias e rodovias na década de 60 para uma predominantemente viária na última parte da década de 70 até os anos 90, para logo chegar a reivindicação tardia da ferrovia na atualidade - há uma tensão entre um modelo de desenvolvimento para o outro. As decisões de uma forma ou de outra não necessariamente correspondem aos diversos planos. Se apresenta como uma recapitulação de argumentos, marcos de interpretação alternativas, no contexto da lógica de decisão e do papel do planejamento. Embora os argumentos partem dos debates da AMBA, inscrevem tendências das metrópoles emergentes em outros países.

**PALAVRAS-CHAVE:** espaço público, plano, infra-estrutura, mobilidade, densidade, impacto social

### **ABSTRACT**

*Two urban models are overlapped in Buenos Aires: one compact, associated to a mobility system, basically by rails, pedestrian; another one expanded, linked to a different system, mainly automobile. From each one, there are different kinds of public spaces and urban structures. The city shows a nucleus built under a relatively early growth within its region, in the first half of XX century. This nucleus, based on a railway network, includes a projection along major railway axis towards the periphery. It also has a second growth stage, typical since the second half of the last century, stressed in the last quarter and still present. Even though there is an evolving nominal consensus –from a mix between rail and motorways in the '60s, to a rather motor and motorways since the '70s to the '90s to a late vindication of mass transit nowadays- a tension remains between alternative development models. Choices on one sense or the other do not necessarily follow planning documents. The thread of different arguments is presented, along with analytical frameworks, the context of decision-making, its logics and the role of planning. Those arguments come from AMBA (Buenos Aires Metropolitan Area). However, they could be considered within trends in emerging metropolises in other countries*

**KEY-WORDS:** public space, plan, infrastructures, mobility, density, social impact

### **RESUMEN**

*En Buenos Aires se sobreponen dos modelos de ciudad: uno compacto, asociado a un sistema de movilidad básicamente ferroviario, tranviario y peatonal; y otro expandido, vinculado con un sistema diferente, predominantemente automotor. De cada uno sobrevive un tipo de estructura diferente del espacio público. La ciudad presenta un núcleo constituido en un crecimiento relativamente prematuro para la región, en la primera mitad del siglo XX. Ese núcleo, basado en el ferrocarril y el tranvía, incluye una proyección a lo largo de los grandes ejes ferroviarios en la periferia. Tiene también una segunda etapa de crecimiento, más típica de la segunda mitad del siglo XX, acentuado en su último cuarto y en la primera parte del siglo XXI, basado en el dominio del automóvil y la infraestructura vial. Si bien los discursos han evolucionado --desde una combinación entre ferrocarril y autopistas en los años '60 a una*

*preponderantemente vial en la última parte de los '70 hasta los '90, para luego llegar a una reivindicación tardía del ferrocarril en la actualidad-- existe una tensión entre un modelo de desarrollo y otro. Las decisiones en un sentido u otro no necesariamente responden a los diversos planes. Se presenta una recapitulación de argumentos, marcos de interpretación alternativos, el contexto de la lógica de decisión y el rol del planeamiento. Si bien los argumentos parten de debates propios del AMBA, se inscriben en tendencias de las metrópolis emergentes en otros países.*

**PALABRAS-CLAVE:** espacio público, plan, infraestructura, movilidad, densidad, impacto social

## 1 INTRODUCCIÓN

Hay una abundante literatura sobre modelos de ciudad, sistemas de movilidad y espacio público resultante; en particular, los estudios de Rogers, en *Ciudades para un Pequeño Planeta* (Rogers, 1997) luego expresados en las propuestas para el Atelier Internacional para el Gran París, o los de Schloomo Angel, en *Planet of Cities* (Angel, 2012).

Buenos Aires alcanzó el millón de habitantes desde los primeros censos del siglo XX. Como parte de un sistema económico asociado a los grandes flujos internacionales de comercio, en un contexto de altas tasas de inmigración y un desarrollo de la infraestructura, a veces desacompañado pero igualmente dinámico, tuvo su crecimiento explosivo entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esta temporalidad significa que la primera etapa se llevó a cabo antes de la llegada del transporte automotor sobre la base del ferrocarril y el tranvía. Así, en 1913, desarrolló la primera línea de subterráneos y un sistema de tratamiento de densidad y espacio público a través de las grandes avenidas. Tuvo también un centro de gravedad en su sistema de comunicaciones en la infraestructura portuaria, lo cual da nombre a su identidad. Los diferentes planes, desde finales del siglo XIX y principios del XX, trataban de darle un orden a esa situación, sobre la base de los estudios y planes anteriores.

Tabla 1: Censos y crecimiento

	Población							Crecimiento	
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2007 *	1990-2000	2000-2007
México DF	2,9	5,4	9,1	13,9	15,1	18,1	19,4	19,8%	7,0%
San Pablo	2,4	4,7	8,1	12,5	15,1	17,7	18,8	17,4%	6,2%
Buenos Aires	5,0	6,8	8,4	9,9	11,1	12,4	12,8	11,6%	3,0%
Río de Janeiro	2,9	4,9	7,0	8,7	9,7	10,6	11,7	9,1%	10,8%
Bogotá	0,7	1,3	2,4	3,6	5,3	6,8	8,5	30,1%	24,5%
Lima/Callao	1,0	1,7	2,9	4,4	5,8	7,4	8,4	27,6%	12,9%
Santiago	1,3	2,0	2,8	3,7	4,5	5,3	5,7	17,1%	8,4%
Belo Horizonte	0,4	0,9	1,6	2,6	3,3	4,2	5,4	24,9%	29,8%
Guadalajara	0,4	0,9	1,5	2,3	3,0	3,9	4,3	29,9%	10,0%
Porto Alegre	0,4	1,0	1,5	2,3	2,9	3,7	4,1	25,9%	10,8%
Monterrey	0,3	0,7	1,2	2,0	2,6	3,4	3,8	30,5%	11,1%
Recife	0,6	1,2	1,8	2,3	2,8	3,3	3,7	17,8%	11,8%
Salvador	0,4	0,7	1,1	1,8	2,4	3,2	3,7	32,5%	16,4%

Los censos delimitan de manera distinta las áreas urbanas según los países y según los años.

\* : Monterrey: 2005; Belo Horizonte, Guadalajara: 2008; Porto Alegre, Salvador, Recife: 2009

Fuente: ONU y para Lima / Callao: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Recopilado por Thomas Massin

### 1.1 UN NÚCLEO HISTÓRICO COMPACTO

De allí queda un núcleo compacto en toda su parte central y a lo largo de los principales ejes hacia los diferentes puntos cardinales, con excepción del Este, que da sobre el río, pero hacia el cual todo converge. Así, una primera expansión del desarrollo se dio en torno a las estaciones de ferrocarril, y luego hacia zonas relativamente próximas. Sin embargo, en

distintas etapas, el tranvía fue sustituido por el colectivo y el desarrollo compacto por uno expandido en la periferia.

En la década del 70 se construyó un sistema de autopistas urbanas y en la década del 90, un sistema de accesos viales a Buenos Aires en el tramo de las autopistas nacionales que atraviesa la región metropolitana. Ambos produjeron, junto con el incremento del parque automotor, una clara presión sobre el desarrollo de terrenos en espacios intersticiales de la mancha urbana. Mientras tanto, el sistema ferroviario quedó estancado, con una mejora esporádica en algunos períodos, pero con un fuerte deterioro en los niveles de frecuencia, seguridad y alcance. Si bien se reconocen tendencias de largo plazo en pérdidas de calidad de servicio, y a pesar de algunas metas parciales alcanzadas en una primera etapa de cambios institucionales, un sistema de concesiones y cierre de ramales y servicios ofrece prestaciones muy por debajo del potencial (CAF, 2004, Barbero et al., 2012).

## **1.2 UN CONSENSO DOMINANTE EN EVOLUCIÓN**

Pese a una voluntad nominal de priorizar el transporte público en general y el ferrocarril en particular, los niveles de inversión en materia vial superaron ampliamente en los hechos las inversiones en materia ferroviaria. Y a pesar de la voluntad --expresada en ciertos planes-- de un desarrollo funcionalmente mixto en torno a centralidades plurifuncionales, se ha registrado un sistema de doble centralidad: una tradicional, en torno a las viejas estaciones ferroviarias y una en torno al automóvil, con altos niveles de segregación entre la residencia, el trabajo, el comercio y las demás actividades. Esta doble centralidad suele estar acompañada de diferencias importantes entre los niveles de ingreso de quienes las utilizan.

## **1.3 PLANES CON INFLUENCIA LIMITADA, ACCIONES FUERA DE PLAN**

Los distintos planes que han intentado dar un orden a esta situación (1958-62, 1969, 1971, normas de códigos y usos del suelo a fines de la década del 70, 2006, etc.) han tenido una influencia o bien muy teórica, o inclusive, de efectos contrarios a los buscados. Por otra parte, las decisiones por las que se desarrollaron las inversiones más importantes no necesariamente han sido objeto de un plan formal. Paralelamente, la aparición de ofertas segregadas entre asentamientos espontáneos o desarrollos inmobiliarios de gran escala acentúa estas diferencias en la región metropolitana. La idea de calles y avenidas como estructuradores del crecimiento, generadoras de un sistema de espacio público, tuvo en la última parte del siglo XX, la clásica subordinación a criterios funcionalistas que daban énfasis a la velocidad de los flujos de tránsito del transporte automotor. La calle se mantuvo, aunque fuera parcialmente, como criterio de subdivisión de nuevas urbanizaciones. Pero el fenómeno emergente de clubes de campo, que devino en una explosión de los barrios cerrados termina de modificar la estructura de desarrollo. Decenas de hectáreas sin espacios abiertos de circulación se combinan con asentamientos precarios en tierras muchas veces no aptas para la urbanización. Leyes recientes, como la ley provincial de Hábitat, han intentado abordar esta nueva situación bajo un nuevo ángulo, con la intención de corregir los efectos visibles de ciertas normas vigentes, producto de la propia normativa pero también de las restricciones para hacer respetar sus mandatos y enmiendas sucesivas.

## **1.4 ¿HACIA UN MODELO POLICÉNTRICO?**

Con todo, el núcleo consolidado del centro y los principales ejes de la región metropolitana, la estructura de transporte público ferroviario, subterráneo y la capilar red de autobuses;

mantienen rasgos de ciudad compacta, policéntrica y basada en una red de alta densidad. Sobre todo, en la relación entre el espacio público y desarrollo urbano podrían combinarse diversos instrumentos con los factores predominantes a fin de generar tierra urbana en un ámbito previsible y acotado.

### **1.5 UN ABORDAJE CAMBIANTE E INCONCLUSO**

A partir de un seguimiento de la evolución de la ciudad y la forma en que se ha visto el futuro de la movilidad a lo largo de diferentes planes formulados o esbozados, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, se verá la forma en que las propuestas alternativas inciden en las transformaciones, con efectos en los procesos de inclusión y exclusión, las consecuencias para el medioambiente y la relación entre la micro y la macro escala en el planeamiento. Si bien la contribución se enfoca en Buenos Aires, la reflexión se inscribe en un debate más amplio sobre la relación entre planeamiento urbano, movilidad y espacio público.

## **2 LA PRESIÓN DE LA MOVILIDAD SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO. MEDIO SIGLO DE PLANEAMIENTO MÁS ALLÁ DE LOS PLANES**

### **2.1 EL PLAN DE 1962**

El Plan de 1962 tuvo una ambición bastante singular entre todos los que fueron presentados en una mirada retrospectiva de poco más medio siglo. Con propuestas específicas para la ciudad y una sección para la región metropolitana, en un momento de gran fe en el planeamiento, fue desarrollado por un equipo compuesto por arquitectos, sociólogos, ingenieros, economistas y abogados. Reconoce una influencia del plan de Londres de 1944, aunque hay un cierto pragmatismo en la propuesta de ciudades intermedias como polos de desarrollo en polos existentes de la región. Este plan proponía una serie de autopistas, en combinación con el ensanche de avenidas, pero articuladas al ferrocarril y con un trazado diferente del que fue adoptado luego (Odilia Suárez, 1980, 1986). Una serie de estrategias para sectores que no habían sido alcanzados por el desarrollo, desde Catalinas Norte (que en la práctica tomó una propuesta espacial diferente de la propuesta en el plan original de Clorindo Testa), hasta el Parque Almirante Brown, en el bañado y tierras inundables del sur de la Ciudad, tuvo niveles parciales de concreción.

Desde el punto de vista del espacio público propuesto en el modelo que dio lugar al código de planeamiento de 1977, la cuestión higienista de ofrecer pulmones frente a la alta densidad se consideró prioritaria frente a cuestiones de tejido, que aparecerían más tarde con la idea de la altura consolidada de manzana. Sin embargo, frente a la calle quedaba la idea de zócalo, aun en torres de perímetro libre o semilibre, con premios a la edificación en altura por la liberación de superficie en los bordes de los terrenos. (OPRBA, 1968).

La cuestión de las centralidades aparecía claramente marcada. Con distintos niveles de jerarquía, la centralidad se expresa como un rasgo de tejido mixto.

Figura 1: Plan de 1958-1962: a) ciudad; b) región metropolitana



Figura 2: b) región metropolitana

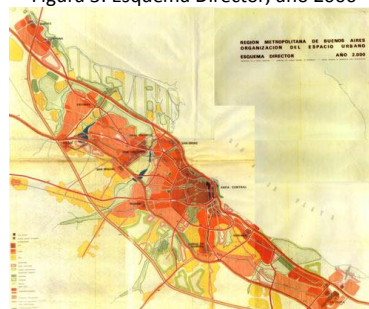


Fuente: OPRBA, 1962

## 2.2 EL PLAN DE 1969

El Plan de 1969, Esquema Director Argentina 2000, bajo la dirección del arquitecto Ballester Peña, tuvo un contexto institucional muy distinto del anterior. Formulado bajo un gobierno autoritario, en el marco de un convenio con el IAUFRIF de Francia, inspirado en parte en el plan de París de los 60, se concentró más claramente en la región metropolitana propiamente dicha. La propuesta de una red expresa regional o RER fue un rasgo diferente. Pocas de sus acciones se llevaron a la práctica. Algunas críticas hicieron hincapié en los costos de las propuestas (SUAREZ, O. 1985); otras, en que se concentraba en el crecimiento Norte-Sur y dejaba desatendido, en parte, el crecimiento hacia el Oeste, que fue uno de los más explosivos en las décadas que siguieron (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007); (Ordán Conade, 1969).

Figura 3: Esquema Director, año 2000



## 2.3 PLAN PARA LA ZONA SUR, 1971

Si bien el “plan de renovación de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires” --encomendado en septiembre de 1970 y concluido a fines de 1971-- es un plan de sector aparece entre los antecedentes citados como esfuerzos de planeamiento en los documentos más recientes. Toma un sector consolidado de la ciudad, pero en plena transformación y con grandes reservas. Desarrolla propuestas de alta densidad y respeta los datos de las infraestructuras viales proyectadas; se basa en estudios y planes previos y considera alternativas para poner en valor la red de transporte público existente. (Suárez, O. 1985; MCBA, 1971).



Figura 4: Plan de Reversión Urbana para la Zona Sur de Buenos Aires



Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Plan de Renovación Urbana de la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires.  
 Buenos Aires: Durruty (1971:253)

## 2.4 ESTUDIO PRELIMINAR DEL TRANSPORTE PARA LA REGIÓN METROPOLITANA, 1972 (DIRIGIDO POR EL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS)

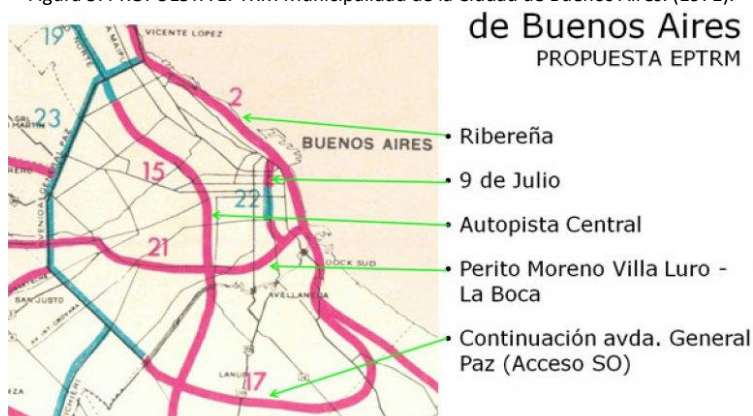
Se trata de un estudio muy citado, en parte por el tiempo que tomó la renovación de trabajos de ese género, en parte por la ausencia de plan de transporte metropolitano. Si bien había antecedentes de planes sectoriales --como lo señala Juan Pablo Martínez-- es, de todos modos, un aporte por la forma en que propone la articulación de las diferentes alternativas entre sí. Planteaba la extensión de infraestructuras existentes, nuevas líneas subterráneas, una *Red Expresa Regional* (RER), y autopistas en la ciudad y zonas suburbanas del conurbano.

Con motivo del homenaje al cumplirse 40 años de su publicación, el diario Infobae (Buenos Aires) entrevistó al Ingeniero Juan Pablo Martínez:

Fue el primer estudio de transporte --circunscripto a lo urbano-- que fue integral, en el sentido que abarcó todo el sistema. Antes había habido planes para el Subterráneo, por ejemplo, o para los accesos viales urbanos, pero eran iniciativas de los organismos especializados que no profundizaban la interrelación entre los modos. El EPTRM consideró los modos colectivos (ferrocarril, subte, ómnibus) e individuales (taxis y automóvil privado). **Marcó el camino de lo que había que seguir haciendo (...).**

Hoy la visión de ciertos temas sería distinta y las soluciones técnicas también, pero **como conjunto las propuestas del EPTRM siguen siendo válidas.** No en tanto las propuestas técnicas de ciertos proyectos sino en la concepción general: redes coordinadas de ferrocarriles y Subtes, red de autopistas de proyección suburbana, y la creación de una autoridad metropolitana de transporte. ([HTTP://WWW.INFOBAE.COM/2012/12/01/684317-BUENOS-AIRES-HACE-40-ANOS-QUE-NO-SE-PLANIFICA-MATERIA-TRANSPORTE](http://www.infobae.com/2012/12/01/684317-BUENOS-AIRES-HACE-40-ANOS-QUE-NO-SE-PLANIFICA-MATERIA-TRANSPORTE), última visita 18/08/2012)

Figura 5: PROPUESTA EPTRM Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (1971).



## 2.5 PLAN DE AUTOPISTAS 1977/1978

Basado en un trabajo denominado *La Ciudad Arterial* (Laura, Guillermo Domingo; 1970) por el que su autor, Guillermo Laura, un abogado hijo de un conocido ingeniero e inspector de vialidad nacional, fue convocado como secretario de obras públicas de la ciudad de Buenos Aires por el Brigadier Osvaldo Cacciatore, este plan tuvo la particularidad de ser objeto de una licitación pública internacional adjudicada en 1978. La propuesta, sin embargo, era distinta de la de los planes anteriores (SUAREZ, O. 1980, 1985). Llegaba al centro en su mayor parte. Si bien varias de las autopistas que formaban parte de la red nunca fueron construidas, una parte importante llegó a concretarse. Otra, no completada, ya había dado lugar a expropiaciones, que muchos años más tarde fueron integradas a un programa especial (Ex AU·). En otros casos, se sigue completando el plan: por ejemplo, un tramo de la Avenida Cantilo recientemente inaugurado, señalado por autoridades locales y nacionales como un logro pendiente de larga data (*La Nación*, martes 3 de Julio de 2014).

Por distintos motivos, esta intervención dejó una huella profunda en la ciudad. Por la capacidad de acción *manu militari* y el carácter autoritario de su puesta en marcha; por la concepción que le daba sustento, que en ciertos casos ha sobrevivido a los cambios de régimen; por su inclusión en un conjunto más amplio de intervenciones, como el cinturón ecológico para el área metropolitana, inspirado en cierto modo en la idea de *green belt*; y .por la sanción de un conjunto de normas de planeamiento, en cierto modo presentes en planes anteriores.

Figura 6: Plan de Autopistas. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. 1978



Fuente: Plan de autopistas urbanas» de Dario Alpern - trabajo propio basado en File:CABuenosAires.svg de Claudio Elías.  
 Disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution-Share Alike 3.0-2.5-2.0-1.0 via Wikimedia Commons  
[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Plan\\_de\\_autopistas\\_urbanas.svg#mediaviewer/Archivo:Plan\\_de\\_autopistas\\_urbanas.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Plan_de_autopistas_urbanas.svg#mediaviewer/Archivo:Plan_de_autopistas_urbanas.svg)

## 2.6 PROPUESTAS DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La transición democrática significó cambios en lo institucional, la interrupción transitoria del programa de autopistas y la reiniciación lenta de la expansión del subterráneo. En general, se combinaron altos niveles de endeudamiento en una coyuntura económica depresiva con restricciones para la inversión pública en un primer momento.



En términos de formulaciones de gran escala, hubo un llamado a la reflexión a nivel de la ciudad y un plan de reconversión del puerto. Es importante retener aquí dos cuestiones: no hubo un plan de transporte público que acompañara las formulaciones a gran escala en el territorio recuperado por la transformación de la actividad portuaria y por ende, quedó postergado el trazado de una autopista ribereña hasta la actualidad. (Revista de Arquitectura nº 242, 2012)

## **2.7 PLAN DE ACCESOS VIALES, PRIVATIZACIONES DE LOS FERROCARRILES**

La segunda década de democracia presentó una serie de cambios importantes. De algún modo, como ocurrió en las décadas del 60/70, algunas de las transformaciones más radicales no venían inscriptas en los planes, sino en decisiones administrativas que pasaron directamente a la ejecución. Así, la construcción de un sistema de accesos por peaje a la ciudad produjo en el corto plazo una reducción de los tiempos de acceso y en el largo plazo, una presión inmobiliaria de nuevos desarrollos, lo cual, a su vez, generó una congestión importante en esos mismos accesos. Por otra parte, la transformación del sistema ferroviario se combinó casi en paralelo con expectativas que solo se cumplieron parcialmente durante los primeros años de los nuevos programas, hasta fines de la década del 90. (Barbero et al, 2012, CAF, 2004)

Un testigo privilegiado de esos cambios en el espacio público es la Avenida 9 de Julio y más ampliamente, la conexión Norte-Sur de Buenos Aires (Agosta, R. 2013).

## **2.8 PROPUESTAS DESDE LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD. PLAN URBANO AMBIENTAL ESTUDIO 1998/2000**

Un conjunto de estudios realizados entre 1998 / 2000 sirvió como base para una propuesta de ley de la ciudad, impugnada por cuestiones de procedimiento y críticas al mecanismo de consultas. Una versión posterior, sin planes, se aprobó algunos años más tarde. (LEY N° 2.930). Sanción: 13/11/2008. Promulgación: De Hecho del 12/12/2008. Publicación: BOCBA N° 3091, 08/01/2009)

La reivindicación de los transportes públicos toma un rol central, del mismo modo que la puesta en valor de los espacios públicos. En general, ha tendido a evitar los temas conflictivos. Por otra parte, este estudio se limitaba a la ciudad. No se extendía a la región metropolitana, aunque opinaba tangencialmente sobre algunos puntos.

Figura 7: Proyecto de Plan Urbano Ambiental. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

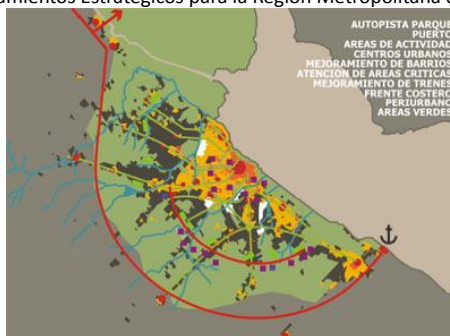


Fuente: Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires, Modelo TERRITORIAL, CITADO en café de las ciudades  
[http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_21.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_21.htm)

## 2.9 LINEAMINETOS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA, 2006

Este documento es interesante en varios aspectos. Por un lado, se considera menos omnipotente que algunos de los que lo precedieron; asume, como lo señala Marcelo Corti en su análisis para Café de las ciudades, una serie de limitaciones en su capacidad de acción, incertidumbres, límites, etc. Plantea escenarios y sugiere formas alternativas de gobernabilidad metropolitana. Señala la cuestión de una agencia del transporte metropolitano y un boleto intermodal; se inscribe en una tesis de mudanza del puerto y deja, en parte, abierta la cuestión de las inversiones. En cuanto a lo normativo, había una propuesta de reglamentación de la ley 8912, que ordenaba el uso del suelo en la provincia de Buenos Aires. La cuestión de un boleto único y su vinculación con la vida cotidiana se consideraba una forma de superar los problemas de gobernabilidad metropolitana y la imposibilidad histórica de crear una agencia de transporte metropolitana.

Figura 8: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires

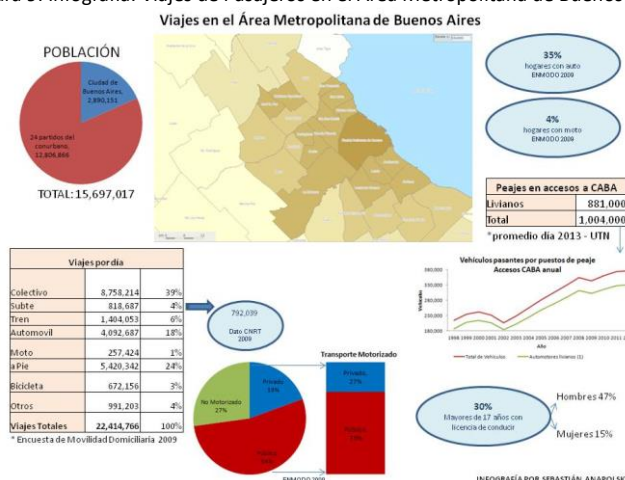


Fuente: Imagen tomada de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_60\\_2.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_60_2.htm) última visita 19/08/2014

## 2.10 PROPUESTAS MÁS RECIENTES: INTRUPUBA, 2009, MODELO TERRITORIAL 2010

Algunos documentos más recientes incorporan un conjunto de datos nuevos, superan la inercia histórica del estudio preliminar de 1972. La condicionalidad de las líneas de crédito del Banco Mundial para la creación de una agencia metropolitana parece haber tenido algún tipo de influencia, por lo menos en un plano de intenciones aunque no en lo operativo.

Figura 9: Infografía: Viajes de Pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Sebastián Anapolsky, sobre los datos citados.

La reiteración de accidentes de gravedad en el ferrocarril, especialmente de la línea ex-Sarmiento en la estación terminal de Once, finalmente parecen haber producido algunas reacciones en inversiones concretas frente a la conmoción de la opinión pública. No ocurre lo mismo con la reiteración de accidentes viales dispersos en distintos puntos de la región metropolitana.

## CONSIDERACIONES FINALES

Tal vez hoy la tensión entre modelos alternativos de movilidad y espacio público se manifieste con un máximo de intensidad. Por un lado, existen proyectos de gran impacto público en materia de peatonalización de calles, mejoras en cruces, espacios reservados a la movilidad saludable (Ortiz, F. 2013) niveles importantes de subsidios al transporte público y metas ambiciosas de inversión en carriles exclusivos de transporte público, ferrocarriles y subterráneos (Barbero et al. 2012).

Por otro, la presión de un parque automotor creciente, la inercia de una industria de la construcción con un modelo de negocios más especializado en lo vial que en otro tipo de oferta de movilidad y la idea de modernidad, que perdura en el desarrollo basado en la modalidad automotor; se traducen en múltiples expresiones: construcción de nuevas playas en los centros, ramales de autopistas, conflictos de velocidades, un alto consumo de espacio en nuevos desarrollos y niveles de congestión crecientes. Estos conflictos de velocidades afectan sobre todo a los peatones, quienes transitan los espacios de manera transversal. Se plantean cuestiones de equidad por la forma en que afectan a grupos con diferentes niveles de ingreso, género y edad (Dextre, 2008, 2013).

Pero esta tensión puede ser también objeto de una nueva forma de concebir la forma de planificar a nivel metropolitano: Revalorizar el rol central de la movilidad, anticiparse al crecimiento con la apertura de un sistema arterial de calles (*Planet of Cities*; Angel, S. 2012); concentrar los esfuerzos de planeamiento en metas más modestas pero con un control estricto de su cumplimiento; recuperar una tradición de espacio público en el planeamiento; asignar una mayor importancia a la calidad del espacio público en los planes y articular las políticas sectoriales con lo espacial (Gutiérrez, A. 2009).

La relación entre movilidad y espacio público es muy clara en la práctica aunque no necesariamente en la formulación. Por ejemplo, la Avenida 9 de Julio, uno de los grandes ejes de la conexión norte-sur de la ciudad, ha sido objeto de dos proyectos en el último lustro, cada uno inscripto en un modelo alternativo de movilidad. En 2009, se publicó la licitación para la construcción de túneles viales a lo largo de esta avenida de 3 km, luego abandonada ante recursos judiciales; en 2012/2013, se construyó un sistema de Metrobús o BRT abierto, actualmente en funcionamiento. Las audiencias públicas previstas en los procedimientos administrativos recogieron un conjunto de críticas al desplazamiento de árboles y al tratamiento del espacio público. Sin embargo, la lógica de transporte público frente a la alternativa previa, la visibilidad y el cuidado en ciertos detalles de diseño llaman a una consideración más cuidadosa de los argumentos. Actualmente, existe un conjunto de proyectos similares en distintos puntos de la ciudad y de la región metropolitana. Pero nuevamente coexiste con proyectos de ampliación de la red vial.

No resulta evidente encontrar una correspondencia entre quienes sostienen una u otra propuesta frente a un modelo de movilidad y su correspondiente presión en el espacio público. Argumentos de debates históricos como *Traffic in Towns* (1963), o más contemporáneos como las reflexiones de William Morrish (2001), Alan Jacobs (2003) o Manuel Herce (2009, 2013); quedan en un plano que no termina de incidir en el debate público. Los criterios de evaluación en proyectos públicos de inversión, en línea con lo que señala Eduardo Vasconcelos (2012), solo abordan parcialmente criterios de inclusión, y más parcialmente aun, criterios de espacio público. Espacio público y movilidad son temas que tradicionalmente se toman desde campos teóricos diferentes y desde departamentos diferentes de administraciones públicas, por otro lado fragmentadas, en las grandes regiones metropolitanas. Se trata de un campo a profundizar en ciudades latinoamericanas dinámicas, pero desiguales y con cierta labilidad en los procesos de planeamiento.

## AGRADECIMENTOS

Thomas Massin, Daniela Natale, Sebastián Anapolsky.

## CITAS

(LEY N° 2.930). Sanción: 13/11/2008. Promulgación: De Hecho del 12/12/2008. Publicación: BOCBA N° 3091 08/01/2009)

## REFERÊNCIAS

Agosta, R. (2013). *Conectividad transversal en Buenos Aires*. En Borthagaray, A., Orfeuil, Jean Pierre (compiladores) (2013). *La Fábrica del Movimiento. 16 Casos de Política Pública en Materia de Movilidad Urbana*. (pp. 467-498). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Abba, A. (2012) *Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Buenos Aires, Café de las Ciudades.

Angel, S. (2012). *Planet of Cities*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Ascher, F. (2004). *Le sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*. Paris: Belin, Ed.

Atelier international du Grand Paris. <http://www.ateliergrandparis.fr/grandparis/> Última visita 14/08/14

Barbero et al (2012). *Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*. Borrador Final. Buenos Aires: Foro de Discusión sobre el FC Suburbano UNSAM – ITF. PDF.



- Borthagaray, A.; Orfeuil, Jean Pierre (compiladores) (2013). *La Fábrica del Movimiento. 16 Casos de Política Pública en Materia de Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Borthagaray, A. (editor) (2010). *Ganar la Calle, Compartir sin Dividir*. Buenos Aires: Infinito.
- Buchanan, C. (1963). *Traffic in Towns*. Londres: HMSO.
- CAF (2004), *Rieles con Futuro. Desafíos para los Ferrocarriles de América del Sur*. Caracas: Gráficas AGEA. (Capítulo 6, sección 2.1, pp 217 -222)
- Coordinación del Plan Estratégico, Ciudad de Buenos Aires (2003). *Foro de Transporte*. Buenos Aires: Imprenta de la ciudad.
- Dextre, J. C. (2008). *Vías Humanas*. Lima: Fondo Editorial PUC Perú.
- Dextre, J.C. (2013). *Los peatones son los más vulnerables de la ciudad: una mirada desde el punto de vista de la equidad*. En Borthagaray, A., Orfeuil, Jean Pierre (compiladores) (2013). *La Fábrica del Movimiento. 16 Casos de Política Pública en Materia de Movilidad Urbana* (pp. 33-38). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1999). Plan Urbano Ambiental. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (2009). "MOVILIDAD Y ACCESO: EMBARAZO Y SALUD PUBLICA EN LA PERIFERIA DE BUENOS AIRES". Buenos Aires: XV CLPTU.
- Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad en la Ciudad, Propuesta para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Editorial Reverté, S. A.
- Herce, M.; Magrinya, F. (2013). *El Espacio de la Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia (1925). *Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio*. Buenos Aires: Talleres Peuser.
- Jacobs, A. B. (2003). *History, Evolution, Design of Multiway Boulevards*. Cambridge: MIT Press.
- La Nación*, martes 3 de julio de 2014. <http://www.lanacion.com.ar/1697830-se-inaugura-hoy-la-prolongacion-de-la-autopista-illia-hacia-la-zona-norte> (última visita 19/08/2014)
- Laura, Guillermo Domingo (1970). *La Ciudad Arterial*, Buenos Aires: Artes Gráficas Cassese-Carrá.
- Morrish, William (director). (2001) *Design and Development Principles for Livable Suburban Arterials. Final Report 2001-17*, University of Minnesota, Center for Transportation Studies.
- Organización del Plan Regulador (OPRBA), MCBA (1968). Descripción Sintética del Plan Regulador, etapa 1959/60. Buenos Aires.
- ONU Habitat (2013), *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. Nairobi: United Nations Urban Settlements Program.
- Ortiz, F. (2013). *Medidas para el impulso de la bicicleta en el área metropolitana de Buenos Aires* (pp 39-76). En Borthagaray, A., Orfeuil, Jean Pierre (compiladores) (2013). *La Fábrica del Movimiento. 16 Casos de Política Pública en Materia de Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Rogers, Richard. (1997). *Cities for a Small Planet*. London: Faber & Faber.
- Revista de Arquitectura nº 242 (2012), *20 años de Puerto Madero*, Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.
- Suárez, Odilia (1986). *Planes y Códigos para Buenos Aires*. Buenos Aires: Fadu, Ediciones previas.
- Summa 145/146. Enero/Febrero 1980. *Buenos Aires, 400 años*. Buenos Aires: Ediciones Summa SA
- Vasconcelos, Eduardo A.(2012). *Transporte urbano y movilidad en los países en desarrollo: reflexiones y propuestas*. San Pablo: Instituto Movimiento.
- Vuchic, V. L. (1999). *Transportation for Livable Cities*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University.