

LA INCORPORACIÓN DE LA MOVILIDAD EN LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y GESTIÓN EN LA AGENDA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. CASO PUERTO LA PLATA Y ÁREAS URBANO PORTUARIAS

Arq. María Aversa

LINTA -Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, CICPBA -
Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.
mma_arq@yahoo.com.ar

RESUMEN

El trabajo se inserta en el proyecto de investigación *“Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires”*¹, el mismo permite revisar estrategias para el ordenamiento territorial a través de los instrumentos de planificación en el marco de las políticas públicas, en relación con la agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

El objetivo es analizar la incorporación de la variable movilidad en los instrumentos de intervención y gestión como tema emergente y estratégico en el ordenamiento de las áreas urbano-portuarias y la vinculación de los puertos en la infraestructura regional. El caso de análisis es Puerto La Plata (en adelante PLP) y sus áreas urbanas portuarias circundantes (Berisso, Ensenada y La Plata).

En la escala regional PLP es una infraestructura articuladora de áreas urbanas y productivas de alto valor patrimonial -natural y cultural- por la inserción territorial en que se halla. Sin embargo, su inserción asume la problemática de la accesibilidad y conectividad en la movilidad urbana y portuaria -común en todos los puertos urbanos-metropolitanos- afectando el potencial desarrollo regional y la vinculación local con los entornos urbanos.

La metodología adoptada -en línea con la del proyecto marco- parte del análisis de casos con técnicas cualitativas, incluye la revisión de antecedentes y el análisis de instrumentos vigentes que involucran a los partidos y PLP.

CONCEPTOS CLAVES: Instrumentos de gestión; Áreas urbano-portuarias; Movilidad local y regional.

1- INTRODUCCIÓN

Es reconocida la importancia que mantienen las infraestructuras portuarias con sus territorios locales y regionales. Desde siempre han conformado estructuras técnicas, sociales y económicas que revitalizan los entornos urbanos y metropolitanos. Al mismo tiempo son instalaciones de gran magnitud muy discutidas, esencialmente cuando están insertas en áreas urbanas, con gran concentración de población.

En el transcurso de la historia los puertos han modificado la configuración territorial, acercándose y distanciándose de las áreas urbanas, con mayor o menor relación con

¹ Proyecto de fortalecimiento de centros CIC 2017-2018, LINTA (Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente), Director: Investigador Arq. Alfredo Conti.

ella. El avance tecnológico aplicado a la industria naviera ha conducido a los puertos a adaptarse a buques de gran porte que inciden directamente sobre los territorios. Las reestructuraciones de los puertos –para adaptarse a las demandas de la industria, el mercado y la sociedad- se manifiestan sobre el ordenamiento de sus territorios.

Domínguez Roca (2006, pág. 6) denomina *“proceso de reestructuración portuaria al conjunto de acciones, actividades y procesos que tienen como resultado un cambio significativo en la estructura física, funcional y/o social de un puerto. Estos procesos se desencadenan como consecuencia directa o indirecta de transformaciones tecnológicas, económicas e institucionales y pueden incluir cambios en la configuración territorial del puerto, en el uso de los espacios e infraestructuras portuarias y en las formas de propiedad, tenencia, explotación, gestión y administración de esos espacios e infraestructuras”*.

Las reestructuraciones involucran variables heterogéneas, las transformaciones de los territorios portuarios impactan sobre los usos del suelo, la movilidad, la logística, la relación con la ciudad, entre otras variables. En este aspecto, para este escrito, interesa el análisis de la movilidad y la logística como variables de análisis desde la planificación como política pública. En ese marco, los instrumentos de intervención y gestión disponibles permiten revisar de qué forma ha sido contemplada la misma y en qué medida conforma parte de la planificación territorial interjurisdiccional.

El instrumento vigente que involucra a PLP es el Plan Regulador (CGPLP, 2000), el cual se analiza con esta perspectiva, antes mencionada. Asimismo, se describen brevemente algunos antecedentes regionales y locales pertinentes para comprender la movilidad como componente sistémica dentro de la planificación territorial, como ejemplo se mencionan el “Plan Regulador Conjunto de los partidos de La Plata y Ensenada” (1977), el “Plan Estratégico de Desarrollo Regional. Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata, Magdalena y Punto Indio” como instrumentos de planificación regional de dos períodos bien diferenciados.

PLP tiene un impacto micro y macro regional, el nodo portuario reúne las tres jurisdicciones del Gran La Plata (Berisso, Ensenada y La Plata) conformando un clúster portuario industrial conjuntamente con la destilería YPF desde hace un siglo, al mismo tiempo -en las últimas tres décadas- se corresponde con un hinterland mayor en la Región Metropolitana de Buenos Aires con sus pares Dock Sud, Puerto de Buenos Aires y Zarate-Campana, también conformando un paisaje costero-productivo metropolitano en un corredor vial de gran extensión.

Este contexto equivale a reconocer algunas problemáticas –comunes a todos los puertos urbanos- en torno a la movilidad y la logística. Es sabido que en la actualidad la accesibilidad terrestre –carretera y ferrovial- es compleja y eso se traduce en una operativa muy restrictiva en cuanto a desarrollo futuro e integración de actividades.

La revisión de instrumentos –antecedentes y vigentes- permite inferir la relevancia de un tema emergente que incluye al transporte, el tránsito, las infraestructuras y los flujos de bienes, personas y servicios, que implica un concepto más amplio sintetizado en la “movilidad”, incluyendo en esto los diferentes modos y medios de transporte como una totalidad sistémica.

2- BREVE MARCO DE REFERENCIA

Es redundante decir que PLP surgió vinculado a la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, decidida en virtud del puerto natural que poseía, en el año 1882. En ese período se decidió construir científicamente el puerto (1883-1891)². Registrando diversas etapas en su dinámica económica-productiva, desde el reconocimiento de la Caleta de la Ensenada (puerto natural) hasta la actualidad, PLP mantiene un impacto en las escalas locales y regionales.

Desde la dimensión física PLP conserva una posición privilegiada en la red del sistema de transporte argentino. Se ubica frente a la Vía Navegable Troncal del Río de la Plata al Océano y a la Hidrovía Paraguay-Paraná. La cercanía con la Capital Federal, y las conexiones carreteras con el norte de la provincia y el centro del país le confiere una potencialidad para absorber tráficos de cargas emergentes del Mercosur, dentro del nodo metropolitano, aun con el déficit de accesibilidad reconocido que se explicitaran seguidamente.

En el transcurso de la historia PLP atravesó diversos momentos de auge y estancamiento: *“Hasta 1925, y con la nacionalización de PLP (1904), sirvió a la instalación de la industria frigorífica (1902-1920) y la Destilería de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1925). Entre 1925-1957 hubo una diversificación productiva y consolidación industrial. Se creó AFNE (Astilleros y Fabricas Navales del Estado) y decayó la industria frigorífica. Entre 1957-1970 se crearon los partidos de Ensenada y Berisso (1957) y consecuentemente desmembró el territorio de la Región Capital”* (Aversa, 2017:25).

En la década del '90, se originó el cambio jurídico-administrativo a partir de la Ley de Puertos N° 24.093 que transfirió la jurisdicción a las respectivas provincias, en el marco de un proceso de descentralización, desregulación y privatización portuaria. Contexto que dio lugar a La creación del Consorcio de Gestión Puerto La Plata (CGPLP) en 1999, quien administra, desde entonces, PLP; el CGPLP elaboró las bases para el plan director (futuro plan regulador) promotor de líneas a futuro que contemplara la alternativa de desarrollo y crecimiento de un puerto multipropósito. Entre otras cosas contemplaba construir terminales polivalentes en las cabeceras de Berisso y Ensenada (Bases del Plan Director y Zonificación Portuaria, 2000).

A partir del 2001, la crisis provocó la desaceleración de la inversión de capitales privados, y sumado a esto, la caída de las importaciones de productos manufacturados y el freno en las exportaciones repercutieron en la falta de interés del sector privado. En el período 2005 – 2010 se redefinieron los objetivos buscando resultados y la viabilidad de los contenidos del Plan Director, determinando las posibilidades vinculadas a la actividad portuaria, dentro de otro escenario político, económico y social de la Nación.

En ese contexto se licitó la construcción (y posterior inauguración) de la terminal de contenedores en la cabecera de Berisso en el año 2010 (sector del antiguo frigorífico Armour). Situación que condujo a reflexionar sobre las infraestructuras de conectividad y accesibilidad que había que afrontar para sostener una actividad que se suponía incipiente.

Sin embargo, el desarrollo requiere algo más que inversiones, requiere planificación a mediano y largo plazo para que el potencial de una infraestructura y una actividad

²Se define construcción científica a la transformación artificial que sufre un puerto natural, es decir al conjunto de instalaciones e infraestructura propicias para su funcionamiento que no existían previamente (muelles, dársenas, canales, etc.).

económica productiva realmente prosperen. Como se observará seguidamente PLP y la terminal de contenedores enfrentan algunas complejidades respecto de la movilidad local y regional, sumada a las cuestiones urbanas con cierto retraso en materia de planificación y gestión del territorio en general y del transporte en particular.

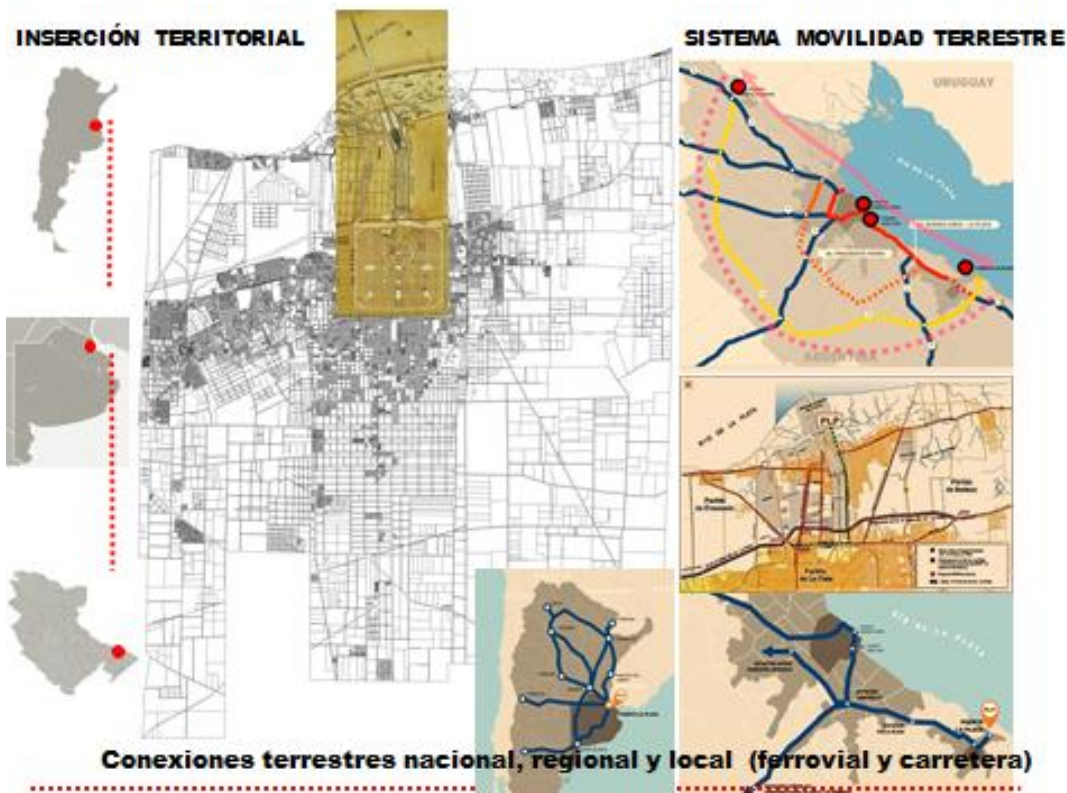


Figura 1: Inserción territorial de PLP y sistema de movilidad local-regional

Fuente: Elaboración propia en base a CGPLP

3- LA MOVILIDAD EN EL ORDENAMIENTO DE LAS ÁREAS URBANO PORTUARIAS

La espacialización de las actividades económico-productivas es determinada y determina la “centralidad” de una ciudad en los contextos locales y regionales en que se inserta, independientemente de su tamaño y densidad poblacional. Sin embargo, es sustancial para que las actividades se espacialicen y desarrollen, la articulación con otras actividades, regiones productivas, infraestructuras y nodos urbanos, articulación que se produce a través de las infraestructuras de transporte en todos sus modos (aéreo, marítimo, terrestre) y en la gestión de todas estas –y otras- componentes que hacen al desarrollo integral del territorio.

La movilidad es un concepto amplio que involucra el transporte, el tránsito y las personas actuando en conjunto cuyo soporte es la infraestructura. Las infraestructuras de comunicación son las que estructuran el territorio, impulsan el crecimiento de las áreas urbanizadas, estimulan la plusvalía de espacios depreciados, y acercan las fronteras de las ciudades. Son en definitiva el sostén de la movilidad, cada vez más relevantes en el derecho de conexión y transporte de personas, bienes y servicios. En palabras de Herce Vallejo (2013, pág. 14) *“las infraestructuras son el soporte fijo de la economía de una región, como sector de inversión generador de empleo e innovación y como condicionante de su desarrollo”*.

En la economía actual, los transportes son un factor relevante desde el punto de vista funcional, por tanto, donde el transporte no existe o la infraestructura es deficitaria la actividad económica se reduce. Por el contrario, con el desarrollo de los medios de transportes, se valorizan los recursos naturales y las manufacturas, siendo la función principal la integración y conectividad de personas y bienes. Estableciendo, a su vez, una comunicación entre diversos grupos sociales y culturales.

3.1. La movilidad urbana y portuaria: Problemática de accesibilidad y conectividad

En términos generales, es sabido que la movilidad es un tema discutido con cierta emergencia en las últimas décadas. Anteriormente era un tema que solo incluía al transporte y las infraestructuras desde las disciplinas técnicas. Especialmente en la ingeniería del transporte, enfocado principalmente en resolver el soporte físico, para obtener menores tiempos con mayores velocidades en todos los medios y modos de transporte motorizados.

La movilidad no excluye al modo de transporte no motorizado, peatones y ciclistas forman parte de ella, Ese paradigma está en crisis, Herce Vallejos (2013, pág. 14) plantea que *“el discurso de la producción constante de nuevas infraestructuras y no de la gestión más racional de las existentes, es claramente falaz porque, en el extremo, es imposible, y no conveniente la creación de un territorio isótropo y homogéneo”*. Se asiste en la actualidad a un concepto de movilidad que integra la dimensión socio cultural, aboliendo la creencia que son las infraestructuras las que resolverán los problemas de movilidad en las ciudades.

Según Gutiérrez (2012, pág. 63) el concepto de la movilidad *“se instala progresivamente como paradigma vinculado al advenimiento de las nuevas tecnologías y el fin de la sociedad industrial, en conexión con los cambios en la morfología y estructura urbana. En términos prospectivos, se instala vinculado al modelo de desarrollo urbano, un integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental.”* Se advierte un cambio en el pensamiento sobre la movilidad como concepto amplio e integrador, equivalente a los cambios producidos en el territorio y los modelos de producción.

El puerto se explica dentro del sistema de transporte, sus relaciones y alcances incluyen el análisis de los flujos, el tránsito y los desplazamientos generados por la actividad de forma directa e indirecta a la misma, que afectan la conectividad en el sistema multimodal de transporte que interviene en las cadenas logísticas complementarias a la actividad portuaria.

La carencia principal que se reconoce en la variable movilidad en relación al puerto está en línea con lo que sucede en las ciudades y las regiones metropolitanas. Existen variables asociadas a las problemáticas actuales que se pueden definir desde hace algunas décadas en la introducción del transporte privado que produjo la mayor transformación en la organización de las ciudades, la expansión y la dispersión en extensión, la intensificación del tránsito cada vez más dependiente del automóvil, al mismo tiempo que el transporte de cargas se volcó mayoritariamente al modo carretero por camión, compartiendo las vías terrestres con carriles no segregados, ni vías exclusivas.

El decaimiento relativo del ferrocarril y la infraestructura portuaria coexisten con el avance de la red vial. El camión y el ómnibus reemplazaron progresivamente el transporte por ferrocarril de cargas y de pasajeros respectivamente, concibiendo el

automóvil particular como medio de transporte urbano de alta significación, y llevando –junto a otros factores- al colapso de los grandes centros urbanos en sus áreas de acceso y convergencia de transporte público y privado, de cargas y pasajeros, tal cual se expresa en la RMBA.

A todo esto se debe añadir cierta desidia en las agendas públicas de los diversos organismos del estado en materia de planificación y ordenamiento territorial en general y del transporte en particular. Asimismo, agendas comunes interjurisdiccionales que aborden la multiescalaridad local, metropolitana y macro regional, si bien han existido intentos de creación de organismos que reúna el transporte en escala metropolitana (Agencia de transporte metropolitano³), con algunos avances significativos y otros delimitados.

En particular PLP no está ajeno a las cuestiones que atañen a la movilidad metropolitana general, pero de modo específico en la actualidad se reconoce su falencia en la accesibilidad y conectividad terrestre (carretera y ferroviaria) en la escala local y micro regional del Gran La Plata. En este contexto en el año 2015 se inauguró la terminal de contenedores TecPlata con fuerte inversión privada, con la última tecnología y grandes posibilidades de desarrollo y expansión que implica una fuente dinamizadora para la micro región; sin embargo, la terminal aún no ha podido operar, ya que hasta el momento, ningún cliente ha elegido posicionar su carga allí; en parte, debido a las razones mencionadas precedentemente.

4- DESCRIPCIÓN DE ANTECEDENTES DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La planificación territorial es un instrumento político del Estado para el ordenamiento del territorio. En este sentido el estado –a través de sus diversos organismos y entes descentralizados- asume el rol de la planificación con diversos instrumentos de intervención y gestión.

Los instrumentos son una dimensión de análisis importante, en tanto son mecanismo que impulsan los entes gubernamentales para alcanzar metas y, a su vez, permite agrupar diversas acciones que se impulsan para lograr los objetivos propuestos por las políticas. Desde el punto de vista metodológico los instrumentos son categorías ideales que permitan ordenar diferentes iniciativas que son puestas en marcha por los decisores. Cada categoría de instrumentos responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, su uso alternativo o simultáneo otorga claves de análisis para conocer estrategias reales de cada política (Velasco, 2007).

En coincidencia con la autora, para este escrito se propone un análisis de contenido y de evaluación de dos antecedentes de escala regional de dos períodos diferentes, y en lo específico se toma el Plan Regulador de PLP como instrumento vigente para la conducción del puerto.

4.1. Antecedentes fundacionales

Se podría rastrear como antecedentes de ordenamiento del territorio las etapas de planificación fundacional de la ciudad de La Plata (1882), aunque la palabra movilidad como concepto no existía en los debates, las decisiones sobre el trazado y la subdivisión del suelo se expresa en apertura de las calles, avenidas, rutas y el recorrido del ferrocarril, conformando una estructura articulada de ciudad-territorio, con las localidades que la integran, los pueblos, regiones urbanas y áreas rurales vecinas.

³ Creada en el año 2012, nuevamente impulsada por la Provincia de Buenos Aires en el año 2016.

En este sentido la fundación de la ciudad de La Plata fue ordenada según un criterio territorial, de conexiones entre áreas urbanas y rurales y grandes infraestructuras y equipamientos. Las conexiones con la provincia de Buenos Aires y las localidades de Berisso y Ensenada que por entonces conformaban el partido homónimo⁴, conjuntamente a PLP, uniendo las áreas productivas del cordón frutihortícola, el aeropuerto, el puerto y diferentes estaciones de las localidades con el trazado de la estructura ferroviaria.

Cualquier plano que se analice de la época en la escala territorial demuestra la preeminencia de las redes de comunicación. El ferrocarril y las múltiples estaciones de tren que unían todo el territorio demuestran el interés en la conectividad. El tranvía, la prolongación de algunas avenidas y el propio trazado del casco de la ciudad de La Plata indican la visión de la época sobre la potencialidad de las infraestructuras para la movilidad, conectividad y accesibilidad en una visión amplia que excedía la trayectoria de la escala local.

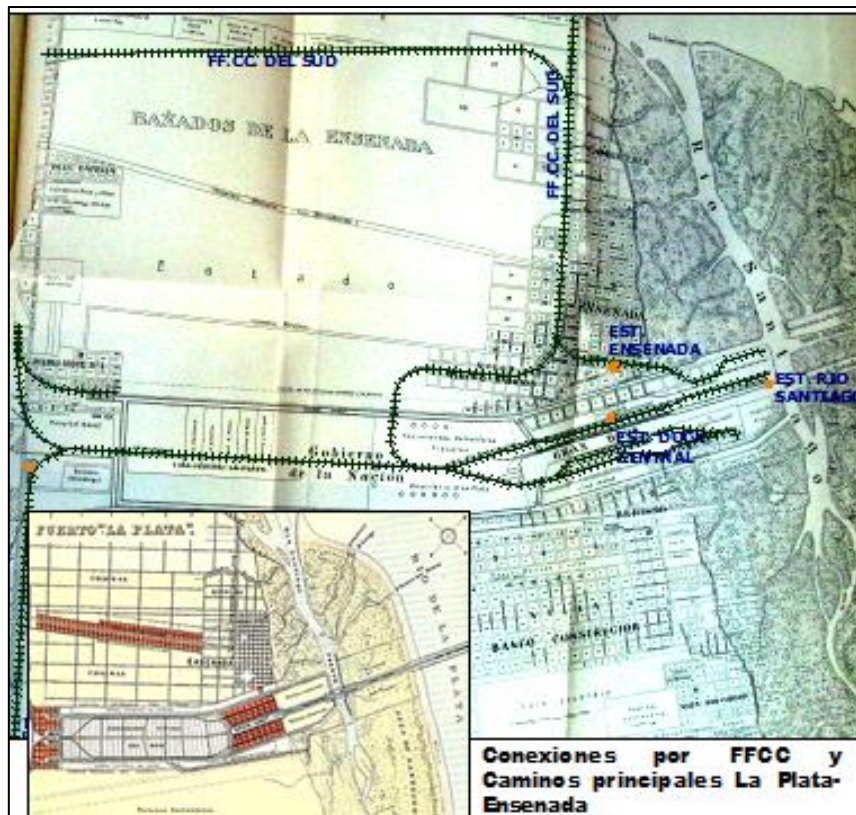


Figura 2: Puerto La Plata. Proyecto y Ejecución. Recorrido del FF.CC. Desde Ciudad de La Plata hasta Ensenada y Puerto

Fuente: Litografía color en Coni. 1885 y reelaboración propia sobre Expedientes en MIPBA, 1905.

4.2. Antecedente del Siglo XX en la escala regional

Otro antecedente regional de mediados del siglo XX, lo constituye el “Plan Regulador Conjunto de los partidos de La Plata y Ensenada”; el mismo tiene una visión de escala regional con el planteo de una estructura que integra el territorio en sus tres partidos y

⁴ La Plata, Berisso, Ensenada formaban el partido de La Plata hasta 1957, año en que se crearon los partidos fragmentando jurídicamente la región).

hacia el interior de la provincia y los partidos vecinos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El “Plan Regulador Conjunto de los Partidos de La Plata y Ensenada” del año 1960, incorporaba dentro de sus premisas el 4° ítem *“circulación: definición y dimensionamiento del plan de acceso, ya sea vial, ferroviario, portuario o aéreo. Creación de la red vial de fluencia constante y de tránsito discriminado; clasificación del tránsito de carga y del estacionamiento. Utilización de la red vial como continuidad de verdes”* (Grupo URBIS, 1960:23).

Dentro del estudio preliminar para el plan se establecieron programas de sectores específicos en el cual se destaca el de “servicios portuarios, ferroviarios y viales” integrando diferentes dimensiones (legales, económicos, administrativos y funcionales).

La estructuración física integrando los tres partidos, da cuenta de la articulación regional y las potencialidades puestas en las conectividades terrestres locales, regionales y hacia la provincia de Buenos Aires.

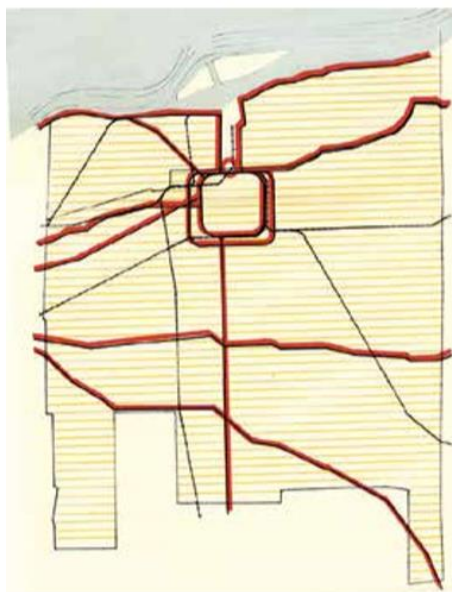


Figura 3: Conectividad regional

Fuente: Plan Regulador Conjunto de los partidos de La Plata y Ensenada

4.3. Instrumento regional vigente

Un instrumento regional actual que se analizó, en vinculación a los temas aquí expresados, es el “Plan Estratégico de Desarrollo Regional” que involucra a la Región Capital (en este plan considera a los partidos de La Plata, Berisso, Brandsen, Ensenada, Magdalena y Punto Indio); que además, surgió de un convenio entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la Dirección de Asuntos Municipales dependiente de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de La Plata (en adelante DAM-UNLP) iniciado en el período 2010-2011, que involucra la movilidad a escala regional.

El plan promueve un desarrollo integral regional, con metas hacia el 2020. Cuyo objetivo principal es *“Reposicionar la Región Capital como centro de atracción político-administrativa y de difusión de sus actividades sociales y culturales al conjunto del territorio provincial; e implementar una gestión institucional regional participativa, solidaria e integrada, cohesionando valores, intereses y voluntades de las jurisdicciones municipales”* (DAM-UNLP, 2011:6).

En relación a la movilidad, promueve en algunos lineamientos, programas y proyectos cuestiones que implican el desarrollo, la integración y la gestión de un territorio extenso donde las infraestructuras se presumen relevantes para alcanzar el objetivo, mencionado previamente. En estas líneas estratégicas aparece la cuestión del puerto y la necesidad de los servicios logísticos.



Figura 4: Síntesis de principales líneas estratégicas
 Fuente: Elaboración propia

Se entiende el cometido del plan en relación a integrar económicamente la región ampliada a partidos cercanos fundamentales para el reconocimiento de un área extendida, que requiere la articulación de infraestructuras con propuestas de ordenamiento territorial y desarrollo económico.

5. PLAN REGULADOR PUERTO LA PLATA

El plan regulador del puerto fue elaborado en el año 2000, dentro del CGPLP. En sus bases para el plan de zonificación portuaria y líneas directrices se advierten problemáticas y ventajas de modo general en un diagnóstico preliminar; sin embargo no hay profundidad en los temas que afectan la movilidad; si bien se mencionan las carencias en materia de infraestructura terrestre (esencialmente carretera y ferroviaria).

El plan se estructuró en etapas, las que contemplan plazos de acción (cuatro etapas) permitiendo establecer prioridades en la agenda de la reciente administración en aquel período. El plan, a su vez, se organizó en tres ejes estratégicos: Territoriales, Ordenamiento portuario, Régimen de explotación.

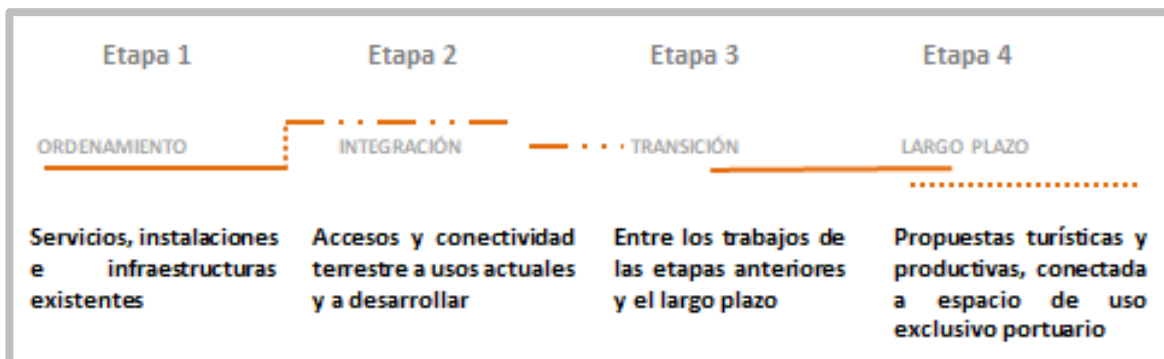


Figura 5: Síntesis de las etapas del plan

Fuente: Elaboración propia

5.1. Estado de situación previo al plan sobre la movilidad

El diagnóstico realizado por el CGPLP se enfocó en el reconocimiento de las infraestructuras para la movilidad, advirtiendo las deficiencias y restricciones. El reconocimiento y relevamiento diferenció la jurisdicción de pertenencia (municipal, provincial y nacional) y el estado en que se hallaban al momento de elaboración de dicho análisis (año 2000), la vialidad carretera y ferroviaria.

En uno de sus puntos el plan destaca las condiciones de operatividad, y en este sentido identifica las siguientes restricciones en lo relativo a la movilidad en general y a las infraestructuras para la movilidad en particular:

- Los sistema de acceso para tránsito pesado a los sectores operables y la Zona Franca es muy malo, conflictivos, atraviesan zonas urbanizadas, etc.
- Mal estado, deterioro y obsolescencia de las instalaciones existentes. (CGPLP. Tomo I, 2000:85)

El puerto tiene vinculaciones terrestres en la escala local, provincial y nacional, e interconexiones que lo vinculan con el interior del país. Se destacaron, en el reconocimiento, las siguientes rutas:

ESCALA	RUTAS - AVENIDAS	CONEXIONES
LOCAL-MICRO REGIONAL	Av. del Petróleo Argentino	La Plata con Berisso
	Calle Corrientes	La Plata con Ensenada (confluyen en Avenida Cestino (RNN°215))
	Calle Ortiz de Rosas	La Plata con Ensenada(confluyen en Avenida Cestino (RNN°215))
	Autopista Buenos Aires – La Plata	Buenos Aires – La Plata y otras autopistas y rutas (RPN° 2)
PROVINCIAL	RPN° 10	Av. del Petróleo Argentino, Berisso - Empalme N° 36

	RPN° 13	Camino Blanco, Ensenada - Melchor Romero
NACIONAL	RNN° 215	Avenida Cestino - Calle 43, Ensenada - San Miguel del Monte

Figura 6: Propuestas de infraestructuras

Fuente: Elaboración propia en base a Plan director CGPLP, Tomo I, 2000

Además se relevaron interconexiones al interior de la provincia y del país, al momento se destacaban RNN° 1 (Camino General Belgrano) La Plata - Capital Federal; RPN° 36 La Plata - Capital Federal; RPN° 11 Punta Lara -La Plata- Magdalena; RPN° 14 (Camino Centenario) La Plata - Empalme Ruta N° 205.

En aquella oportunidad, las vías carreteras tenían un estado regular, pavimentadas, algunas en buen estado con señalización horizontal y vertical, otras en estado deficiente sin mantenimiento, iluminación, banquetas y demarcaciones.

En cuanto al ferrocarril, en el momento que tomó posesión el CGPLP existían dos ramales que accedían al puerto, uno perteneciente al Ex Ferrocarril Belgrano (trocha angosta) y el otro al Ex Ferrocarril Roca (trocha ancha). *“El ex Ferrocarril Belgrano concentraba tráfico de cargas hacia la zona industrial aledaña al Puerto en el rubro petróleo y derivados. [...] El ex Ferrocarril Roca [...] permite fácil conexión con las redes ferroviarias restantes que conectan así al Puerto La Plata con puntos del país según los detalles siguientes conexiones: N.C.A. (Centro y Norte del país), FEPSA (Zona Oeste), B.A.P (Cuyo y Centro), Ferrosur Roca (Zona Sur) y Ferrocarril Mesopotámico (Mesopotamia)”* (CGPLP -Tomo I, 2000:72).

En el transporte aéreo, se destacaba la presencia –en desuso- del aeropuerto La Plata, como un potencial a desarrollar, cuya oportunidad de recuperación traería para la región múltiples beneficios, no solo en el transporte de pasajeros, sino en la posibilidad de transportar cargas perecederas, como la exportación de la producción flori-frutihortícola, predominante en el cinturón periurbano platense.

5.2. Propuestas de intervención del CGPLP

Si bien el plan director del puerto tiene prácticamente dos décadas, es necesario rastrear las propuestas de intervención a nivel de la movilidad, y revisar en la actualidad cuáles son sus problemáticas principales. En este sentido, el plan planteaba cuatro etapas *“la primera etapa corresponde al corto plazo (1 a 2 años), la segunda al mediano (4 a 6 años), la tercera se ubica entre el mediano y el largo (10 a 15 años) y la última en el largo plazo (20 a 25 años)”* (CGPLP, 2000:3). Ver figura 5.

En la primera etapa de corto plazo, se planteó el mejoramiento de los servicios, instalaciones e infraestructuras existentes. Dentro de esta etapa se promovió el **ordenamiento** de los espacios operativos, y dentro de las infraestructuras se propuso una nueva conexión ferroviaria con la Zona Franca; y la construcción de un nuevo acceso a la terminal de Repsol YPF (lado Ensenada) por la calle España con independencia del actual acceso por el sitio N° 9. Algunas de estas obras se incitaban a generarse a través de inversiones de otros organismos (Vialidad Provincial, Dirección de Hidráulica, Zona Franca).

La segunda etapa promovió la **integración** de los sitios operativos, para lo cual se propuso adecuar accesos y conectividades terrestres entre sitios del puerto, Zona Franca y la posible nueva terminal.

La tercera etapa fue denominada de **transición** mientras se consolidaban los rellenos para la terminal y se profundizaban los trabajos de las etapas anteriores. Asimismo se planteaba *“en el área libre que corre paralela a las vías generales de acceso a puerto estinada como un área de reserva para el emplazamiento de la futura parrilla ferroviaria (de pocas vías y una gran longitud), en la medida que las exigencias operativas lo hagan necesario. En un principio, los movimientos ferroportuarios podrán ser atendidos desde la parrilla ferroviaria actual del Puerto. La futura playa deberá atender dos objetivos: centralizar las operaciones y maniobras del ámbito ferroportuario en una sola instalación ubicada en terrenos portuarios bajo jurisdicción de la Delegación y proveer ramales de acceso independientes a todas las terminales, sectores operables y a la Zona Franca La Plata”* (CGPLP, 2000:7).

La cuarta etapa planteada a **largo plazo**, propone que todos los espacios portuarios sean destinados exclusivamente a usos e instalaciones portuarias. Se proponen *“accesos carreteros (con puentes) a las islas, que sirvan tanto para las Terminales como para el turismo que se desarrolle en las Islas”* (CGPLP,2000:8).

De estas cuatro etapas, se puede decir que las dos primeras se concretaron con bastante certeza según lo preveía el plan, mientras las dos últimas están a mitad de avance. Sobre la última etapa se debe mencionar que es un objetivo más lejano, que por el momento no ha sido concretado.

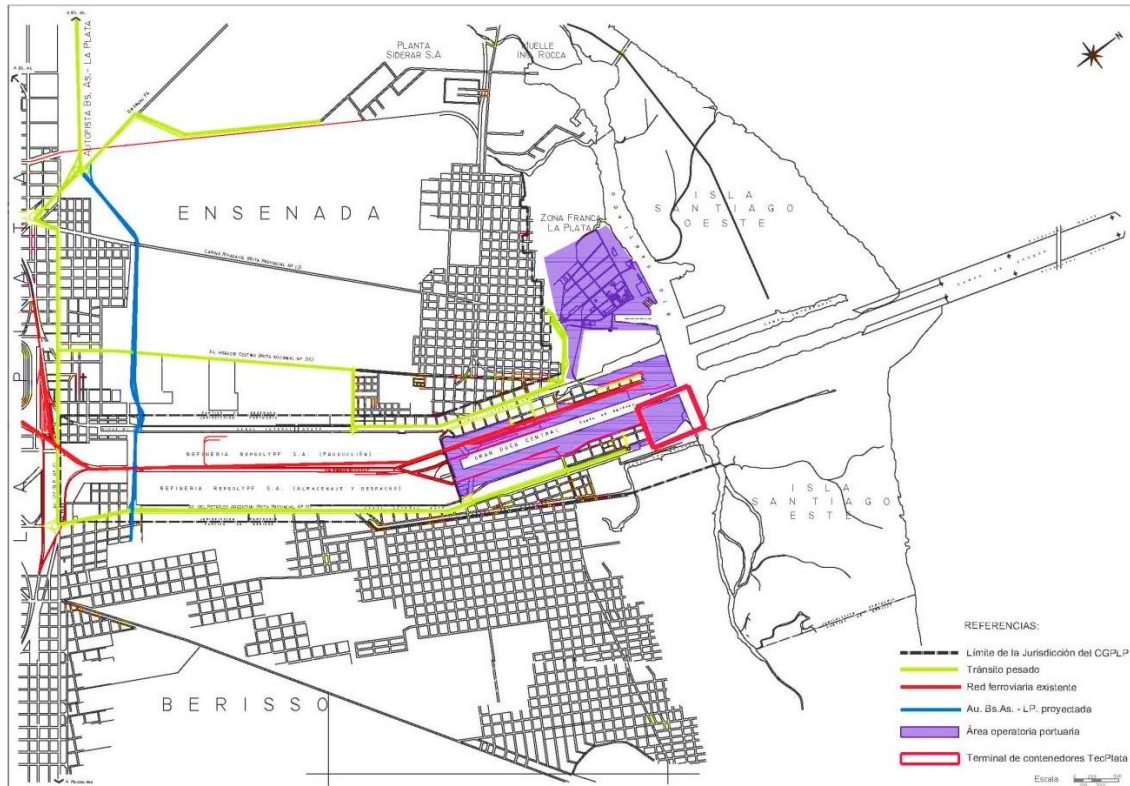


Figura 7: PLP y principales vías de conectividad terrestre en su entorno

Fuente: Elaboración propia

5.3. Condiciones de la movilidad en la actualidad

Actualmente el puerto se encuentra con algunas problemáticas en relación a la infraestructura para la movilidad y el transporte de cargas, como ya se describió. En la escala regional, la urgencia reside en el completamiento de la Autopista Buenos Aires – La Plata hasta la Avenida 60 (Avenida del Petróleo), contemplando su continuidad hacia el sur de la región (posteriormente hasta ruta 11); la consolidación de la Ruta Provincial Nº 6, siendo el cuarto anillo de la RMBA de vinculación con el extremo norte portuario en Zárate-Campana; la construcción de la Avenida 90 o 630 que empalma la RPNº 6 con Berisso y accesos a PLP; adecuación de trazas y accesos ferroviarios (Aversa, 2017).

En la escala local se requieren obras de adecuación en el Camino Rivadavia, Avenida del Petróleo y RPNº Nº 215; Rotonda en Avenidas 122 y 52; definición del acceso desde Avenida 90 o 630 a PLP; además de las obras propias del puerto. En la escala urbana local, la preservación y recuperación de barrios históricos, consolidación de vías de circulación, la rehabilitación y la jerarquización de áreas urbanas en jurisdicción portuaria, requiere la readecuación de algunas vías de acceso.

Por otro lado, no se puede aislar la problemática de la movilidad portuaria de la urbana. Las vías son compartidas por el transporte de cargas y pasajeros, público y privado, lo que dificulta el tránsito, sobre todo en horas picos y en áreas de convergencia de lugares educativos de salud y trabajo. En este sentido hay algunos sectores que se convierten en nodos conflictivos.

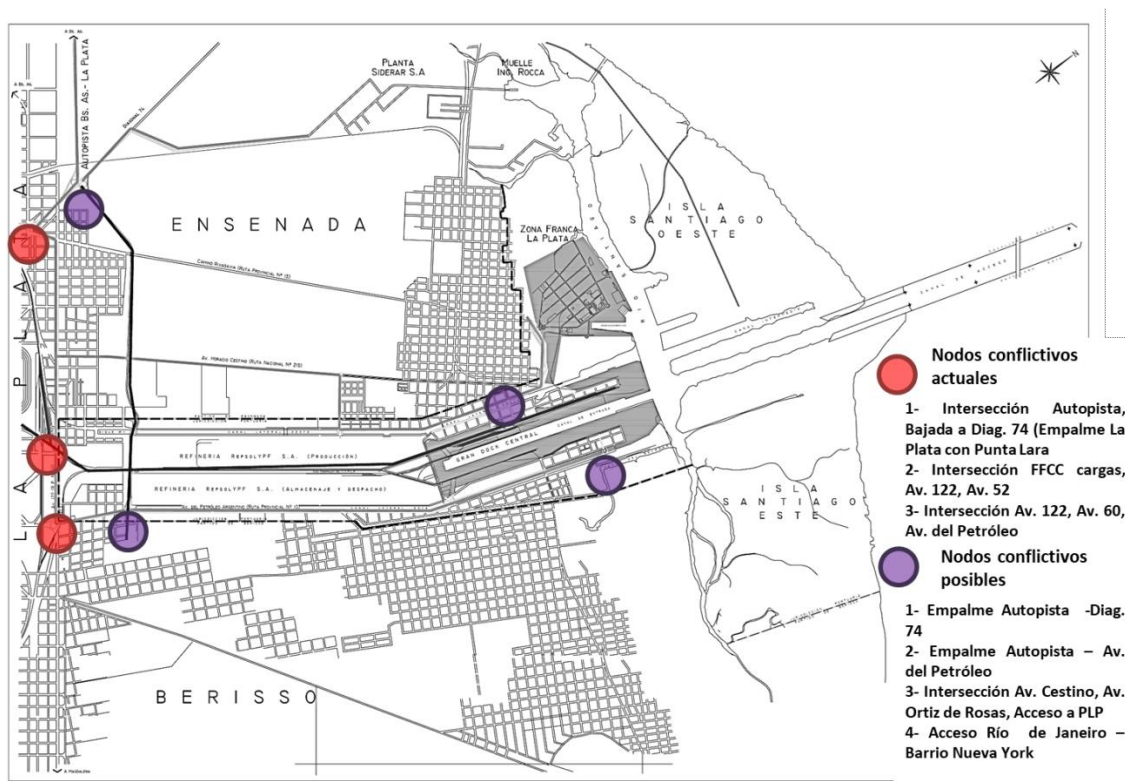


Figura 8: Nodos conflictivos de movilidad urbano-portuaria

Fuente: Elaboración propia

Los nodos conflictivos se ocasionan por varios factores heterogéneos, que al mismo tiempo pueden ocasionar otro tipo de tensiones entre actores diversos, sobre los usos del suelo, el valor inmobiliario de la tierra, las preocupaciones ambientales y

paisajísticas, la reconversión normativas, entre otras, que pueden disparar mayor complejidad sobre los proyectos que estén en cartera alrededor de estos temas, que se pueden canalizar como externalidades positivas y negativas según intereses e impactos divergentes.

6- REFLEXIONES FINALES

Lo que se ha observado en la descripción breve de algunos antecedentes de diversas épocas, es que en la escala regional la accesibilidad y conexiones siempre fue un tema de preocupación, al menos desde el concepto tradicional de la ingeniería del transporte, enfocado en las infraestructuras principalmente.

Sin embargo, hasta el momento –según la revisión de los instrumentos aquí presentados- la movilidad en términos conceptuales como se la concibe en la actualidad no se hace presente. Aparecen las preocupaciones en torno a los conflictos que se ocasionan a partir de la carencia y obsolescencia de ciertas vías carreteras, el déficit de inversiones para creación de nuevas vías y mantenimiento de las existentes y los nudos de congestión de tránsito en algunas áreas problemáticas.

Respecto del plan regulador, el énfasis se pone en la vinculación de conectividades interescales y accesibilidad a zonas portuarias; no obstante, no hay una convergencia de planificación de movilidad que contemple el tránsito segregado, vías exclusivas, horarios definidos para las cargas, alternativas para transporte pesado de cargas y pasajeros, entre otras.

Por otro lado se evidencia que desde el Estado en el marco de la planificación no hay respuestas, sino más bien debates en torno a los conflictos subyacentes que se acarrearán por décadas y se manifiestan cada vez con mayor impacto. Por solo mencionar algunos conflictos vinculados a las externalidades negativas de la no planificación, están los de congestión de vías principales en horarios picos, los accidentes de tránsito, el ruido y la contaminación ambiental.

En la actualidad la terminal de contenedores es una infraestructura que promete dinamizar la región, es indiscutible su potencialidad para la escala local y regional y la conformación de un hinterland común portuario metropolitano, pero no será hasta que no se terminen las obras –iniciadas, proyectadas y a planificar- de conexión, accesos, mejoramientos y gestión de las actuales que se explicita tal fortaleza.

Como se mencionó la movilidad es un concepto polisémico, multidimensional y holístico, por lo tanto sistémico, que se debe considerar como parte integrante de otras variables del ordenamiento territorial, pero esencialmente es un factor determinado por la eficacia de la gestión. La posibilidad de contar con un organismo que centralice todas estas cuestiones podría mejorar y efectivizar las ideas conducentes en materia de políticas al respecto, desde una agencia metropolitana, un ente coordinador, un co-gobierno u otros que recuperen las demandas, limitaciones y propuestas conjuntas.

Finalmente, el tema de la movilidad portuaria no es un segmento aislado de la movilidad en general, pero requiere una coordinación entre las jurisdicciones involucradas (municipios, provincia, nación), los actores públicos y privados y la participación de la sociedad en temas que involucran la dimensión económica, social, cultural y ambiental. Se requiere de políticas públicas de escala regional de largo plazo que contemple dentro de los instrumentos de intervención y gestión un marco amplio de gobernanza en el tema de la movilidad, en la medida que se fomente el desarrollo portuario, aeroportuario, productivo e industrial.

Los beneficios que ofrecen los instrumentos de planificación como procesos de anticipación para el bien común se basan en la formulación de problemas y las respuestas a los mismos contemplando etapas, actores, financiamientos, recursos, impactos, lo que no siempre se refleja integradamente. Desde la apertura o cierre de una carretera o un ramal ferroviario hasta la instalación de un equipamiento puede beneficiar y perjudicar a diferentes poblaciones porque nada de lo que sucede en el territorio es inocuo, sin embargo, si está contemplado en el marco de un sistema de planificación las advertencias están previstas, haciendo el circuito de las políticas públicas más eficiente en la capacidades que ofrece el estado.

BIBLIOGRAFÍA

Aversa, M. (2017) Políticas Regionales. Transformaciones portuarias en el Gran La Plata. Revista 47 al fondo "Políticas Publicas en la ciudad y la región". Número 21, Año 18. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UNLP. Área Editorial FAU-UNLP. Pp. 24-29.

CGPLP Consorcio de Gestión Puerto La Plata (2000) Plan Regulador del Puerto La Plata. Tomo I y II. Gerencia Técnica.

DAM-UNLP Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata (2011) Plan Estratégico de Desarrollo Regional: Berisso, Ensenada, La Plata, Magdalena y Punta Indio. Convenio Agencia Nacional de Seguridad Vial – Universidad Nacional de La Plata Dirección de Asuntos Municipales - Secretaría de Relaciones Institucionales - Universidad Nacional de La Plata.

Domínguez Roca, L. (18 de 1 de 2006) Contenedores y Turistas: Reflexiones Sobre La Relación Entre Ciudad y Puerto a Inicios del Siglo XXI. *Geografía, Espacio y Sociedad*, 1(1).

Grupo URBIS (1960) "Plan Regulador Conjunto de los Partidos de La Plata y Ensenada". Dirección de impresiones y publicaciones de la Municipalidad de La Plata.

Grupo URBIS (1960) "Informe Urbanístico Preliminar del Plan Regulador Conjunto de los Partidos de La Plata y Ensenada" (1960). Dirección de impresiones y publicaciones de la Municipalidad de La Plata.

Gutiérrez, A. (2012) ¿Qué es la Movilidad? Elementos para (re) Construir las Definiciones básicas del campo del transporte. *Revista Bitacora*(2), 61 - 74.

Herce Vallejos, M. y. (2013) *El Espacio de la Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

MIPBA Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (1905) Departamento de Geodesia.

Velasco González, M. (2007) Distinto instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Congreso de Ciencias Política y de la Administración. Madrid.