

La infraestructura como elemento de la reproducción de la estructura económica en la periferia de un país periférico. El caso de la Autopista Juan Domingo Perón

Patricio Narodowski

Departamento de Geografía y de Economía y CIG de la UNLP-

p.narodowski@gmail.com

Congreso Estudios Urbanos UNGS- agosto 2011

Resumen

El trabajo consiste en un análisis del proceso de decisión de la construcción de la AU Perón y específicamente la relación contradictoria entre los objetivos y la evaluación de impacto de la totalidad de la obra abordada a escala provincial, por un lado; y, por el otro los objetivos y el impacto de una de las trazas, en la escala local: el tramo IV, que involucra el Parque Pereyra y la ciudad de Villa Elisa, La Plata. El proyecto ha generado el rechazo de diversos actores que, debido a la movilización y a los reclamos institucionales y judiciales han logrado parar el inicio de la obra.

Para realizar el abordaje primer se expone un enfoque que trata de demostrar que en las periferias, la infraestructura valida las necesidades de los intereses dominantes en la escala superior, dejando subalternos otros proyectos. En el enfoque se define un modo de estudiar a los actores de este entramado.

Luego, se expone sucintamente el Proyecto de la AU Perón, antecedentes, evolución y situación actual y se trata de mostrar que el proceso responde a la hipótesis descripta. Finalmente se valora la experiencia como una instancia de resistencia urbana pero se discute si la misma puede transformarse en un Proyecto de Desarrollo de la zona.

1. Introducción

El presente trabajo se propone realizar un análisis del proceso de decisión de la construcción de la AU Perón y específicamente la relación contradictoria entre los objetivos y la evaluación de impacto de la totalidad de la obra abordada a escala provincial, por un lado; y, por el otro los objetivos y el impacto de una de las trazas, en

la escala local: el tramo IV, que involucra el Parque Pereyra y la ciudad de Villa Elisa, La Plata. El proyecto ha generado el rechazo de diversos actores que, debido a la movilización y a los reclamos institucionales y judiciales han logrado parar el inicio de la obra.

La región bajo estudio interesa como parte de los progresos que se deben realizar para el Proyecto “Territorio, actividad industrial y mercado de trabajo. Estudio de casos en el Gran La Plata, IDIHCS-FAHCE-Universidad Nacional de La Plata”. Lo mismo sucede con la temática del Proyecto “Desarrollo local, innovación y desarrollo urbano en entornos metropolitanos”. Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación de España, en el que el autor participa.

El interés por la temática del impacto económico y ambiental así como la reacción de los actores en un contexto de periferia urbana surge de las discusiones mantenidas en el equipo de trabajo del Proyecto “Urbanismo privado y gestión del suelo sobre humedales de la cuenca baja del Río Luján” Programa de Incentivos a la Investigación. Centro de Investigaciones Geográficas- IDIHCS-FAHCE. Universidad Nacional de La Plata. Período Enero de 2011 - Diciembre de 2014. En función de estos intereses es que se ha seguido de cerca todo el proceso. Para completar el análisis se realizó un conjunto de entrevistas abiertas a actores claves, que deberá continuarse en una segunda etapa.

Según la hipótesis, en la escala provincial –encarnada por los técnicos del Ministerio de Infraestructura de la Provincia, por Vialidad nacional y provincial y por el Puerto de La Plata con todas las empresas vinculadas - se priorizan objetivos relativos a resolver los problemas de tránsito existentes. Estos problemas, en el enfoque de este documento, son consecuencia de la reproducción de una estructura económica que aun no pudo modificarse. También la autopista se fundamenta en una vaga idea de desarrollo.

En la escala local se ubican los guardiaparques y los amantes del Parque Pereyra, productores hortícolas de la zona y una clase media formada por comerciantes y profesionales que tiene objetivos de desarrollo específicos y que se ha mostrado muy activa, en oposición al proceso. El litigio muestra esas contradicciones entre los grupos dominantes en cada escala.

2. Estructura económica y sujeto en el GBA: el caso Villa Elisa, La Plata

Aporte de elementos teóricos para el análisis de la estructura económica y social del GBA

El enfoque, expuesto en Narodowski (2008) parte de la base de que la lógica de las áreas centrales de los países centrales, están regidas por procesos productivos post-industriales, los actores de ese tipo de modelos gozan de mayor autonomía. En las periferias del centro, como en otras partes del mundo, se realizan las actividades repetitivas del fordismo, con reglas del juego flexibles, pero con un Estado Benefactor aun presente. Por fuera de estas actividades, hay un neo-taylorismo encarnado por los sectores marginados, generalmente inmigrantes. Esta estructura genera una ciudad con aglomeraciones de diversa capacidad productiva y con distintos niveles de vida y por lo tanto, una nueva polarización. Institucionalmente, se superponen diversas respuestas colectivas: subsisten las viejas organizaciones (sindicatos, clubes, ONGs) y surgen otras, representativas de esa mayor autonomía, colectivos con actividades innovativas, originales, que reflejan la identidad cambiante de sus miembros, pro o contra-capitalistas, según la posición relativa de los sujetos y de su subjetividad.

En los países subdesarrollados este fenómeno, o la parte postfordista del mismo, es casi inexistente, más bien en estos países se ha sostenido el viejo modelo de acumulación, con adaptaciones de las situaciones locales a las nuevas reglas mundiales. Las reformas posteriores a los '90 no han podido corroer las viejas estructuras, aunque sí han permitido intervenir en la distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza. Y esto tiene su correlato espacial. Desde los '70 y con un nuevo auge en los '90, aumentan las actividades de servicios en las áreas centrales a costa de la des-industrialización y del traslado de la producción industrial a las periferias, los centros y algunos pocos nuevos subcentros, conservan el comando interno, pero las actividades, salvo excepciones, son las típicas de la terciarización temprana. La fractura urbana es aun más violenta que en la ciudad del centro.

La situación económica de La Plata y Villa Elisa

La Plata no escapa a la lógica mencionada. La ciudad observa un gran predominio del sector servicios, en general de calidad media o baja: fuerte influencia de la actividad del sector público, del sector inmobiliario y comercial y de los profesionales independientes.

Cuadro 1. La Plata y Pcia de Buenos Aires. Estructura Productiva comparada

Sector	La Plata		Pcia Bs As	
	Valor -miles de \$-	%	Valor -miles de \$-	%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	78.975	1,1%	9.542.740	7,7%
Pesca y serv conexos	94	0,0%	196.147	0,2%
Explotación de minas y canteras	163	0,0%	79.154	0,1%
Industria manufacturera	901.163	12,6%	40.083.506	32,2%
Electricidad, Gas y Agua	172.060	2,4%	3.022.583	2,4%
Construcción	150.017	2,1%	4.471.545	3,6%
Comercio al por mayor y menor, y reparaciones	696.018	9,7%	13.456.363	10,8%
Hoteles y restaurantes	64.350	0,9%	2.395.464	1,9%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	763.349	10,7%	13.194.268	10,6%
Intermediación financiera y otros serv. Financieros	181.655	2,5%	2.679.714	2,2%
Serv Inmobiliarios, empresariales y de alquiler	877.605	12,2%	17.324.181	13,9%
Adm pública, defensa y seg social obligatoria	1.684.551	23,5%	4.526.991	3,6%
Enseñanza	337.047	4,7%	4.445.429	3,6%
Serv Sociales y de Salud	327.003	4,6%	3.487.649	2,8%
Serv Comunitarios, sociales y personales n.c.p.	877.656	12,2%	4.158.990	3,3%
Serv. de hogares privados que contratan serv domést	54.526	0,8%	1.297.527	1,0%
Total	7.166.232	100,0%	124.362.250	100,0%

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas

Desde el punto de vista urbano, el partido de La Plata, observa una alta concentración poblacional en torno al casco (32% de la población –Censo 2001-), con una reducción de la densidad desde allí hacia los centros comunales más alejados. La población asentada en el casco urbano y los centros comunales de Gonnet, Ringuelet, City Bell, Villa Elisa y Tolosa, cuentan (en dicho orden) con un nivel de ingresos superior al observado en la media del Partido. En el otro extremo, los centros comunales de Abasto, Melchor Romero, El Peligro, Arturo Seguí y Etcheverry, concentran a la población de menores ingresos.

En el caso específico de Villa Elisa la situación es más equilibrada, allí reside el 3,5% de la población y se genera el 3,5% del ingreso del Partido de La Plata. Este centro comunal tiene un nivel de ingreso alto respecto al promedio del Partido, que proviene fundamentalmente del comercio (21%), cuenta con una buena infraestructura habitacional (79% de las casas son tipo A, sólo un 7% son tipo B y el 5% son casillas o ranchos) y presenta un bajo porcentaje de hogares con NBI (9% al Censo 2001 cuando en el Partido el indicador ascendía al 10%). De los centros con más altos niveles de ingreso es el que presenta menos infraestructura de agua y cloacas y calles no

pavimentadas. Villa Elisa está conectada al centro de La Plata por una línea de colectivos urbana, con periodicidad de 15' y que cubre la distancia en media hora. Por otro lado, el centro comunal aprovecha su ubicación –entre Buenos Aires y La Plata- y por eso pasan dos líneas de media distancia (sumamente congestionadas) que unen ambos puntos y el FFCC (en condiciones medio-bajas). Esta ubicación ha hecho que Villa Elisa funcione plenamente como ciudad-dormitorio de la clase media platense.

Estos indicadores de mayor heterogeneidad en Seguí, tienen su reflejo espacial, pero este análisis escapa a las posibilidades de este documento.

El entramado institucional

Tampoco el entramado institucional escapa a la lógica que hemos descripto para el GBA en otros textos (ver Narodowski, 2008 a y b). Ya se ha visto el escaso nivel de descentralización de los servicios, justamente el gobierno municipal se hace presente directamente con todos los temas que atiende: fundamentalmente la recolección de basura, la colocación de luminarias, el asfalto y el mantenimiento de las calles y las patrullas de control urbano y ambiental, todos con sede decisoria en el casco urbano. Las delegaciones de Villa Elisa y Arturo Seguí no tienen funciones específicas del presupuesto municipal y muy escaso presupuesto propio. Se dedican a recibir y transmitir reclamos y a algunas tareas de mantenimiento. Son una fuente de empleo para la política y tiene mala imagen para la mayor parte de los entrevistados. Hay una fuerte ausencia de gobierno en la zona.

La actividad de las delegaciones está fuertemente cruzada por los objetivos partidarios del intendente de turno y por eso a ella se oponen los locales partidarios de la oposición dentro y fuera del peronismo. Por último debe mencionarse que en esta zona ha habido diversos intentos vinculados a los movimientos sociales, hoy ausentes.

En lo que hace a la sociedad civil, en Villa Elisa-Centenario sobresale la Cámara de Comercio e Industria, formada por los comerciantes de la zona, con cierto reconocimiento de los habitantes pero con una presencia muy intermitente. Lo mismo sucede con el Cuartel de Bomberos de Villa Elisa, que fue un participante importante de la vida del centro pero que ahora ha perdido vigencia. La Municipalidad tiene presencia en

esta zona a través de la Casa de la Cultura, pero su actividad pasa prácticamente inadvertida. El que sí tiene mayor actividad es el centro Macá, en Barrio Dumont, un emprendimiento cultural que además suele tomar posición en temas ambientales y sociales. En este mismo barrio está creciendo la Sociedad de Fomento. También está muy activo el Club Deportivo Villa Elisa, sobre todo en Básquet y en una serie de deportes en cabeza de especialistas de la zona que alquilan el espacio. El club no tiene una vida social más allá del servicio que brinda.

Entre caminos, en la zona de Av Arana antes de llegar a Arturo Seguí y en este centro no hay instituciones activas. En el pasado tuvo gran actividad el Curuzú Cuatiá sobre el Cno Belgrano y también la Sociedad de Fomento de A. Seguí, hoy ambos inactivos. La que realiza algunas actividades y se mantiene viva para temas internos de la colectividad, es la Casa de Portugal, un desprendimiento del Curuzú.

La actividad que mayor participación popular genera es el fútbol infantil. Hay en total en ambos centros cuatro equipos, que aglutinan anualmente unos mil chicos. Salvo excepciones, no trascienden el objetivo deportivo incorporando otras tareas de importancia social, ni toman posición en cuestiones barriales.

En cuanto a los medios de comunicación de la zona, deben mencionarse la radio Keops y 5 webs específicas. Todos estos emprendimientos muestran estabilidad en el tiempo y cierto crecimiento, pero su influencia sigue siendo baja. El medio que mayor impacto tiene es una revista zonal en miniatura que, con la excusa de la publicidad de los comercios barriales, toma posición sobre los temas de Villa Elisa y Arturo Seguí. Propiedad de un periodista que vive entre caminos, este medio se ha constituido en una importante fuente de debates. La gente la espera y la lee. Su dueño al mismo tiempo ha estimulado diversas formas de participación popular con menor suerte.

3. El Proyecto de la AU Perón, antecedentes y fundamentos

El proyecto para la construcción de la Autopista Presidente Perón tiene innumerables antecedentes, incluso de la época de la fundación de la ciudad de La Plata. En la versión

actual de la DNV debía tener una extensión aproximada de 117 kilómetros, incluyendo la parte del Camino del Buen Ayre, que se debe ser reacondicionada. Su recorrido, por el que atravesaba a 15 municipios, debe unir el norte y el sur a la altura de un hipotético tercer anillo, desde el empalme del mencionado Camino de Buen Ayre y Acceso Oeste hasta el río en el municipio de La Plata., con un costo aproximado de dos mil millones de pesos. Está fundamentado estratégicamente en un documento provincial que se analiza a continuación.

El proyecto en los Lineamientos Estratégicos para la RMBA de la Subsecretaría de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2007)

Este documento es central porque es el único en el que se fundamenta la construcción de la AUPP y es citado por el Documento de Factibilidad que se analiza luego. En los párrafos del documento citados por el documento de Proyecto se asume la existencia de una matriz económico-productiva caracterizada por enclaves globalizados y segregación territorial y se explicita que la inversión debe “dar respuesta a las distintas problemáticas identificadas”. Pero al mismo tiempo se plantea a la movilidad como “un factor clave tanto para el funcionamiento de la economía en la región metropolitana como para la equidad de oportunidades entre sus habitantes en el acceso a empleos y servicios.” Acto seguido se pone en un lugar preminente el carácter mallado de la red y la importancia de las vías de circunvalación.

Más allá de los párrafos citados para sostener la propuesta, Los Lineamientos y el PET -en su etapa actual - no tienen ni un modelo de desarrollo económico detrás para la provincia y mucho menos para sus microregiones. Este modelo permitiría definir objetivos y éstos permitirían a su vez valorizar indicadores y ponderar costos y beneficios.

De lo mencionado es difícil comprender la importancia de semejante proyecto, de todos modos no ha habido resistencia popular al mismo, sí a las trazas.

El proyecto en la formulación oficial

De la manera de evaluar el proyecto por parte de las consultoras, surge nuestra hipótesis de que la obra reproduce la estructura existente y que todo el problema, aparece como un cuello de botella de tránsito.

a) Metodología

Los objetivos, el contexto y los resultados del análisis de proyecto surgen del documento “Factibilidad Técnico, Económico y Ambiental”, realizado por Cartellone, PT y Consular (2010), aprobado por la DNV y puesto a consideración pública para la Audiencia. En él se analizan tres alternativas, 1) Parque Pereyra, 2) Calle 403 que pasaría por el borde del parque 3) Ruta 2.

En el documento mencionado no hay cálculos de costo beneficio. Se menciona un anexo de Cómputo y Presupuesto y un Apéndice de estudio demográfico y Macroeconómico a los que no hemos tenido acceso nosotros y tampoco los actores centrales del tema. No hay una síntesis de los resultados generales.

En los capítulos que se han hecho públicos se hacen menciones muy generales a la utilidad de la autopista y nunca se explicitan sus objetivos ni los objetivos de la formulación del proyecto. Rápidamente se pasa a la evaluación de las alternativas con un enfoque supuestamente ambiental. El diagnóstico está escrito de un modo desordenado y caótico y hay errores en todo el documento. Tiene un sinnúmero de imprecisiones (por ejemplo en la página 28: se confunde el casco de La Plata con los límites del municipio). En el análisis abundan frases como: “importante flujo vehicular” inconsistentes en un diagnóstico de este tipo. También se dice que “se han procurado medidas para mitigar” con ese nivel de generalidad.

Para analizar actividad productiva, desocupación y empleo informal, se utilizan datos antiguos y no validados. Y cuando se utilizan datos censales del 2001 no se trabaja como corresponde con Áreas Censales (información disponible). En relación al uso de los datos del Censo Económico 2005, no se realizaron las correcciones necesarias, tampoco allí se trabaja a nivel de radio censal. Tampoco los datos ambientales son actuales y en todos los casos se trabaja con promedios, por lo tanto no se consideran los extremos, que son los que generan los mayores riesgos.

En cuanto a la metodología, en general - exceptuando el estudio de tránsito- la misma no se explicita y no se explica porqué se opta por un estilo de manual, descriptivo, que no permite hacer inferencias para la construcción de variables e indicadores. A muchos cuadros les falta o no es claro el año y la fuente. Esa elección es inconsistente en relación a los estándares metodológicos actuales en proyectos y pre-proyectos (Ver Longo, Narodowski, 2007). Si bien es cierto que es una Factibilidad y no el Proyecto definitivo, la bibliografía especializada coincide plenamente en que el nivel de especificidad de cada etapa debe ser lo suficientemente sólida para justificar la elección de alternativas, algo que no ocurre.

En el abordaje específico del diagnóstico y de los impactos ambientales, no se explicita la concepción del ambiente, por lo tanto no queda clara la forma de medición de dicho impacto (Panigo, Narodowski, Pintos, 2010). ¿Para qué hipótesis de cambio climático? ¿Para qué hipótesis de urbanización? ¿para que hipótesis de infraestructura adicional? ¿Es medible el costo de una intervención que genera daños irreparables? ¿Qué costo debe adjudicarse? ¿Cómo se calculan las necesidades de mitigación? Finalmente se listan una serie de consideraciones cualitativas. No se estudian las especies particulares ni todos los impactos posibles.

El análisis de la estructura productiva y el de uso del suelo es muy limitado, además ambos análisis no se conectan lógicamente entre sí. En el primer caso no se analizan ni procesos productivos, tecnologías, rentabilidades, actores involucrados y menos aun algo fundamental: potencialidades.

b) Manipulaciones permitidas por la metodología

Del estudio del Documento surge una clara manipulación para que resulte “ganadora” la alternativa 2) de la Calle 403. Para eso se mejora la performance de la alternativa 1 y de la alternativa 3.

En el primer caso, saca ventaja en la etapa de construcción porque tiene el menor impacto negativo en la circulación y porque genera los mayores beneficios sobre el empleo. Estos dos beneficios mencionados no están justificados y probablemente estén sobredimensionados desde el momento en que no se construyeron los escenarios futuros

por subregión impactada ni tampoco objetivos estratégicos, actores beneficiados (por capacidad, problemáticas, posibilidades, etc).

Si el objetivo es que la ciudad de La Plata y su subregión norte especialmente –como surge de algunos planes estratégicos- sean productores de intangibles (valor agregado de la horticultura y la floricultura; viverismo; miniturismo vinculado a lo natural pero también al saber y las vivitas científicas, servicios, etc), una vez aplicado el conversor: el beneficio de la conectividad es mínimo y el costo ambiental elevado, el supuesto impacto positivo en el empleo debe netarse por los negativos que se generan por obtener actividades de mucho más valor agregado . Si se ha decidido que La Plata y su subregión norte sea una ciudad-dormitorio (con barrios cerrados incluidos), una vez aplicado el conversor: el beneficio de la conectividad es altísimo (este parece el modelo elegido para suponer beneficios e este ítem)

También los beneficios están sobredimensionados porque no se han considerado como parte del proyecto las otras obras necesarias, las políticas públicas, etc que son precondición para valorizar los supuestos beneficios. Si se valora la conectividad para Arturo Seguí se deberá incluir en el proyecto el arreglo de sus calles, el transporte local y además se debería capacitar a la gente para que pueda ofrecer su fuerza de trabajo en otro lugar (ciudad-dormitorio) o para que produzca y venda en otro municipio al que lo conecta la Autopista. De más está decir que hay problemas de salud y educativo graves, que hacen difícil lograr niveles de empleabilidad altos, con salarios que justifiquen la distancia.

Esta es la alternativa de mayor impacto negativo sobre el medioambiente (calidad de aire y ruido, relieve, drenaje superficial, flora y fauna, áreas proteg., paisaje), pero el impacto es considerado de intensidad moderada. Es poco claro cómo se llega a esta conclusión ya que los especialistas hablan de daños irreversibles. Lamentablemente no se explicitaron ni el enfoque ni los supuestos del análisis de impacto ambiental como para evaluar este resultado. Aun en la versión menos radical del ambientalismo, la consideración de acciones necesarias para la preservación del medioambiente puede elevar sensiblemente los costos de las alternativas 1 y 2 y eso dejaría a esta segunda fuera de las posibilidades.

La alternativa 2 saca ventaja porque junto con la alternativa 1, genera los mayores beneficios sobre el medio antrópico tanto en la etapa de construcción como de operación (uso del suelo, circulación/conectividad, seguridad, empleo, act. Económicas). Ya hemos demostrado que este beneficio está sobredimensionado. También es la de menor impacto negativo sobre el medio antrópico cultural y sitios de interés en la etapa de construcción.

Pero el punto central es este: no tiene el mayor impacto ambiental –como la alternativa 1- sólo porque se intenta una diferenciación entre el núcleo y la transición que no se justifica. Naturalmente con el límite que implicaría la autopista, la transición dejará de ser tal. Este punto la hace ganadora, sin ningún fundamento.

Por último la alternativa 3 es la de menor impacto ambiental negativo (calidad de aire y ruido, relieve, drenaje superficial, flora y fauna, áreas proteg., paisaje) en el área de operación y no tiene impacto negativo en el área de influencia, es la de menor impacto negativo en el medio antrópico (residentes, uso del suelo, patrimonio cultural y sitios de interés, circulación, seguridad, activ. económicas), además es la alternativa de menor conflictividad social por su menor impacto medioambiental y por su menor necesidad de expropiación.

¿Por qué no fue la alternativa vencedora? Porque es la que menores beneficios genera sobre el medio antrópico tanto en la etapa de construcción como de operación (uso del suelo, circulación/conectividad, seguridad, empleo, act. económicas). Resulta muy controvertido el mayor impacto positivo esperado en la generación de empleo en el área de operación e influencia en las alternativas 1 y 2 por sobre la alternativa 3. Las áreas afectadas en las alternativas 1 y 2 no son áreas totalmente aisladas como para esperar un impacto en el empleo mucho mayor al que se puede esperar en la alternativa 3. Y otras justificaciones no se presentan

Por otro lado los impactos negativos de la alternativa 3 sobre la infraestructura vial actual (conflicto con las concesiones de la AU LP-BsAs, pago de peaje, flujo vehicular adicional), se hacen sin medir adecuadamente el costo de las alternativas posibles de solución a los problemas generados. Además, no se hace sensibilidad con diversos costos del peaje.

c) Los resultados a los que se habría llegado en la factibilidad económica y ambiental

A fin de aclarar los resultados hemos procedido a asignar puntajes a las valoraciones cualitativas de la consultora, sin ponderar y sin modificar sus juicios a pesar de que hemos mostrado cómo se han elevado costos y reducido beneficios de la alternativa 3. Los puntajes van de -3 a +3 (para que el resultado sea negativo, puede hacerse el ejercicio con valores positivos). A pesar de todo la alternativa 3 surge como la más adecuada. Desde nuestro punto de vista las diferencias con la alternativa 1 y 2 deberían ser mayores.

d) El Anexo “Asignación de Tránsito”

Dado que los elementos económicos y del ambiente no se han incorporado a la Factibilidad, sino con un análisis cualitativo, la variable central es la de tránsito y el objetivo central es el de resolver problemas de tránsito, no el de impulsar un nuevo modelo de desarrollo. De tal modo en ningún documento del proyecto de la APP se justifica la obra en términos de una estructura socio-económica superadora que permitiese a los habitantes de la tercera corona mejorar su estándar de vida, poder tener su propio proyecto productivo, frenar el actual proceso que convierte a los barrios en “ciudades dormitorio”.

En este sentido hay graves falencias metodológicas: por un lado, se trabaja con conteos que no están convenientemente respaldados así como tampoco el operativo de encuestas de origen y destino. No se ha hecho un trabajo de análisis de “motivos” del viaje ni de “cargas” a fin de incorporar al modelo rentabilidades y capacidades de pago.

Lo mismo sucede con los conteos volumétricos y de clasificación, en los que, además no se aclara la forma de expansión y desestacionalización (textual: “se expandieron y desestacionalizaron los datos recogidos mediante coeficientes apropiados”). Y el tipo de problema metodológico se repite en los estudios de velocidad.

Los escenarios son muy pobres, por las razones generales ya expuestas. Se trabaja además con peajes actuales sin realizar ejercicios de sensibilidad no sólo para un aumento de los mismos sino para la posible y muy racional política de peajes

diferenciados. No pudimos ver la hipótesis de crecimiento porque no accedimos al Apéndice, pero dado el enfoque general, no esperamos encontrarnos con todos los supuestos faltantes sobre el escenario de desarrollo futuro, explicitado para la Factibilidad ambiental.

La tabla de origen y destino se realizó sobre la base de encuestas del año 1996, por lo tanto – considerando los grandes cambios estructurales de los últimos años- carecen de toda validez. El factor de expansión es muy simple, por lo tanto la matriz resultante no puede ser la clave del Proyecto.

Se aplica un modelo informático de equilibrio del usuario y costo generalizado, basado en el “usuario racional y eficiente”. Se exponen didácticamente las características del modelo pero no se explicitan los supuestos, ni es claro el proceso de calibración realizado. No se exponen resultados finales.

Como ya se dijo, en lo que respecta a la programación económica, en la actualidad se pueden ver novedosas metodologías. Sin embargo, en nuestro país las consultoras siguen “colonizadas” por las instituciones multilaterales y los enfoques siguen siendo los tradicionales. Importa el costo-beneficio económico, basado en el neo-institucionalismo de matriz neoclásica. Estos enfoques, como sucede en el caso de los documentos que se han analizado, se aplican también al impacto ambiental, buscando ponerle un precio (o suponiendo una supuesta reposición) a/de los recursos naturales. Se usan porque las consultoras pueden así aplicar un modelo informático. Como parte del largo proceso de descomposición de los equipos técnicos en los '90, muchos ámbitos del aparato público sigue en manos de consultoras que aplican un modelo costo-beneficio neoclásico, irreal, esta es una cuenta aun pendiente.

4. El proceso de implementación del proyecto, en la traza 4 y la resistencia

a) El proceso licitatorio

El proceso licitatorio de los cuatro tramos se inició en 2009, el contrato se firmó en enero de 2010. La empresa ganadora del tramo IV fue Cartellone y Grupo Peterson, que debían comenzar a elaborar los documentos de factibilidad para ser sometidos a

Audiencia Pública. Los otros tramos quedaron para IECSA, Perales-Aguilar, CPC, Electroingeniería y Contrera Hnos. Vialidad Nacional no convocó a ninguno de los actores del proceso, éstos comenzaron a enterarse por los medios de comunicación ante los anuncios del PE

b) Organización de la Asamblea y el Foro de la Reserva de Biosfera Pereyra Iraola y el primer amparo

Esta asociación, según una publicación propia existe desde febrero de 2010 y está integrada por el Cuerpo de Guardaparques, el Colegio María Teresa, la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Unidad de Prácticas y Producción de Conocimiento (UdeP) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, la Cooperativa de Trabajadores Rurales de Hudson y Pereyra (CoTrAHyP), el Foro Regional en Defensa del Río de la Plata, los Vecinos Autoconvocados de Villa Elisa, el Centro Cultural Macá de Villa Elisa, la Asociación Civil Eco Raíces, el Foro de Entidades del Parque Provincial Pereyra Iraola, el Parlamento Mapuche-Tehuelche de la provincia de Buenos Aires, el Centro Cultural Comunidades Originarias Quilmes, el Foro Norte Verde, los Vecinos Autoconvocados de Florencio Varela, el Movimiento Pueblos que Laten, el Grupo de Reflexión Rural (GRR), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) de La Plata y Ensenada, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de la provincia de Buenos Aires, la Asociación de Medieros y Afines (ASOMA), representantes de pueblos originarios.

Como organización tiene un Estatuto y éste se cumple, sobretodo en lo relativo a la representación y el proceso decisorio. Como puede verse en su composición, contiene una cierta heterogeneidad, representativa de las interesantes reivindicaciones populares que se plantearon, pero al mismo tiempo predomina la identidad de los movimientos sociales y de ATE, eso limitaba su capacidad de incorporar otros sectores con otras trayectorias. Debe tenerse en cuenta de que se trata además de un actor ajeno a Villa Elisa.

Si bien sus objetivos iniciales eran más generales, fueron los primeros en reaccionar ante la información de los medios. Sus reuniones –sobre todo las realizadas en el segundo semestre 2010 en el Parque mismo, fueron creciendo en pasividad, pero

siempre tuvo especial rol la estructura de los guardiaparques y algunos vecinos del grupo fundador. Esta estructura, con el asesoramiento de un abogado, fue la que sostuvo la presentación del primer amparo, que el Juez aceptó inmediatamente.

Existía previamente otra organización, el Foro del Parque Pereyra, más antigua, que se sumó a la Asamblea en esta etapa pero que mantiene su independencia. Tiene una presidenta muy luchadora.

c) Los actores de la Audiencia Pública y los resultados

La Audiencia se llevó a cabo en noviembre del 2011 en el club Ducilo de Berazategui. Por el lado de quienes apoyaban la traza por la calle 403 estaban el intendente de Berazategui, que abrió el acto junto a Vialidad explicitando su convicción; el Intendente de Ensenada que hizo lo propio más tarde. Entre ambos funcionarios hablaron primero las consultoras y luego todas las fuerzas vivas de esos municipios. Ese día había salido una solicitada apoyando esta postura del Puerto de La Plata y de empresas importantes vinculadas. En las sillas del club había una cantidad de gente afin a ese planteo. En ese tramo habló también un representante de la ciudad de La Plata –el Presidente de la Agencia Ambiental-, que no había sido formalmente invitada y tampoco se había inscripto por su cuenta. Estuvo un rato pero no habló, un concejal ex delegado Municipal del partido del Intendente. El Defensor del Pueblo bonaerense, Carlos Bonicatto, apoyó el rechazo, también estaba con la misma posición el representante de la Federación de Instituciones Culturales y Deportivas del Gran La Plata

Las posiciones favorables a VN duraron 7 horas desde la 9 am, recién a las 16 hs se permitió subir al estrado a los opositores que hablaron desde esa hora hasta la medianoche, con un club que se iba vaciando de gente. Eran unos 400 vecinos y miembros de la Asamblea con posiciones técnicas, políticas y desde el sentimiento, nucleadas bajo la idea general se cuidar al Parque Pereyra Iraola, en su condición de Reserva de la Biosfera declarado por la UNESCO y en la idea de que esta declaración compromete a la población en una serie de responsabilidades con respecto al mismo.

También había entre los discursos, el de un concejal y un diputado provincial opositores. Para la preparación de la Audiencia, un grupo de vecinos no pertenecientes a

la Asamblea se habían reunido en la Cámara de Industria y Comercio con presencia de portugueses.

El resultado de la Audiencia muestra el equilibrio de fuerzas ya que en el resumen, Vialidad debió consignar la necesidad de rever los estudios y de incorporar otras trazas alternativas, fundamentalmente la de la calle 90. Si se recorren los medios en papel y virtuales solo el Diario El Día -que refleja más o menos mecánicamente los intereses del Intendente, o viceversa- reflejó lo sucedido.

d) El segundo amparo, las movilizaciones y la división.

En diciembre 150 vecinos no pertenecientes originalmente a la Asamblea organizaron con un fuerte apoyo de la Casa de Portugal, el amparo de la calle 403, que también fue aceptado por el Juez. El abogado y un grupo de pocos vecinos explican esa capacidad organizativa. En ese contexto, la Asamblea y estos vecinos organizaron una movilización y un recital, en el Cno Centenario con fuerte repercusión pública.

En las asambleas ya se notaba que había un núcleo de guardiaparques y productores del parque, con posiciones más firmes al menos en los discursos y otro núcleo de vecinos con un discurso formalmente más amplio. Estos últimos, vecinos de los barrios de clase media de Villa Elisa, tenían otra característica: no querían moverse en bloque, querían autonomía, sobre todo para actuar en los medios. Ambos grupos con integrantes de carácter que querían imponer su metodología. Alrededor de ellos, el resto, que cada vez intervenía menos y se iba ausentando de las reuniones.

La división se profundizó cuando este segundo grupo, ya constituido como Vecinos Autoconvocados de Villa Elisa (VAVE) inició una fuerte campaña en los medios debido a sus contactos. Más aun cuando organizaron un recital de Tarragó Ros en el Curuzú Cuatiá con gran afluencia de gente de la zona. La Asamblea cuestionó ideológicamente al cantante y también el apoyo brindado por la oposición no peronista al evento. Este representa el pico más importante de presencia pública

Para marzo ambas organizaciones habían perdido capacidad de movilización, los VAVE harían dos caravanas con buena repercusión pero sin presencia masiva de vecinos.

Desde entonces Asamblea y Vecinos Autoconvocados realizan reuniones separadas con un promedio de veinte personas por grupo. También decayó la presencia mediática. En ese momento tuvieron una victoria judicial: la ratificación de los amparos por la Cámara Federal y un traspie: la aceptación del Juez interviniente de la reducción del Amparo solicitada por la DNV, que le permite a ésta comenzar un supuesto tramo IV A hasta la Ruta 2.

En ambas, pero más en VAVE está presente el debate acerca de las razones de la menor participación, las causas que se mencionan son fundamentalmente referidas a la larga duración del conflicto, los diversos motivos que tiene la gente para desentenderse, las diluciones, los caracteres, etc.

En la hipótesis de este trabajo se suma la incapacidad de ambos grupos de incorporar en el enfoque, temáticas territoriales, específicas de las necesidades de los habitantes de ambos centros comunales, lo que hubiera permitido transformar el movimiento en un proyecto más amplio. En el caso de la Asamblea, eso era factible por el tipo de reivindicaciones que habían dado lugar a su origen, pero la identidad del grupo, y su carácter de cuerpo extraño de Villa Elisa, eran un escollo. En el caso de VAVE, su organización es mucho más pluralista, abierta, pero siempre dentro de los límites de las reivindicaciones y la identidad de la clase media de la zona y, por la constitución misma del grupo, más para profesionales, intelectuales, gente con experiencia política, que para vecinos normales, amantes de ambiente.

e) El rol de la UNLP

Ante las dificultades surgidas con los documentos de proyecto para la DNV, ésta hizo pública un convenio marco con la Facultad de Ingeniería de la UNLP en el que le solicitaba a esta casa que realizara los estudios de impacto correspondientes a las diversas alternativas de traza. Los vecinos de VAVE mantuvieron una reunión con el rector de la UNLP y con el decano de Ingeniería de la que surgieron varios puntos de trabajo conjunto. Fundamentalmente la importancia de tener una visión sistémica e integrada que permitiese analizar los impactos en términos regionales teniendo en cuenta todas las dimensiones (social, económica, natural, las percepciones, etc). El rector ofreció también a los vecinos la conformación de una comisión de enlace.

En la reunión con el jefe de Proyecto en la Facultad de Ingeniería los resultados fueron –según los presentes- poco alentadores: no se les informó sobre las posibles alternativas de trazas que estaban siendo o serían estudiadas, tampoco sobre el Plan de Trabajo y las metodologías que seguirían; no se aceptó la propuesta de los vecinos de convocar oficialmente a los cuerpos orgánicos de otras facultades; no quisieron conformar la comisión de enlace. Buena cantidad de vecinos cree que la UNLP no jugó un rol local sino que se mantiene equidistante, intentando un difícil y confuso equilibrio.

f) El rol de la Municipalidad y el problema de la 90.

La estrategia de la MLP nunca quedó del todo clara, su participación pública, más allá de infinidad de rumores, fue escasa. Los funcionarios manifiestan que se han movido mucho pero que no podían hacerlo visiblemente. En concreto, tanto en la Audiencia Pública como luego, la MLP plantea la alternativa por calle 90, pero nunca definió públicamente cual sería la traza. El diputado provincial Panella sí lo hizo, proponiendo realizar el empalme antes de llegar a la ruta 53, luego ruta provincial 6, cruzando la ruta 215 en las inmediaciones de Esquina Negra, para pasar por Los Hornos y tomar la avenida 90 a la altura de la ruta 36. Los vecinos de VAVE parecen apoyar esta estrategia., la Asamblea se abstiene y al no apoyar ninguna solución, juega el juego a medias.

Se establece así un juego de dos: uno que se integra con VN, la Municipalidad de Berazategui y la de Ensenada, juntos a las grandes empresas del Puerto y de los emprendimientos inmobiliarios que, dejando de lado argumentos ambientales, proponen la 403. Por otro lado, la MLP y los VAVE, apoyan la 90, sin pedir que se haga correctamente esa evaluación que le exigieron a VN. Se puede sospechar que los humildes barrios circundantes de la 90 no merecen el estudio de impacto que el Parque Pereyra merecía. No hay ningún actor entre todos los mencionados que proponga discutir un modelo de desarrollo a tres escalas y resolver la necesidad de la APP y de esta traza específica, según este modelo.

5. Conclusiones

En este trabajo se quiso mostrar la manera en que se decide e intenta implementar un proyecto de infraestructura en países sin un modelo de desarrollo dinámico, en los que predomina el trabajo taylorista y se verifica la escasa autonomía de los actores.

Se mostró que la ciudad de La Plata no escapa a la lógica mencionada y que en el caso específico de Villa Elisa hay una situación más equilibrada, con una clase media comercial, pero por eso mismo funciona sin proyecto propio, más bien como ciudad-dormitorio. Para Arturo Seguí se vió que la situación es más precaria. Para ambos centros comunales se describe una institucionalidad tradicional, poco activa y una ausencia peligrosa de gobierno.

En ese contexto surge la oposición de una parte de los vecinos de estos centros a las posibles trazas de la Autopista Presidente Perón que amenaza el Parque Pereyra Iraola. Esta obra -como se ha visto- está escasamente fundamentada y no parece ir a modificar sino a reproducir el modelo de desarrollo dominante en la escala micro-territorial. Se plantea que se realizan enormes esfuerzos para generar otro esquema de progreso, pero aun muchos técnicos utilizan metodologías típicas de otro momento. Como parte del largo proceso de descomposición de los equipos técnicos en los '90, muchos ámbitos el aparato público sigue en manos de consultoras que aplican un modelo costo-beneficio neoclásico.

Finalmente el documento muestra las diversas posiciones del conflicto, el ascenso del mismo y la pérdida de intensidad del movimiento explicado por la incapacidad de transformar el movimiento en un proyecto más amplio. El resultado es una disputa que tiene de un lado a VN, la Municipalidad de Berazategui y la de Ensenada, las grandes empresas del Puerto y los desarrolladores; y del otro a la MLP y los Vecinos que sin tener un proyecto de desarrollo, apoyan la 90. No hay un sujeto de otro modelo para la Plata, para Villa Elisa y Arturo Seguí, tampoco aparecen los actores de la avenida 90, para plantear su propia alternativa

Bibliografía

Benencia, R y Quaranta G (2005): "Producción, trabajo y nacionalidad". Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. Número 23. 2do. Semestre.

Lódola A y R (2010): Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunales. Universidad Nacional de La Plata. Mimeo

Longo G y Narodowski P (2007): “La formulación de proyectos. Una actualización” Ministerio de Economía de Catamarca y Consejo Federal de Inversiones. Mimeo

Mrio de Trabajo Pcia de Bs As y Ceil-Piette –Conicet- (2008): “La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires”. Coordinado por Julio César Neffa. 1ra Edición. ISBN 978-987-24777-0-7

Narodowski P (2008a): “La Argentina Pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país dependiente”. Editorial Prometeo. ISBN 987-574-184-1. Buenos Aires.

Narodowski P (2008b) “El problema de las políticas sociales y de empleo en los países subdesarrollados. Incertidumbre e instituciones donde prolifera la pasividad” en Toledo F y Neffa J Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales. Miño y Dávila, ISBN 978-84-96571-78-5. Buenos Aires.

Pintos P, Panigo D y Narodowski P (2010) “Proyectos sustentables en humedales: la imposible competencia con el mercado inmobiliario, una explicación estructural”. IX Jornadas de Investigación en Geografía. Depto de Geografía Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nac del Litoral; 12 al 14 de agosto. ISBN 978-987-657-431-0