

Programa de políticas públicas

Área Ambiente, recursos naturales y energía.

Política pública N° 328

Noviembre de 2020

Súper manzanas: su implementación en la ciudad moderna



Resumen ejecutivo

La mayor parte de la población mundial vive en ciudades. Ello ha provocado la concentración de una enorme cantidad de personas en espacios geográficos de reducidas dimensiones. Tal realidad impacta en la calidad de vida de quienes habitan allí. Es por ello que se requiere la toma de medidas destinadas a revertir dicha situación. En el presente trabajo se propone, como una forma de paliar los problemas que la concentración urbana genera, la creación de las llamadas “súper manzanas”.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Súper manzanas: su implementación en la ciudad moderna

I) Introducción

La crisis sanitaria mundial provocada por la pandemia de Covid-19 fue causante de que la humanidad se replanteara diversos aspectos de la vida cotidiana. Ello se vio reflejado en una multiplicidad de factores que van desde la forma en que las personas se relacionan entre sí hasta la mecánica de llevar a cabo cualquier actividad diaria. Todo indica que muchos de los cambios producidos en las sociedades y en la vinculación entre los Estados durante 2020, producto de la pandemia antes mencionada, han llegado para quedarse.

Un aspecto a destacar, y en el que se enfoca el presente trabajo, es la forma en la cual se organiza el funcionamiento de las ciudades. Es claro que el Covid-19 ha tenido un mayor efecto en aquellos espacios en los que hay una mayor concentración de personas, como es el caso de las grandes metrópolis. El alto nivel de densidad poblacional, el hacinamiento, el tumultuoso transporte público y la carencia, en algunos casos, de espacio verde suficiente, son algunos de los principales motivos por los cuales los centros urbanos se han caracterizado como las zonas más afectadas por el coronavirus.

Por tales motivos, los expertos en urbanismo se ven ante la necesidad de repensar la forma en la cual están estructuradas las ciudades, y de buscar soluciones que eviten el hacinamiento y reduzcan los riesgos de contagios, y que, en definitiva, mejoren la calidad de vida de quienes viven en aquellas. Dada esta circunstancia, desde hace algunos años están comenzando a ser tenidas en cuenta ciertas tendencias urbanísticas que, aun siendo preexistentes a la pandemia, han cobrado visibilidad gracias a ella.

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar la aplicabilidad de algunos de estos modelos urbanos en las ciudades populosas de Argentina, no sólo debido a sus ventajas para sobrellevar situaciones extraordinarias (como el aislamiento impuesto durante la pandemia), sino también por los múltiples beneficios que pueden traer aparejados en el normal transcurrir de la vida urbana.

II) La ciudad de 15 minutos

Uno de los modelos urbanísticos que ha cobrado relevancia en el último tiempo es el de las “ciudades de 15 minutos” o “ciudades de cercanía”. Este concepto refiere a la posibilidad de que los vecinos de la zona puedan satisfacer la mayoría de sus necesidades sin tener que desplazarse a pie

por más de un cuarto de hora. Es decir que, desde sus casas, los vecinos puedan acceder a las áreas comerciales, las zonas de esparcimiento y recreación, los establecimientos educativos, de salud, etc. en poco tiempo y sin recurrir a la utilización de vehículos motorizados.

La aplicación de este modelo traería aparejado consigo numerosos beneficios para quienes habitan en las ciudades puesto que: les brinda a las personas un mayor grado de libertad al no depender de ningún medio de transporte para llegar a sus destinos; permite aumentar la vinculación de los vecinos con su entorno; reduce los tiempos de viaje; disminuye la circulación vehicular y, con ella, la contaminación y los riesgos de siniestros viales; entre otros¹.

Si bien en muchos casos la adopción de este concepto urbanístico se dio con éxito pese a no haber sido rigurosamente planeado, lo cierto es que, para lograr los mejores resultados es deseable que los gobiernos locales tomen la decisión concreta de implementarlo y aplicarlo de manera estudiada y poder, de ese modo, aprovechar sus ventajas al máximo.

En síntesis, la ciudad de cercanía tiene implicancias positivas en una multiplicidad de aspectos que hacen al desarrollo de la vida urbana y, además, puede combinarse con otros modelos de innovación urbanística, como por ejemplo, las “súper manzanas”, concepto sobre el cual ampliaremos a continuación.

III) Súper manzanas

Las súper manzanas pueden ser consideradas como las nuevas células urbanas. En ellas se agrupan varias manzanas dentro de las cuales se reduce considerablemente el tránsito vehicular, puesto que sólo está permitido el ingreso de los automotores de quienes allí residen y los de sus proveedores. Asimismo, la velocidad permitida para la circulación dentro de dicho espacio no sobrepasa los 30 km/h. El resto de los automóviles, como así también el transporte público, deben transitar por las vías que rodean el perímetro de la súper manzana. Esa disminución del flujo vehicular incrementa en el espacio disponible para uso público en la zona delimitada.

Al igual que ocurre con las ciudades de cercanía, la implementación de las súper manzanas es recomendable más allá del actual y extraordinario contexto de pandemia, ya que su aplicación aporta otros beneficios, además de aquellos vinculados a lo estrictamente sanitario.

¹ Para más información: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-to-build-back-better-with-a-15-minute-city?language=en_US

En primer lugar, como ya se ha mencionado, la reducción del tráfico vehicular dentro del bloque conformado por varias manzanas genera un mayor aprovechamiento de los espacios públicos destinados al uso recreativo de los vecinos. Ello propicia la creación de parques de bolsillo, es decir, de pequeñas zonas verdes que en otras circunstancias serían utilizadas para la circulación vehicular. Este aspecto es muy importante ya que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que las ciudades posean 9m² de espacio verde por habitante², y son pocos los centros urbanos que logran alcanzar dicho estándar. Todo incremento en dicho aspecto se ve reflejado en un impacto positivo en la calidad de vida de las personas, dado que las áreas verdes de las ciudades aportan numerosas ventajas.

Entre ellas, se pueden mencionar las siguientes:

- Ofrecen espacios recreativos
- Ayudan a reducir el estrés
- Generan un espacio para la socialización de las personas
- Permiten la realización de actividad física al aire libre.³

Desde el punto de vista ambiental, las súper manzanas brindan otros beneficios. Al reducirse la circulación de vehículos dentro de un espacio determinado, se produce una disminución en la polución atmosférica y una reducción del smog. Vale destacar al respecto que los automóviles generan el 18% de las emisiones de CO₂, principal gas causante del efecto invernadero, por lo que son un importante factor de contaminación ambiental.

Asimismo, los gases liberados por los vehículos tienen un impacto sumamente dañino en la salud de las personas: incrementan los riesgos de contraer enfermedades respiratorias, tales como el asma y la bronquitis, e incluso pueden favorecer el surgimiento de condiciones más severas como el cáncer y enfermedades cardiovasculares. La OMS estima que unas 7 millones de muertes al año están relacionadas con la contaminación atmosférica⁴, por ello es menester reducir dichos riesgos.

² Fuente: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/SDP16/SDP16031FU1.pdf>

³ Para más información: <https://www.lavanguardia.com/medio-ambiente/20110802/54195361614/las-areas-verdes-mejoran-el-bienestar-pero-pocas-ciudades-resaltan-este-valor.html>

⁴ Fuente: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9406:2014-7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&Itemid=135&lang=es#:~:text=mediateam%40paho.org-,OMS%20estima%20que%207%20millones%20de%20muertes%20ocurren,debido%20a%20la%20contaminaci%C3%B3n%20atmosf%C3%A9rica&text=Esto%20es%20adem%C3%A1s%20de%20la,y%20las%20neumopat%C3%ADas%20obstructivas%20cr%C3%B3nicas.

La alternativa de las súper manzanas, por lo tanto, aporta una novedosa solución ya que, no sólo disminuye el número de automóviles en circulación, sino que, además, incrementa la purificación del aire gracias a una mayor cantidad de zonas verdes. Esos espacios verdes además actúan reduciendo la temperatura ambiente generada por el efecto “isla de calor” y enriquecen la biodiversidad urbana. Asimismo, favorecen la absorción de las precipitaciones, lo que disminuye el riesgo de inundaciones en las épocas lluviosas.

No debemos dejar de tener en cuenta a la contaminación auditiva o acústica que existe en la mayoría de las ciudades debido al exceso de ruido provocado, principalmente, por la maquinaria y el tráfico vehicular (motores, bocinas, rodamiento, etc.). Este tipo de contaminación puede provocar problemas auditivos, estrés, deficiencias cognitivas, pérdida del sueño e incluso, derivar en afecciones de salud más preocupantes⁵. La implementación de las súper manzanas contribuirá a solucionar, aunque sea en parte, los efectos de la contaminación sonora urbana ya que, dentro de ellas, el tráfico vehicular se verá drásticamente reducido.

Otro beneficio a destacar de las súper manzanas, es la baja de la siniestralidad vial. Ello se debe a la limitación de las velocidades de circulación dentro del área delimitada y a la disminución del tráfico. Esta externalidad positiva de las súper manzanas es, sin dudas, un aporte sumamente importante para la República Argentina donde la cifra de muertes por accidentes de tránsito es muy elevada.⁶

Desde el punto de vista de la movilidad urbana, las súper manzanas nos hacen otro gran aporte tanto para el medio ambiente como para la salud humana. El motivo de ello radica en que la reducción del flujo de automóviles y la limitación de la velocidad permiten el desplazamiento pedestre y el de quienes padecen alguna discapacidad o ven reducida su movilidad.

Asimismo, las súper manzanas incentivan el uso de medios de desplazamiento propios de la “micro movilidad”⁷. En tal sentido, gracias al uso de bicicletas y *scooters*, como así también de la caminata, se ve reducida la emisión de CO₂ en la atmósfera, se disminuyen los

⁵ Para más información: <https://www.eea.europa.eu/es/articles/la-contaminacion-acustica-es-un>

⁶ Según datos de la Asociación Civil Luchemos por la Vida, se estima que Argentina posee uno de los índices más altos de mortalidad por siniestros de tránsito, con 19 víctimas fatales diarias. En el 2019 se registraron 6.627 decesos provocados por este tipo de accidentes, 120 mil heridos de distinto grado y miles de discapacitados. Fuente: <https://www.luchemos.org.ar/es/accidentes-argentina>

⁷ Para ampliar sobre este concepto, recomendamos la lectura de <http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wp-content/uploads/documentos3/archivo/2020/Apuntes-micro-movilidad-urbana-NG-JUN2020-PP317.pdf?317>

niveles de ruido y se combate al sedentarismo, mejorando de ese modo la calidad de vida de los vecinos.

Si tenemos en cuenta todo lo precedentemente mencionado, entendemos que las súper manzanas deberían ser implementadas en las ciudades argentinas más populosas, dada la gran cantidad de ventajas que aquellas traen aparejadas.

IV) El caso catalán

La región española de Cataluña es el principal referente en lo que respecta a la implementación de las súper manzanas. Barcelona y Vitoria-Gasteiz son dos claros ejemplos acerca de las ventajas que reporta la aplicación del modelo de diagramación urbana que estamos proponiendo. El artífice de esta política es el arquitecto Salvador Rueda, director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. El lema del proyecto impulsado por el arquitecto Rueda es “llenemos las calles de vida”. Para ello ha diagramado, hasta el momento, cinco exitosas súper manzanas y tiene, además, otras tres próximas a ser implementadas.

De acuerdo a un reciente estudio elaborado por investigadores de la Universidad Pompeu Fabra, el Instituto de Epidemiología de Madrid, la Universidad de Melbourne, entre otras instituciones, se ha constatado que, gracias al proyecto catalán, se evitan cerca de setecientas muertes al año, lo cual supone un ahorro de aproximadamente 1,7 mil millones de euros.⁸

Si bien el proyecto del arquitecto Rueda no ha alcanzado aún la escala deseada, gracias a las súper manzanas ya implementadas, se han obtenido resultados muy positivos. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Se duplicaron los espacios verdes en las áreas que ocupa el proyecto.
- Se redujo la circulación vehicular en un 50%.
- Se incrementó la cantidad de locales comerciales en un 30%⁹.
- Se produjo un notorio embellecimiento del espacio público.
- Se mejoraron las condiciones de habitabilidad urbana.
- Se elevó la calidad de vida de los vecinos.

Tanto Vitoria-Gasteiz como Barcelona han ganado numerosos premios urbanísticos gracias a la implementación de este modelo. Se destacan entre ellos el “UN-Habitat for Best Practice”

⁸ Fuente: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412019315223?via%3DIhub>

⁹ Para más información: https://elpais.com/elpais/2019/10/07/icon_design/1570456123_584326.html

(Barcelona, 2010) y el “Global Green City Award” (Vitoria, 2019). Ambos galardones son otorgados por la ONU para premiar las buenas prácticas de sostenibilidad urbana¹⁰.

Los prometedores resultados que se están obteniendo en España gracias a la implementación de este modelo de diseño urbano, son un incentivo para fomentar la aplicación del concepto de las súper manzanas en las ciudades argentinas.

V) Conclusiones y recomendaciones

En base a las ventajas reseñadas, entendemos que, tanto el concepto de las ciudades de 15 minutos como su unidad territorial, la súper manzana, pueden ser implementadas en aquellas ciudades de Argentina con más de trescientos mil habitantes. Gracias a ello se verían ampliamente mejoradas las condiciones de habitabilidad y la calidad de vida de quienes viven en ellas. Dichos beneficios vendrán de la mano de las ventajas sanitarias, ambientales, económicas, comerciales, sociales, recreativas y de seguridad vial que el concepto de “ciudad de cercanía” trae aparejado consigo.

Asimismo, vale destacar que, mediante la implementación de las súper manzanas y las ciudades de 15 minutos, se estaría colaborando con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, a los cuales Argentina ha adherido. El ODS que se vería especialmente impactado por estas medidas es el número 11: “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”¹¹.

Es oportuno destacar que en nuestro país se han realizado propuestas de políticas públicas destinadas impulsar este tipo de proyectos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, se han presentado a la fecha dos iniciativas que proponen la creación de súper manzanas. La primera de ellas surgió en 2017 a instancias del legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Máximiliano Ferraro. Si bien dicho proyecto no prosperó, sirvió de antecedente a la propuesta de los legisladores Cecilia Ferrero y Agustín Forchieri, quienes en junio de 2020, durante plena pandemia de COVID-19, vieron en las súper manzanas una solución a los efectos causados por el aislamiento preventivo dispuesto por el Estado¹².

Debido a los múltiples resultados positivos descriptos con anterioridad, que estas políticas generan en las ciudades argentinas, alentamos su aplicación en ciudades de medio y gran tamaño.

¹⁰ Para más información ver: <https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.aspx> y <https://www.ciudadesostenible.eu/vitoria-gasteiz-premiada-con-el-global-green-city-award/>

¹¹ Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

¹² Para más información, brindada por la autora del proyecto: https://www.clarin.com/opinion/-supermanzanas-ciudad-buenos-aires_0_a8n_zKaQf.html

VI) Texto normativo propuesto

Artículo 1°- La presente ordenanza tiene por objeto el desarrollo de las denominadas "súper manzanas" dentro del ámbito geográfico de la ciudad.

Artículo 2°- A los efectos de la presente ordenanza se entiende por "súper manzana" a la célula urbana conformada por una multiplicidad de manzanas, las calles internas que la atraviesan y el espacio público comprendido dentro de ellas.

Artículo 3°- La finalidad de las súper manzanas será, entre otros, alcanzar los aspectos que a continuación se enumeran:

- a) Generar condiciones para que los vecinos puedan acceder a la mayor cantidad posible de bienes y servicios en la proximidad de sus hogares.
- b) Promover el comercio de cercanía.
- c) Ampliar la cantidad de espacios verdes.
- d) Mejorar la calidad de vida de los vecinos.
- e) Reducir el tránsito automotor y la circulación del transporte de mercaderías.
- f) Limitar la velocidad de circulación vehicular.
- g) Reducir los índices de siniestralidad vial.
- h) Bajar el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera producto de la combustión interna de los motores.
- i) Reducir la contaminación acústica.
- j) Promover el uso de la micro movilidad y el desplazamiento pedestre.
- k) Incentivar la participación ciudadana en el diseño del espacio público.

Artículo 4 °.- La velocidad máxima permitida para circular, con cualquier tipo de vehículo, por las calles internas de una súper manzana será de treinta (30) kilómetros por hora.

Artículo 5 °.- Las calles internas de las súper manzanas serán de un (1) carril y tendrán un sentido único. Por ellas podrán transitar vehículos de hasta cuatro mil seiscientos (4.600) kilogramos, con excepción de aquellos que deban concurrir por cuestiones de emergencia, el abastecimiento de mercaderías, construcción y mantenimiento de la infraestructura y las edificaciones ubicadas o a construirse dentro de las súper manzanas.

Artículo 6 º.- El espacio ganado a las calzadas de las calles será destinado al trazado de ciclovías, la creación de espacios verdes, la ampliación de sendas peatonales, la instalación de infraestructura para la conectividad digital, la gestión de residuos y demás usos que determine la autoridad de aplicación de la presente ordenanza.

Artículo 7 º.- La autoridad de aplicación de la presente ordenanza determinará los horarios durante los cuales podrán transitar por las calles internas de las súper manzanas, como así también desarrollar las tareas de carga y descarga correspondientes, los vehículos de transporte de bienes y mercaderías.

Artículo 8 º.- La autoridad de aplicación de la presente ordenanza determinará los sectores de la ciudad donde se crearán las súper manzanas. Para ello deberá elaborar un plan de acción de re diseño urbano dentro del cual deberá constar la proyección de las súper manzanas que se espera erigir, los costos y la infraestructura necesaria para hacerlas posibles. Dicho plan deberá estar realizado dentro de los doce (12) meses contados desde la sanción de la presente ordenanza.

Artículo 9 º.- La autoridad de aplicación de la presente ordenanza establecerá los mecanismos para la participación ciudadana en el diseño de las súper manzanas.

Artículo 10 º.- Los recursos para alcanzar los objetivos impuestos por la presente ordenanza serán determinados por el presupuesto general anual del municipio.

Artículo 11.- El Poder Ejecutivo Municipal determinará a la autoridad de aplicación de la presente ordenanza.

Artículo 12.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Municipal.

ng