

II. El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana*

1. INTRODUCCIÓN

El 6 de junio de 2012 fue promulgado el Decreto 874/12 por el que se crea el Ministerio de Interior y Transporte de la nación y donde se asigna a la nueva cartera un conjunto de prioridades y obligaciones, entre las cuales se encuentra avanzar con “la regulación y coordinación de los sistemas de transporte terrestre, marítimo y fluvial” en conjunto con los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires. Ese mismo día se anunció la intención de crear un ente tripartito conformado por representantes de las tres jurisdicciones con un directorio de tres miembros (uno por cada gobierno), un comité ejecutivo integrado por dos representantes técnicos de cada jurisdicción, y un tercer espacio donde tendrían representación los municipios del Gran Buenos Aires. Este anuncio fue el correlato de una serie de trágicos y lamentables sucesos, y en particular, del grave accidente ocurrido en la Estación Once del Ferrocarril Sarmiento.

La pulsión política con larga tradición histórica de introducir cambios sujetos a hechos de coyuntura supone la inexistencia de políticas de planificación de largo plazo, con cuerpos académicos, técnicos, jurídicos y políticos idóneos que, sobre la base de la interpretación de indicadores, bases de datos y relevamientos, analicen y propongan las mejores alternativas posibles, en este caso para la movilidad urbana.

El gravísimo siniestro de Once ocurrió el miércoles 22 de febrero de 2012 a las 8.33 de la mañana, cuando el tren 3772, identificado con la chapa 16, que arribaba a la plataforma 2 de la Estación Once, no logró detener su marcha y colisionó con los sistemas de paragolpes de contención de la estación. La formación, de ocho vagones, transportaba en plena hora pico más de 1200

* Artículo elaborado por Maximiliano Velázquez. El autor es licenciado en Sociología por la UBA, especialista en Planificación Urbana y Regional, docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, e investigador del Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA.

pasajeros a bordo. Como resultado murieron 51 personas y más de 703 resultaron heridas. Fue el tercer peor accidente ferroviario de la Argentina, después del ocurrido en 1970 en Benavídez, donde murieron 236 personas, y del que causó 55 muertos en la localidad de Sa Pereira en 1978. Pero se trata del más grave ocurrido en la Ciudad de Buenos Aires.

Ante este lamentable hecho, las víctimas y sus familiares exigieron que el Poder Judicial adoptara un rol significativo para determinar las responsabilidades penales y civiles, y reclamaron al Poder Ejecutivo la adopción de medidas para que este tipo de hechos no se repitiera, revirtiendo el estado calamitoso del sistema ferroviario de transporte de pasajeros.

La investigación judicial quedó a cargo del fiscal federal Federico Delgado y del juez federal Bonadío, que definieron avanzar sobre las causas del accidente y sobre las condiciones de mantenimiento y seguridad en el servicio. Se incorporaron informes de la Auditoría General de la Nación sobre el estado del servicio de trenes de las formaciones de la línea Sarmiento, se definieron medidas de prueba para determinar las condiciones del tren que provocó el accidente, y la verificación de los estados contables y económicos de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA).

El 23 de febrero de 2012, el Poder Ejecutivo informó que su primera medida después del accidente era presentarse como querellante, para “defender el interés público y acompañar a aquellos damnificados, ya sean heridos o familiares, que se presenten como particulares querellantes, a los efectos de poder ser parte y estar interiorizados del expediente judicial”.¹ El juez aceptó la presentación en tanto el “Estado nacional es titular de los bienes materiales afectados a la concesión y de su rol de garante de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros”. Sin embargo, la Cámara Federal, Sala II, rechazó esta posibilidad, ya que demostrar de manera más acabada el interés del Estado en querellar “resultaría cuando menos dificultoso si se admite como acusador particular a quien puede ser, por acción u omisión e independientemente de la condición física o jurídica de su personalidad, eventualmente querellado por esos mismos sucesos”.² El 29 de febrero de 2012, el Estado nacional decidió intervenir la empresa TBA por quince días, para asegurar la continuidad y regularidad del servicio público y garantizar la seguridad de los usuarios. La intervención se ampliaría en tres oportunidades más.³

1 Declaraciones del ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, *Página/12*, 24 de febrero de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/economia/2-188278-2012-02-24.html>.

2 Véase Cámara Federal, Sala II, exp. 1710/12, del 10 de abril de 2012.

3 Véase Resoluciones 199, 568, 737 y 781, de 2012, dictadas por el Ministerio de Planificación Federal.

En mayo de 2012, el Estado nacional decidió rescindir el contrato con TBA, tanto en la concesión de la línea Sarmiento como en la línea Mitre.⁴ Allí se reconoció el estado deplorable del material rodante entregado a la empresa concesionaria, la falta de inversión en obras así como las sucesivas críticas y la comprobación del incumplimiento de recomendaciones que distintos órganos de control habían realizado a la concesionaria. Dispuso la continuación de la explotación del servicio a través de una nueva Unidad de Gestión Operativa Mitre-Sarmiento (UGOMS), con la participación de las restantes empresas operadoras privadas (Metrovías SA –Red de Subterráneos y FFCC Urquiza– y Ferrovías SA –FFCC Belgrano Norte–, a pesar de disponer de una empresa estatal de operación ferroviaria, la Sociedad Operadora Ferroviaria [SOFSE]).

Más allá del acierto de rescindir un contrato administrativo que la concesionaria TBA no había cumplido con anterioridad al accidente de Once, los considerandos del decreto de rescisión sugieren que el Estado habría desarrollado una intensa actividad para promover mejores condiciones de servicio y de control sobre las empresas concesionarias, y en particular sobre TBA, que después fueron analizadas y desvirtuadas, como veremos seguidamente, durante la investigación judicial. También, en las consideraciones del decreto hay una mención a “hechos de vandalismo” que incidieron en el estado general de abandono de la línea Sarmiento, pero sin ninguna relación causal concreta, tan sólo se limita a indexar diversos hechos que habrían afectado al material rodante. Es más, el CELS solicitó la modificación de esas consideraciones en tanto figura allí una descripción errónea y mendaz de los asesinatos de José León Suárez.

Tal como señalamos, la investigación judicial delineó las responsabilidades de diversos actores, que incluyeron al maquinista que conducía el tren, directivos de la empresa TBA y de otras empresas vinculadas a esta, funcionarios públicos a cargo de la Secretaría de Transporte, y los responsables de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), encargados de la fiscalización y el control del cumplimiento de las condiciones contractuales. De esta manera, en un primer momento, el juez Bonadío procesó⁵ a los directivos de TBA y la empresa asociada, Cometrans, por asociación ilícita, defraudación y descarrilamiento del tren el 22 de febrero de 2012. A los ex secretarios de Transporte, Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi; al ex subsecretario de Transporte Ferroviario, Antonio Luna, y al ex interventor de la CNRT, Pedro Ochoa, les atribuyó el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público. Mientras que Marcos Córdoba –el maquinista– y Eduardo Sícara

4 Véase Decreto 793/12, publicado en el *Boletín Oficial* el 24 de mayo de 2012.

5 Resolución del juez Bonadío, 18 de octubre de 2012.

–que había reemplazado en la CNRT a Ochoa en diciembre de 2007– fueron sobreseídos. En enero de 2013, la Cámara Federal modificó la resolución de Bonadío y asignó responsabilidades penales de otra manera.⁶ Así, estableció que, en lugar de una asociación ilícita, los empresarios y ejecutivos de TBA y Cometrans habían cometido

una administración fraudulenta de los recursos materiales puestos a disposición de Trenes de Buenos Aires S.A. para el desarrollo de la operación del sistema ferroviario, que implic[ó] la desatención de los objetivos primarios de la concesión y que deriv[ó] en las consecuencias típicas que siguieron al choque.

Con relación a los responsables de la CNRT, consideró que su actividad se

limitó a la periódica elaboración de tales informes, sin que ninguna concreta medida se tomara a efectos de que se corrigieran las deficiencias advertidas en relación con la operación del servicio ferroviario de la línea Sarmiento. De adverso a ello, la multiplicidad de intervenciones en las que, de manera creciente, fue dejándose constancia del estado de situación negativo en que se encontraba la prestación sólo evidencia el cumplimiento de un control formal que, como tal, resultó insuficiente para encauzar el servicio.

Por tal motivo, revocó el sobreseimiento de Eduardo Sícara, y consideró que él y Pedro Ochoa participaron en la administración fraudulenta de bienes del Estado que provocó el descarrilamiento del tren. La Cámara responsabilizó de la misma manera a Jaime, Schiavi y Luna, “merced al desapego y total ausencia de atención a la forma en que eran mantenidos los bienes concesionados y al modo en que se prestaba el servicio y se velaba por la propia seguridad de los usuarios”. Por último, la Cámara también revocó el sobreseimiento del maquinista Marcos Córdoba por la desactivación del sistema “hombre muerto” y el ingreso en la Estación Once a una velocidad superior a la permitida.

Para la Cámara, “existió una concatenación de eventos que derivaron en el hecho acaecido la mañana del 22 de febrero de 2012, donde una negligencia en la conducción y el estado del tren siniestrado tornaron lo evitable en una tragedia de enorme magnitud”. Además, agrega la Cámara, los operadores del servicio

6 Resolución de la Cámara Federal, Sala II, 11 de enero de 2013.

no dieron cumplimiento al compromiso contractual oportunamente asumido, contribuyendo de tal forma al resultado típico producido: descarrilamiento parcial, acaballamiento de algunas unidades y, a consecuencia de ello, las muertes y lesiones causadas a numerosas personas. [...] [Ello] sólo resultó posible por la manifiesta inactividad de los órganos encargados de velar por el correcto y normal desarrollo del servicio, pues ha quedado demostrado que los funcionarios han incumplido sus propios deberes ejerciendo un control meramente formal que, como tal, resultó insuficiente para encauzar las obligaciones emergentes del contrato de concesión y velar así por el correcto uso, conservación y custodia de los bienes públicos y la seguridad de los usuarios.

Con estas correcciones, el juez Bonadío decidió elevar la causa a juicio oral.

Como puede apreciarse, la investigación judicial avanzó y es posible suponer que durante 2013 tenga lugar el juicio oral para determinar las responsabilidades penales por este lamentable hecho. A la vez, este episodio echa luz sobre las pésimas condiciones de funcionamiento de los servicios públicos de transporte concesionados en la década de los noventa, las espurias relaciones entre funcionarios del Estado y las concesionarias, así como la nula eficacia, deliberada o no, de los mecanismos de control diseñados luego de las privatizaciones. Poner el foco sobre este aspecto es una agenda impostergable para fortalecer el rol y la función del Estado como garante de los servicios públicos.

Nos interesa, sin embargo, en este capítulo, poner la atención en la necesidad de construir una definición posible del derecho a la movilidad urbana, y cuáles son las condiciones para que las distintas agencias del Estado –en todos sus niveles– tomen en serio este derecho: que las políticas públicas lo contemplen y puedan ser contrastadas con él. En este sentido, la creación del ente tripartito de transporte –como veremos– es un *revival* de muchas otras experiencias históricas al respecto para disponer de un instrumento suprajurisdiccional en algunas áreas de gestión, en este caso el transporte, debido a la manifiesta imposibilidad de cogestión o de lograr mínimos acuerdos programáticos entre los diversos actores jurisdiccionales. Entre las más recientes iniciativas de creación de autoridades únicas de transporte para la región se destaca la Ley 25 031/98, de creación del Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM), recién reglamentada durante la presidencia de Néstor Kirchner y nunca implementada.

Por eso, tomamos como disparador el supuesto acuerdo general de técnicos y políticos de que una agencia metropolitana de transporte con competencia y alcance interjurisdiccionales, con plenas atribuciones y unicidad de voz, pueda ser instaurada en el contexto administrativo y jurídico de la región. Nos

interesa reflexionar sobre la factibilidad de este “ente” tripartito de transporte, creado más allá de las disputas coyunturales de los sectores políticos que actualmente ocupan cada jurisdicción, enfocando nuestra atención en el andamiaje de prácticas y políticas de los tres niveles de gestión territorial: gobierno nacional, provincia de Buenos Aires y sus municipios, y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y sus comunas.

Para ello, planteamos como eje del debate el derecho a la movilidad urbana de personas, fundamento último y central de cualquier iniciativa de transporte. Luego haremos un breve repaso de la problemática institucional, los intentos históricos de conformar una autoridad metropolitana y los múltiples niveles de gestión administrativa superpuestos y/o interrelacionados, que hemos dado en llamar “pluriagencialidad”. Concluimos en que es necesario articular movilidad y usos del suelo para que todo modelo de movilidad urbana sea sustentable.

2. SOBRE EL DERECHO A LA MOVILIDAD URBANA. APUNTES NECESARIOS

El transporte se ha convertido en una de las áreas más problemáticas de la gestión estatal. Mientras que muchas personas están inhabilitadas para acceder a servicios básicos como el transporte –que se corresponde con el adecuado acceso a la salud, a los mercados de trabajo y similares oportunidades de movilidad–, otras muchas acceden a otro modo de transporte prevalente –el automóvil– y gastan su tiempo de viaje estancados, detenidos en calles congestionadas, con calidad de aire degradada, y siendo partícipes de un incremento cada vez mayor de emisión de carbono, que continúa induciendo un cambio climático.

Para comprender el fenómeno del transporte es necesario estudiar la movilidad cotidiana, el movimiento de todos los días, aquel que nos relaciona con otras personas y forja nuestras subjetividades y nuestra biografía. La movilidad es fundamental para nuestra condición humana. La paleoantropología describe el origen y desarrollo de las culturas del pasado, estrechamente relacionadas con los movimientos y las migraciones. Las rutas de comercio forjaron nuestro mundo hace más de un milenio. Hoy la globalización puede definirse en la profundidad y rapidez de los flujos de mercancías, servicios e información. A pesar de la vasta influencia en la conformación de nuestra vida, el transporte ha sido históricamente menos examinado que otros objetos de las ciencias sociales.⁷ Si toda la vida social está inmersa en las condiciones de mo-

⁷ Peter Cox, *Moving People. Sustainable Transport Development*, Londres, Zed Books, 2010.

vimiento –de personas, de mercancías, de ideas y de conceptos–, necesita ser un objeto de estudio y de teorización.

En términos de John Urry,⁸ participar en la movilidad o estar excluido de ella es función de la distancia. Una distancia que puede no ser contigua como en el pasado, sino que ahora se lee en términos de tiempo de viaje. Los conceptos de centro y periferia deben ser revisados en el marco de la idea de movilidad, no como una forma estrictamente estructuralista sino como un modo de entender la creación de la alienación, donde la marginalidad es construida. Por eso, dentro del concepto y los enfoques de movilidad es necesario incluir la “movilidad radial” diaria de vastos sectores de la población desde su lugar de residencia a su lugar de trabajo, de estudio o de asistencia médica.

Ana María Liberali y Solange Redondo trabajaron el concepto de heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana, las que

no son solamente lineales, y no pueden medirse solamente en kilómetros. Es por eso que decimos que 30 kilómetros pueden ser diferentes a 30 kilómetros. Y no solamente si se trata de una condición física diferente, como puede ser el relieve o cuestiones climáticas, sino también el tipo de pavimento, la densidad de población o de tránsito, la hora del día en que se circule [...]. No es lo mismo trasladarse en automotor, en bicicleta o caminando, como tampoco lo es en función de la edad y el estado físico de quien lo haga.⁹

Entonces, las distancias deben considerarse como un esfuerzo y, al frío número geográfico del kilometraje, debe agregarse el tiempo y los costos del traslado, ya sean estos económicos u orgánicos, psicológicos, sociales y culturales.

El sociólogo francés François Ascher indicó la importancia de la movilidad como tema social y político, al menos por tres razones fundamentales. Primero, porque es indispensable desde el punto de vista económico y social, pues es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, a la vida en familia. Siguiendo este razonamiento, la movilidad es, por una parte, precondition de los otros derechos, y por otra, una especie de derecho genérico con importancia social creciente. Segundo, porque la movilidad se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas. En otros términos, la movilidad no es un medio,

8 John Urry, *Mobilities*, Cambridge, Polity Press, 2007.

9 Ana María Liberali y Solange Redondo, “La heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Liberali, Vidal-Koppmann y Orduna (dirs.), *Movilidad y pobreza: una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, CETAM-FADU-UBA, 2012.

es una parte de la vida por derecho propio. Y finalmente, porque la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental.

Asimismo, en documentos de Naciones Unidas, como la Carta Mundial “Por el derecho a la ciudad”, ya aparece el derecho a la movilidad (art. XIII) como una obligación de los gobiernos de las ciudades en aspectos como el desarrollo de una política pública sectorial, que exige la formulación de planes de desplazamiento urbano e interurbano; un sistema de transporte público accesible en términos de oportunidad, cobertura, equipamiento y precio razonable, y sostenibilidad del modelo en términos de atención y previsión de las necesidades sociales y medioambientales de la ciudad.

Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo con un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transporte público accesible, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).¹⁰

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el derecho a la movilidad tiene una doble dimensión. Una individual o subjetiva, como el acceso efectivo a bienes, servicios y a la interacción con la ciudad, y una colectiva o social, que exige del Estado la ejecución eficiente de políticas públicas que brinden un sistema de movilidad “sostenible”, con “equidad” en la distribución de equipamiento e infraestructura.

La idea de “sustentabilidad” antes señalada debe ser analizada desde dos acepciones: como posibilidad de garantizar el desplazamiento de los actuales y los futuros habitantes de las ciudades, y como el desarrollo de políticas de gestión ambiental relacionadas con el estímulo del uso de modos de transporte no contaminantes y el ahorro de energía en los desplazamientos, entre otros aspectos. A su vez, la idea de “equidad” en la movilidad se refiere a garantizar la libre circulación a todos los habitantes, con especial atención en la población más vulnerable por su condición económica, social, cultural, étnica, etaria o de género. Desde esta perspectiva, en lo que sigue describimos y analizamos el modelo de transporte existente en el Área Metropolitana.

10 Véase Organización de Naciones Unidas, *Carta mundial por el derecho a la ciudad*, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004, y Foro Mundial Urbano Barcelona, Quito, octubre de 2004, disponible en <onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=67>.

3. UNA INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA MOVILIDAD URBANA EN LA REGIÓN METROPOLITANA

El aglomerado metropolitano de Buenos Aires se ha organizado históricamente en torno a corredores instaurados, primero, por las vías ferroviarias y, luego, por las autopistas urbanas. Los ferrocarriles, articulados a la red subterránea y al sistema de colectivos, proveen acceso a un área central focalizada. En esa área, el nivel relativo de concentración de empleos y servicios resulta hegemónico.¹¹ Y los corredores de transporte tienen escasa conectividad transversal, particularmente los servicios de transporte de riel.

El desarrollo urbano había sido ajustado a pautas de relativa continuidad y compacidad, focalizado en torno de los mencionados corredores, en el marco de una participación protagónica del servicio de transporte de colectivos, luego de cuantiosas inversiones en la malla urbana de las diversas jurisdicciones. Esa producción de infraestructura vial favoreció la conformación de una estructura física que privilegia el automóvil particular como modo hegemónico de movilidad, aunque sólo está disponible para una minoría poblacional de altos y medianos ingresos.

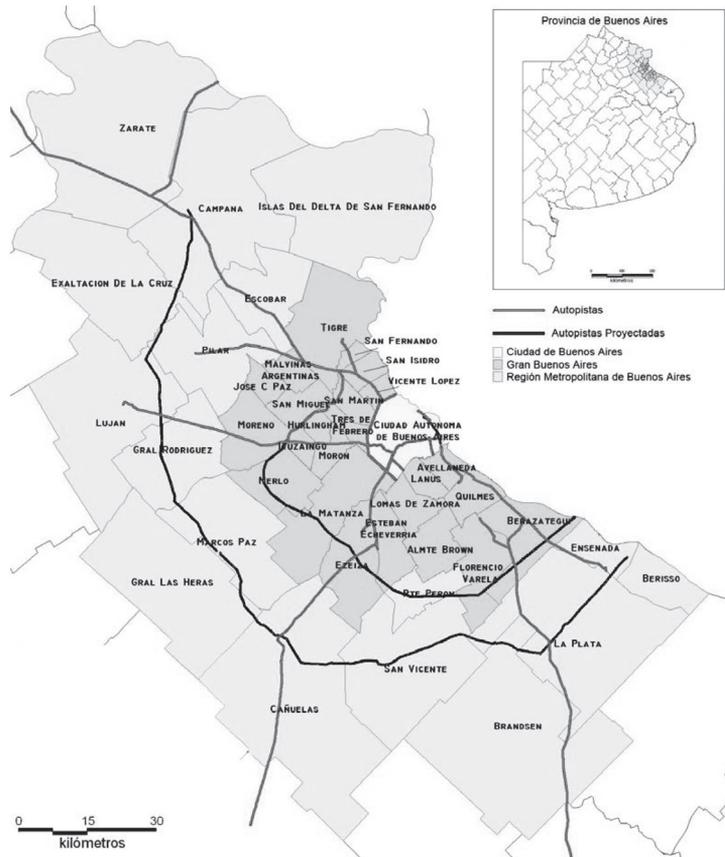
Buenos Aires, como principal región del país, tiene una dinámica funcional y una serie de características de múltiples dimensiones que se reflejan en su compleja estructuración territorial. El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la CABA es de 80 000 millones de dólares, mientras que el de la provincia de Buenos Aires alcanza a unos 115 000 millones de dólares, lo que totaliza 195 000 millones de dólares, poco menos del 58% del PBI de la Argentina. A su vez, la CABA forma parte, junto con México DF, San Pablo y Río de Janeiro, del grupo de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes que han sido clasificadas por distintos autores como “megalópolis” o “megaciudades”.

Dado su peso demográfico, económico y político, la evolución de las medidas vinculadas a la movilidad ha tenido históricamente, y seguirá teniendo, fuerte incidencia sobre la nación en su conjunto. Al mismo tiempo, el Área Metropolitana registra serios problemas económicos, organizativos, medioambientales y sociales, así como de configuración de su estructura urbana. El sistema de transporte de Buenos Aires sólo puede entenderse como parte del sistema metropolitano, ya que los millones de viajes diarios de personas y los

¹¹ Luis Ainstein, “Estructura urbana y accesibilidad social a servicios de transporte: el caso del aglomerado Buenos Aires”, VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre de 2001.

miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado no reconocen límites administrativos. La participación de la ciudad de Buenos Aires en el sistema es destacada, pues el área central de la ciudad es el principal atractor de viajes de toda la Región Metropolitana y el Puerto concentra prácticamente el total del movimiento de contenedores del país.

Gráfico 20. Mapa de la Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Elaborado por Mariana Figueroa para el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Instituto de Geografía, UBA.

En la región se realizan diariamente unos 22 millones de viajes utilizando un sistema de transporte público conformado por 313 líneas de colectivos, 6 líneas de subterráneos y un premetro con cerca de 45 kilómetros de recorrido,

7 líneas de ferrocarriles metropolitanos con casi 850 kilómetros de vías activas, 37 000 taxis y más de 3 millones de automóviles particulares. Además, un promedio diario de 200 000 viajes-camión transportan más de 600 000 toneladas diarias de distintos tipos de bienes.¹²

En este contexto, las políticas de transporte solamente observan la movilidad que funciona a través de las redes existentes y son registrables mediante estadísticas que miden el consumo de aquello que ya funciona.¹³ Sin embargo, al analizar el conjunto del sistema y contemplar otras necesidades y demandas, observamos que este modelo se vuelve ineficiente, poco sustentable e inequitativo: numerosos sectores de la población no acceden a los servicios, la falta de integración aumenta los costos sociales y económicos y se implementan políticas que afectan al medio ambiente y el equitativo desarrollo territorial de la ciudad. Con este diagnóstico, analizamos seguidamente la estructura estatal que define las políticas y ofrecemos ideas sobre cómo desarmar el estado de cosas actual.

4. SISTEMA JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS

Desde el punto de vista institucional, la región está dividida en diversas jurisdicciones, lo que limita la existencia de una autoridad única dotada de las responsabilidades, facultades y poderes suficientes para resolver los problemas que plantea la cuestión de la movilidad en los grandes aglomerados. De esta manera, la gestión de los asuntos más sensibles vinculados a la temática se transforma en una cuestión interjurisdiccional.

Adicionalmente, la compleja red de actores públicos convive con fuertes grupos empresarios que intervienen en la definición de políticas y dificultan aún más las posibilidades de coordinación.

12 Roberto Agosta, Patricia Brennan, Guillermo Krantzer y Alicia Ribera, "Estrategia institucional para la conformación de una Agencia Multijurisdiccional de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires: Un camino progresivo", Documento presentado a la Jefatura de Gabinete de Ministros y producido por el Préstamo BIRF 4423-AR, 2005.

13 Andrea Gutiérrez, "Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos", XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Buenos Aires, 2009.

Tal como explica Alicia Ribera,¹⁴ dado nuestro sistema federal de gobierno y en función de las disposiciones aplicables de la Constitución Nacional, hay diversas potestades correspondientes a los distintos niveles políticos de gobierno en materia de transporte. La Carta Magna establece en su art. 75, inc. 13, que el Congreso de la Nación tiene la atribución de reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí; a esta potestad se la llama “cláusula comercial” e incluye al transporte. Como este es un precepto constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado que el transporte de pasajeros de un punto a otro del territorio, como elemento esencial del comercio, también debe ser regulado por el Parlamento.¹⁵

Asimismo, y por aplicación extensiva de esta disposición, el transporte interjurisdiccional entre la ciudad de Buenos Aires y las provincias es atribución federal por tratarse de transporte interurbano de jurisdicción nacional. También, el transporte interjurisdiccional entre la ciudad de Buenos Aires y los municipios de la provincia de Buenos Aires integrantes de la Región Metropolitana está sometido a la jurisdicción nacional, esta vez, de carácter urbano y suburbano.

A su vez, y dado que la jurisdicción federal es taxativa y las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno central, son estas las competentes para reglar el transporte que se realice dentro de su jurisdicción territorial, siempre que no interfieran, obstruyan u obstaculicen las potestades federales. Idéntica solución se aplica para el caso de los municipios respecto del transporte que se efectúa dentro de sus límites geográficos. Conclusión: existen tres niveles de reglamentaciones, disposiciones y controles:

- Municipal: siempre que se produzcan en el interior de esa jurisdicción, sin traspasar fronteras.
- Provincial: cuando se articulan recorridos o acciones en más de un municipio.
- Nacional: cuando se articulan recorridos o acciones en más de una provincia.

Esta caracterización es bien visible cuando se observan las competencias sobre las líneas de colectivos: las numeraciones del 1 al 199 dependen del nivel nacional; del 200 al 499, del nivel provincial y del 500 en adelante, del ámbito

14 Alicia Ribera, “Legislación y regulación del transporte en la República Argentina”, documento presentado a la Jefatura de Gabinete de Ministros y producido por el Préstamo BIRF 4423-AR, 2004.

15 Conf. “Empresa Gutiérrez SRL c. Provincia de Catamarca”, *Fallos* 316: 2685.

municipal. El servicio de ferrocarriles, por traspasar las fronteras provinciales, depende del nivel nacional, con la excepción de algunos servicios provinciales y del subterráneo, que, mientras no traspase los límites de la ciudad de Buenos Aires, pertenecerá a dicha jurisdicción.

En 2012 hubo disputas particularmente graves cuando la nación entregó los servicios de subterráneo y 33 colectivos a la ciudad de Buenos Aires. Se iniciaron con un acta acuerdo (el 3 de enero de 2012) entre la nación y la ciudad que posteriormente el gobierno local desestimó, siguió con una ley nacional de traspaso (Ley 26 740/12) que no tuvo su correlato en la Legislatura porteña y que finalmente concluyó en una ley de la ciudad, que recibió únicamente el subterráneo (Ley 4472/12).

En el ámbito nacional, las leyes y normativas que rigen la actividad del transporte son:

- Ley 12 346/37: Es la norma de encuadre del transporte automotor. Dispone en su artículo 3 que las provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por dicha ley y sus disposiciones reglamentarias.
- Decreto 656/94: Es el que impera en la actualidad en materia de transporte de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional. Su ámbito de aplicación es la Región Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, integrada por la Capital Federal y los siguientes 42 municipios de la provincia de Buenos Aires: Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, General San Martín, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Tres de Febrero, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Zárate, Campana, Escobar, Pilar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Brandsen, General Juan Domingo Perón, San Vicente, Berisso, Ensenada, Moreno, Cañuelas, Luján, General Las Heras, Mercedes, Lobos y Exaltación de la Cruz. Por aplicación de esta normativa se regulan los servicios de transporte, de naturaleza interjurisdiccional, que vinculan la ciudad de Buenos Aires con los municipios de la región mencionados.

- Ley 23 696/89, de Reforma del Estado: Es la norma de encuadre del transporte ferroviario de jurisdicción nacional en su actual concepción. Bajo sus prescripciones se desarrolla el proceso de concesión al sector privado de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, de superficie y subterráneos. El plexo normativo aplicable se completó con los instrumentos reglamentarios y complementarios, decretos 666/89, 2074/90 y 1143/91.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, el cuerpo normativo distingue:

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires: No consagra ni desarrolla el régimen de autonomía municipal, pese a haber sido reformada en 1994, inmediatamente después de la reforma de la Constitución Nacional. Establece que la vialidad pública es una atribución inherente al régimen municipal, que puede dictar ordenanzas y reglamentos dentro de sus atribuciones.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires: Fue aprobada por Decreto 6769/58, modificado por innumerable cantidad de leyes desde entonces.
- Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros: Aprobada por el Decreto-ley 16 378/57 y sus sucesivas modificaciones. Este ordenamiento rige el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en la provincia, su organización y prestación. Establece que la política y planificación del transporte propenderán a organizar un sistema de transporte público de pasajeros, integrado por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con servicios de jurisdicción nacional y comunal para asegurar su economía, continuidad y eficiencia. Asimismo, dispone que los servicios intercomunales de transporte colectivo quedan bajo la exclusiva fiscalización y competencia de la Dirección Provincial del Transporte, sin perjuicio, dentro de las zonas urbanas, de las normas municipales de policía circulatoria, que les serán aplicables previo acuerdo con la Dirección, y en ningún caso podrán desviar, dificultar, disminuir o regravar en forma directa o indirecta su recorrido, combinaciones, lugares de parada y acceso y, en general, el costo y duración del transporte.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- Normativa propia de la CABA: El art. 129 de la Constitución confiere a la ciudad un peculiar estatus jurídico: régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Por eso, hay una importante cantidad de normas de diverso rango, desde la propia Constitución de la ciudad hasta disposiciones específicas. Resulta de especial atención la normativa sobre la creación y funcionamiento del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, así como la referida a la defensa de consumidores y usuarios. El plexo normativo y regulatorio se completa con diversas disposiciones relativas a temas conexos: transporte de personas, tránsito, uso y mantenimiento de la vialidad, estacionamiento, semaforización, código de faltas, carga y descarga de mercaderías, establecimiento de la red de tránsito pesado de la ciudad y otros aspectos de circulación en general.

Dada esta conformación del andamiaje jurídico que regula la actividad de transporte en la Región Metropolitana, hay compartimentos específicos en cada esfera gubernamental, que multiplican las agencias de cada nivel que se ocupan de los mismos temas aunque circunscriptos a su alcance territorial.

En definitiva, la fragmentación institucional favorece la aplicación de criterios basados en la oferta, ya que los diversos organismos estatales se ocupan específicamente de aquello en lo que tienen competencia, establecen vínculos directos y dispersos con los prestadores privados de servicios y carecen de incentivos para planificar de manera articulada políticas de desarrollo a largo plazo, diseñadas por encima de los intereses coyunturales.

5. LA NECESIDAD DE CONFORMAR UNA AUTORIDAD ÚNICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. ¿NOVEDAD? ¿ALTERNATIVA?

La necesidad de conformar una autoridad única para el transporte de Buenos Aires ha sido, desde mediados del siglo XX, una cuestión que periódicamente se reactualiza ante la evidencia de que, sin una instancia superadora de la multiplicidad de jurisdicciones actualmente intervinientes, difícilmente encuen-

tre solución buena parte de los conflictos esenciales que enfrenta la movilidad en la región.¹⁶

Posteriormente a la gran crisis de 1929 y el consecuente quiebre institucional de la política local, el sistema de transporte de la ya densamente poblada metrópoli tuvo una autoridad pública/privada: la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 12 311/36). Se formó para la regulación y coordinación de las empresas de transportes “colectivos” de pasajeros y sus prolongaciones fuera del distrito federal.¹⁷ Creada con capital estatal, fue comandada, sin embargo, por ex integrantes de las empresas inglesas de ferrocarriles –aunque los ferrocarriles quedaban excluidos– y subterráneos, que pretendían incorporar controles al auge del taxi/colectivo en una metrópolis aún dominada por el tranvía. Tuvo vigencia hasta su derogación en el primer peronismo (Ley 13 501/49).

Esta particular conformación, con fuerte injerencia del capital privado, mostró claramente que la captación de espacios técnicos en las estructuras gubernamentales era funcional al sistema desde el punto de vista del control de la oferta: una constante, hasta nuestros días, en la forma de controlar la instrumentación de políticas públicas: cada vez que un grupo empresario ejerce su poder de *lobby* sobre el Estado, lo hace no sólo mediante presiones en la agenda mediática, sino incorporando hombres de su confianza en los diversos estamentos del Estado.

Más tarde tuvo lugar una experiencia enteramente pública, posterior a la nacionalización de las empresas de servicios públicos en 1952, llamada Administración General de Transportes de Buenos Aires (AGTBA), que incluía sólo la red de colectivos urbanos. La iniciativa fue disuelta en 1961 durante el gobierno radical de Arturo Frondizi. La década del sesenta estuvo signada por la privatización del sistema y la eliminación de uno de los tejidos tranviarios más grandes del mundo. Estas fueron las dos únicas experiencias concretas de agencias metropolitanas y no tuvieron continuidad en gobiernos democráticos ni de facto. En adelante, las propuestas alcanzarían la instancia de proyectos, sin que llegara a concretarse ninguno a la fecha.

En 1972 se elaboró, en el marco de la entonces Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas de la Nación, el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (EPTRM), un análisis exhaustivo de movilidad, infraestructura y desarrollo territorial de la ciudad. El do-

16 Véase Roberto Agosta, Patricia Brennan, Guillermo Krantzer y Alicia Ribera, “Estrategia institucional...”, ob. cit.

17 Mario Rapoport y María Seoane, *Buenos Aires. Historia de una ciudad*, tomo I, Buenos Aires, Fundación Banco de la Ciudad de Buenos Aires, Planeta, 2007.

cumento oficial incluyó la propuesta de conformar un Consejo de Transporte Metropolitano, integrado por representantes de los poderes ejecutivos de la nación, la provincia y la ciudad de Buenos Aires.

El intento de crear una autoridad metropolitana continuó en los años de auge del neoliberalismo. El proyecto de ley para la creación de una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) fue formulado con el auspicio del Banco Mundial en 1991; el Congreso lo trató recién en 1995. La propuesta incluía la conformación y puesta en funciones de un equipo técnico destinado a implementar programas de modernización del sistema. Al igual que el proyecto de 1972, esta propuesta de reforma consistía en crear un organismo autárquico interjurisdiccional, integrado por los poderes ejecutivos nacional, provincial y de la ciudad. En el marco del proceso de privatización de los servicios de transporte público, este organismo fue pensado para ocupar un rol central en la promoción de las reformas legales en las tres jurisdicciones, participar en los procesos de licitación y actuar como autoridad de aplicación y fiscalización.¹⁸

El programa fue transformado luego en el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), que se ejecutó durante más de diez años y actualmente ha finalizado en el marco de la Secretaría de Transporte de la Nación. Fue reemplazado por el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA), que extiende su actuación sobre otras capitales de provincia y ciudades intermedias del país.

A pesar del fracaso del proyecto de la ATAM, años más tarde se volvió a presentar en el Congreso de la Nación un proyecto de ley para crear un ente de Coordinación de Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM). En este caso, la iniciativa sumaba al órgano de coordinación a todos los municipios del Área Metropolitana y, al restringir sus funciones a la planificación y coordinación general, les quitaba todo poder de ejecución de políticas. La Ley 25 031/98, al ser menos precisa respecto de las funciones y el ordenamiento del organismo, no tuvo dificultades para ser aprobada en el Congreso y, por lo tanto, se encuentra vigente desde 1998. Sin embargo, para que el ente comience a funcionar es necesario que la provincia y cada uno de los municipios adhieran a la ley nacional, lo cual ha sido imposible de construir políticamente. Aun con esta norma nacional en vigencia pero sin ser implementada, en 2001 se volvió a presentar un proyecto de ley muy similar al de 1995 (pero proponía crear un fondo específico para su financiamiento), que constituía una autoridad de transporte metropolitano. Sin embargo, la iniciativa no adquirió relevancia parlamentaria.

18 Antonio Cicioni, *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Esos proyectos y programas de conformación de agencias metropolitanas no llegaron a implementarse, en gran medida porque, al plantarse como entidad supra y para mantener la jurisdicción, exigía a las jurisdicciones la cesión de múltiples atribuciones y responsabilidades, con la consecuente merma de poder económico y simbólico de las estructuras burocráticas. Al tiempo que mantener estas estructuras burocráticas permiten al sector privado, controlado por actores económicos muy poderosos, disponer de un control importante sobre la planificación e implementación de las políticas de transporte, ya sea mediante la presión o la introducción de cuadros técnicos y políticos en los diversos niveles gubernamentales.

6. HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA PLURIAGENCIALIDAD EN LOS TRES NIVELES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Es necesario precisar a qué nos referimos cuando hablamos de la problemática derivada de la multiplicidad de jurisdicciones y agencias con competencia en el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Conviene considerar que las fronteras institucionales propias de la organización política de la nación, con su diferenciación entre competencia federal, provincial o municipal, no han de coincidir con la dinámica de la movilidad de la población que en la región reside, pero deben ser contempladas en el análisis. En ese contexto, las acciones de cada agencia de gestión administrativa, en cada nivel de gobierno, pueden interpretarse en al menos dos posibles situaciones de conflicto:

- El carácter difuso de las competencias entre las diferentes agencias concernidas en la administración del sistema de transporte.
- La descoordinación derivada de la falta de unicidad en las decisiones de planificación, implementación y seguimiento de las políticas públicas sectoriales entre agencias con competencias claramente delimitadas, pero cuyo alcance sólo abarca una parte del sistema.

En términos generales, la situación que enfrenta el sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires se asemeja al segundo caso: las competencias están delimitadas, es claro a quién compete cada área de intervención, pero el alcance de dichas competencias es limitado. No hay confusión, sino multiplicidad de decisores.

Esto conlleva al menos dos problemas prácticos medulares referidos a la

posibilidad de implementar determinadas políticas. Por un lado, exige que toda intervención que involucre a más de un decisor (ya sea por multiplicidad de jurisdicciones o por multiplicidad de agencias dentro de la misma jurisdicción) implique difíciles procesos de concertación. Por otro, la tendencia a no considerar al “otro” en la toma de decisiones individuales; así, la red de subterráneos se expande sin considerar de manera real el impacto sobre la red de colectivos, o las líneas de buses dependientes de una jurisdicción se superponen con las de otras atendiendo idénticos tránsitos, o una ampliación de carriles de una autopista promueve el uso del automotor y retrotrae la demanda que podría satisfacer el transporte ferroviario.

Más trascendentes aun que los problemas prácticos son las cuestiones de fondo, vinculadas con las diferencias entre los objetivos de las agencias, necesariamente parcializados ante la falta de una responsabilidad sobre el conjunto del sistema. Es decir, las acciones de las jurisdicciones individuales pueden apuntar a un resultado óptimo dentro de los límites de su competencia pero este, en general, se encuentra alejado de alcanzar un resultado óptimo para el sistema en su conjunto, cuando no resulta contradictorio con ese objetivo.

Esta lógica favorecería la tesis que propone el reemplazo de esta multiplicidad de agencias y jurisdicciones por una agencia única de alcance metropolitano, ya que en los hechos el ordenamiento jurídico actual se demuestra incapaz de guiar políticas públicas acordes a las necesidades de movilidad de las personas y los bienes.

Todo este estado de cosas tiene efectos negativos muy concretos para los principales sectores involucrados: los gobiernos, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios.

- Las administraciones gubernamentales tienen serios inconvenientes para dar respuestas adecuadas a las demandas de los diferentes actores, ya sean operadores o usuarios, debido fundamentalmente a que, manejándose en compartimentos estancos, sus respuestas siempre resultan parciales, no consideran el conjunto del sistema. En consecuencia, muchas veces se superponen las iniciativas de las jurisdicciones, duplicando esfuerzos administrativos y financieros, que, generalmente, concluyen en fracasos de implementación o en continuas modificaciones de las políticas con la lógica del “parche” antes que con una lógica “planificadora”.
- Los operadores enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de ingresos pese a la similitud del servicio prestado. A ello se deben sumar los escollos para planificar sus inversiones por la falta de explicitación de las políticas y proyectos

de inversión que, en general, emanan de diferentes instancias gubernamentales.

- Los usuarios, cuya movilidad es el objetivo central de cualquier sistema de transporte, enfrentan situaciones de auténtica inequidad toda vez que, según su lugar de residencia, los servicios de transporte suelen ser de distintas jurisdicciones y presentan, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

También hay que destacar que los usuarios experimentan serias dificultades para canalizar sus demandas ya que, por un lado, no tienen claro adónde deben dirigirse y, por otro, los procedimientos difieren en cada instancia jurisdiccional.

En el mismo orden de ideas, la falta de integración en los planos operacional, físico y tarifario, característica del transporte de la región, se debe, en buena parte, a la multiplicidad de jurisdicciones. Como ejemplo, piénsese en los centros de transferencia intermodal de pasajeros: generalmente los colectivos que los alimentan son de jurisdicción municipal, provincial y/o nacional, los ferrocarriles son regulados por el Estado nacional y los terrenos necesarios para su construcción dependen de los concesionarios ferroviarios, de los municipios y/o de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (que reemplazó en 2012 al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado [ONABE]). La conclusión evidente es que, en estas condiciones, tornar eficientes los servicios por la vía de la integración es utópico.

En el extenso territorio de la región coexisten distintas jurisdicciones con facultades de decisión. Para planificar y regular de manera efectiva el transporte es necesario el acuerdo de todas esas jurisdicciones. También es muy necesario integrar los modos de transporte de manera que actúen en forma coordinada. Frente a esta situación, cabe reconocer que los distintos organismos gubernamentales con jurisdicción en la región han intentado reiteradamente concretar iniciativas de coordinación de sus acciones, sin éxito a la fecha.

Brevemente, y con el fin de identificar aquello a lo que llamamos “pluria-gencial”, mencionaremos en cada nivel de gobierno las agencias predominantes en materia de transporte:

Jurisdicción nacional

- *Secretaría de Transporte.* Durante 2012 se realizó un traspaso del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hacia el nuevo Ministerio del Interior y Transporte, como organismo rector de las políticas de transporte, segmentado en subsecretarías sectoriales y organismos específicos.

- *Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)*. Debe proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte comprendidas y lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.
- *Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE)*. Organismo de planificación de la política ferroviaria y del mantenimiento de la infraestructura.
- *Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE)*. Procura garantizar, mantener y desarrollar la operación del sistema de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros.
- *Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)*. Organismo descentralizado responsable de la coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial contemplado en el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial.
- *Dirección Nacional de Vialidad (DNV)*. Dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se encarga del desarrollo vial federal.
- *Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)*. Depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Funciona como regulador y fiscalizador de las concesiones viales en rutas nacionales y en los accesos a la capital.
- *Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA)*. Es la Unidad Ejecutora del Préstamo 7794-AR de financiamiento externo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), junto con recursos del Tesoro nacional.

Jurisdicción provincial en la provincia de Buenos Aires

- *Agencia Provincial de Transporte*. Antes llamada Dirección Provincial de Transporte, ahora depende del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, con las atribuciones de planificación del transporte en el ámbito provincial.

- *Ente Regulador de la Verificación Técnica Vehicular*. Se encarga de la verificación de los vehículos de transporte automotor individual y colectivo.
- *Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires*. Su objetivo básico es realizar estudios sobre la infraestructura vial de la provincia.

Jurisdicción municipal en la provincia de Buenos Aires

- *Agencias gubernamentales*. Cada uno de los 42 municipios ha estructurado las agencias gubernamentales para la habilitación y control de vehículos, determinación de paradas, estacionamientos, registros, vialidad y demás actividades relativas al transporte, generalmente dependiente de Obras Públicas, o directamente con el nombre de Tránsito o Transporte.
- *Consortios municipales*. Por ejemplo, el de la Región Metropolitana Norte (integrada por los partidos de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López), que durante 2012 llamó a concurso de ideas y proyectos sobre movilidad en dicho recorte territorial del Conurbano bonaerense.

Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- *Secretaría de Tránsito y Transporte*. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano, tiene como función elaborar políticas e instrumentarlas.
- *Ente Único Regulador de los Servicios Públicos*. Su objeto primordial consiste en ejercer el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada, o por terceros.
- *Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE)*. Es la empresa del Gobierno de la ciudad que estudia, diseña y realiza los planes de expansión de la red de transporte subterráneo de la ciudad de Buenos Aires. Con un origen que se remonta a 1909, es la empresa pionera en Latinoamérica en la construcción y operación de redes subterráneas.

- *Descentralización.* Algunas actividades relativas al transporte, el estacionamiento y el control de las 15 comunas están descentralizadas. Existen a su vez organismos de Defensoría del Pueblo, una en cada jurisdicción, y alguna de orden municipal, que funcionan vinculadas a determinadas ONG.

Mediante este diseño institucional pluriagencial se ha consolidado en la región un conjunto de actores estatales con intereses derivados de los beneficios que pueden obtener de sus áreas de intervención (sostenimiento de la burocracia, participación en la ejecución de obras, entre otros). Frente a la ausencia de incentivos para actuar de forma conjunta, estos organismos funcionan con un débil nivel de coordinación y toman decisiones focalizadas que no adoptan una perspectiva integral del sistema de transporte metropolitano.

Por otro lado, la descentralización y sectorización de los actores estatales configuraron un vínculo personalizado con los actores privados y constituyeron múltiples espacios de negociación. La fragmentación institucional coexiste con un escenario en el que los operadores de servicios tienen, dada la concentración, una fortaleza relativa que debilita aun más la capacidad de regulación y control estatal. En este contexto, en el cual el sector privado interviene fuertemente en la escena del tránsito local, la coordinación de las políticas de transporte se vuelve extremadamente difícil.¹⁹

7. LA NECESARIA ARTICULACIÓN ENTRE MOVILIDAD Y USOS DEL SUELO

En la sociedad actual, la movilidad de las personas ha adquirido una importancia muy superior a la que tenía en períodos anteriores de la ciudad contemporánea. Prueba de ello es la relevancia que el término “movilidad” obtuvo en el discurso público cotidiano, desplazando a la palabra “transporte” y alejándose de su confinamiento técnico (dentro del discurso urbanístico y medioambiental, de planes de transporte, de articulación territorial o de desarrollo económico).

Según Peter Hall, las nuevas situaciones sociales que llevaron a este cambio conceptual se originan en el período de desarrollo de la electrónica y la telemática, que ha desembocado en la convergencia de complejas redes de infor-

¹⁹ Robert Cervero, “Integración del transporte y la planificación urbana”, en Mila Freire y Richard Stren, *Los retos del gobierno urbano*, Washington, The World Bank Institute, 2001.

mación; estas redes diluyen los vínculos de proximidad y constituyen vínculos muy diferentes.²⁰

Hoy podemos habitar en espacios de la ciudad con alta conexión hacia determinados lugares de la misma urbe, pero con bajas o nulas hacia espacios contiguos. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, si se quiere transitar al centro o a la zona de Vicente López, existe una amplia oferta del corredor norte por la avenida Santa Fe y su continuidad, la avenida Cabildo, pero con una baja o nula conectividad hacia los barrios paralelos al corredor.

Este cambio de los vínculos de proximidad por relaciones de conexión es también el resultado del papel que han desempeñado y desempeñan las redes de infraestructura, como organizadoras del territorio, al punto de sustituir a los sistemas de asentamiento urbanos densos y compactos.

Con la ruptura de la ciudad continua, se despliegan sobre el territorio formas muy variadas de ocupación ligadas a actividades que ya no dependen de un núcleo urbano fijo circundante, sino que tienen relaciones especiales con otros espacios ubicados a muy distintas distancias. Esto obliga a reflexionar nuevamente sobre los clásicos conceptos de economía regional como eje regulador del territorio, que paralelamente se han desplazado y consolidado hacia el término “ordenamiento territorial” (criterios de oportunidad, oferta de externalidades, competencia entre espacios, especialización territorial, mutación constante de usos del suelo, entre otros debates).

En un territorio en constante modificación, donde se intercalan usos y se mezclan espacios centrales con espacios periféricos, con actividades diversas, cambiantes y efímeras de lugares especializados (de comercio, de ocio, de servicios), que no sólo atraen potenciales usuarios generando movilidad, sino que su propia supervivencia depende de su capacidad para seguir incrementando esa atracción, en ese territorio es donde se deben garantizar redes de infraestructura de movilidad de todos los tipos, niveles y servicios.

Las infraestructuras siguen siendo el soporte fijo de la economía de una región, como sector generador de empleo, innovación y como condicionante para su despliegue y desarrollo económico, social y cultural. Pero, simultáneamente, lo que se ha alterado es su rol como discriminador de los servicios ofrecidos a los ciudadanos con necesidades de movilidad.

El proceso de metropolización de Buenos Aires muestra que, desde mediados del siglo XX, se ha producido una expansión a nivel regional sin correlato espacial en la Argentina y que, a partir de la década del noventa, se ha permitido la incorporación de lugares de enclave en una periferia sin servicios

20 Peter Hall, “Megacities, World Cities and Global Cities (The First Megacities lecture)”, Róterdam, 1997, disponible en <megacities.nl/?page_id=284>.

públicos, tales como barrios cerrados y centros comerciales, con la consolidación de una red de autopistas de acceso. Ello nos permite esbozar que se continúa acentuando el rol discriminador del transporte sobre los habitantes de la región, pues se favorece a quienes poseen automóvil por sobre quienes transitan de a pie.

El ejercicio del derecho a la conexión, a la movilidad de las personas y al transporte de bienes implica la atención de todas las formas de desplazamiento –claramente, el ente tripartito propuesto sólo considera los modos masivos de desplazamiento, pero excluye, por ejemplo, al mayoritario automotor privado–, lo que significa un cuidado preferente de los modos que consumen menos energía y crean menos dependencia, y obliga a poner el acento en infraestructuras que permitan gestionar el espacio público urbano.

Por lo tanto, dicho derecho supone la intervención del Estado para garantizar la oferta de espacios públicos adaptados a cada forma de movilidad y de sistemas de transporte específicos para ellas. Esto implica pensar la movilidad y el transporte insertos siempre en las problemáticas sociales, culturales y económicas del ordenamiento territorial, y paralelamente –aunque ocurra de manera tardía, no debe desdeñarse– procurar la reducción del consumo energético y de las emisiones con fuerte impacto ambiental del modelo de transporte basado fundamentalmente en el automóvil, orientando el modelo hacia la sostenibilidad energética, medioambiental y social (de nada sirve disponer de un sistema limpio de transporte si este tiene un costo tarifario que expulsa a las mayorías).

Tomamos como propio el enfoque de movilidad urbana propuesto por Manuel Herce: los instrumentos de gestión de movilidad deben tener en cuenta las insuficiencias del modelo tradicional de gestión de transporte, que ponía el acento en:

- elaborar planes en respuesta al comportamiento de la demanda de viajes;
- desarrollar la infraestructura vial con primacía sobre las restantes;
- gestionar la movilidad desde la óptica de los productores de infraestructura;
- desvincular la gestión del transporte de la regulación del uso del suelo.²¹

Los estudios de transporte estuvieron dominados por aproximaciones técnicas: con la lógica del desarrollo y la modernización, el transporte procuró ser

21 Manuel Herce, *Sobre la movilidad en la ciudad*, Barcelona, Reverté, 2009.

cada vez más eficiente y veloz, lo que llevó a la motorización, que a su vez exige mayores infraestructuras, más complejas y costosas, tanto de construir como de mantener. Eso llevó a alejarse cada vez más de cualquier noción de sustentabilidad. Hoy el paradigma indica que las infraestructuras para un transporte sustentable son de pequeña escala y de bajo costo. Todo lo contrario al paradigma del desarrollo.

Ese modelo tradicional, utilizado durante gran parte del siglo XX, dio como resultado: alta movilidad para pocos, y mayorías relegadas de las conexiones necesarias. Por lo tanto, frente al riesgo de exclusión social de las personas, son necesarias políticas públicas dirigidas a:

- atender todas las formas y motivos de desplazamiento;
- revisar la conectividad generada por la infraestructura;
- atender la flexibilidad y el costo de acceso a los sistemas de transporte;
- lograr la concertación social de las inversiones y gestión del sistema;
- priorizar los sistemas de menor consumo de energía;
- acentuar la intermodalidad y los espacios de intercambio entre modos del sistema;
- regular la distribución urbana de mercancías y la distribución de desechos.

Por lo tanto, es importante establecer vínculos más fuertes entre las legislaciones de transporte y las relativas a los usos del suelo, de forma tal de alejarse de las interpretaciones sectoriales, hacia interpretaciones de carácter integral, donde movilidad y territorio confluyan para garantizar el acceso al transporte en condiciones de aceptable igualdad para quienes habitan la región.

8. CONCLUSIONES

La vida en sociedad implica la necesidad de movilizarse dentro del territorio, pero el acceso a la movilidad genera situaciones de inclusión o exclusión de los individuos de una comunidad. En el caso de Buenos Aires, la demanda de transporte crece por dentro y por fuera de las históricas redes de infraestructura ferroviaria y vial (de naturaleza más radial y concéntrica que transversal e integrada), provoca una creciente disminución de la cobertura de transporte y aumenta las diferencias entre quienes poseen un automóvil particular y quienes deben moverse en los sistemas masivos.

Para mejorar la capacidad de intervención estatal y buscar que las políticas del sector se orienten hacia la satisfacción de las diversas y complejas necesidades de la ciudadanía (y de la ciudad), es indispensable discutir la actual distribución de responsabilidades e influencias en la gestión del sistema de transporte metropolitano. Hasta ahora, los intentos de reformar las condiciones en las que es administrado ocupan un lugar marginal en la agenda pública, y la participación de los usuarios en ellos es escasa.

Para implementar una reforma exitosa, probablemente sea necesario no sólo que la propuesta tenga en cuenta el necesario equilibrio de intereses privados e intereses estatales que la hagan políticamente viable, sino que incorpore también en la discusión a los grupos de usuarios que buscan incidir en el mejoramiento del sistema. En definitiva, no sólo es importante quebrar la actual falta de coordinación y de planificación estatal, sino que además sería muy bueno que se incrementaran el control y la participación de los distintos tipos de usuarios, de modo de equilibrar el peso de los intereses privados y presionar al Estado para que garantice la eficiencia de los servicios.

De mantenerse y profundizarse el ente tripartito de transporte presentado a mediados de 2012, deberá superar los desafíos presentados hasta la fecha, que han impedido la efectiva consolidación de una autoridad de transporte metropolitano.

Esto se lograría combatiendo las actuales prácticas de las agencias en cada nivel de las burocracias nacionales, provinciales y municipales; controlando la incorporación de personal técnico y político con intereses privados por sobre los públicos y, sobre todo, dando respuesta, en el marco de un verdadero derecho a la movilidad, a las necesidades de circulación de las mayorías, privilegiando el transporte público menos contaminante y regulando el transporte privado individual.

Una propuesta superadora tal vez deba renunciar a la pretensión de imponer una superestructura que reemplace y anule un sendero histórico de construcción legislativa que, en pos de salvaguardar un aparente orden republicano y federal, separa jurídicamente atribuciones y responsabilidades.