

¿Es la Agencia Metropolitana de Transporte un ordenamiento jurídico administrativo que garantice el derecho a la movilidad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires?.

Maximiliano Augusto Velazquez.

Cita:

Maximiliano Augusto Velazquez (2013). *¿Es la Agencia Metropolitana de Transporte un ordenamiento jurídico administrativo que garantice el derecho a la movilidad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires?. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/195>

X Jornadas de Sociología de la UBA
20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos,
científicos y políticos para el siglo XXI
1 a 6 de Julio de 2013

Mesa 13 - El desafío de producir ciudades inclusivas y el derecho a la ciudad.

¿Es la Agencia Metropolitana de Transporte un ordenamiento jurídico administrativo que garantice el derecho a la movilidad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires?

Lic. Maximiliano Augusto Velazquez
CETAM-FADU-UBA

Introducción

El gravísimo accidente ferroviario del 22 de Febrero de 2012 en la estación terminal de Once en donde fallecieron 51 personas y más de 703 resultaron heridas puso de manifiesto la fragilidad del sistema de transporte argentino y en particular el deficiente modelo de concesiones ferroviarias y sus políticas de mantenimiento, inversiones y subsidios.

La reacción política al evento fue la promulgación el 6 de junio de 2012 del Decreto 874/2012 por el cual se crea el Ministerio de Interior y Transporte, 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 anuncia la intención de crear un ente tripartito que estaría conformando por representantes de las tres jurisdicciones con un directorio de tres miembros (uno por cada Gobierno), un comité ejecutivo conformado por dos representantes técnicos de cada jurisdicción y un tercer espacio donde tendrían representación los municipios del Gran Buenos Aires.

Este anuncio es un *revival* de muchas otras experiencias históricas al respecto para lograr disponer de un instrumento suprajurisdiccional en algunas áreas de gestión, en este caso el transporte, debido a la manifiesta imposibilidad de co-gestión o de lograr mínimos acuerdos programáticos entre los diversos actores jurisdiccionales, sin olvidar la dificultad de coordinar diferentes intereses de empresas privadas, consultoras, constructores de infraestructura y lobbies tanto económicos como políticos. Entre las más recientes iniciativas de creación de autoridades únicas de transporte para la región se destaca la Ley N° 25.031/1998 de creación del Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM), recién reglamentada durante la presidencia de Néstor Kirchner y nunca implementada.

El presente artículo¹ toma como disparador el supuesto acuerdo general de técnicos y políticos de que una Agencia Metropolitana de Transporte con competencia y alcance interjurisdiccional con plenas atribuciones y unicidad de voz, pueda ser instaurada en el contexto administrativo y jurídico de la región.

Discutiremos respecto de la factibilidad de este “ente” tripartito de transporte creado más allá de las disputas coyunturales de los sectores políticos que actualmente detentan el poder en 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 y sus comunas.

Iniciaremos nuestro recorrido planteando como eje del debate el derecho a la movilidad urbana de personas, fundamento último y central de cualquier iniciativa de transporte. Este paradigma de la movilidad nos permite estudiar el transporte alejado de su confinamiento técnico-ingenieril o como mera subespecialidad de la geografía. La movilidad caracteriza casi todas las actividades humanas, desde salir de la cama en la mañana e incorporarse a la vida mundana de todos los días, hasta las connotaciones más comunes del movimiento: el reconocimiento de “viajes” bajo la noción de origen y destino, herramienta que si bien permite mensurar al mismo tiempo impone una jerarquización de la movilidad urbana.

Desde esta postura trataremos de contestar la pregunta del título respecto de si la Agencia Metropolitana de Transporte es un ordenamiento jurídico administrativo idóneo para garantizar el derecho de la movilidad urbana en la región.

Sobre el Derecho a la Movilidad

El transporte se ha convertido rápidamente en una de los más problemáticas áreas para la sustentabilidad. Las tendencias actuales en la movilidad personal son compartidas por las prácticas dominantes de las naciones más industrializadas: el uso del automóvil particular como símbolo y herramienta de la libertad en el mundo moderno. El dominio del automóvil como el modo prevalente de transporte no es sustentable ni en términos ambientales ni en términos sociales.

Mientras que muchas personas de la sociedad están inhabilitadas para acceder a servicios básicos, que en el caso del transporte corresponde a disponer de una adecuada y confortable oportunidad para acceder a la salud, los mercados, y a similares oportunidades de movilidad; otras muchas personas que si tienen acceso al modo de transporte prevalente –el automóvil- gastan su tiempo de

¹ Una versión ampliada de este artículo con un enfoque mas jurídico que sociológico está en prensa bajo el título “El Derecho a la Movilidad Urbana en un contexto de Pluriagencialidad Metropolitana”. Será publicado como dossier del Libro “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012” preparado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

² En documentos como la Carta Mundial Por el derecho a la Ciudad (http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_downloa

viaje estancados, parados en calles congestionadas, con calidad de aire degradada, en calles inseguras, y siendo partícipes de un incremento cada vez mayor de emisión de carbono que continúan induciendo a 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. Si bien ha sido plasmada jurídicamente mediante el argumento liberal de “libertad de circulación” es mucho más que permitir solo ciertos movimientos afines al capital. Hoy la globalización puede gráficamente definirse en la profundidad y rapidez de los flujos de mercancías, servicios e información. A pesar de la basta influencia en la conformación de nuestra vida, el transporte ha sido históricamente menos examinado que otras ciencias sociales (Cox, 2010). Si toda la vida social está inmersa en las condiciones de movimiento, entonces ese movimiento –de personas, de mercancías, de ideas y de conceptos– necesita ser un objeto de estudio y de teorización.

En términos de John Urry (2007), la participación y la exclusión social en la movilidad está en función de la distancia, esta distancia puede no ser contigua como en el pasado, sino que estas distancias ahora se leen en términos de tiempo de viaje. Los conceptos de centro y periferia deben ser revisados en el marco de este nuevo concepto de movilidad, no como una forma estrictamente estructuralista sino como una forma de entender la creación de la alienación en donde la marginalidad es construida.

El paradigma de la movilidad nos permite estudiar el transporte alejado de su confinamiento técnico-ingenieril o como mera subespecialidad de la geografía. La movilidad caracteriza casi todas las actividades humanas, desde salir de la cama en la mañana e incorporarse a la vida mundana de todos los días, hasta las connotaciones más comunes del movimiento: el reconocimiento de “viajes” bajo la noción de origen y destino, herramienta que si bien permite mensurar al mismo tiempo impone una jerarquización de la movilidad urbana.

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 indicando que “las distancias no son solamente lineales, y no pueden medirse solamente en kilómetros. Es por eso que decimos que 30 km pueden ser diferentes a 30 km. 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” (2012:83). Entonces las distancias deben considerarse como el esfuerzo o el placer de recorrerlas, y al frío número geográfico del kilometraje debe agregarse el tiempo y los costos del traslado, ya sean estos de naturaleza económica, sino también los costos orgánicos, psicológicos, sociales y culturales.

Ahora que repasamos la importancia de la movilidad en nuestras vidas hagamos un poco de historia respecto del concepto de derecho a la movilidad.

El concepto del derecho a la movilidad tiene uno de sus orígenes en los debates de los años setenta de la sociología urbana, como un complemento imprescindible del derecho a la ciudad de Lefebvre. Sin embargo recién adquiere notoriedad a partir del cambio de milenio de la mano del sociólogo francés Francois Ascher, quien en efecto 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, es una parte de la vida por derecho propio. Y finalmente, porque la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental.

El derecho a la ciudad² como su extensión en el derecho a la movilidad son instrumentos jurídicos que se están conformando en diferentes legislaciones a lo largo del planeta, en gran medida a partir de la corriente global de ampliación y especificidad de los derechos humanos. No solo se propone un cuerpo de derecho, que paradójicamente refuerza la “Libertad de Circulación” liberal, sino que también manifiesta una reinterpretación del papel del Estado para garantizar los otros derechos en el devenir de las ciudades contemporáneas.

La movilidad comprende una doble dimensión desde el ámbito subjetivo e individual y desde el ámbito colectivo del derecho. El derecho subjetivo a la Movilidad es la posibilidad de acceder a bienes, servicios y posibilidades de interacción de la ciudad, el cual genera para su protección efectiva, en la mayoría de los casos, una obligación de hacer (positiva) a la Administración Pública; por su parte, el derecho colectivo a la Movilidad se refiere a la ejecución eficiente de políticas públicas en donde el Estado otorgue a sus

² En documentos como la Carta Mundial Por el derecho a la Ciudad (http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=67), ya parece el derecho a la movilidad (artículo XIII) como una obligación de los gobiernos de las ciudades en aspectos como el desarrollo de una política pública sectorial exigiendo la formulación de planes de desplazamiento urbano e interurbano; un sistema de transporte públicos accesibles en términos de oportunidad, cobertura, equipamientos y precios razonables, 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 a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).”

asociados un sistema de movilidad sostenible con equidad en la distribución de los equipamientos e infraestructura de la ciudad.

Esta doble articulación está fundada en dos conceptos clave: sustentabilidad y equidad. La sustentabilidad será vista desde dos acepciones: como la posibilidad de garantizar la capacidad de desplazamiento de los actuales y futuros habitantes de las ciudades, y como el desarrollo de políticas de gestión ambiental relacionadas entre otras, con el estímulo del uso de modos de transporte no contaminantes y el ahorro de energía en los desplazamientos. La equidad en la movilidad, se refiere a la garantía de libre circulación a todos los ciudadanos, con especial atención en la población más vulnerable en términos de su condición económica, social, cultural, étnica, etaria o de género. La equidad en movilidad en nuestros contextos metropolitanos se traduce en accesibilidad al sistema de movilidad público en términos de oportunidad, cobertura, equipamientos y costos razonables.

Una vez fijada nuestra posición respecto de la necesidad de garantizar la movilidad como un derecho para hacer efectiva la concreta posibilidad de utilizar otros derechos humanos, políticos, sociales y económicos, solo nos resta afirmar que el modelo de transporte metropolitano existente en Buenos Aires, y en muchas otras regiones de la Argentina, fuertemente contaminante e inequitativo, no solo no promueve la plena vigencia de estos derechos sino que los imposibilita.

Introducción a la problemática de la movilidad urbana

El aglomerado metropolitano de Buenos Aires, cuya estructura relativa a características físicas y funcionales responde a matrices radio-concéntricas, y se ha organizado históricamente en torno a corredores instaurados primero por las vías ferroviarias y luego por las autopistas urbanas (que mantuvieron y fortalecieron ese esquema radial). Los ferrocarriles, articulados a la red subterránea y al sistema de colectivos, proveen acceso a un área central fuertemente focalizada. En la misma - y precisamente en función de las características radiales mencionadas-, el nivel relativo de concentración de empleos y servicios resulta hegemónico (Ainstein, 2001).

Consecuentemente los corredores de transporte tienen escasa conectividad transversal, particularmente en términos de servicios de transporte de riel. Por lo demás, en general, el desarrollo urbano había resultado ajustado a pautas de relativa continuidad y compacidad, focalizado en torno de los mencionados corredores, en el marco de una participación protagónica del transporte colectivo, luego de cuantiosas inversiones en la malla urbana de las diversas jurisdicciones. Esa producción de infraestructura vial favorece la conformación de una estructura física que privilegia el automóvil particular como modo hegemónico de movilidad, aunque este artefacto solo está disponible para una minoría poblacional de altos y medianos ingresos.

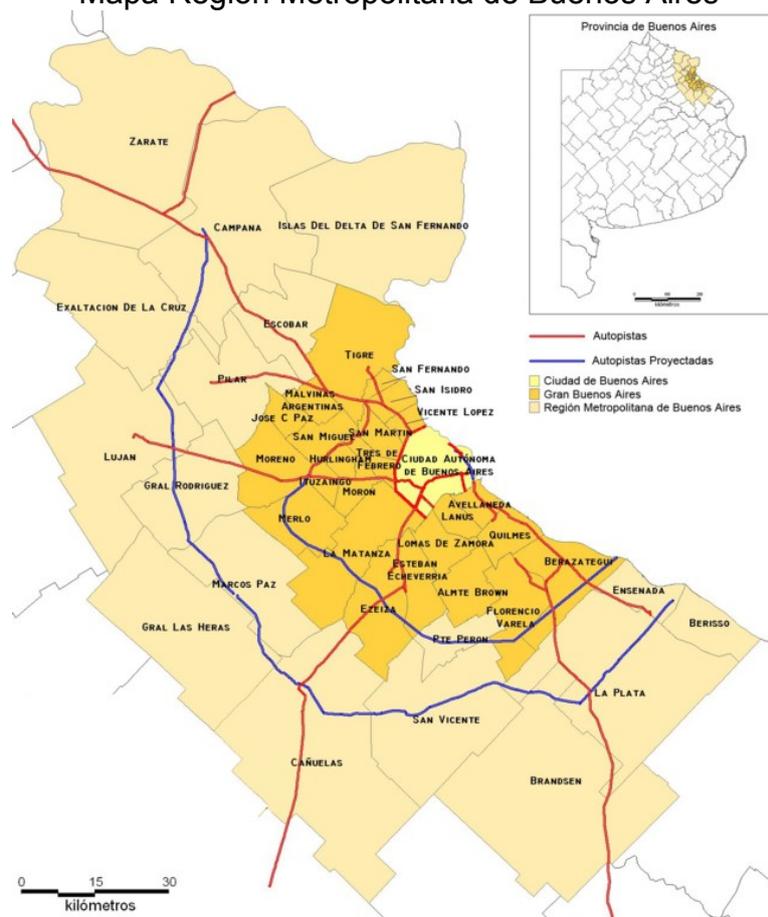
Buenos Aires, como principal región del país, tiene una dinámica funcional y una serie de características de múltiples dimensiones que se reflejan en su compleja estructuración territorial. El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de US\$ 80 mil millones, mientras que el de la Provincia de Buenos Aires, alcanza a unos US\$ 115.3 mil millones totalizando US\$ 195 mil millones, poco menos del 58% del PBI de la Argentina. A su vez, forma parte junto con México, 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, su evolución tuvo históricamente y seguirá teniendo fuerte incidencia sobre la nación en su conjunto. Al mismo tiempo 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 miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado no reconocen límites administrativos. La participación de la Capital Federal en el sistema es destacada, siendo el área central de la ciudad el principal atractor de viajes de toda la región metropolitana, así como su puerto, instalado junto a aquella, concentra prácticamente el total de movimiento de contenedores del país.

Mapa Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Elaborado por Marianela Figueroa para el Programa de Estudios sobre Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

En la región se realizan diariamente alrededor de 22 millones de viajes utilizando un sistema de transporte público conformado por 313 líneas de colectivos, 6 líneas de subterráneos y un premetro con aproximadamente 45 km de recorrido, 7 líneas de ferrocarriles metropolitanos con aproximadamente 850 km de vías activas, 37.000 automóviles con taxímetro y más de 3.000.000 de automóviles particulares. A ello cabría agregar que un promedio diario de 200.000 viajes-camión transportan más de 600.000 toneladas diarias de distintos tipos de bienes (Agosta, Brennen, Krantzer y Ribera, 2005).

Modo por modo de transporte presentan inconvenientes devenidos de una falta de oferta con insuficiencia de infraestructura para una demanda creciente de movilidad coherente al presente período de prosperidad económica que tiene el país y Latinoamérica en general:

- La constante en el modo automotor privado es la cogestión producto de la masiva incorporación de nuevos vehículos año por año, esta problemática va de la mano con una importante tasa de accidentología vial.
- En el caso del modo colectivo automotor comparte la problemática del automotor privado en cuanto a la congestión e incorpora una fuerte disparidad de frecuencias entre líneas con estándares de calidad buenos y otras muy deficientes, al tiempo que en muchos trayectos y centros de trasbordo el hacinamiento es importante.
- En el caso del modo ferroviario y subterráneo los principales problemas son la escasez de oferta, frecuencia, seguridad y bajo mantenimiento de formaciones e infraestructura, que impide al pasajero disponer de un servicio acorde.
- Si pasamos a los modos no contaminantes como la bicicleta salvo la instauración de contadas biciesendas el bajo respeto por parte de los conductores hace insegura su tránsito en sectores centrales.
- Respecto del modo pedestre la problemática radica en la seguridad de tránsito por espacios públicos, aceras y veredas con diversos grados de mantenimiento, invasión de la cebrá peatonal por parte de automovilistas y motos, con un párrafo aparte para la compleja circulación de personas con sillas de ruedas o necesidades especiales ante la pobre infraestructura de rampas y el acceso a estaciones ferroviarias y subterráneas.

Todos estos inconvenientes están larga y expresamente documentados en causas contravencionales de cada jurisdicción, en las Defensorías del Pueblo, y en algunos casos llegando hasta la judicialización de la demanda ciudadana. Esto no hace más que confirmar la existencia de una demanda de derechos a la movilidad no satisfecha.

Las políticas de transporte solamente observan la movilidad visible que funciona a través de las redes existentes y son registrables mediante estadísticas que miden el consumo de aquello que ya funciona (Gutiérrez, 2009). Sin embargo, al analizar el conjunto del sistema y contemplar otras

necesidades y demandas observamos que este modelo se vuelve ineficiente y poco sustentable: 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 el medioambiente y el equitativo desarrollo territorial de la ciudad. Se refuerza un modelo que genera “baja calidad de vida” para cada vez mas personas.

Ocurre entonces lo mismo que en otros ámbitos del derecho: su invisibilidad es la prueba fáctica de que interpretaciones legales sectoriales ocultan a una proporción importante de la población no solo al acceso al derecho a movilizarse, sino también al derecho a reclamar por dicho derecho. Una paradoja podría acechar: ampliar el alcance de los mismos a sabiendas que no podrán ser cumplidos por los decisores solo potencia la judicialización de la falta pero no su efectiva práctica.

Problemática Institucional de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Desde el punto de vista institucional, la Región está artificialmente dividida por cuestiones jurisdiccionales constitucionales, que inhiben la existencia de un gobierno único dotado de las responsabilidades, facultades y poderes suficientes para resolver los problemas que plantean las grandes ciudades, transformando a todos los asuntos principales que hacen a su funcionamiento y a su organización en cuestiones interjurisdiccionales. En los hechos esta organización política para el caso argentino provoca, en forma casi automática, una intervención cada vez más creciente de la Nación.

La necesidad de conformar una autoridad única para el transporte de Buenos Aires ha sido desde mediados de la década de 1920 una cuestión que periódicamente se reactualiza ante la evidencia de que, sin una instancia superadora de la multiplicidad de jurisdicciones actualmente intervinientes, difícilmente encuentren solución buena parte de los conflictos esenciales que enfrenta la movilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. (Agosta, Brennen, Krantzer y Ribera, 2005).

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. Esto es lo que podríamos dar en llamar el “Mercado del Transporte” en término de los intereses particulares de quienes reglamentan, quienes construyen, quienes operan, quienes controlan y quienes trabajan. Los integrantes de estos grupos conforman complejas redes de poder que interrelacionan funcionalmente lo privado con lo público, hecho que muchas veces se expresa en significativos y cotidianos ejemplos de corrupción, malversación de fondos, sobrefacturación, etc.

Tal como explica Alicia Ribera (2004), dado nuestro sistema federal de gobierno y en función de las disposiciones aplicables de la Constitución Nacional, existen diversas potestades correspondientes a los distintos niveles políticos de gobierno en materia de transporte.

La Constitución Nacional establece en su Artículo 75, inciso 13, la atribución correspondiente al Congreso de la Nación de reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí, dándose en llamar a esta potestad “cláusula comercial”, la que incluye al transporte. Siguiendo este 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 Congreso de la Nación (conf. “Empresa Gutiérrez SRL c/ Provincia de Catamarca”, Fallos 316:2685).

Asimismo, y por aplicación extensiva de esta disposición, el transporte interjurisdiccional desarrollado entre la ciudad de Buenos Aires y las Provincias, es atribución federal por tratarse de transporte interurbano de jurisdicción nacional. Cuando el transporte interjurisdiccional se desarrolle entre la ciudad de Buenos Aires y los municipios de la Provincia de Buenos Aires integrantes de la Región Metropolitana, también se tratará de transporte sometido a la jurisdicción nacional, esta vez, de carácter urbano y suburbano.

A su vez, y en orden a que la jurisdicción federal es taxativa y las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Central, ya se ha indicado que éstas son competentes para reglar su comercio interno y, por ende, el transporte que se realice dentro de su jurisdicción territorial, sin que en el ejercicio de sus atribuciones interfieran, obstruyan u obstaculicen la potestad federal en la materia. Idéntica solución impera para el caso de los municipios respecto del transporte que se efectúa dentro de sus límites geográficos.

Conclusión, tenemos tres niveles de reglamentaciones, disposiciones y controles:

- Municipal: siempre que se produzcan al interior de dicha 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 conformación del aparato jurídico que regula la actividad de transporte en la Región Metropolitana genera compartimientos 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.

Esta caracterización es bien visible cuando se observan las competencias de las líneas de colectivos: las numeraciones del 1 a 199 dependen del nivel nacional, del 200 al 499 del nivel provincial y arriba del 500 del nivel municipal. El servicio de Ferrocarriles por transponer de 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.

la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA - Ley 12.311/1936). Si bien ya se debatía la coordinación del transporte colectivo una década antes, la CTCBA se formó para la regulación y coordinación de las empresas de transportes “colectivos” de pasajeros y sus prolongaciones fuera del distrito federal (Rapaport y Seoane, 2007). Aunque con capital estatal fue comandada por ex integrantes de las empresas inglesas de ferrocarriles –aunque los FFCC quedaban excluidos- y subterráneos, que pretendía incorporar controles al auge del taxi/colectivo en una metrópolis aún dominada por el tranvía. Tuvo vigencias hasta su derogación en el primer peronismo (ley 13.501/1949).

La particular forma de conformación esbozada, en donde el capital privado tenía fuerte injerencia, mostró claramente como la captación de espacios técnicos en las estructuras gubernamentales era funcional al sistema desde el punto de vista del control de la oferta, que se mantiene hasta nuestros días como una constante 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 solo mediante presiones en la agenda mediática, sino incorporando hombres de su confianza en los diversos estamentos del Estado.

Posteriormente existió una experiencia enteramente pública, post nacionalización de las empresas de servicios públicos en 1952, llamada Administración General de Transportes de Buenos Aires (AGTBA), que incluía solo a la red de colectivos urbanos. Pero esta iniciativa fue disuelta en 1961 durante el gobierno desarrollista de Frondizi. Los sesenta fueron una década signada por la privatización del sistema y la completa eliminación de uno de los tejidos tranviario más grandes del mundo, recordemos que por más de treinta años no se invertía en el modo tranviario favoreciendo el modo vial y dando fuerte impulso al colectivo.

Estas fueron las dos únicas experiencias concretas de agencias metropolitanas y que no tuvieron continuidad tanto en gobiernos democráticos como de factos. No obstante debe señalarse que en adelante las experiencias alcanzaron la instancia de proyecto no llegando ninguna a concretarse a la fecha.

En 1972 se elabora, 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 del transporte, la infraestructura y desarrollo territorial de la ciudad. El documento oficial incluyó una propuesta para 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 por crear una autoridad metropolitana continuó en los años de auge del neoliberalismo vernáculo. El Proyecto de Ley para la creación de una Autoridad metropolitana de Transporte (ATAM), fue formulado con auspicio del Banco Mundial en 1991 y tratado recién por el Congreso en 1995. La propuesta incluía la conformación y puesta en funciones de un equipo técnico destinado a implementar programas de modernización del sistema de transporte. La propuesta de reforma, al igual que el proyecto de 1972, consistía en crear un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por los Poderes ejecutivos

de la Nación, la provincia y la ciudad. Teniendo en cuenta que la iniciativa fue impulsada 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 (Cicioni, 2010).

Este programa fue transformado luego en el Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA), que se ejecutó durante más de diez años y actualmente finalizado en el marco de la Secretaría de Transporte de la Nación, y reemplazado por Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA) que extiende la actuación sobre otras capitales de provincia y ciudades intermedias del país³.

A pesar del fracaso del proyecto de ATAM, años más tarde se vuelve 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 25.031/1998, al ser menos precisa respecto de las funciones y 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 entre en funcionamiento es necesario que la provincia y cada uno de los municipios adhieran a la Ley Nacional, lo cual fue 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 proyecto de 1995 (pero que proponía crear un fondo específico para financiarse) que constituyera una autoridad de transporte metropolitano. Sin embargo, la iniciativa tampoco prosperó y no adquirió relevancia parlamentaria.

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 juridicidad exigía a las jurisdicciones la cesión de múltiples atribuciones y responsabilidades, con su consecuente merma de poder económico y simbólico al interior 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 mediante la introducción de cuadros técnicos y políticos en los diversos niveles gubernamentales.

³ A pesar de los vaivenes políticos y de los escasos presupuestos para la investigación y el diagnóstico del sector se pudo realizar por primera vez en treinta años estudios de Origen y Destino tales como INTRUPUBA (2006/2007) y Enmodo (2009/2010) y en varias ciudades del interior, que aunque presentan importantes problemas metodológicos y fallas en la toma de datos son los únicos datos científicamente contruidos con los que se cuenta.

La 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.

Obvio es reconocer que las fronteras institucionales propias de la organización política institucional de la Nación con su diferenciación entre competencia federal, provincial o municipal, no ha de coincidir con la dinámica de la movilidad de la población que en la región reside, ni mucho menos con los corredores del tráfico de carga, pero debe ser contemplado en el análisis.

En ese contexto, las acciones de cada agencia de gestión administrativa en cada nivel de gobierno pueden interpretarse 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 quien 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 entre los mismos (ejemplo de ellos son los intentos frustrados de establecer una red de vías preferenciales para colectivos en el centro de la ciudad). 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, en la atención de idénticos tráficos, o una ampliación de carriles de una autopista promueve el uso del automotor y retrotrae la demanda que podría satisfacer el transporte ferroviario.

Más trascendente aún que los problemas prácticos son las cuestiones de fondo, las que se vinculan con las diferencias entre los objetivos de las diferentes agencias, los cuales aparecen 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 óptimo dentro de los límites de su competencia pero éste, en general, se encuentra alejado, y

a veces resulta contradictorio, con alcanzar un óptimo para el sistema en su conjunto.

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 este ordenamiento jurídico se demuestra incapaz de guiar políticas públicas acordes a las necesidades de movilidad de las personas y los bienes.

Este estado de cosas tiene efectos negativos muy concretos para los principales sectores concernidos: los gobiernos, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios, en especial los del transporte público.

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 se dirigen a un modo, o a parte de él, sin considerar al conjunto del sistema. Como correlato de ello sus iniciativas frecuentemente se ven superpuestas a las de otras jurisdicciones duplicando esfuerzos administrativos y financieros, los cuales generalmente, concluyen en fracasos de implementación de soluciones o en continuas modificaciones a las políticas bajo la lógica del “parche” antes que bajo una lógica “planificadora”.

Los operadores, a su vez, enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de ingresos no obstante 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.

Por último 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 presentando, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

A su vez los ciudadanos experimentan serias dificultades para canalizar sus demandas ya que, por un lado no tiene claro adonde 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, encuentra buena parte de sus causas en la multiplicidad de jurisdicciones. Como ejemplo piénsese en los centros de transferencia intermodal de pasajeros donde 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 del ONABE (organismo nacional encargado de la administración de los bienes del estado). La conclusión evidente es que,

en estas condiciones, la eficientización de los servicios por la vía de la integración es utópica.

En este contexto, la planificación y la regulación del transporte de la región, en cuyo extenso territorio coexisten distintas jurisdicciones con facultades de decisión, requieren, para una efectiva realización, del acuerdo de todas ellas. En el mismo sentido, existe una marcada necesidad de 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 tener éxito a la fecha.

Brevemente, y con el fin de identificar aquello a lo que llamamos pluriagencial, 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 segmentada en subsecretarías sectoriales y organismos específicos.
- Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) como organismo que 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) como organismo de planificación de la política ferroviaria y del mantenimiento de la infraestructura.
- Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) como organismo de que procura garantizar, mantener, y desarrollar la operación del sistema de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros.
- Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es un 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) es un organismo dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que se encarga del desarrollo vial federal.
- Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) otro organismo dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que funciona como regulador y fiscalizador de las concesiones viales en rutas nacionales y en los accesos a la Capital Federal.
- 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 Provincia de Buenos Aires:

- Agencia Provincial de Transporte, antes llamada Dirección Provincial de Transporte, ahora dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, con las atribuciones de planificación de 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, tiene como objetivos básicos la realización de estudios sobre la infraestructura vial de la Provincia.

Jurisdicción Municipal en la Provincia de Buenos Aires:

- 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.
- Existen algunos casos de Consorcios Municipales en la materia, como por ejemplo el de la Región Metropolitana Norte (integrada por los partidos de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López) que durante el 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 la elaboración de políticas y su instrumentación.
- Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, cuyo 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 de algunas actividades relativas al transporte, el estacionamiento y el control a las 15 Comunas.

Existen a su vez organismos de Defensoría del Pueblo, una en cada jurisdicción, y alguna de orden municipal que funcionan vinculadas a ONGs.

Mediante este diseño institucional pluriagencial se han 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 actúan 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 configuró un vínculo personalizado con los actores privados y constituyó múltiples espacios de negociación. Esta situación de fragmentación institucional coexiste con un escenario en el cual los operadores de servicios tienen, dada la concentración, una fortaleza relativa que debilita aún 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 (Cervero, 2001).

En este escenario se incorpora entonces la incipiente Agencia Metropolitana de Transporte. Para principios de 2013 tiene como meta la confección de un banco de proyectos para encarar a escala regional afianzando una mirada de planificación estratégica y de articulación con los sistemas de financiamiento mundial. Participan activamente los cuadros técnicos de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, aunque no el nivel de municipios del conurbano en donde van a tener que implementarse las acciones que se proyecten.

Resumiendo se erige en una nueva Agencia que se incorpora al complejo mapa multiagencial y no en una Autoridad de gestión para el Transporte que coordine las instancias jurídico-administrativas del sector.

Conclusiones

La vida en sociedad implica la necesidad de movilizarse dentro del territorio y el acceso y posibilidad de dicha movilidad genera situaciones de inclusión o exclusión de los individuos a dicha comunidad. La desigualdad se ampara en la movilidad de unos pocos en pos de la inmovilidad de muchos, en la escasa oferta de movilidades diferenciales para poblaciones específicas, y en la calidad de vida que su uso implica.

La demanda de transporte en el caso de Buenos Aires, 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) provocando una creciente disminución de la cobertura de transporte y aumentando las diferencias entre quienes posee un automóvil privado y quienes deben movilizarse 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 para reformar las condiciones en las que es administrado tuvieron un lugar marginal en la agenda pública y una escasa participación de los usuarios.

La lógica político-administrativa de los tres niveles jurisdiccionales que participan de la gestión de la movilidad imposibilita la delimitación concreta de responsabilidades, la acción planificadora y mínimos acuerdos de gestión par un mercado de transporte que mueve un presupuesto gigantesco de inversiones viales, ferroviarias, de espacio público, de subsidios cruzados, en donde hasta resulta complejo definir la diferenciación entre capitales privados y capitales públicos.

Para implementar una reforma exitosa, probablemente sea necesario no sólo que la propuesta tenga en cuenta el necesario equilibrio de intereses privados y 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 descoordinación y falta de investigación, debate y planificación, sino que además sería muy bueno que se incrementaran el control y participación de los distintos tipos de usuarios, para equilibrar el peso de los intereses privados y presionar al Estado para que garantice la eficacia y eficiencia de los servicios.

De mantenerse y profundizarse el ente tripartito de transporte presentado a mediados del 2012, deberá superar los desafíos presentados hasta la fecha que han impedido la efectiva consolidación de una autoridad de transporte metropolitano tal como hemos detallado en este artículo, combatiendo las actuales prácticas de cada una de las agencias de cada nivel de las burocracias nacionales, provinciales y municipales, controlando la incorporación de personal técnico y político con intereses privados por sobre públicos, y por, sobre todas las cosas, dando respuesta en el marco de un efectivo derecho a la movilidad a las necesidades de circulación de las mayorías, privilegiando el transporte público menos contaminante y regulando al transporte privado individual.

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

Contestando a la pregunta del título respecto de si la Agencia Metropolitana de Transporte es un ordenamiento jurídico administrativo idóneo para garantizar el derecho de la movilidad urbana en la región podemos aventurar, a modo de conclusión, que la historia local demuestra que repetir experiencias sin innovaciones jurídico-administrativas trascendentes solo prepara el escenario para complejizar aún mas la gestión de la movilidad urbana.

Bibliografía

Agosta, Roberto, Brennan Patricia, Krantzer, Guillermo y Ribera Alicia (2005) "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.

Ainstein, Luis (2001) "Estructura urbana y accesibilidad social a servicios de transporte: el caso del aglomerado Buenos Aires", en VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Noviembre de 2001.

Cervero, Robert (2001) "Integración del transporte y la planificación urbana", en Freire, Mila y Stren, Richard: Los retos del gobierno urbano, The World Bank Institute, Washington.

Cicioni, Antonio (2010) La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Cox, Peter (2010) Moving People. Sustainable Transport Development, Zed Books, London.

Gutiérrez, Andrea (2009) "Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos", XV Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano, Buenos Aires.

Hall, Peter (1997) "Megacities, World Cities and Global Cities (The First Megacities lecture), Rotterdam; www.megacities.nl/?page_id=284

Liberali, Ana María y Redondo, Solange (2012) "La heterogeneidad de las distancias en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Liberali, Vidal-Koppmann y Orduna (directores) (2012), Movilidad y Pobreza: una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires, CETAM-FADU-UBA.

Manuel Herce (2009) Sobre la Movilidad en la ciudad, Editorial Reverté, Barcelona.

Rapoport, Mario y Seoane, María (2007) Buenos Aires. Historia de una ciudad. Tomo I, Fundación Banco de la Ciudad de Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires.

Ribera, Alicia (2004) "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.

Urry, John (2007) Mobilities, Polity Press, Cambridge.