

2º CONGRESO DE TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL



Límites y potencialidades de la pluriagencialidad en la gestión de la movilidad de las metrópolis argentinas

Lic. PUR Maximiliano Augusto Velazquez

CETAM-FADU-UBA – PIUBAT-UBA

maxovelazquez@gmail.com



Centro de Estudios de Transporte Área
Metropolitana

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires



FADU

Objetivos de la presentación

- 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 sobre la base de políticas públicas que lo contemplen y puedan ser contrastadas con este derecho.
- Analizar la problemática de la pluriagencialidad en la gestión de las ciudades argentinas metropolitanas y ciudades intermedias en proceso de metropolización, marcando los límites de las lógicas de los procesos jurídicos, burocráticos y administrativos mas que los componentes políticos y partidarios.
- Comparar el escenario de las principales ciudades argentinas en base a sistematizar las interrelaciones administrativas de la gestión de la movilidad y el transporte, y caracterizar algunas de las ciudades en torno a los modos prevalente de movilidad urbana.

Límites y potencialidades de la pluriagencialidad en la gestión de la movilidad de las metrópolis argentinas

Derecho a la movilidad urbana

Sobre el Derecho a la Movilidad

- Transporte se ha convertido rápidamente en una de los más problemáticas áreas para la sustentabilidad social y ambiental, hegemonizado por el automóvil particular como símbolo y herramienta de la libertad en el mundo moderno
 - La movilidad es fundamental para nuestra condición humana. Si bien ha sido plasmada jurídicamente mediante el argumento liberal de “libertad de circulación”
- El paradigma de la movilidad nos permite estudiar el transporte alejado de su confinamiento técnico-ingenieril o como mera subespecialidad de la geografía
 - Indispensable desde el punto de vista económico y social como acceso a la vida urbana
 - La movilidad como precondition de los otros derechos, clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, a la vida en familia
 - Tiene un costo económico, social y medioambiental

Con rango constitucional por tratados internacionales suscriptos por Argentina

- *“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 transporte público accesible, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).”*

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004/ Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004.



Doble dimensión jurídica del derecho a la movilidad en el marco del derecho a la ciudad

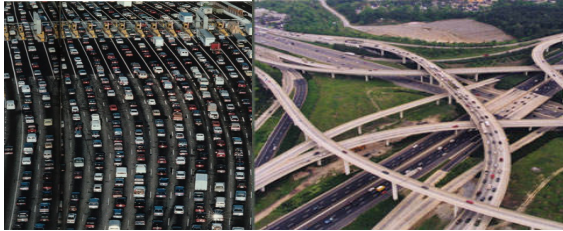
Dimensión Individual o subjetiva

- Garantiza el acceso efectivo a bienes, servicios y a la interacción con la ciudad y su territorio.
 - “Sustentabilidad” como posibilidad de garantizar el desplazamiento de los actuales y futuros habitantes de las ciudades.
 - “Equidad” como la garantía de libre circulación, clásica del liberalismo económico, de todos los habitantes, cargas e información.

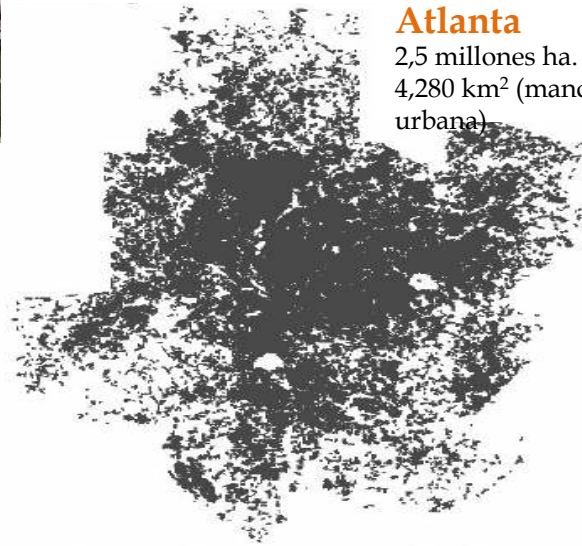
Dimensión Colectiva o Social

- Garantiza la ejecución eficiente de políticas públicas por parte del Estado.
 - “Sustentabilidad” 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.
 - “Equidad” con especial atención en la población más vulnerable por su condición económica, social, cultural, étnica, etaria o de género.

Expansión pro auto Vs. Densidad pro trans.público



Ciudades, barrios y regiones destinarán su uso de la energía con moderación al ofrecer espacios para caminar y opciones de transporte público, motorizado por recursos renovables de energía.



Atlanta
2,5 millones ha. (1990)
4,280 km² (mancha urbana)

Densificar !!!



Barcelona
2,8 millones ha. (1990)
162 km² (mancha urbana)



Ciudades con más sistemas de transporte sostenibles han reducido la huella ecológica de sus combustibles fósiles y han aumentado las probabilidades de mejorar su ecología a través de la reducción de la expansión urbana y de las infraestructuras para los automóviles.

¿Cómo garantizar el derecho a la movilidad?

Pensando en la permanencia de realidades urbanas

- Retorno a la problemática de la metropolización y el derecho a la ciudad “aggiornado” → Áreas metropolitanas expandidas: derechos plenos y otros ciudadanos de segunda.
- Reposicionamiento frente a los proceso de cambio en clave de mutaciones de regiones urbanas → De lo tentacular expansivos a suburbanizaciones peninsulares. Toca lo físico y espacial y lo socio-político.
- Vigencia de cuestiones no resueltas y agravadas: inequidad urbana y la fragmentación socio-territorial → Desarrollo urbano desigual y desparejo (Niel Smith, David Harvey) términos de inequidad.
- Presencia de la movilidad y de la accesibilidad como factores de integración/ segregación → Movilidad es factor de integración? Para quienes? No será que la movilidad es solo segregación?

Espacios luminosos y espacios opacos (Milton Santos), donde las infraestructuras están, obliga a reflexionar sobre los diversos tiempos de la infraestructura.

Límites y potencialidades de la pluriagencialidad en la gestión de la movilidad de las metrópolis argentinas

Expansión metropolitana de las principales ciudades

La división territorial de los Estados federales

- La división territorial de un Estado nunca es un reflejo exacto de la distribución real de la población sobre el territorio; en el caso de la República Argentina, es de una extrema complejidad: en la división oficial se superponen e interfieren diversas escalas jurisdiccionales y administrativas.
 - Al menos tres niveles: **Nacional**; **Provincial**; **Municipal** o departamental
- Este hecho tiene influencia no sólo en los mecanismos de ejercicio del poder, sino también en los canales de acceso a la representación popular, el censo, las planificaciones, programas e instituciones, y en nuestro caso, los estudios sectoriales:
 - Ya sean desde el viejo paradigma del transporte –las tradicionales Encuestas Origen / Destino- enfocados en corresponder la demanda de viajes a la correcta asignación de la oferta de infraestructura de un territorio, clásicos para la construcción de vialidades en los sesenta.
 - O desde el paradigma mas “aggiornado” de la movilidad –como las Encuestas de Movilidad Domiciliaria- enfocados en las expectativas de los sujetos; o los estudios computacionales que interrelacionan información de personas, cargas o datos mientras se mueven por el territorio.

El proceso de expansión espacial de las ciudades

- Las principales ciudades argentinas han experimentado una expansión espacial por fuera de sus límites jurisdiccionales basado en las siguientes fases:
 1. **Expansión simple.** La aglomeración de referencia se ha expandido sobre lo que antes era campo abierto. Tal vez se ha aglutinado con lo que antes eran una o más aglomeraciones separadas, cercanas y mucho más pequeñas. Pero no ha excedido los límites de la jurisdicción local que contiene su núcleo original.
 2. **Sobreexpansión.** La aglomeración de referencia se ha expandido también por fuera de aquella jurisdicción local, pero solamente sobre lo que antes era campo abierto. Lo urbano compite con lo rural en el periurbio.
 3. **Coalescencia.** Por fuera de aquella jurisdicción local, no sólo la aglomeración de referencia se ha expandido sobre lo que antes era campo abierto. De igual modo se han expandido otra u otras aglomeraciones cercanas, pequeñas o grandes. Desde luego, las distancias, medidas de borde a borde, entre cada par de aglomeraciones afectadas inmediatamente vecinas se han ido acortando hasta anularse. Separadas entre sí al comienzo, todas han recorrido una misma trayectoria, denominada "coalescencia", hasta confluir en una aglomeración única, denominada **Conurbación**. (Vapñarsky, 2004)

Problemática jurisdiccional de los procesos de metropolización

- El proceso de expansión espacial tensiona los límites jurisdiccionales constitucionales, cuestiona las atribuciones y competencias en la gestión integral y sectorial.
 - La organización política provoca, en forma casi automática, una intervención cada vez más creciente de la jurisdicción superior. Al menos cinco situaciones identificables:
 - **nL-1M-1P-1N**: Si la aglomeración urbana se relaciona con otras ciudades dentro de los límites del municipio o departamento, las políticas deben coordinarse por esa jurisdicción. Ej: Gran Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, etc..
 - **nL-nM-1P-1N**: Si la aglomeración urbana excede los límites del municipio o departamento e interactúa con otro municipio o departamento, es la provincia la debiera mediar. Ej. Gran Mendoza, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Salta, Gran La Plata, etc.
 - **nL-nM-nP-1N (no Capital Federal)**: Si la aglomeración urbana excede los límites de una provincia e interactúa con otra provincia, es la nación la que debiera mediar. Ej: Neuquén– Cipolletti; Santa Fe-Paraná; Viedma-Carmen de Patagones; etc.
 - **nL-nM-nP-1N (Capital Federal)**: Si la aglomeración es a su vez capital de la nación debe intervenir necesariamente el gobierno federal. Ej. Región Metropolitana de Buenos Aires
 - **nL-1M-1P-nN**: Pero si la aglomeración urbana excede los límites de la nación, no existe un órgano superior a quien recurrir. Ej: Posadas (AR)–Encarnación (PY); y Gualeguaychú (AR)–Fray Bentos (UY)

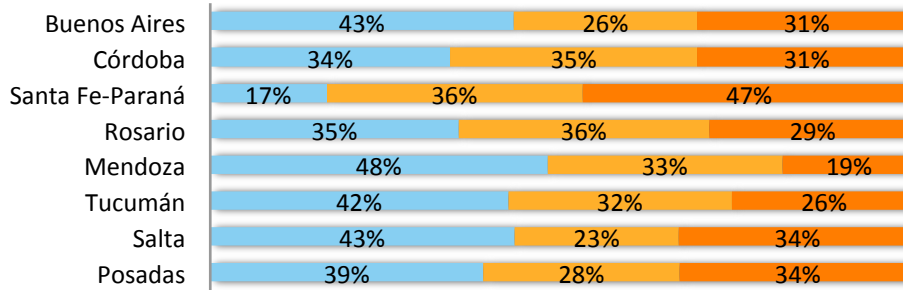
L=Localidad; M=Municipio; P=Provincia; N=Nación

Los 10 primeros aglomerados argentinos

	Aglomerado urbano	Provincia(s)	Población (2010)	Ciudad principal	Población (2010)	Primacía	Partidos y Departamentos	Tipo
1	Región Metropolitana Buenos Aires	Buenos Aires - CABA	14.819.137	CABA	2.890.151	19,50%	CABA + 40 partidos Prov.Bs.As.	xM-xP-1N
2	Gran Córdoba	Córdoba	1.454.536	Córdoba	1.329.604	91,41%	2 departamentos: Capital (1.329.604), Colón (225.151)	xM-1P-1N
3	Gran Rosario	Santa Fe	1.246.378	Rosario	948.312	76,09%	2 departamentos: Rosario (1.193.697), San Lorenzo (157.255)	xM-1P-1N
4	Gran Mendoza	Mendoza	937.154	Mendoza	114.822	12,25%	6 departamentos: Guaymallen (283.803), Las Heras (203.666), Godoy Cruz (191.903), Capital (114.822), Maipú (172.332), Lujan de Cuyo (124.418)	xM-1P-1N
5	Gran San Miguel de Tucumán	Tucumán	794.327	San Miguel de Tucumán	549.163	69,14%	5 departamentos: Capital (548.866), Cruz Alta (180.499), Yerba Buena (76.076), Tafí Viejo (121.638), Lules (54.949)	xM-1P-1N
6	Gran La Plata	Buenos Aires	787.294	La Plata	740.369	94,04%	3 partidos: La Plata (854.324), Berisso (88.470), Ensenada (56.729)	xM-1P-1N
7	Santa Fe - Paraná	Santa Fe - Entre Ríos	755.450	Santa Fe de la Vera Cruz	415.345	54,98%	1 departamento SF: La Capital (525.093) + 1 departamento ER: Paraná (295.867)	xM-xP-1N
8	Corrientes-Resistencia	Corrientes - Chaco	743.949	Corrientes	352.646	47,40%	1 departamente CT: Capital (358.223) + 1 departamento CH: San Fernando (390.874)	xM-XP-1N
9	Gran Salta	Salta	637.910	Salta	535.303	83,92%	3 departamentos: de la Capital (536.113), de la Caldera (7.763), de Cerrillos (35.789)	xM-1P-1N
10	Mar del Plata - Batán	Buenos Aires	593.337	Mar del Plata	593.337	100,00%	1 partido: General Pueyrredon (618.989)	1M-1P-1N

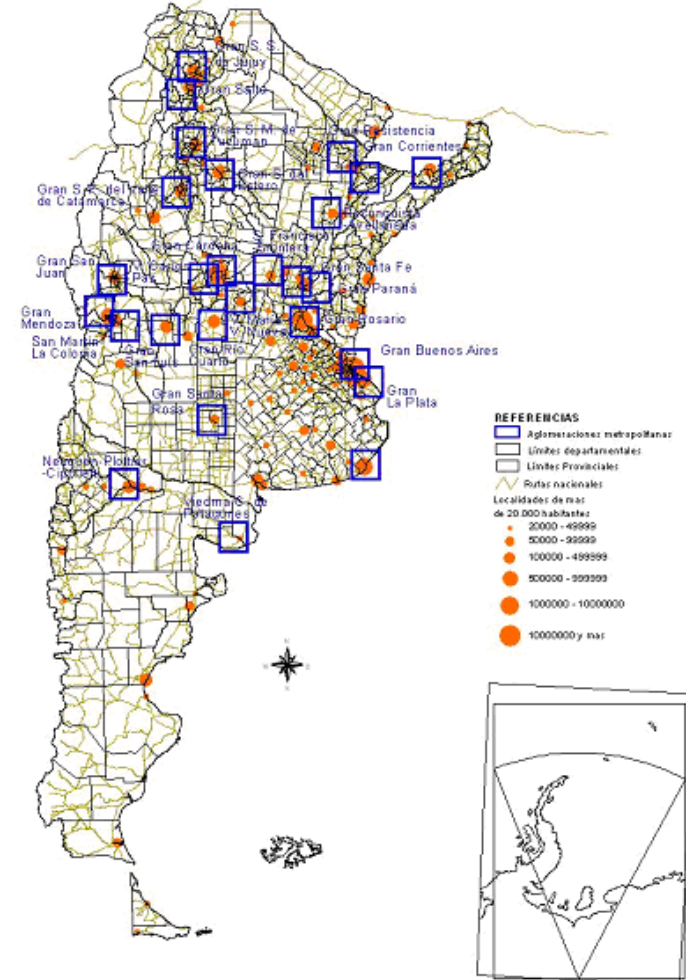
Aglomeraciones urbanas

Distribución Modal Aglomerados Urbanos con estudios PTUMA



■ Transporte Público ■ Transporte Privado ■ Peatonal / No motorizado

Agglomerado	Población	Viajes	Tasa
Buenos Aires	12.985.885	19.767.983	1,52
Córdoba	1.581.113	2.705.310	1,71
Santa Fe-Paraná	800.304	2.349.672	2,94
Rosario	1.305.380	1.854.933	1,42
Mendoza	1.086.633	1.530.430	1,41
Tucumán	1.069.656	1.440.085	1,35
Salta	637.910	1.309.428	2,05
Posadas	334.059	567.620	1,70



Límites y potencialidades de la pluriagencialidad en la gestión de la movilidad de las metrópolis argentinas

Problemática pluriagencialidad

La Pluriagencialidad administrativa “traba” los expedientes, es decir, las políticas públicas

- 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
- Escasa capacidad de respuesta ante demandas de los diferentes actores (usuarios, trabajadores, empresarios, gestores, hacedores)
 - La demanda va por un carril, la oferta por otro y los expedientes tienen lógicas diferenciadas según cada agencia gubernamental
- Se consolidaron conjuntos 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 coordinar acciones
 - Descentralización y sectorización de los actores estatales configuró un vínculo personalizado con los actores privados y constituyó múltiples espacios de negociación

Ejemplos de pluriagencialidad para la Región Metropolitana de Buenos Aires

- Jurisdicción Nacional
 - Secretaría de Transporte, CNRT, ADIFSE, SOFSE, ANSV, DNV, OCCOVI, PTUMA
- Jurisdicción Provincial
 - Agencia Provincial del Transporte, VTV, Dirección de Vialidad
- Jurisdicción Municipal de la Provincia de Buenos Aires
 - 40 agencias municipales de habilitaciones y tránsito y estacionamiento, Consorcios intermunicipales
- Jurisdicción Ciudad –equiparable al nivel Provincial-
 - Secretaría de Tránsito y Transporte, EURSP, SBASE, Autopistas Urbanas
- Jurisdicción Comunas –equiparable al nivel Municipal-
 - 15 incipientes traspasos en materia de tránsito y estacionamiento

Particularidad Argentina: el Sector Transporte NO vinculado con Usos del Suelo y Desarrollo Urbano. Adicionalmente desde su conformación sectorial histórica separó a la vialidad (vinculada a la obra pública) del transporte y la movilidad.

Fragmentación favorece la acción del “lobby” privado

- 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.
 - La fragmentación institucional favorece la aplicación de criterios basados sobre la oferta, ya que los diversos organismos estatales se ocupan específicamente de las materias en las que tienen competencias, establecen vínculos directos y dispersos con los prestadores privados de servicios y no tienen incentivos para planificar de manera articulada políticas de desarrollo a largo plazo diseñadas por encima de los intereses coyunturales.

Son las lógicas jurídicas, burocráticas y administrativas de cada nivel jurisdiccional las que prevalecen, justamente en virtud de que “poseen” el cabal conocimiento de los alcances de sus atribuciones y competencias según el marco institucional imperante. Ninguna agencia es institucionalmente homogénea, sino que cada una está atravesada por la competencia política y partidaria, permeada – y en algunos casos cooptada- por los intereses privados. Cada agencia es una arena de lucha de intereses particulares camuflados de dominio público.

Problemas prácticos de la multiplicidad de agencias

- 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, LRT –tranvías- y/o BRT –colectivos-.

Cuestión 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.

Límites y potencialidades de la pluriagencialidad en la gestión de la movilidad de las metrópolis argentinas

Conclusiones

Algunas conclusiones preliminares

- La demanda de transporte en las ciudades en proceso de metropolización, 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.
 - La movilidad se convierte en diferenciador cultural segregando y estigmatizando a los sectores mas vulnerables.
 - A mayor escala urbana mas posibilidades de implantación de transportes masivos.
- La lógica político-administrativa de los diferentes niveles jurisdiccionales que participan de la gestión de la movilidad imposibilita la delimitación concreta de responsabilidades, la acción planificadora y mínimos acuerdos de gestión para el mercado de transporte.

Superar el modelo tradicional de gestión del sector

- Tomamos como propias el enfoque de movilidad urbana propuesto por Manuel Herce cuando indica que los instrumentos de gestión de movilidad deben tener en cuenta las insuficiencias del modelo tradicional de gestión de transporte que ponía en acento en:
 - Elaborar planes en respuesta al comportamiento de la demanda de viajes.
 - Desarrollar la infraestructura vial con primacías sobre las restantes.
 - Gestionar la movilidad desde la óptica de los productores de infraestructura.
 - Desvincular la gestión del transporte con la regulación del uso del suelo

Los estudios de transporte estuvieron dominados por aproximaciones técnicas: bajo la lógica del desarrollo y la modernización el transporte procuró ser cada vez más eficiente y veloz, lo que llevo a la motorización. Lo que exigió mayores infraestructuras, más complejas y costosas tanto de construir como de mantener. Eso llevo a alejarse cada vez más de cualquier noción de sustentabilidad.

Promover los modelos de movilidad pública

- son necesarias políticas públicas frente al riesgo de exclusión social de las personas dirigidas a:
 - Atender a todas las formas y motivos de desplazamiento, especialmente la peatonal.
 - 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.

Establecer vínculos más fuertes entre las legislaciones de transporte y las legislaciones relativas a los usos del suelo, de forma tal de alejarse de las interpretaciones sectoriales, igualmente necesarias en tanto especificidad de la norma y su aplicabilidad, hacia interpretaciones de carácter integral, donde movilidad y territorio confluyan para garantizar acceso al transporte en condiciones de aceptable igualdad para quienes habitan la región.

2º CONGRESO DE TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL



Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de Buenos Aires



Lic. PUR Maximiliano Augusto Velazquez
CETAM-FADU-UBA – PIUBAT-UBA
maxovelazquez@gmail.com

Muchas gracias!