

Andrés Borthagaray

Arquitecto (FADU UBA)
Diplomado en École nationale
d'administration (ENA, Francia).
Presidente de la Fundación Furban.

Movilidad metropolitana | Transporte | Redes | Planeamiento del transporte | Gobernabilidad

DESAFÍOS EN LA MOVILIDAD METROPOLITANA

Introducción

Este artículo intenta presentar las dificultades y los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad metropolitana y su gobernabilidad en la Área Metropolitana de Buenos Aires. Después de recordar la evolución y los antecedentes de las planificaciones del transporte metropolitano (1.), nos interesamos a las cuestiones de gobernabilidad (2.) antes de presentar el ejemplo emblemático del Paseo del Bajo³.

Los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad en la Área Metropolitana de Buenos Aires podrían resumirse en una pregunta, al parecer muy simple: ¿por qué el Subte no cruza el Riachuelo? Este ejemplo nos muestra los límites de intervenir sin una visión metropolitana integrada en cuanto al transporte y a la movilidad en la AMBA. Un sistema urbano de más de 15 millones de habitantes repartidos en un territorio de más

3 | Agradezco especialmente la colaboración de Louis Roland.

de 13000 km⁴ no puede privarse de una visión común sobre el transporte y a la movilidad. Sin embargo, los límites jurisdiccionales entre los gobiernos nacional, provincial y municipal tienden a crear fronteras físicas, que se suman a las divisiones en los departamentos administrativos internos de cada uno de ellos. Así, la movilidad metropolitana carece de un sujeto político de primer orden.

En los últimos años, hubo un esfuerzo para implementar una instancia de gobernabilidad del transporte metropolitano. Se creó la Agencia Metropolitana del Transporte (AMT) por un acuerdo tripartito de las tres grandes jurisdicciones. Por otra parte, por decreto del poder ejecutivo nacional se creó una comisión consultiva sobre la gobernabilidad del área metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA).

No obstante, esas entidades siguen siendo relativamente accesorias frente a las autoridades políticas de los respectivos distritos. Un buen ejemplo de eso es el Plan Quinquenal Director de Transporte. Desarrollado por la ATM. Ese Plan avanzó su primera versión en 2014, tenía objetivos precisos de que se debían actualizar anualmente. Este plan no tenía ni cronograma ni presupuesto lo que lo mantenía en un plano abstracto. Aunque fuera una voluntad loable, el Plan Quinquenal Director de Transporte resultó ser más una expresión de deseos que una agenda clara y compartida para asignar recursos en la movilidad metropolitana.

En definitiva, el verdadero plan no es el que se enuncia sino el que responde a la asignación de recursos de cada jurisdicción competente. Por consiguiente, el riesgo de atomización y pérdida de eficacia para alcanzar los objetivos perseguidos por las políticas públicas de transporte metropolitano sigue siendo muy fuerte.

1. Antecedentes - Evolución Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires, que tuvo una explosión demográfica relativamente prematura entre las grandes ciudades de América Latina de América Latina, se desarrolló sobre las bases de los sistemas ferroviarios metropolitanos. Así, la expansión de Buenos Aires se hizo primero al entorno de las estaciones y de los ejes de los ferrocarriles.

Por mucho tiempo, la AMBA fue pionera en cuestiones del transporte y políticas públicas de movilidad metropolitanas. En efecto, los planes, esquemas y estudios son varios a lo largo de la segunda mitad del siglo XX:

- El Plan Director de 1962, inspirado en el planeamiento urbano y regional británico de la posguerra, subraya las vinculaciones entre la ciudad y su región. Para integrar a los accesos radiales en una red metropolitana, este plan añade: la autopista Costera, desde Tigre hasta La Plata; la autopista Central, atravesando la ciudad para vincular el acceso Norte

con los accesos Sur y Sudeste; y la autopista Perito Moreno, prolongación del acceso Oeste en la Capital para ligarlo con las anteriores. Para mejorar las vinculaciones transversales insistía en la construcción del acceso Sudeste y el Camino de Cintura.

- El Esquema Director Año 2000 de la Región Metropolitana de 1969/70 presenta claramente al transporte como la osatura del crecimiento metropolitano. El proyecto proponía una expansión lineal Norte Sur, con la construcción de un ferrocarril articulador, Red Expreso Regional (RER) y una puesta en valor de los once accesos ferroviarios con los que contaba la ciudad. A parte de éste proyecto, se desarrollaba también una nueva red de infraestructura vial, a partir de la construcción de tres autopistas: la A1, costera, de Zárate a La Plata; la A10, actual Camino de Cintura; y la A11, saliendo de Pilar y recorriendo las áreas verdes periféricas.

- El Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana de 1971-72 se basa en el esquema director y profundiza en las políticas antes mencionadas.

- El Plan de Autopistas Urbanas elaborado y parcialmente realizado durante la dictadura militar de 1976-83 preveía la construcción de nueve autopistas dentro de la Ciudad de Buenos Aires y virviendo la visión de los documentos anteriores. De acuerdo a este plan, se construyeron las autopistas 25 de Mayo, Perito Moreno, 9 de Julio Norte y 9 de Julio Sur.

- El Proyecto Puerto Madero, en sus dos versiones de 1990 y 1992, se inscribe en una forma particular de interpretar una visión del proyecto urbano. Es una intervención acotada a un fragmento urbano definido, no un plan urbano general. Su localización entra en conflicto con varias infraestructuras de transporte existentes o proyectadas en el momento, entre las cuales el tramo central de la autopista costera.

A partir de los años 2000, la planificación funcionalista dejó de estar “a la moda” y las construcciones de infraestructuras viales para el vehículo individual se empezaron a cuestionar. Por el contrario, nuevas herramientas de análisis de la movilidad metropolitana ofrecieron elementos para conocer mejor la demanda real de la sociedad metropolitana metropolitana. Entre ellas:

- La Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA) en 2007-2008.

- La Encuesta de Movilidad Domiciliaria (En Modo) en 2009-2010.

- El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) a partir de 2011 y los datos que potencialmente permite analizar.

... el verdadero plan no es el que se enuncia sino el que responde a la asignación de recursos de cada jurisdicción competente.

4 | Fuente : Unidad de Proyectos Especiales para el AMBA, Gobierno de Buenos Aires.

La cuestión de la movilidad en Buenos Aires no es nueva. Como lo acabamos de ver, la planificación y la construcción de infraestructuras pesadas fue durante décadas el esqueleto de las políticas públicas en cuanto al transporte. Hoy en día, el tema de la movilidad metropolitana ya no se puede resolver de manera autoritaria. La urgencia climática, la necesaria transparencia y la metropolización de los desafíos urbanos crean nuevas problemáticas y específicamente la de la gobernabilidad

2. Las cuestiones de la gobernabilidad

Esa parte expone las diferentes problemáticas políticas y jurisdiccionales a las cuales se enfrenta la movilidad metropolitana en Buenos Aires. Después de la presentación de varios proyectos representativos (a., b.), se presenta un análisis de los instrumentos legales (c.) y de las proyecciones para el presupuesto de 2017 en materia del transporte en la región metropolitana(d.) Finalmente, se aboga por una asignación de los recursos públicos más inteligente y más transparente.

a. 9 de Julio

El ejemplo de la Avenida 9 de Julio es un buen caso de cómo la asignación de los recursos públicos se hace a veces de manera poco inteligente y sin considerar alternativas posibles. Por suerte, y casi por casualidad, este paso en falso en la “avenida más grande del mundo” se corrigió.

Obra emblemática de la modernización urbana de la primera mitad del siglo XX, la avenida de 9 de Julio se construyó en 1936. En los 2000, la congestión dramática de esa avenida puso a la luz su necesaria remodelación. En 2009, se había licitado la construcción de túneles viales para automóviles, vía la empresa de autopistas de la ciudad AUSA. Sin embargo, el proyecto fue suspendido judicialmente por objeciones de procedimiento (no se había hecho la audiencia pública...). En su lugar, y gracias a que otro equipo del gobierno tenía un plan alternativo, se hizo el metrobús, mucho más barato, socialmente más justificado y ambientalmente mejor. El suceso del Metrobús nos muestra que las jurisdicciones deberían siempre evaluar los méritos de proyectos alternativos y privilegiar proyectos “inteligencia intensivos” en lugar de “capital intensivos”.

b. Otras obras propuestas

· Red Expresa Regional - RER -

El proyecto de RER, planteado desde hace 40 años, propone la conexión de las líneas metropolitanas del ferrocarril (Sur, Oeste y Norte) a través de la construcción de 20 kilómetros de túneles y de una megaestación central debajo del Obelisco. Este proyecto, cuyo costo es de varios miles de millones de dólares, se financiaría, según la última versión, a

través del sistema de Participación Público Privada: El Estado repagará el trabajo luego de dos años de plazo y a lo largo de una década y pagará aparte un canon por la concesión y el mantenimiento⁵. El objetivo de sistemas como el RER, en los lugares donde se desarrolló originalmente, es desconcentrar las viejas terminales ferroviarias en el marco de una serie de combinaciones con la red de subterráneos. Mientras que en los antecedentes multiplicaban los puntos de intercambio, aquí se lo hace sin considerar ese espíritu, con una gran estación central y sin contemplar cruces con futuros planes de expansión de la red de Subtes. Así, nos vamos enterando a lo largo del año del llamado a licitación y adjudicación de proyectos que se deberán pagar con recursos públicos cuyo impacto ambiental y social no pudo ser analizado frente a soluciones alternativas para los fines que aspiran a resolver. No se pudo contrastar su calidad, sus fundamentos, su impacto social por ingreso y por género, sus consecuencias ambientales y su valor económico para la sociedad de acuerdo a los mecanismos establecidos con ese fin.

· Subte

Desde su inauguración en 1913, el Subte porteño, primero en América Latina, tuvo un periodo de extensión hasta su estancamiento a principios de la década 40'. En las últimas seis décadas ha habido seis propuestas formales de expansión, casi todas ambiciosas, y en casi todos los casos escasa o muy parcialmente cumplidas. En los años '53, '57, '73, '81, '91 y 2001 se elaboraron planes formales de desarrollo del Subte, con proyectos intermedios menores. Las proyecciones llegaron hasta a hablar de 176 km de red para el año 1993, cuando hoy apenas ronda los 60 km...

Actualmente, la expansión de la red de subterráneos de Buenos Aires está reglamentada por la ley N° 670 del 2001, con sus sucesivas modificaciones y actualizaciones, objeto de análisis también en el plan PETERS (Plan Estratégico y Técnico para la Extensión de la Red Subterránea. Este modelo de ponderación de opciones de crecimiento, proyecta una extensión de unos 30 a 35 km por sobre los 54 actuales (ver plan en Anexo 1). Por supuesto, esa propuesta debería ser actualizada. Sin embargo, esta expansión provista en el PETERS parece una meta muy lejana. Primero, no hay un cronograma ni un fondo previsto en los planes plurianuales de obra pública que permita ver la forma en que se avanzará, a pesar de metas muy ambiciosas de inversión en infraestructura de transporte dentro de la ciudad de Buenos Aires. Segundo, en los anuncios de obras nuevas

... no hay un cronograma ni un fondo previsto en los planes plurianuales de obra pública que permita ver la forma en que se avanzará...

5 | Según la Secretaría de Obras de Transporte, Manuela López Menéndez.

no existe una definición clara de cómo se integrará la red en expansión con las obras existentes.

- *Paseo del Bajo (ver 3.)*

c. Normas y programación de inversiones

Las diferentes jurisdicciones competentes para la implementación de esos proyectos de movilidad metropolitana pueden apoyarse en un arsenal jurídico bastante completo. Las normas en cuanto a la administración financiera y a la programación de inversiones son muy avanzadas que sea al nivel nacional (Ley 24.354 o 24.156) o local (Ley 70/98 de la CABA). Esas disposiciones jurídicas promueven una inversión evaluada (ex ante y post), transparente e integrada.

Sin embargo, siguen existiendo varios “atajos” que impiden específicamente la evaluación de los méritos de proyectos alternativos :

- La Ley 3060 (Mayo 2009) otorga por 20 años la concesión de las autopistas urbanas de la AMBA a la empresa Autopistas Urbanas S.A de- jándole las estrategias de extensión de la red.
- El Programa de Inversión Prioritarias (PIP) integra proyectos que son considerados como “activos financieros” y que por consiguiente no tienen que pasar por cualquier tipo de evaluación.
- La Participación Público Privada (PPP), nuevo instrumento en Argentina, permite supuestamente una reducción del gasto público y el mantenimiento de un nivel de inversión pública que sostenga la actividad económica. Sin embargo, muchos ejemplos en otros países muestran que los PPP generan proyectos más caros con un endeudamiento de largo plazo muy fuerte para los gobiernos. A parte, los contratos son generalmente muy opacos.

La evaluación ex ante, tal como está prevista en la ley de programación de inversiones nacional, prevé un banco de proyectos de inversión, con criterios de análisis costo beneficio que, sin ser infalibles, ayudan al debate parlamentario en la justificación de los proyectos enviados por los ejecutivos junto al presupuesto. Pero, lamentablemente, esta condición se viene cumpliendo muy parcialmente, con consecuencias negativas para la calidad de los proyectos. La inversión prioritaria bien justificada no necesita de excepciones ni atajos legales. Debe caer por su propio peso, mediante los pasos que prevé la ley. La deliberación pública informada enriquece las decisiones de las autoridades políticas competentes y permite que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio ciertos para controlar el destino de los recursos públicos.

d. Presupuesto 2017

Una análisis del proyecto de presupuesto 2017⁶ de las diferentes jurisdicciones competentes para el transporte en la AMBA nos permitía identificar

y estimar los proyectos y programas en curso. Como se puede ver en el Anexo 2, el total de los recursos financieros es bastante elevado. Hay un esfuerzo real de inversión pública en el AMBA. Así el gasto previsto total se estimaba a 48 367,7 millones de pesos, lo cual representa una inversión de 3471 pesos por habitante de la sub-región.

Sin embargo, existen varios obstáculos impidiendo una asignación transparente y eficiente de los recursos :

- Las diferentes jurisdicciones, empresas públicas y concesiones tienen distintas metodologías, clasificaciones y aperturas. De entonces, una identificación clara de los recursos asignados se vuelve muy complicada para el ciudadano.
- La carencia de datos por parte del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires es una restricción importante. De manera similar, los presupuestos de las empresas públicas nacionales no están desagregados geográficamente. Adicionalmente, tampoco se cuenta con información actualizada de empresas concesionadas (AUSA, SBASE)
- El Presupuesto de la Administración Nacional no cuenta con un Plan Plurianual de Inversiones. La ausencia de esta herramienta limita el conocimiento de los programas sectoriales y sus respectivos proyectos.
- En la misma línea del punto anterior también se pueden señalar los casos de programas y proyectos donde es prácticamente imposible esclarecer la asignación prevista en el Presupuesto 2017. Se destacan en particular los siguientes tres:
 - » **RER.** No tiene fondos de inversión previstos en el Presupuesto del Ministerio de Transporte.
 - » **Soterramiento del Sarmiento.** Las obras se encuentran a cargo del Ministerio de Transporte pero no aparecen en el listado de programas del presupuesto de la jurisdicción ni tampoco en la distribución geográfica de las inversiones. Este proyecto está presupuestado dentro del DNU.
 - » **Autopista del Bicentenario-Paseo del Bajo.** El Presupuesto Nacional prevé una transferencia de capital a CABA, pero el proyecto no es localizable en el Presupuesto de la Ciudad ni en el programa plurianual de inversiones de la misma.

Queda claro que los documentos de presupuestos oficiales de acceso público carecen de la información necesaria. En este contexto, resulta difícil construir el mapa de programas y proyectos y entender las prioridades y criterios de asignación de las inversiones.

Hay un esfuerzo real de inversión pública en el AMBA. Así el gasto previsto total se estimaba a 48 367,7 millones de pesos, lo cual representa una inversión de 3471 pesos por habitante de la sub-región.

6 | Análisis realizada por el autor y un conjunto de expertos en temas presupuestarias.

3. Paseo del Bajo

El proyecto de autopista Paseo del Bajo es el nuevo nombre de un proyecto que tiene más de 50 años : la autopista Ribereña. El objetivo anunciado de este proyecto colosal es la unificación de la autopista Buenos Aires- La Plata con la Illia. Correrá en trinchera por Puerto Madero y será de uso exclusivo para camiones y micros de larga distancia. Los autos irán por las avenidas Alicia Moreau de Justo y Huergo-Madero, cada una de ellas con cuatro carriles en un solo sentido. Si bien existe una amplia campaña de difusión, es difícil encontrar una justificación clara de la obra, de sus beneficios, de su impacto ambiental y del costo de oportunidad que significa frente a otros proyectos.

a) Antecedentes

La problemática de la conexión Norte/Sur de la ciudad no es nueva. Existen varios antecedentes al proyecto actual del Paseo del Bajo. En 1977, durante el régimen militar, el Dr. Guillermo Laura, Secretario de Obras Públicas y Urbanismo, ideó un Plan de Autopistas Urbanas en lo cual se proyectaba la construcción de la AU-2 uniendo el Norte al Sur por la costa. Durante toda la dictadura militar, ese proyecto no registró avances y volvió a tomar impulso en los noventas, aunque generó resistencia y varias veces se fue descartando. Un estudio realizado por la ciudad en colaboración con el CPAU y el APUR de París proponía resolver la cuestión con un pequeño túnel a la altura de Retiro pero el proyecto tampoco se concretó.

b) Una solución poco eficiente y generadora de nuevos problemas

Aparte de superar la “barrera” que representa el centro de Buenos Aires para la circulación vehicular en el sentido Norte-Sur, los problemas que supuestamente resolvería el Paseo del Bajo son la vinculación por ómnibus entre la terminal de Retiro y el Sur y el acceso de los camiones al puerto. Sin embargo, la eficiencia en cuanto a la resolución de esos problemas se puede cuestionar. Primero, el acceso de los ómnibus a la terminal de Retiro desde el Sur sería mejor satisfecho creando otra terminal “descentralizada” y bien conectada por transporte público. Por otra parte, un estudio realizado por la Universidad Tecnológica Nacional muestra que sólo el quince por ciento del tránsito que pasa por Avenida Madero, por Huergo, por Alicia Moreau va al puerto. La pertinencia económica del proyecto es así cuestionable⁷.

Además, la creación de esa autopista urbana va a generar nuevos problemas. Aparte de la ruptura urbana y del ruido que va a crear una vía tan grande como esa (aunque dicen que va a tener algunas partes de cruce peatonal), la contaminación y el smog generados van a tener

⁷ | Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda Ing. Huergo de la CABA, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010.

necesariamente un impacto significativo. Pero no sólo se trata de emisiones en sí, sino en particular de los motores diesel, cuyo efecto en la salud ya no tiene que ser demostrado, potenciados aquí por vehículos pesados subiendo y bajando pendientes.

Se supone que una trinchera no es tan conflictiva como una autopista. Dos ejemplos contradicen esta idea: en Barcelona hubo que sumar dos mil millones de dólares para mitigar el ruido en la Av. Corte Catalanas. En Lima, el Paseo de la República es un tajo traumático en la ciudad.

c) Un proyecto a contramano del mundo

El proyecto del Paseo de Bajo parece ir en dirección contraria a las políticas públicas implementadas por las grandes metrópolis mundiales. Por muchas personas, esa megaobra “resulta ser vieja antes de ser inaugurada” (Daniel KOZAK, 2017). Efectivamente, ese tipo de infraestructura se construyó a mediados del siglo XX y está ahora muy cuestionada, tanto que se está demoliendo. En el mundo, se están transformando ahora más de 70 autopistas urbanas. Entre las más famosas se puede nombrar el Chyong Gyan en Seúl, el Periférico en Río o el Embankment en San Francisco. Se considera que esas destrucciones tuvieron un gran impacto positivo tanto al nivel ambiental (mejora de la calidad del aire) como al nivel social (trama urbana, nuevos espacios públicos). Por ejemplo en Seúl, transformaron la autopista en un río bordeado de espacios verdes. Se demoró tres años por un costo de 380 millones de dólares lo que es poco en cuanto a las externalidades positivas de este proyecto. (Paul LECROART, 2013).

Más generalmente, el movimiento internacional está en la reducción de las emisiones y de la circulación de automóviles adentro las ciudades. La reducción de la velocidad (47 países con velocidad limitada a 50km/h), la prohibición a la circulación de los motores diesel (Paris, Londres), los peajes urbanos (Londres, Madrid, Bogotá...) y la promoción de las moviidades blandas (ciclovías, peatonalizaciones) son unas de las políticas que se desarrollan ahora a grande escala en todo el mundo. Teniendo en cuenta todos estos ejemplos, el Paseo del Bajo se revele como un proyecto a contraflujo de la tendencia en cuanto a las políticas de movilidad.

Finalmente, el proyecto del Paseo de Bajo demuestra que la gestión urbana del AMBA lleva contradicciones internas fuertes. Por un lado, ciertas áreas del gobierno adoptaron la idea de una movilidad “blanda” privilegiando los peatones, el uso de la bicicleta o el transporte público. Por otro, este Paseo del Bajo favorece el transporte motorizado individual,

... resulta difícil construir el mapa de programas y proyectos y entender las prioridades y criterios de asignación de las inversiones.

Llevando más autos al centro, induciendo el ingreso de tráfico pasante de camiones y creando recorridos innecesarios en el área de mayor congestión para los ómnibus de media y larga distancia. Revela así una contradicción importante en las políticas públicas del transporte metropolitano.

4. Conclusiones

La capacidad de análisis previo de proyectos alternativos debería ser una herramienta fundamental para la mejor asignación de los recursos públicos. Eso es lo que prevén las normas de administración financiera, programación de inversiones, evaluación de impacto ambiental y acceso a la información. Pero no solamente contamos con normas de buena calidad, sino también con un cuerpo de administradores gubernamentales y con un gran esfuerzo por desarrollar una administración profesional que le permita a los gobiernos llevar adelante los mandatos de la sociedad.

Bibliografía

AGOSTA Roberto, Conectividad Transversal Buenos Aires, La fábrica del movimiento, Editorial Café de las Ciudades, 2013, p.467-499.

DOMÍNGUEZ ROCA Luis, Planes Urbanos y Transporte en la Ciudad de Buenos Aires, Scripta Nova, 2005. URL : <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-112.htm>

VALLEJOS Soledad, Un proyecto nacido viejo, Pagina 12, Enero 2017.

URL: <https://www.pagina12.com.ar/16856-un-proyecto-nacido-viejo>

S/D. Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda Ing. Huergo de la CABA, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010.

Anexo 2



Inversión en el AMBA por nivel de gobierno y Jurisdicción. En millones de pesos

Jurisdicción/Entidad	Inversión
Administración Nacional	8330.2
Empresas Públicas	14170.6
Concesiones viales otorgadas por la Nación	120.0
Ciudad de Buenos Aires	1939.8
AUSA y SBASE [1]	3625.1
DNU 797/2016	20182.1
Total AMBA	48367.7

[1] Datos correspondientes al presupuesto 2016 que son los únicos disponibles al presente.

CAPÍTULO II

***“BIOECONOMÍA Y
ECONOMÍA CIRCULAR:
Innovación Tecnológica
y Redes Productivas”***
