



**Universidad Tecnológica Nacional
Facultad Regional Avellaneda
Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial**

Director
Ing. Enrique María Filgueira

Av. Mitre 750 – Avellaneda
CP. 1870
4201-4133 Int. 124
utn.c3t@gmail.com
www.c3t.fra.utn.com.ar

“9 preguntas a 9 especialistas a raíz del proyecto de implementación de un Ente Tripartito de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)”

**Agosto de 2012*

El 6 de junio de 2012 fue promulgado el 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 la Presidenta de la Nación anunció la intención de crear un ente tripartito para el área metropolitana en el que el Gobierno nacional deberá coordinar esfuerzos y trabajo con los gobiernos bonaerense y de la Ciudad de Buenos Aires.

El “Ente” estaría conformando por representantes del Gobierno Nacional, de la Provincia de

Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires 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 44 municipios del Gran Buenos Aires.

Este anuncio operó como un disparador para que desde el Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) recabara opiniones de especialistas en la materia. Por ello, el C3T ha realizado 9 preguntas a los siguientes 9 especialistas en materia de transporte y aspectos metropolitanos:

Patricia Brennan: Presidente de la Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano.

Alicia Ribera: Especialista en transporte y planificación urbana y regional, y Secretaria de la Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano (ALATPU).

Andrea Gutiérrez: Geógrafa (UBA) - Docente-Investigadora CONICET / Instituto de Geografía.

Susana Kralich: Geógrafa (UBA) - Docente-Investigadora CONICET / Instituto de Geografía.

José Barbero: Decano del Instituto Tecnológico Ferroviario de la Universidad Nacional de San Martín.

Pedro Del Piero: Presidente de la Fundación Metropolitana y Senador de la Nación por la Ciudad de Buenos Aires

Rodolfo Huici: Especialista de transporte y ex especialista de transporte en el BID

Alberto Muller: Profesor titular regular de la Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.) - Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA).

Martín Orduna: Director del Centro de Estudios del Transporte del Área Metropolitana – FADU - UBA.

1. ¿Cuáles serían, a su juicio, los aspectos positivos y negativos de establecer una coordinación del transporte entre las jurisdicciones que componen un aglomerado urbano como la RMBA?

Patricia Brennan

El tratamiento del transporte público como sistema, al menos mediante la coordinación de acciones entre las jurisdicciones principales, tiene evidentes aspectos positivos entre los cuales merecen citarse: la priorización acordada de proyectos y acciones a emprender, la toma de decisiones conjuntas sobre la red de transporte estableciendo qué servicios sirven a qué demanda y la consecuente desaparición de las rencillas jurisdiccionales sobre este tema, la posibilidad de mejoramiento físico de las transferencias modales y su integración tarifaria, la nivelación de la calidad de los servicios a prestarse mediante la homogenización de los requisitos y la normativa de las distintas jurisdicciones. Me cuesta identificar aspectos negativos, posiblemente, un mayor poder de decisión de la jurisdicción más dotada técnica y financieramente.

Andrea Gutiérrez

Más que indicar aspectos positivos y negativos de una coordinación metropolitana, como blancos y negros, vislumbraría algunos riesgos. El ente es una meta unánime y largamente esperada para la gestión metropolitana de Buenos Aires cuyo logro puede nublar la reflexión sobre sus acciones. La propia definición del ámbito o perímetro de acción adecuado para la gestión metropolitana aún carece de cohesión. En palabras de Gustavo Badía...“nuevas instituciones, en el marco de viejas lógicas, seguramente reproducirán de manera ampliada los problemas”... (Badía “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano” en “La gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano” Antonio Cicioni, compilador. 2010). Se puede alimentar un círculo vicioso donde el estado finalmente se multiplica, se vuelve más caro e igualmente laberíntico e ineficaz.

Susana Kralich

Positivos: El reconocimiento de una unidad funcional como lo es una región metropolitana (que incluye decenas de distritos interrelacionados) y la necesidad de acción concertada sobre sus dinámicas (que exceden al sector transporte).

Negativos: Entiendo que la actual descoordinación del transporte responde no solo a aspectos relativos a su índole jurídico-administrativa plural; también se vincula a los cambios sustantivos generados en las últimas décadas, en particular en los '90, y que implicaron drásticos cambios –entre otros- sobre el rol del Estado (menor presencia, mayor pasividad) en sus diversos niveles. En tal sentido sería condición previa su recuperación/reforzamiento. Por otra parte, si el rol del ente/autoridad incluye el control, ¿cuál sería el destino de la CNRT?

Alicia Ribera

La efectiva coordinación de acciones sobre el sistema de transporte entre los gobiernos de la RMBA, motivada en objetivos netamente institucionales, con pleno respeto de las competencias de cada parte y despolitizada en su accionar, no presenta aspectos negativos. Entre los innumerables aspectos positivos, resaltan:

- Favorece un mayor grado de especialización en transporte metropolitano.
- Coadyuva a concebir la red y su infraestructura como un sistema indivisible.
- El mejoramiento de las condiciones de operación del sistema en su conjunto y la conectividad espacial, como producto de la concertación de acciones.
- La posibilidad de mayor integración intra e intermodal y la consecuente reducción de los costos globales, como resultado de la unificación de tratamiento normativo.

José Barbero

La coordinación es indispensable; el transporte en un área metropolitana es un tema de alcance multijurisdiccional. Y no solo el transporte público de pasajeros, sino la movilidad de personas y bienes en todas sus formas.

Pedro Del Piero

Desde la Fundación Metropolitana consideramos que sólo existen aspectos positivos dado que el transporte es un tema transversal que impacta desde la escala metropolitana hasta el desplazamiento barrial e incumbe a todas las jurisdicciones. Para lograr un Sistema de Transporte Público de calidad hay que reconocer que todas sus partes conforman un sistema y que se deben coordinar e integrar complementariamente los distintos modos, que no compitan de manera nociva, se optimicen recorridos y trasbordos, y que cada modo aporte en los tramos en los que resulta más eficiente. Posiblemente

existan aspectos negativos para algunos actores, a los cuales habrá que convocar para consensuar con ellos la mejor manera de implementar las políticas públicas, pensando en un escenario ganador – ganador. El Estado tiene las atribuciones para hacerlo.

Rodolfo Huici

Positivos: lograr un ámbito donde todas las partes con responsabilidad en el transporte y tránsito compartan las diversas visiones y estrategias que poseen respecto de estos temas y acuerden políticas públicas acordes a una visión compartida o, por lo menos, coordinada.

Negativos: las dificultades principalmente institucionales y financieras para poner en marcha una coordinación de este tipo. Se da por descontado que las diversas instituciones participantes han demostrado una voluntad sincera de trabajar conjuntamente en la resolución de los temas del transporte y tránsito metropolitanos.

Alberto Muller

La constitución de una instancia de coordinación sería en principio positiva, por cuanto permitiría instalar en el plano institucional una perspectiva metropolitana que hoy existe en forma desarrollada sólo en estudios académicos y eventualmente de consultoría; desde el plano gubernamental nacional es que se intenta construir tal tipo perspectiva, pero virtualmente ella no es asumida por los otros niveles jurisdiccionales. Salvo que se adopten diseños institucionales muy deficientes, no veo mayores aspectos negativos en este tipo de abordaje para la cuestión del transporte metropolitano.

Martín Orduna

Fundamentalmente poder desarrollar una planificación coordinada del transporte en la RMBA sería el principal aspecto positivo. A partir de esta planificación, otro aspecto positivo podría ser emprender un banco de proyectos priorizado para la infraestructura del transporte público. Y el tercer aspecto, sería comenzar con la construcción de alguno de esos proyectos. En cuanto a los aspectos negativos, la amenaza más grande sería desperdiciar una oportunidad que se sustenta en un proyecto viable como es la creación de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), como camino para alcanzar el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) previsto por la Ley 25.031.

2. La coordinación interjurisdiccional ¿debería ser un espacio de convergencia de políticas, una instancia, planificadora, regulatoria y de control que conlleve la delegación de competencias de las distintas jurisdicciones o alguna formulación mixta?

Patricia Brennan

De acuerdo con nuestra constitución, la delegación de competencias no está permitida. Sí en cambio la coordinación de acciones y normativa, mediante el reconocimiento de estos acuerdos por cada una de las partes intervinientes. Creo que en primera instancia se debe ir a un acuerdo de políticas y planificación, para luego ir avanzando en métodos de control y marco regulatorio común, éstos a ser aplicados por cada una de las jurisdicciones en su ámbito de actuación.

Andrea Gutiérrez

La convergencia de políticas y la coherencia de las tácticas y acciones para llevarlas a cabo son una función útil y que puede, o no, convivir con la creación de un ente.

De crearse un ente, la concentración de funciones de planificación, regulación y control es poco recomendada por la literatura y la experiencia internacional. La separación de estas funciones es frecuentemente colocada como principio de buena gestión.

Los análisis sobre el esquema de acumulación política vigente en la Región Metropolitana de Buenos Aires hacen ver poco viable la delegación de competencias.

En términos institucionales, sería deseable ganar en capacidad de tolerar y gestionar el disenso y de conciliar intereses, más que recurrir a un sistema de autoridad por imposición y/o supresión de voces por incapacidad de construir consenso.

Susana Kralich

La delegación de competencias es el meollo de la cuestión, que explica las resistencias a los intentos habidos, aún en los periodos en los que las principales jurisdicciones (Nacional, Provincial y CABA) contaron con gobiernos del mismo signo. La formulación mixta, creo, es una opción operativa válida, mientras la creación del ente no se concrete, incluso si el mismo no llegara (como ha venido ocurriendo) a constituirse. Entiendo que la

misma siempre resultaría una alternativa eficaz para la solución, como mínimo de problemas puntuales. Valgan como muestra piloto –si bien mucho más acotadas cualitativa y cuantitativamente- las experiencias de coordinación de sendos consorcios, conformados a iniciativa de municipios metropolitanos autoconvocados.

Alicia Ribera

En el federalismo argentino hay limitaciones constitucionales para crear un nuevo nivel de gobierno con suprajurisdiccionalidad local. Las provincias poseen competencias originarias y también los municipios, con un grado mayor o menor de autonomía conforme a las constituciones provinciales. Por ello el Ente sólo podrá constituir una instancia convencional, de autosujeción de las partes; como ocurre en el ámbito internacional, donde los acuerdos entre Estados autónomos conforman una trama imperativa de disposiciones, para el beneficio recíproco. La coordinación, cualquiera sea su alcance, no puede implicar delegación de competencia, dado que ésta configura jurídicamente un deber-facultad y se caracteriza por ser objetiva (surge siempre de una norma), obligatoria (el órgano no puede elegir no ejercerla), improrrogable (porque está establecida en interés público) e irrenunciable (por cuanto pertenece al órgano y no a la persona física que lo integra).

José Barbero

Debería comenzar como una instancia de coordinación, y evolucionar hacia una entidad con competencias directas.

Pedro Del Piero

La coordinación interjurisdiccional debe centrarse en garantizar la movilidad urbana, en términos de cobertura, calidad de servicio y equidad tarifaria. Y para realizarlo tiene que tener en cuenta que cualquier sistema de transporte eficiente y eficaz en el mundo se basa en la integración tarifaria, física y de gestión del transporte público. Por lo tanto la coordinación interjurisdiccional tiene que planificar políticas, regularlas y controlarlas mirando este norte, más allá de a cuales jurisdicciones les toque ejercer el poder de policía de acuerdo a la escala que se esté abordando. Esta coordinación es parte de las funciones estatales indelegables en el modo de definir qué transporte merecemos los habitantes de La Gran Buenos Aires.

Rodolfo Huici

En las actuales condiciones políticas es ingenuo, y hasta inconveniente, plantear la delegación de competencias. El Ente del Transporte Metropolitano debe comenzar como un ámbito de discusión y consenso de visiones, objetivos y políticas que conduzcan a compromisos jurisdiccionales para su ejecución. El Ente debería tener capacidad de monitoreo y seguimiento de los acuerdos logrados.

Alberto Muller

No es posible dictaminar de antemano sobre el alcance que debería tener la coordinación interjurisdiccional. Existe una amplia variedad de opciones, que van desde la constitución de un organismo de carácter consultivo no vinculante hasta la delegación absoluta de facultades por parte de las jurisdicciones intervinientes a favor de una autoridad única. Como mínimo, el diseño institucional debería incorporar actividades de planificación y seguimiento. Sería recomendable, también como requisito de mínima, la operación de un mecanismo consultivo obligatorio no vinculante; esto es, para todo lo que se considere un curso de acción relevante (concesión de nuevas líneas o extensiones de recorrido de colectivos; obras de ampliación de infraestructura), el ente interjurisdiccional deberá pronunciarse explícitamente acerca de la misma, antes que el responsable tome la decisión correspondiente. El alcance que podrá tener el ente interjurisdiccional será resultado de un proceso donde interviene el plano político, y no podrá ser desarrollado al margen de éste.

Martín Orduna

Sí, pero aquí hay que distinguir entre la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) y el Programa de Coordinación del Transporte (PCT). La idea de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), cuando se generó como iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, fue que estuviera acompañada por un espacio de convergencia de las demás jurisdicciones donde se consensuaran políticas, proyectos y el camino hacia el ECOTAM.

- 3. Las competencias de una coordinación, ¿deberían agotarse en el transporte de personas en el sistema de transporte público masivo o alcanzar también a otras modalidades tales como el movimiento de las cargas que entran, salen y se**

mueven en la Región Metropolitana o a los sistemas de Taxis y Remises, entre otros?

Patricia Brennan

En tanto el transporte de cargas y los servicios de taxis y remises tienen impacto en el tránsito y el transporte deben estar incluidos, al menos en cuanto a lineamientos consensuados referidos a la circulación y a las normativas que los regulan, así como a los mecanismos de control de su operatoria.

Andrea Gutiérrez

En principio debería incluir el transporte de personas, sea por el sistema de transporte público masivo, el de taxis, remises y otros. No tengo claridad respecto a la inclusión del transporte de cargas. Todo depende del alcance de las funciones. Reiterando lo dicho arriba, sería deseable la coordinación de lineamientos de políticas y tácticas, pero medio ingobernable abarcar la planificación, la regulación, el control, etc.

Susana Kralich

En mi opinión, no solo deberían comprender todas las modalidades del concierto modal de cargas y pasajeros (públicos, semipúblicos, legales, pseudo legales, ilegales), sino también extenderse a comprender también el transporte privado; y necesariamente, articularse con las políticas de desarrollo urbano.

Alicia Ribera

La transversalidad disciplinar inherente a la movilidad impone considerar en la coordinación acciones referidas no sólo al transporte masivo de pasajeros, sino también a los modos individuales motorizados o no, al transporte de carga y a otros ámbitos necesariamente vinculados, como el tránsito, la circulación, el medioambiente, el uso del suelo, la política de vivienda y la planificación, entre otros sometidos a la competencia y jurisdicción de las partes. Esto implica la necesidad de involucrar de algún modo a los municipios de la región, aún cuando el Ente nazca como tripartito, ya que muchas de las materias mencionadas son de exclusiva competencia local y su ejercicio produce un efectivo impacto sobre el territorio.

José Barbero

Debería alcanzar las modalidades que operan a nivel regional; en los servicios locales (taxis, remises, transporte no motorizado) basta con armonizar las políticas.

Pedro Del Piero

Si bien el transporte de personas tiene sus particularidades, como también lo tiene el de las 'cosas', en ambos casos se trata de flujos y es fundamental que se planifiquen de manera complementaria. Y en particular en el transporte de personas deben incluirse todos los modos, desde la caminata (peatón) hasta el automóvil particular, pasando por taxis, remises, charter, y los más conocidos colectivos, trenes y subtes. Nuestra metrópolis tiene una importante superficie insular y está a la vera de un importante caudal de agua, el Río de la Plata, que también puede convertirse en una opción para el transporte. Lo mismo vale para las Cuencas del Riachuelo y el Reconquista, pensando en un futuro no muy lejano en el que deberían estar limpias, sanas y ser un elemento más de integración y fuente de trabajo.

Rodolfo Huici

Las competencias del Ente deberían abarcar, no solamente los temas mencionados, sino muchos otros vinculados al transporte y tránsito. Al ser inicialmente un ámbito de coordinación de políticas y planificación, debería analizar temas tales como el impacto del transporte en las políticas de distribución espacial de actividades económicas y sociales, el uso del suelo, la expansión y promoción del transporte masivo, el uso de modos no motorizados o transporte activo (peatones y bicicletas), políticas de restricción al uso del vehículo particular, la sostenibilidad ambiental del transporte, el financiamiento del sistema, etc.

Cabe reiterar que, en un inicio, esta coordinación y planificación se referiría principalmente a las políticas públicas e identificación de objetivos y metas concretas a lograr. La implementación de las medidas sería responsabilidad de las diversas jurisdicciones participantes. A medida que éstas vayan ganando confianza técnica, institucional, financiera, de ejecución y, fundamentalmente, política (y que esta última vaya perdiendo la preeminencia que actualmente presenta) las atribuciones del Ente podrían ir aumentando.

Alberto Muller

La cuestión del transporte de cargas tiene una lógica que entiendo es particular, y relativamente desvinculada del resto del transporte. Plantea un conjunto de cuestiones de importancia a nivel de tránsito, antes que propiamente regulatorio o de planificación; no veo en consecuencia prioritario que este sector se incorpore a la coordinación. En cuanto a taxis y remises, deben desde ya ser incorporados; se trata de prestaciones que con frecuencia tienen alcance intermunicipal, e incluso interprovincial.

Martín Orduna

Sí, por supuesto.

4. ¿Tiene sentido, en las condiciones actuales de regulación y actividad estatal en general en el sector, la implementación de una autoridad de coordinación?

Patricia Brennan

Las condiciones de regulación y actividad estatal son disímiles entre las jurisdicciones concernidas. Una autoridad de coordinación tendría más éxito si estas condiciones fueran similares entre las partes. Lo ideal sería contar con autoridades dedicadas al transporte urbano en cada una de las entidades antes de la conformación de una autoridad, esto no ocurre en ninguna de ellas, la CABA no ha ejercido su potestad sobre el transporte urbano, Nación y Provincia tienen organismos sectoriales pero no de ámbito geográfico. Dentro de la autoridad es donde deben consensuarse las condiciones futuras de regulación, homogéneas y con plazos de instrumentación realistas. Sin embargo, creo que, si bien las condiciones no son óptimas, no debe desperdiciarse esta nueva oportunidad de emprender el camino de la coordinación.

Andrea Gutiérrez

Tiene sentido la implementación de un espacio institucional de coordinación, con existencia formal, con funcionamiento continuo, con mecánicas explícitas de procedimiento. Tengo dudas sobre la implementación de una autoridad.

Susana Kralich

Vínculo a la respuesta 2. Es ilustrativo que, por ejemplo, las modificaciones a la red de transporte automotor de pasajeros en la RMBA se vienen concretando hace décadas, casi exclusivamente a instancias de los propios prestatarios. Y en caso inverso, su realización

queda sujeta a la aceptación (infrecuente, más aún a partir de la recepción de subsidios) de éstos.

Alicia Ribera

Las condiciones actuales aconsejan especialmente la implementación de una instancia de coordinación. Los altos montos de subsidio operativo, el retraso tarifario y el estado de desinversión alarmante del sistema componen un escenario que sólo podrá solucionarse en forma coordinada, ya que requiere racionalizar la red (mediante integración y supresión de sobreoferta) para reducir los costos de producción, y replantear la asignación de los subsidios para lograr su drástica disminución. Ello no podría lograrse desde una sola jurisdicción. Asimismo, la voluntad expresada por la CABA de asumir sus competencias sobre el transporte local obliga a encontrar fórmulas que no impliquen la mera suma de una nueva jurisdicción descoordinada, mucho menos tratándose del centro neurálgico de actividad y movilidad del área.

José Barbero

Si. Los ejemplos del mundo muestran que la coordinación puede abarcar a actores públicos y privados.

Pedro Del Piero

No sólo tiene sentido sino que es indispensable si se pretende mejorar de verdad las condiciones de transporte en la metrópolis Buenos Aires, generando un sistema de calidad, equitativo y solidario. Es fundamental que el Estado aúne esfuerzos y planifique de manera coordinada, conjunta y participativa, incluyendo a todos los actores.

Rodolfo Huici

Debería hacerse el esfuerzo político e institucional de establecer esta coordinación, en la medida que las jurisdicciones participantes sean sinceras en su vocación de participar y trabajar para el bien común, dejando de lado diferencias políticas de coyuntura. Para ello, deberían establecer un plan de trabajo, con metas de mediano y largo plazo, a las cuales abocarse. Como no puede desconocerse las urgencias que el corto plazo impone, deberían identificarse algunos temas sobre los cuales esta Coordinación, actuando como secretaría técnica de las jurisdicciones responsables, daría asesoramiento técnico. Para ello, debe asegurarse que el Ente tenga gente técnica de probado reconocimiento y

capacidad, recursos financieros para desarrollar los estudios, análisis y políticas encomendados y autonomía técnica y política (en el ámbito de su competencia) para dar asesoramiento no sesgado por los intereses de las partes.

Alberto Muller

La respuesta a esta pregunta requiere identificar los planos en los cuales la coordinación interjurisdiccional institucionalizada puede contribuir en forma diferenciada. Hay al respecto dos planos donde claramente existe esta posibilidad:

- a) la planificación general y orientación de largo plazo del transporte metropolitano, cuestión vinculada a la del uso del suelo urbano.
- b) la gestión del transporte automotor público de pasajeros.
- c) La constitución de un sistema tarifario integrado

Ahora bien, para que tenga sentido la constitución de un ente coordinador, (1) debe existir planificación como actividad sistemática, (2) la regulación del transporte automotor público debe basarse en una posición activa del poder concedente, y (3) debe verificarse una clara voluntad política de avanzar hacia la integración tarifaria intermodal e interjurisdiccional. Ninguna de estas condiciones se cumple hoy día; por lo tanto, en las condiciones actuales tiene relativo sentido constituir una autoridad de coordinación. Existe en algunos actores la idea de que esta autoridad sería la forma de lograr avances en los planos mencionados. Si es así, esto debe ser claramente explicitado, porque habría en realidad dos objetivos para la instancia coordinadora: la coordinación interjurisdiccional y un mayor activismo estatal.

Quizá sorprenda la ausencia de mención de otros rubros, tales como los grandes ejes troncales de infraestructura vial y la red ferroviaria; ello obedece a que los mismos pueden ser tratados en forma más acotada mediante convenios específicos entre las jurisdicciones involucradas, sin que sea necesario recurrir a una autoridad u otra instancia formalizada.

Martín Orduna

Sí, aunque hay que aclarar qué es una Agencia Metropolitana de Transporte y qué se desarrolla hacia el ECOTAM.

- 5. Si bien el esquema regulatorio actual en la RMBA obliga a la participación de la Nación, ¿debería apuntarse a que en un futuro sea un tema que ocupe no sólo a la Ciudad de Buenos Aires y Provincia sino que también deberían estar incluidos los municipios?**

Patricia Brennan

Nuestro orden constitucional determina que la Nación estará siempre presente en un organismo como el que se plantea. El esquema diseñado en esta oportunidad implica la intervención de las tres principales jurisdicciones con incumbencia en el transporte de la región. La incorporación de los municipios debería darse en tanto acuerden con los lineamientos de política y planificación que estas tres jurisdicciones plasmen en sus acuerdos y no debe subordinarse la participación de éstos para la conformación de esta instancia de coordinación. La ley del ECOTAM estableció que no entraría en vigor hasta la incorporación del último municipio de la Región Metropolitana de Buenos Aires; así, se ha comprobado que esta alternativa no es viable.

Andrea Gutiérrez

Si. Esto está contenido en la respuesta 2 sobre consensos.

Susana Kralich

La participación de los gobiernos locales es vital; no hay gobernanza posible sin su participación. La excepción sería la creación de una Región Metropolitana con gobierno propio, opción por el momento inviable, dado que este tipo de figura jurídica no está contemplada por la legislación vigente.

Alicia Ribera

El status sui generis de la CABA, una ciudad-estado asimilable a una provincia (es claro que no se trata de un municipio; y aunque se entendiera asimilable a éste, no integra el territorio de la provincia de Buenos Aires) determina necesariamente la participación de la Nación, atento a su jurisdicción sobre el transporte interprovincial en todo el país. De modo que las tres grandes jurisdicciones (Nación, Provincia, CABA) no podrían excluirse de la iniciativa. Sin embargo, la legítima competencia de los municipios en materia de transporte local, tránsito, circulación, vialidad, uso del suelo y planificación urbana en

general, obligará a la progresiva adhesión de los mismos al Ente, como condición sine qua non de validación de las intervenciones que involucraren sus atribuciones materiales y territoriales. De lo contrario el Ente sólo podría adoptar medidas de alcance interjurisdiccional, lo que limitaría su accionar.

José Barbero

La Provincia y la Ciudad deberán liderar en el futuro, y los municipios deben tener una participación activa desde un principio. Las futuras políticas de movilidad van a requerir coordinación con el uso del suelo, tema que los involucra directamente. La Nación va a tener que contribuir técnica y financieramente, al igual que con las demás áreas urbanas del país.

Pedro Del Piero

La Nación ha sido siempre el actor principal en el transporte metropolitano. Hay que recorrer el camino de empoderar a la Ciudad y fundamentalmente a la Provincia que ha sido un actor literalmente ausente, tanto para los flujos metropolitanos como para los locales. En este último punto es clave la complementación municipal para la llegada y salida de casa. Cada jurisdicción tiene lo propio para aportar y para responsabilizarse. La Nación nunca deberá desentenderse de la movilidad ya que es el garante final de todos los derechos, y la movilidad es un derecho humano básico. También está involucrada en la cuestión ambiental cuyos presupuestos mínimos son garantizados por el régimen federal.

Rodolfo Huici

Los municipios deberían ser consultados en todo momento y, por supuesto, informados de las actividades del Ente. Es demasiado temprano para establecer cuál debería ser la forma de participación de éstos. Claramente hay muchos temas en los cuales ellos son la jurisdicción competente (ordenamiento territorial, uso del suelo, apertura de calles, ordenamiento del tránsito, etc.) y, en la formulación e implementación posterior de las políticas su participación es esencial. En otros, tales como la mejora o implementación de sistemas masivos, principalmente ferroviario, su participación no es, a primera vista, central, pero sí lo es cuando se considera la necesidad de actuar en las áreas asociadas de mejora del espacio público, acceso a estaciones y seguridad, densificación del uso del

suelo, política de estacionamiento, etc.

Pero debe distinguirse entre la importancia de la jurisdicción municipal en la implementación de las políticas públicas y su participación (y la forma que ésta debería asumir) en el Ente. Parecería prematuro fijarlo en un estadio tan temprano.

Alberto Muller

Está claro que debe habilitarse la participación municipal, aunque respetando aquí el diseño constitucional de la Provincia de Buenos Aires, que no brinda opciones muy amplias al plano municipal (entre ellas, no otorga autonomía a los Municipios, pese a la existencia de un expreso mandato constitucional).

Martín Orduna

Sí, es fundamental esta orientación, y la forma es a través del PCT.

6. ¿Debería ser la autoridad coordinadora la responsable de la planificación y ejecución de obras de infraestructura de transporte y sus actividades complementarias, tales como centros de transbordo, zonas de actividad logística, terminales de ómnibus, etc.?

Patricia Brennan

Idealmente sí. Pero todo depende de cómo arranque la autoridad que está en marcha; me refiero a las competencias y los fondos de financiamiento que dispongan cada una de las jurisdicciones. Uno de los principales incentivos para la incorporación de todas las partes es instrumentar y financiar obras de infraestructura que sirvan a los habitantes de toda la región y, que a través de este mecanismo, se pueda involucrar al resto de los involucrados. Sobre este particular, queda claro que la jurisdicción nacional es la que tiene la mayor responsabilidad en cuanto a proveer mecanismos de financiamiento para distintos proyectos. Lo importante en este aspecto es la visión conjunta de qué se debe hacer para mejorar el sistema de transporte como un todo, identificar y priorizar las obras a realizar en forma consensuada.

Andrea Gutiérrez

No. Esto está contenido en la respuesta 2 sobre funciones.

Susana Kralich

Sí, sin dudas ser responsable de la planificación. Las instancias de ejecución y financiamiento, a mi entender deberían gestionarse separadamente, en salvaguarda de una necesaria transparencia.

Alicia Ribera

Indudablemente, la planificación de la infraestructura de soporte del sistema de transporte tanto como la vial resulta inseparable de la planificación de la red de servicios, en especial en un esquema de coordinación que favorezca la integración intra e inter modal del transporte de pasajeros, las operaciones de fractura de carga urbana y las actividades logísticas en general; lo que además requiere considerar necesariamente los predios desafectados o a desafectar del uso ferroviario, hoy en jurisdicción de la Nación, pero distribuidos en toda la región. Respecto de la ejecución puntual de las obras habría distintas soluciones posibles, que dependerían sobre todo de la procedencia de los fondos para su financiamiento; sin perjuicio de las potestades de supervisión que tendía el Ente aunque no fuere el directo ejecutor de las obras.

José Barbero

De la planificación sí. La ejecución de los proyectos puede centralizarse o mantenerse en las jurisdicciones intervinientes.

Pedro Del Piero

No hay dudas en la planificación, haciéndolo coordinada y complementariamente con las aéreas gubernamentales que correspondan. Respecto a la ejecución de obras -al igual que en la prestación de los servicios de transporte- hay múltiples modalidades donde debe primar la lógica de complementariedad público privada.

Rodolfo Huici

El Ente debería comenzar con atribuciones en materia de coordinación, establecimiento de políticas y planificación. Hasta que las jurisdicciones principales no desarrollen confianza técnica y política, sería prematuro y hasta ingenuo pensar en que habría

delegación de atribuciones para la ejecución de obras. El objetivo intermedio sería lograr el financiamiento conjunto de aquellas obras de gran porte e impacto metropolitano y que, eventualmente, el Ente contribuya con su aporte técnico a su contratación y sea el responsable de fiscalizar (no supervisar la obra en el sentido de ingeniería del término) su ejecución.

Alberto Muller: Sería deseable que lo fuera, pero no es indispensable; esta cuestión admite más de un diseño institucional.

Martín Orduna

Sí, ver 2.

7. ¿Cuál considera que debería ser el origen de los fondos, tanto para operaciones como para obras de infraestructura? ¿Debería ser un sistema autosustentable que obtenga ingresos de las tarifas y/o impuestos locales específicos? ¿O debería continuarse con un sistema con las características actuales?

Patricia Brennan

La experiencia internacional, principalmente la de las ciudades europeas, brinda numerosos ejemplos de financiamiento tanto para obras de infraestructura como para solventar los déficits de operación. En principio, en cuanto a la parte operativa, el actual sistema deber ser claramente modificado ya que son claros los errores de inclusión principalmente, aunque también se registran errores de exclusión. Sin poder extenderme a fondo, mi idea es que el financiamiento debe provenir de rentas generales para solventar tarifas sociales (en la región y en el resto de las ciudades del país que cuentan con transporte público) y en un sistema de impuestos dedicados para obras de infraestructura y mantenimiento que surja de rentas a los inmuebles, de las empresas con más de cierta cantidad de empleados, de la tasa de los combustibles en general, etc. Es probable que sean necesarias otras fuentes de financiamiento, pero este análisis debe ser llevado adelante con especialistas en la materia. Claramente, el actual sistema no es el adecuado, tanto por los orígenes de los fondos, como por su distribución y por el control de la asignación de los mismos.

Andrea Gutiérrez

Sería deseable que la coordinación no necesitara generar gastos. Y evitar que resultara cara. La propuesta de parlamento metropolitano de Artemio Abba tiene, entre otras ventajas, la de no generar nuevos gastos, ergo, no requerir financiamiento. La necesidad de (auto) sustentabilidad incide sobre la calidad, suele entrar en conflicto con la efectividad en el cumplimiento de las funciones si el financiamiento proviene de actores directamente involucrados (penalidades, por ejemplo). Y si proviene de actores no involucrados directamente (impuestos, por ejemplo), suele tener conflictos de legitimidad si los resultados generan la percepción de ser un gasto improductivo, creándose un escenario proclive a cuestionar su necesidad.

Susana Kralich

Vinculo a respuesta 6. Dada la dimensión geográfica, social y económica, considero que deberían arbitrarse medidas tendientes a complementar la generación de recursos propios, con los procedentes de las fuentes tradicionales de financiación.

Alicia Ribera

Las ventajas de contar con fuentes de financiamiento, sectoriales y permanentes, son indiscutibles. Sin embargo es necesario separar la operación de la inversión; intentando que la operación sea sostenible en gran parte por los ingresos tarifarios (lo que requiere direccionar el subsidio sólo a los sectores vulnerables de la demanda) y reformulando el esquema de distribución de recursos fiscales entre las jurisdicciones, de modo de apuntalar su solvencia para afrontar el gasto de inversión (que normalmente no es retornable) y, eventualmente, la proporción del gasto por subsidios operativos, aunque resultare muy inferior al actual. El tema podría ser decidido y hasta administrado en el ámbito del Ente, pero la coparticipación de recursos se rige por normas constitucionales y legales y la creación de la entidad no enervaría tal situación. En cualquier caso no parece razonable continuarse con un sistema como el actual, dada la crisis observada en el transporte de la RMBA.

José Barbero

Debería ser mixto. Para las inversiones, aportes nacionales y locales; en ambos casos pueden conformarse fondos específicos con diversos orígenes (combustibles, peajes, estacionamientos, contribuciones por mejoras, etc.). La operación del transporte público de pasajeros no creo que se autofinancie, aun cuando se recuperen considerablemente

las tarifas; el financiamiento del déficit debería afrontarlo el gobierno local. Este esquema no debe ser exclusivo para la RMBA sino aplicable a todas las ciudades del país.

Pedro Del Piero

En general, en todo el mundo, los sistemas de transporte de pasajeros no son rentables sólo con tarifa, por lo tanto es necesario sostener otras vías de financiamiento. Estamos frente a un servicio esencial para el desarrollo de las personas y por lo tanto, atendiendo también a cuestiones de equidad, será conveniente subvencionar demanda. También se puede imaginar avanzar en un sistema cruzado, donde el transporte de cargas (que opera con superávit) subsidie el transporte de personas. Existen múltiples modalidades para sostener un sistema moderno y eficaz.

Rodolfo Huici

La experiencia internacional indica que las grandes obras de infraestructura de transporte cuentan con apoyo de los gobiernos centrales. La construcción y expansión de los sistemas de metro y trenes suburbanos (pero no solamente limitados a éstos) cuentan con el apoyo de los gobiernos centrales, como lo demuestran los casos de Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Panamá y México en América Latina, así como Estados Unidos y los países europeos entre el mundo desarrollado. Muchos de ellos también apoyan la construcción de redes de ciclovías, para fomentar así el transporte no motorizado.

El financiamiento exclusivo del transporte público a través de tarifas y cargos a los usuarios es una imposibilidad. Como mínimo la provisión de la infraestructura, que debe responder a condiciones de funcionalidad, operatividad, sostenibilidad y seguridad, debe estar a cargo del estado en sus diversos niveles, actuando generalmente de manera coordinada y compartiendo la carga financiera.

El financiamiento de la operación, en principio, debería recaer en los usuarios, si bien la experiencia indica que, para el transporte por riel, este también puede estar subsidiado. En este caso, debe establecerse qué es lo que se quiere lograr con el subsidio, cuáles son los montos involucrados, cuáles las fuentes de financiamiento y su sostenibilidad, así como la focalización del subsidio, central a su eficacia, estableciendo con claridad quien lo recibe.

Alberto Muller

Pienso que esta cuestión no tiene que ver en si con la eventual constitución de una instancia coordinadora. No veo inconveniente en principio que el sistema reciba algún subsidio que permita mantener tarifas más competitivas para el transporte colectivo, con algún efecto en la asignación modal de tráficos. Dada la gran masa de recursos involucrada, este tema debe ser objeto de un cuidadoso diseño y monitoreo.

Martín Orduna

Debería reorganizarse el sistema de subsidios.

8. ¿Cómo debería implementarse una autoridad coordinadora: de manera gradual o mediante una política de shock?

Patricia Brennan

Debe ser gradual en cuanto a la incorporación de funciones y de shock en cuanto a su constitución con las primeras actividades que se le encomienden con sus correspondientes recursos humanos y materiales para el cumplimiento eficiente de las metas que se establezcan.

Andrea Gutiérrez

Gradual.

Susana Kralich

La opción “de manera gradual”, históricamente ha mostrado no ser efectiva, si bien no podemos dejar de señalar que todas las propuestas estuvieron viciadas por el pecado original de su centralismo. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que la construcción de una autoridad interjurisdiccional es una tarea de gran envergadura técnica y política, por demás compleja, más aún en metrópolis como la nuestra, donde se debería concertar, en hipótesis de máxima, con más de una cuarentena de gobiernos, requiriéndose de tiempos, recursos humanos y vocación negociadora, acordes a esta dimensión.

Alicia Ribera

Una política de shock, que implique una acelerada constitución del Ente y la efectiva asignación de recursos materiales y humanos de suficiente magnitud y cuantía, aportaría

fortaleza y trasuntaría una indubitable voluntad política, necesaria para llevar adelante una empresa institucional de tamaño complejidad. Ello obligaría a constituir el Ente con las tres grandes jurisdicciones inicialmente, dado que puede preverse lo trabajoso que será lograr la participación de los numerosos municipios de la región, de dispar envergadura territorial, económica y política, que inevitablemente deberá hacerse en forma progresiva. De allí la inconveniencia de la denominación "ente tripartito", ya que sugiere una concepción limitativa de su composición definitiva.

José Barbero

En forma gradual. Las jurisdicciones locales no tienen capacidades técnicas (particularmente la PBA), y su capacidad financiera estará sujeta a ajustes en el marco fiscal federal.

Pedro Del Piero

Comenzando con un shock que es acordar las tres jurisdicciones principales, Nación, Provincia y Ciudad, una autoridad que planifique, ejecute y controle. No creemos que sea suficiente una mera instancia de coordinación. Luego si, de manera gradual y participativa, convocando a la mesa de decisiones y abriendo el juego a todos los demás actores involucrados, desde la ciudadanía hasta los empresarios. Aunque primero a los municipios, por aquello de la "llegada y salida de casa". Es fundamental desarrollar un plan de trabajo abierto y transparente, que contemple la participación de cada sector en la forma más adecuada.

Rodolfo Huici

El Ente debe crearse con una visión compartida y de largo plazo, con vistas a solucionar los severos problemas que el transporte y el tránsito de la región metropolitana presentan. Pero años de desgobierno en estas áreas, sumados a la falta de inversión y de diálogo entre las jurisdicciones participantes, hacen irreal pensar que éstas cederán, de la noche a la mañana, sus atribuciones al respecto. Por ello, solamente una estrategia de cesión gradual de responsabilidades sería posible.

Alberto Muller

No hay ninguna posibilidad de que pueda implementarse una autoridad de este tipo

mediante una decisión intempestiva de gran alcance, por la enorme complejidad de aspectos que esto conlleva, y las perturbaciones que podrá traer un funcionamiento deficiente. Tampoco parece lo más aconsejable, porque se trata de un proceso de construcción de confianza. En general, allí donde se ha constituido una instancia coordinadora, esto fue resultado de un proceso relativamente largo.

Martín Orduna

Agencia Metropolitana de Transporte por decreto.

9. La historia de la RMBA conoce varias iniciativas en materia de coordinación interjurisdiccional que fallaron, o ni siquiera llegaron a ser implementadas ¿Cuáles serían los requisitos centrales para que esta intención actual no siga el camino de sus predecesores?

Patricia Brennan

Mi impresión, a lo mejor demasiado romántica es que para no fallar otra vez, se requiere la INDISCUTIBLE Y SINCERA intención de TODAS las partes para avanzar seriamente con el proyecto, lo que implica la REAL COMPRENSIÓN de la importancia que tiene contar con un eficiente sistema de transporte para el área, tanto para sus habitantes como para su economía.

Luego, es necesario contar en todas las jurisdicciones con el personal técnico capacitado que asesore a los decisores respecto de los problemas y las ventajas de cada una de las acciones y compromisos que deben enfrentarse y, a partir de allí, comenzar el proceso de conocimiento de virtudes y defectos de cada una de las partes, de sus organizaciones, regulaciones, sistemas de control, planes y proyectos para encarar las acciones que tiendan a mejorar y coordinar tareas y actividades.

Seguramente no es nada fácil, las experiencias frustradas desde hace más de 40 años así lo indican. Pero, si muchas ciudades y áreas metropolitanas lo hicieron, ¿por qué no nosotros?

Andrea Gutiérrez

Que no sea fuente de poder, de presupuestos.

Hay ciertas pautas consistentes en la gestión del transporte metropolitano, que pueden persistir bajo la coordinación:

- Hay un desfase entre la situación real, la reglamentada y la “pensada” o “evaluada” en todos los sistemas de transporte (público masivo, de oferta libre, taxis, remises, etc.).
- Hay un déficit para capturar y gestionar la demanda, que tiene consecuencias en la cobertura territorial y social del transporte y en la diversidad de la oferta.
- Hay problemas generalizados de información, vacíos, discontinuidades, y dificultades para producir información útil, que cohesione y articule un perímetro metropolitano común entre distintos organismos, y genere nuevos datos.
- Hay dificultad de adecuación a cambios con décadas de acontecidos.
- Hay supervivencia de mecanismos que hacen persistir la desigualdad.

Lo que está puesto en cuestión con la coordinación es la capacidad de pensar la realidad, de elaborar respuestas a los problemas, y de hacer, de accionar en forma coherente con los objetivos.

Susana Kralich

Vinculo a respuesta 8. Cambiar el método. Incluir (en lugar de invitar) a los gobiernos locales. Convocar al debate público y parlamentario, garantizando que las decisiones cuenten con sustento plural y participativo. Tener presente que la creación del ente o autoridad, no debería ser un paso definitivo, sino un proceso, abierto y flexible a las correcciones y ajustes que indudablemente será preciso aplicar.

Alicia Ribera

Parece claro que las iniciativas del pasado no prosperaron por cuanto todas ellas implicaban delegación de competencias en el ente. Sin embargo al ECOTAM, organismo creado por la Ley N° 25.031 de vigencia actual, sólo se lo ha dotado de facultades de coordinación y aún así no ha sido posible efectivizar su constitución hasta el presente. Sin duda ello obedece a la condición legal para su nacimiento, de la adhesión de todas y cada una de las jurisdicciones de la RMBA. Es por ello que aparece a todas luces más realista la iniciativa de constituir un ente con la voluntad inicial de las tres jurisdicciones de mayor

peso institucional en el área, sin excluir por supuesto la posibilidad de futura integración de las restantes que la componen.

José Barbero

Visión de los gobernantes respecto al desafío que significa la movilidad en una región de 14 millones de habitantes, y de la población urbana del país en general. Con lo que esto implica en términos de calidad de vida e inclusión social, de competitividad de la economía nacional y de vínculo con las políticas energética, ambiental y de desarrollo urbano.

Pedro Del Piero

Fundamentalmente que de inmediato se vea a la autoridad funcionando y con resultados. Hay mucho que hacer y gran expectativa para que el transporte mejore.

Rodolfo Huici

Voluntad política de trabajar en conjunto; sinceridad en las acciones; transparencia y publicidad de los actos del Ente; desprendimiento para actuar sin cálculo político; empezar despacio, con objetivos posibles y concretos; integrarlo con gente competente técnicamente y reconocida profesionalmente; dar el mandato a los cuerpos técnicos de las jurisdicciones participantes a colaborar rápida y efectivamente con el Ente; brindarle recursos financieros para su accionar; darle los grados de autonomía e independencia para que todas las partes lo vean como un actor imparcial, que no defiende intereses particulares de alguna de las partes; darle tiempo para establecerse, sin fijarle metas imposibles de lograr.

Alberto Muller

El error básico de los abordajes anteriores fue precisamente pretender la implementación de una autoridad de una sola vez. Es inevitable avanzar por una vía gradual, que construya capacidad de gestión al mismo tiempo en que avanza en coordinación interjurisdiccional.

Martín Orduna

Transparencia, idoneidad y decisión política.