

---

## ARTÍCULO

Sebastián Anapolsky  
Leda Pereyra

# DESAFÍOS DE LA GESTIÓN Y LA PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO Y LA MOVILIDAD EN CIUDADES ARGENTINAS

*Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires, 2012.

---



**Revista Transporte y Territorio**

ISSN 1852-7175

[www.rtt.filo.uba.ar](http://www.rtt.filo.uba.ar)

**Programa Transporte y Territorio**

Instituto de Geografía

Facultad de Filosofía y Letras

Universidad de Buenos Aires



---

### Cómo citar este artículo:

ANAPOLSKY, Sebastián y PEREYRA, Leda. 2012. Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. *Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 57-75. <<http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf>>

*Recibido: 15 de mayo de 2012*  
*Aceptado: 3 de agosto de 2012*



# Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas

Sebastián Anapolsky<sup>1</sup>  
Leda Pereyra<sup>2</sup>

## RESUMEN

En este artículo se describen experiencias argentinas de gestión del transporte en una serie de ciudades argentinas. Por un lado, se analizan los enfoques de gestión más comunes o tradicionales y por otro lado, se discuten nuevas necesidades institucionales y de gestión de la movilidad y el transporte de cara al futuro. El análisis considera las transformaciones demográficas y socio-territoriales ocurridas durante los últimos años en las ciudades de la Argentina y aporta líneas de reflexión acerca de las posibilidades de adaptación y cambio para dar respuestas a las nuevas necesidades y dinámicas de movilidad cotidiana.

## Challenges in urban transport and mobility management and planning in Argentine cities

### ABSTRACT

This paper describes transport management experiences in a series of Argentinean local governments. First, we analyze the most common or traditional management approaches and secondly, we discuss new institutional and management transport and mobility needs for the future. This analysis accounts for the demographic and socio-territorial transformations occurred in recent years. The study also provides guidelines for debate on the possibilities of adapting to respond to new needs and dynamics of everyday mobility.

**Palabras Claves:** Movilidad; Transporte; Gestión pública; Áreas metropolitanas.

**Palavras-chave:** Mobilidade; Transporte; Administração pública; Áreas metropolitanas.

**Keywords:** Mobility; Transport; Public management; Metropolitan areas.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo describe experiencias argentinas de gestión del transporte en una serie de ciudades argentinas. Por un lado, se analiza el enfoque de gestión más común o tradicional y por otro lado, se discuten las nuevas necesidades institucionales y de gestión de la movilidad y el transporte de cara al futuro.

Se hace foco en una serie de ciudades que no incluyen a la metrópolis central de la Argentina, intentándose romper con la preponderancia que tienen los estudios centrados en el área metropolitana de Buenos Aires. Se intenta, con este trabajo, aportar a la discusión de la cuestión urbana en aquellas ciudades que vienen creciendo en población y expandiendo en territorio rápidamente y que, cada vez más, ganan importancia desde el punto de vista político y económico, pudiendo eventualmente compensar el desequilibrio del sistema urbano de nuestro país.

En primer lugar, se analizan los cambios en la morfología urbana, el ritmo de las dinámicas poblacionales y los aspectos socio-territoriales que dieron lugar a las nuevas formas de

<sup>1</sup> Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte, Argentina – [sanapolsky@gmail.com](mailto:sanapolsky@gmail.com)

<sup>2</sup> Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte, Argentina – [ledapereyra@hotmail.com](mailto:ledapereyra@hotmail.com)



movilidad en las ciudades. Tener en cuenta los desplazamientos que las personas realizan diariamente en un área metropolitana requiere replantearse las instituciones y la forma en que se gestionan las áreas urbanas.

En segundo lugar, se describe cómo son las formas de gestión del transporte tradicional y cómo podrían adaptarse a los cambios urbanos que se vienen produciendo. Asimismo, se analiza, rescatando las experiencias de algunas de las ciudades de nuestro país, cómo podría producirse el trabajo en conjunto entre las áreas de transporte y otras áreas como las de planeamiento urbano y obras públicas.

Por último, resulta importante analizar los fenómenos interjurisdiccionales que están modificando la estructura territorial de dichas ciudades, ampliando los movimientos cotidianos de las personas. Estos fenómenos, que implican gestionar múltiples jurisdicciones, plantean un importante desafío de gobernabilidad para las ciudades, principalmente porque no existen figuras que contemplen ámbitos institucionales que puedan responsabilizarse por la gestión y la planificación a nivel metropolitano.

## 2. DINÁMICA DE LAS CIUDADES ARGENTINAS

Un gran número de ciudades argentinas han atravesado en los últimos años procesos de transformación urbana, resultado de importantes dinamismos poblacionales y socio-territoriales.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista institucional se han concretado, a partir de los años 90, procesos de descentralización desde la nación hacia las provincias que demandaron a los gobiernos municipales la necesidad de asumir nuevos roles respecto a la integración, productividad y competitividad de las ciudades, dentro de la economía regional y nacional.

Si bien en las ciudades de la Argentina las áreas centrales, más o menos densificadas, mantienen su importancia, ha comenzado a producirse en los últimos años un proceso de expansión hacia la periferia, a partir del cual se fueron incorporando al área urbana nuevas zonas residenciales tanto formales como informales así como nuevas actividades económicas.

Este crecimiento, en muchos casos acompañado o motorizado por acciones públicas, ha carecido en general de marcos regulatorios y normativos que los enmarcara y orientara de manera espacialmente equilibrada. En este contexto, la problemática del transporte urbano se volvió más compleja debido a la presencia de mayores y más diversas demandas de movilidad cotidiana por parte de los ciudadanos.

Analizando los datos poblacionales provenientes de los censos de los años 1991 y 2001 (ver Cuadro 1), se observa que, a excepción de los aglomerados urbanos de Gran Rosario, Mar del Plata-Batán, Gran La Plata y Gran Mendoza que mostraron un crecimiento intercensal inferior al 10%<sup>3</sup>, el resto de las ciudades<sup>4</sup> mostró un importante incremento de la población.

A partir de esta información, es posible considerar, teniendo en cuenta el nivel del dinamismo poblacional producido, dos marcadas tendencias entre las ciudades argentinas.

<sup>3</sup> Es importante destacar asimismo que dentro de estos aglomerados, algunas localidades ubicadas por fuera de las ciudades principales han registrado en el período intercensal 1991-2001 importantes crecimientos. Por ejemplo Funes (aglomerado Gran Rosario) presentó un crecimiento del 76%; Maipú y Luján de Cuyo (aglomerado Gran Mendoza) presentaron crecimientos de un 24,9% y un 34,8% respectivamente (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991 y 2001. INDEC).

<sup>4</sup> Siempre al referirse a ciudades, se está considerando a cada ciudad y su área metropolitana.



Por un lado se encuentran las ciudades con crecimientos poblacionales de entre el 10% y el 20 % en el período intercensal 1991-2001: Cipolletti, Córdoba, Santa Fe, Paraná, Tucumán y San Juan y, por otro lado se encuentra el subgrupo de ciudades en las que el crecimiento intercensal se ubicó entre el 20 y el 31%: Neuquén-Plottier, Corrientes, Resistencia, Salta y Posadas.

**Cuadro 1: Evolución de la población para cada aglomerado urbano, según Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991-2001) y según proyecciones poblacionales de la EPH (2003-2011)**

| Aglomerado                | Población - CENSO |            |                    |                        | Población - EPH |           |                    |                        |
|---------------------------|-------------------|------------|--------------------|------------------------|-----------------|-----------|--------------------|------------------------|
|                           | Censo 1991        | Censo 2001 | Variación absoluta | Variación relativa (%) | eph2003         | eph2011   | Variación absoluta | Variación relativa (%) |
| Gran Rosario              | 1.118.905         | 1.161.188  | 42.283             | 3,8                    | 1.208.885       | 1.272.279 | 63.394             | 5,2                    |
| Mar del Plata             | 512.809           | 541.733    | 28.924             | 5,6                    | 582.923         | 625.370   | 42.447             | 7,3                    |
| Gran La Plata             | 642.802           | 694.253    | 51.451             | 8,0                    | 701.274         | 753.918   | 52.644             | 7,5                    |
| Gran Mendoza              | 773.113           | 848.660    | 75.547             | 9,8                    | 855.162         | 911.853   | 56.691             | 6,6                    |
| Cipolletti <sup>5</sup>   | 60.224            | 66.299     | 6.075              | 10,1                   | -               | -         | -                  | -                      |
| Gran Córdoba              | 1.229.464         | 1.368.301  | 138.837            | 11,3                   | 1.324.258       | 1.422.307 | 98.049             | 7,4                    |
| Gran Santa Fe             | 407.293           | 454.238    | 46.945             | 11,5                   | 472.264         | 513.031   | 40.767             | 8,6                    |
| Gran Paraná               | 211.936           | 247.310    | 35.374             | 16,7                   | 254.194         | 281.253   | 27.059             | 10,6                   |
| Gran Tucumán - Tafí Viejo | 622.324           | 738.479    | 116.155            | 18,7                   | 756.947         | 823.071   | 66.124             | 8,7                    |
| Gran San Juan             | 354.760           | 421.640    | 66.880             | 18,9                   | 428.252         | 476.636   | 48.384             | 11,3                   |
| Neuquén - Plottier        | 183.579           | 224.742    | 41.163             | 22,4                   | 237.600         | 270.942   | 33.342             | 14,0                   |
| Corrientes                | 258.103           | 316.782    | 58.679             | 22,7                   | 323.350         | 365.490   | 42.140             | 13,0                   |
| Gran Resistencia          | 292.287           | 359.590    | 67.303             | 23,0                   | 353.467         | 397.473   | 44.006             | 12,4                   |
| Salta                     | 370.904           | 468.583    | 97.679             | 26,3                   | 479.865         | 548.873   | 69.008             | 14,4                   |
| Posadas                   | 213.686           | 279.961    | 66.275             | 31,0                   | 267.927         | 304.773   | 36.846             | 13,8                   |

*Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001 y Encuesta Permanente de Hogares IV trimestre 2003, 2011*

Asimismo, al analizar datos más actuales, provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares<sup>6</sup> (ver Cuadro 1) se observa que, si bien el crecimiento de población proyectado<sup>7</sup> en las ciudades tiende a desacelerarse -en tanto que se registran crecimientos entre un 5,2% y un 14,4%- en todas las ciudades analizadas se ha mantenido una dinámica poblacional de crecimiento.

Resulta interesante además considerar que, en general, entre las ciudades analizadas las capitales provinciales son las que se erigen como localidades con mayor cantidad de población.

Sin embargo, es importante mencionar que este dinamismo poblacional, si bien se ha producido en las áreas centrales<sup>8</sup> reforzando la densificación en alguna de ellas, se dio más fuertemente<sup>9</sup> en zonas ubicadas por fuera de las ciudades capitales, en sus áreas colindantes, haciendo explícito el fenómeno de la expansión hacia las periferias.

<sup>5</sup> Para la ciudad de Cipolletti no hay datos referidos a la EPH debido a que ésta no es una localidad incluida como parte del muestreo de esta encuesta.

<sup>6</sup> Si bien las definiciones de los aglomerados urbanos que utilizan la EPH y el Censo no coinciden exactamente en las localidades incluidas, en términos generales, resulta pertinente la comparación de información proveniente de ambas fuentes.

<sup>7</sup> Resulta importante aclarar que los valores poblacionales de la EPH se corresponden con la proyección nacional actualmente vigente y fueron realizadas para los aglomerados urbanos definidos por la EPH.

<sup>8</sup> El crecimiento en las capitales de provincia o ciudades principales ha presentado variaciones intercensales negativas (-8,7% en la ciudad de Mendoza y -5,6% en San Juan) y crecimientos de hasta el 25,7%, por ejemplo, en Salta.

<sup>9</sup> El crecimiento más importante de las zonas periféricas de las ciudades se produjo en La Ciénaga - San Rafael, dos barrios pertenecientes al municipio San Lorenzo, considerados dentro del aglomerados Gran Salta, ubicados



Al analizar la información presentada en un estudio realizado por el Instituto Superior de Urbanismo perteneciente a la Facultad de Arquitectura de la UBA, para un grupo de ciudades, se observa (ver Cuadro 2) que tanto la evolución y variación de la superficie de las manchas urbanas como la cantidad de la población, a lo largo de tres períodos (1986 al 1992, 1999 al 2001 y 2008), presentan importantes crecimientos.

**Cuadro 2: Evolución de la superficie en hectáreas, de la cantidad de población y de la densidad (Hab/Ha), en tres períodos**

| Aglomerado                   | Periodo 1 |           |         |                 | Periodo 2 |           |         |                 | Periodo 3 |           |           |                 |
|------------------------------|-----------|-----------|---------|-----------------|-----------|-----------|---------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
|                              | Año       | Super. Ha | Pobl.   | Densidad Hab/ha | Año       | Super. Ha | Pobl.   | Densidad Hab/ha | Año       | Super. Ha | Pobl.     | Densidad Hab/ha |
| Gran San Miguel de Tucumán   | 1989      | 8.784     | 597.374 | 68              | 2001      | 12.926    | 918.806 | 71              | 2008      | 17.381    | 1.152.304 | 66              |
| Neuquén-Cipolletti-Plottier  | 1986      | 2.096     | 188.461 | 90              | 2000      | 4.333     | 285.932 | 66              | 2008      | 6.809     | 330.000   | 48              |
| Gran Posadas - Candelaria    | 1989      | 2.194     | 200.310 | 91              | 2000      | 3.548     | 272.499 | 77              | 2008      | 5.938     | 350.000   | 59              |
| La Rioja                     | 1989      | 2.401     | 95.758  | 40              | 2001      | 3.269     | 143.684 | 44              | 2008      | 3.957     | 178.000   | 45              |
| Presidencia Roque Sáenz Peña | 1989      | 1.177     | 60.348  | 51              | 2001      | 1.684     | 76.794  | 46              | 2008      | 1.707     | 88.000    | 52              |
| General Pico                 | 1992      | 890       | 42.873  | 48              | 1999      | 1.357     | 50.170  | 37              | 2008      | 1.505     | 60.900    | 40              |

*Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar, 2009*

El Cuadro 2 permite ver que estas ciudades, en un periodo de alrededor de 20 años, crecieron en superficie entre un 45% y un 225% y poblacionalmente entre un 42% y un 93%. Además de esta importante expansión de los límites urbanos, se evidencia en las ciudades analizadas una notable disminución de la densidad, lo que permite considerar que fue más relevante el proceso de expansión de la mancha urbana por fuera de sus límites territoriales que la densificación de los centros de las ciudades.

Con relación a los cambios en la densidad de las ciudades, es importante mencionar que el crecimiento planificado y ordenado de las áreas urbanas debería, en la medida que la densidad poblacional no esté por fuera de los límites aceptables, procurar mantener las densidades urbanas existentes, o en ciertas situaciones hasta incrementarla. Una disminución pronunciada de la densidad podría traer aparejadas importantes consecuencias negativas, suponiendo desde mayores costos para la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos, como redes de gas, agua corriente, cloacas y transporte público, hasta la generación de incentivos para un mayor uso del transporte individual, como el automóvil, por sobre el transporte público o los medios no motorizados, tales como los viajes a pie o en bicicleta.

La forma en que se produjo territorialmente este dinamismo poblacional ha dado lugar a la expansión difusa de las manchas urbanas y a la aparición de fenómenos de fragmentación socio-espacial desconocidos hasta el momento en las ciudades analizadas.

En estas ciudades, de manera similar a lo ocurrido en las grandes urbes en las últimas décadas del siglo XX, aunque en menor escala, la reproducción formal de la ciudad estuvo guiada principalmente por la lógica del mercado inmobiliario. El crecimiento de las ciudades

al oeste de la ciudad de Salta, donde se produjo un incremento poblacional del 381,8% entre 1991 y 2001 (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991 y 2001. INDEC).



supuso la incorporación de nuevas zonas periféricas favorables en términos paisajísticos, de acceso y con un bajo valor del suelo. La necesidad de crear espacios urbanos competitivos que atrajeran inversiones privadas en sus territorios, llevó a que en estas ciudades gran cantidad de inversiones públicas en infraestructura, equipamiento y servicios se concentraran en estas áreas periféricas de buena calidad, respondiendo así el Estado a las presiones de los desarrolladores de capital privado (Dillon et. al., 2010).

Por su parte, los sectores populares, siguiendo lo que se denomina la “lógica de la necesidad”<sup>10</sup>, ocuparon áreas urbanas degradadas que generalmente presentan malas condiciones ambientales (ubicadas en laderas de montañas, en zonas anegables, cerca de basurales a cielo abierto, etc.) y que carecen de todo tipo de infraestructura y servicios. Incluso, en muchos casos, estos sectores se asentaron en áreas lindantes entre zonas urbanas desarrolladas y las nuevas áreas urbanizadas por el mercado inmobiliario, con la expectativa de recibir en el corto plazo y a través de la acción del Estado la provisión de infraestructura y servicios. Paralelamente a esto, aunque en menor medida, los gobiernos locales en algunas ciudades, a través de los institutos provinciales de vivienda, brindaron soluciones a la necesidad de estos sectores, mediante la provisión de viviendas de tipo social o subsidiada, que tendieron a localizarse también en los bordes y periferias lejanas y desintegradas de las ciudades (Valenzuela de Mari, 1999; Bagnera et. al., 2012).

Si bien en todas las ciudades se han producido estos cambios profundos a nivel de la estructura socio-territorial, es posible a la vez identificar dos tipos de situaciones respecto a la amplitud de la expansión urbana. Una situación es la del grupo de ciudades en las que el patrón de urbanización evidencia una dinámica de expansión en continuidad desde el centro hacia afuera. Estas ciudades, en general, siguen conservando centros urbanos en los que se concentran actividades de servicios, administrativas y comerciales aunque a su vez se evidencian, desde hace algo más de una década, tendencias hacia la descentralización de los servicios y la constitución de sub-centros en la periferia para ciertas actividades.

Las ciudades de este primer grupo se caracterizan por ejercer una importante influencia dentro de la misma provincia a la que pertenecen y por lo tanto se constituyen en ciudades cuya morfología supone un centro de gran importancia funcional y un desarrollo urbano hacia las afueras en forma lineal desde el centro y que cuenta a su vez con su respectiva “área metropolitana” en proceso de expansión.

En un trabajo reciente que analiza la trayectoria de la estructura urbana de Rosario, Barenboim (2011) afirma que el crecimiento urbano hacia la periferia se explica por “la intensa diferenciación de los valores económicos del suelo en áreas periféricas o semi-urbanas con respecto a las urbanas y al aumento en los niveles de accesibilidad de los territorios a través del modo automotor privado”. Por su parte y apoyando esta visión, Marengo (2002) sostiene que en Córdoba, las inversiones públicas realizadas durante la última década del siglo XX han estado orientadas a la mejora de “los recorridos entre sectores periféricos, agilizando las vinculaciones y mejorando la accesibilidad metropolitana”. En ambos casos, los trabajos señalan que en las zonas que quedaban excluidas de las potencialidades del desarrollo inmobiliario fueron donde se localizaron los sectores sociales más vulnerables, lo que podría explicar el fenómeno de densificación producido en las áreas peor dotadas de las periferias de estas ciudades.

Para el caso de la ciudad de Posadas resulta interesante destacar que, si bien el crecimiento de la ciudad se inscribe dentro del primer grupo de ciudades, éste se produjo como resultado de las modificaciones que, desde los años 80, se vienen realizando como

<sup>10</sup> Autores como Pérez (1995) y Abramo (2003) sostienen que la lógica de la necesidad explica los motivos por los que los sectores populares ocupan de manera informal determinadas zonas de la ciudad, a fin de suplir el acceso a la vivienda que no pueden obtener a través de los medios monetarios que precisa la lógica de mercado.



consecuencia de las obras de la represa hidroeléctrica de Yacyretá. En la ciudad, a partir de la construcción de la represa, se aplicaron una gran cantidad de programas de intervención urbana, como por ejemplo la recuperación de la zona de la costanera y relocalizaciones de población residente en las áreas que serían intervenidas. En este caso, a pesar de la planificación e intervención estatal, los patrones de urbanización fueron similares a los de otras ciudades. Estos cambios implicaron, por un lado, importantes desplazamientos de población vulnerable hacia zonas de la ciudad alejadas del área central, en sectores de muy baja accesibilidad, y por otro lado, una valoración de los terrenos situados a lo largo de la línea costera del río Paraná, cercanos a la zona céntrica de la ciudad.

Un segundo grupo de ciudades, influidas igualmente por el proceso de expansión urbana, se caracterizan además por estar siendo afectadas por un fenómeno de unificación de dos aglomerados urbanos distintos. En estos casos, dos aglomerados independientes por su cercanía se van expandiendo y fundiendo en una única área metropolitana constituyendo así nuevas micro-regiones. Las interrelaciones entre estos aglomerados se vuelven todavía más complejas cuando la expansión metropolitana unifica ciudades que se encuentran en distintas provincias, como, por ejemplo, los casos de las ciudades Neuquén y Cipolletti, las ciudades Resistencia y Corrientes y las ciudades Santa Fe y Paraná. Estas ciudades—al estar funcionalmente vinculadas por razones económicas y sociales— constituyen un “área metropolitana integrada”, es decir, dos ciudades que ejercen influencia sobre un área urbana que las circunda y que a su vez se interrelacionan entre sí, aun perteneciendo a provincias diferentes.

En los casos de las áreas metropolitanas integradas, Resistencia-Corrientes y Santa Fe-Paraná, la relación funcional entre ambas ciudades resultó potenciada a partir de la construcción de viaductos<sup>11</sup> que unieron a las dos capitales provinciales, reforzando los desplazamientos diarios realizados por las personas que viven en una ciudad y realizan actividades cotidianas en otra.

El caso del área metropolitana integrada Neuquén-Cipolletti (más un conjunto de otras localidades más pequeñas<sup>12</sup>) se originó debido al crecimiento de la influencia ejercida en la micro-región por la ciudad de Neuquén. Ésta se considera en la actualidad el centro urbano de mayor jerarquía de la región patagónica nor-occidental. Por esto, muchas de las ciudades colindantes han crecido integrándose funcionalmente a Neuquén en tanto dependen de la diversidad de roles y del nivel de especialización que esta ciudad posee. Dichas localidades periféricas a la ciudad de Neuquén funcionan en general como ciudades dormitorio, dado que son residencia de un importante número de personas que desarrollan su actividad laboral en la ciudad capital de Neuquén.

La consideración, a los fines de este trabajo, de áreas metropolitanas y áreas metropolitanas integradas, tiene que ver con asumir estos distintos escenarios territoriales desde una perspectiva funcional, al analizar la realidad de los desplazamientos cotidianos de las personas en tanto que éstos generan relaciones espaciales que componen un área de influencia que, en muchos casos, trasciende los límites administrativos, políticos e incluso las demarcaciones entre espacios rurales y urbanos<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> El puente que une las ciudades de Corrientes y Resistencia se denomina “General Manuel Belgrano” y fue inaugurado en el año 1973. Mientras que el puente subfluvial que une las ciudades de Santa Fe y Paraná se denomina “Raúl Uranga - Carlos Sylvestre Begnis” y fue inaugurado en el año 1969.

<sup>12</sup> Estas localidades son Plottier, Centenario, Senillosa y Vista Alegre (en Neuquén) y Cinco Saltos, Allen, General Fernández Oro, San Patricio del Chañar, Campo Grande y Contraalmirante Cordero (en Río Negro).

<sup>13</sup> Esto sucede fundamentalmente en el caso del área metropolitana integrada Neuquén-Cipolletti debido a que las localidades que integran el área no presentan entre sí continuidad urbana sino que aun estando separadas por áreas rurales constituyen funcionalmente y de acuerdo con la definición aquí presentada, una unidad urbana.



La conformación de estas áreas metropolitanas ha sido resultado de la interrelación cotidiana que se produce entre las distintas localidades y municipios a través de los desplazamientos de las personas. Como menciona del Romero Renau (2007), si bien las personas habitan un lugar específico dentro de una localidad, también habitan el espacio en el que se movilizan. Es decir que, incluso las personas que residen en la periferia de las ciudades, fuera de los límites administrativos de éstas, pero que realizan actividades periódicas, como trabajo, estudio o compras y utilizan sus servicios, como los de salud o recreativos, se consideran habitantes de la ciudad. A partir de este criterio es que se define el fenómeno metropolitano.

Este hecho repercute ampliamente en las formas y mecanismos de las políticas públicas vinculadas al transporte y a la movilidad, plausibles de ser llevadas a la práctica por los gobiernos locales. Los nuevos conflictos, complejidades y competencias que se generan dentro de los espacios urbanos hacen que el transporte urbano adquiera mayor relevancia para los gobiernos locales. Esto requiere de nuevas formas de analizar y gestionar el transporte que brinden soluciones innovadoras, que anteriormente se reservaban a ciudades de mayor tamaño. Igualmente, estas soluciones requieren ser adaptadas a las realidades locales actuales.

### **3. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE URBANO**

Para abordar las realidades de la gestión a la que tienen que dar respuesta los gobiernos locales es importante tener en cuenta los procesos de expansión territorial y de fragmentación socio-espacial ocurridos. Considerar estos procesos resulta esencial para comprender las decisiones y políticas referidas al transporte y la movilidad en las ciudades.

Como ya mencionamos, la expansión urbana resulta en la mayoría de los casos, de acciones no planificadas y que no siguen lineamientos y normativas claros. Al desarrollarse nuevas zonas urbanas se genera una nueva y mayor demanda de infraestructura y transporte que requiere la acción de los gobiernos locales para ser satisfecha.

El hecho de que los gobiernos actúen una vez que la demanda ya fue creada y no anteriormente a que los procesos de expansión territorial se encuentren iniciados, conlleva que se reduzca la capacidad de ordenamiento y resulta en una provisión de infraestructura y transporte incompleta, poco equilibrada o ineficiente en términos de conectividad y cobertura. Como resultado, se encuentran nuevos espacios residenciales periféricos para clases medias y altas que basan su movilidad cotidiana en el transporte individual (principalmente el automóvil) y zonas marginadas, con insuficientes servicios de transporte público, generalmente ocupadas por los grupos sociales más vulnerables.

Para comprender este fenómeno, es interesante analizar la estructura de los gobiernos locales, donde en la mayoría de los casos no existe una única área encargada del planeamiento urbano y de planificar tanto la provisión de infraestructura como la de los servicios de transporte.

En este contexto, el principal rol que asumen los gobiernos locales es el de brindar infraestructura básica para que los sistemas de transporte público existentes puedan expandir sus rutas brindando servicios para cubrir las nuevas demandas. De esta manera, predomina en la actualidad un paradigma de movilidad, que puede denominarse "tradicional", en el que el transporte fundamentalmente es vinculado a la dotación y el mantenimiento de las infraestructuras por donde circulan los distintos medios de transporte.

Es importante destacar que este paradigma se apoya en una concepción en la que se considera el desplazamiento pendular, desde el hogar hacia el trabajo y viceversa, como el



principal, conformando viajes pautados en el tiempo (horas pico de entrada y salida laboral) y en el espacio (desde las zonas residenciales a los centros con mayor oferta de trabajos) y se desestiman generalmente las otras necesidades de movilidad cotidiana de la población tales como viajes por compras, ocio, salud, etc.

En relación con la forma en que originariamente se organizó el sistema de transporte público automotor que funciona en las ciudades cabe señalar que, en muchos casos, fueron emprendedores locales los que “colonizaron” corredores de transporte, ofreciendo sus servicios donde existía una demanda que resultaba rentable. Con el paso del tiempo, estos emprendedores se fueron consolidando y recibiendo el aval de los gobiernos locales para realizar sus operaciones, en muchos casos con el otorgamiento de licencias individuales, para luego, estos proveedores de servicios, establecerse como empresas operadoras de transporte público. Para los operadores resultaba entonces primordial la búsqueda de corredores que ofrecieran alta rentabilidad, movilizando a grandes grupos de la población, principalmente desde sus hogares al trabajo.

Si bien algunas ciudades, como Córdoba, Rosario y Mendoza disponen actualmente de otros sistemas de transporte masivo, como trolebuses, éstos circulan principalmente por corredores ya consolidados. En un contexto de expansión urbana y donde hay poca planificación a mediano y largo plazo como para pensar en sistemas mejor estructurados y con mayor eficiencia, son los sistemas de transporte automotor los que más fácilmente pueden adaptarse al crecimiento de los aglomerados urbanos, siendo el sistema de colectivos el más apto para expandir sus servicios a las nuevas áreas periféricas.

El paradigma tradicional supone un escenario dentro del cual los empresarios de transporte estarían dispuestos a brindar nuevos servicios dada la mayor demanda a medida que las ciudades se van expandiendo. A su vez, los gobiernos locales proveerían la infraestructura básica para que estos sistemas funcionaran correctamente, ocupándose principalmente de que las vialidades urbanas se encuentren en condiciones para el tránsito del transporte automotor.

Al no ser considerada la problemática del transporte de manera integral no se tiene en cuenta las implicancias de la infraestructura y los servicios en la accesibilidad de las personas y en el desarrollo económico y social de las ciudades y tiende a ser abordada por los gobiernos locales principalmente a través de medidas vinculadas con el mantenimiento, control y gestión del día a día. Así, bajo este paradigma aun predominante, la gestión otorga fuerte peso a las políticas sectoriales de transporte orientadas sobre todo a las tareas de regulación y control (semafórico, del transporte público, del servicio de estacionamiento, etc.), al mantenimiento de las redes y al desarrollo de soluciones específicas tendientes a dar respuestas oportunas a las necesidades de tránsito y vialidad. Asimismo, la provisión del transporte público funciona de manera concesionada, principalmente, a empresas privadas—mixtas o públicas en algunos casos—que se ocupan de proveer el servicio.

Por lo tanto, las tareas principales de las áreas encargadas del transporte y tránsito en las municipalidades incluyen la negociación con los actores sectoriales (usuarios, choferes del transporte público, empresarios, taxistas, etc.) y la fijación de las tarifas del transporte. Como resultado, los gobiernos locales bajo la lógica de este paradigma, reaccionan detrás de los problemas que van surgiendo, pero tienen poco espacio para ser proactivos adelantando soluciones al crecimiento urbano o proponiendo soluciones alternativas.

Así es como actualmente las áreas de transporte y tránsito de las ciudades encuentran restricciones para un accionar más amplio. Por un lado, se destacan las limitadas capacidades presupuestarias disponibles, que en parte explican la prioridad otorgada a las tareas más urgentes. Todas aquellas acciones vinculadas con la concreción de nuevas o importantes obras de infraestructura quedan, muchas veces, por fuera de la órbita de acción



propia de las áreas responsables del transporte. Por otro lado, los equipos técnicos disponibles de estas áreas son limitados, dado que disponen, en general, de un reducido número de expertos que se encuentran más orientados a dar respuestas a las urgencias de la gestión.

En este contexto, en la mayoría de las ciudades no se constituyó una tradición de planificación del transporte que se ocupe de analizar las tendencias y elaborar con anterioridad soluciones adecuadas al crecimiento urbano. Por lo cual, hoy en día, en la mayoría de las ciudades las áreas responsables de transporte y tránsito se encuentran desligadas funcionalmente de otras áreas responsables del planeamiento urbano y de las obras públicas.

Dado que los sistemas de transporte público no se han adaptado rápidamente a las nuevas demandas y mucho menos a las necesidades de transporte que no cumplen con los patrones tradicionales de movilidad, se ha venido produciendo un crecimiento del uso del transporte individual, como el automóvil, motocicletas o ciclomotores y otros servicios de transporte puerta a puerta como taxis y remises. Estos medios de transporte son utilizados principalmente para cubrir la demanda de desplazamiento en las nuevas zonas urbanas periféricas y para la concreción de viajes hacia otros destinos, distintos del trabajo.

El crecimiento en el uso de los medios de transporte individual fue generando situaciones de congestión y saturación de las vialidades existentes, principalmente en los horarios de mayor necesidad de movilidad. Como consecuencia, estas situaciones de congestión resultan en la limitación de los espacios para la circulación, con poco margen para seguir agregando nuevos usuarios a la utilización de estos medios.

En este marco es donde el esquema tradicional encuentra sus límites y resulta prioritario pensar una nueva forma de gestionar la movilidad. En los últimos años, todos los cambios que han ido produciéndose en la morfología urbana, el dinamismo demográfico y la profundización de los fenómenos de segregación espacial en las ciudades, implicaron un entorno cada vez más complejo e incierto que resultó en la necesidad de un nuevo paradigma<sup>14</sup> del transporte y la movilidad.

Ante este nuevo contexto, las áreas de transporte en las ciudades requieren adaptarse y gestionar, además de la vialidad y el tránsito, la movilidad cotidiana de las personas. Esto no solamente implica proveer y mantener la infraestructura para el transporte y regular el transporte público, sino también entender la movilidad en un sentido más amplio, comprendiendo las necesidades de las personas de realizar actividades en todo el espacio urbano, teniendo en consideración los distintos medios de transporte y cómo éstos cubren las necesidades de los diferentes grupos de la población.

Surge entonces este enfoque, cimentado por prácticas y reflexiones producidas a nivel internacional, e incluso en otras ciudades latinoamericanas, a partir del cual adquiere relevancia el fenómeno de la movilidad por sobre la tarea de proveer infraestructura de transporte y concesionar servicios. Esta mirada resalta además la importancia de la planificación y la sustentabilidad de los sistemas de transporte. Es desde esta perspectiva de donde emerge la necesidad de repensar la gestión a partir de la integración y coordinación entre el transporte y el desarrollo urbano (Cervero, 2001) teniendo en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental.

Si bien este paradigma ha ido tomando forma en los ámbitos especializados y en ciudades de Latinoamérica que lo han ido implementando en la práctica de la gestión, en las ciudades

<sup>14</sup> Algunos autores denominan a esta nueva perspectiva “paradigma de la sostenibilidad” (Miralles-Guasch y Cebollada: 2009).



de la Argentina no todos los gobiernos locales han adaptado sus prioridades y prácticas para incorporar este enfoque. Para ello resulta prioritario, en primer lugar, considerar el proceso de cambio y crecimiento que se produjo en sus ciudades y después transitar la adaptación para poder gestionar la nueva situación del transporte urbano.

Este cambio precisa no solamente comprender las nuevas complejidades que fueron surgiendo en las ciudades con el crecimiento, sino que requiere también la incorporación de nuevas técnicas de planificación y de gestión. Resulta necesario además incorporar la diversidad social como parte de este nuevo escenario. Esto supone el reconocimiento de la especificidad de los distintos perfiles sociales afectados por las políticas públicas. A través de la nueva perspectiva, la atención debe colocarse en la accesibilidad que debe asegurar el transporte a través de sus infraestructuras y servicios. La accesibilidad concebida, no solo como la facilidad de arribar a lugares, sino como “derecho a la ciudad”<sup>15</sup>, es decir, como reafirmación de las capacidades de las personas de acceder al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al ocio, etc. La accesibilidad pensada también como condición para la concreción de otros derechos ciudadanos que previenen la exclusión social.

El nuevo paradigma considera además la perspectiva ambiental, dado que los impactos vinculados al transporte, como la congestión, la contaminación, los accidentes, que tienen fuertes implicancias en la salud y calidad de vida de las personas, tradicionalmente no eran tenidos en cuenta y resultan fundamentales a la hora de concebir un sistema urbano sustentable. Esto entendido desde la visión de una ciudad en la que todos los ciudadanos puedan satisfacer sus propias necesidades y elevar su bienestar sin dañar el entorno, haciendo uso eficiente de la energía, el tiempo y el espacio y sin poner en peligro las condiciones de vida de otras personas, ahora o en el futuro.

El cambio de un paradigma hacia otro implica la convivencia de diversas formas de gestión que perviven y otras que aparecen. En este proceso, las diversas trayectorias con las que cuentan las ciudades, así como los marcos urbanos, demográficos, sociales, etc., determinan los caminos posibles de ser abordados y la celeridad con las que se producen las incorporaciones de las nuevas formas de concebir el transporte y la movilidad.

En la actualidad, en la mayor parte de las ciudades argentinas —a nivel de los gobiernos municipales— las reparticiones ocupadas de los asuntos de movilidad y transporte son subsecretarías o direcciones denominadas de “transporte” o de “tránsito y transporte”. Existen algunas excepciones que suman a tales denominaciones el concepto de “transporte público”, como en el caso del municipio de San Miguel de Tucumán.

En esta concepción institucional de las áreas de transporte, se observa un elemento conceptual de continuidad con el paradigma tradicional, puesto que la órbita de acción de estas áreas se encuentra acotada a servir a los fines del transporte en sí mismo, es decir, las áreas están desvinculadas de un enfoque sistémico que integre funciones más allá de la gestión sectorial. Al mismo tiempo, existe una separación de funciones entre las responsabilidades de estas áreas y las de planeamiento urbano u obras públicas, lo que genera una desconexión entre las áreas que gestionan el crecimiento de las ciudades y las áreas propias de transporte.

Con respecto a los cargos de los funcionarios y técnicos, en muchas de las ciudades analizadas se evidencia una preponderancia de perfiles con capacidades para gestionar el modelo tradicional, principalmente relacionados con la ingeniería civil. A estos perfiles más

<sup>15</sup> El concepto “derecho a la ciudad” fue desarrollado originalmente en los años 70 por Henri Lefebvre. Éste aborda la cuestión del derecho que tienen los habitantes de las ciudades -en tanto ciudadanos- de participar tanto en la producción como en el goce de todos los bienes y servicios que ofrecen las ciudades.



tradicionales se les suman técnicos con perfil legal, necesidad vinculada al manejo de los aspectos normativos de los contratos de concesión del transporte público.

Sin embargo, en algunas ciudades, en las áreas de transporte también se desempeñan funcionarios que, sin tener una formación específica en transporte o más bien habiendo gestado su perfil a través de su trabajo en el área, se ocupan de resolver aquellas situaciones que requieren de decisiones más bien de tipo político que técnico. De alguna manera, la presencia de este tipo de perfiles fortalece el desafío de gestión a la que se enfrentan en la actualidad las áreas de transporte.

Por todo lo expuesto, el nuevo paradigma de la movilidad y el transporte va generando la necesidad de disponer de nuevos perfiles profesionales, sumados a los tradicionalmente involucrados con la temática, para cubrir el amplio espectro de conocimientos necesarios que promuevan y faciliten el diseño de soluciones y estrategias de transporte adecuadas a todo este conjunto de elementos complejos con los que la gestión se enfrenta en la actualidad. La gestión de la movilidad requiere, además de los perfiles tradicionales de ingeniería para las cuestiones de infraestructura y de legales para las cuestiones de regulación, otros perfiles relacionados con los aspectos sociales, ambientales, territoriales y urbanísticos. Adicionalmente, las nuevas tecnologías de información requieren, en forma creciente, profesionales del área de sistemas de información.

En algunas ciudades, sin embargo, como parte de la introducción del nuevo paradigma del transporte y la movilidad, se ha ido gestando durante los últimos años un fenómeno de apertura con la incorporación de nuevos perfiles de funcionarios y técnicos. Resulta claro ejemplificar este fenómeno con los casos del Ente de la Movilidad de Rosario (EMR) y de la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT) de Salta. Estas instituciones, creadas en la última década, incorporan funciones más acordes con la realidad descrita del nuevo paradigma, incorporando perfiles de profesionales y técnicos más amplios.

El caso de la ciudad de Rosario es donde más evidentemente se observa la asimilación del nuevo paradigma. Primero, con la constitución de un Ente del Transporte de Rosario (ETR) en 2003, organismo autárquico y descentralizado con las funciones de planificar y gestionar el transporte que fue incorporando funciones de planificación que no suelen estar en el ámbito de las áreas tradicionales del transporte y el tránsito. Luego con la incorporación de un perfil más amplio de profesionales con distintos conocimientos técnicos. Desde el año 2012, el ETR modificó su denominación llamándose Ente de la Movilidad de Rosario (EMR), incorporando así una visión todavía más amplia del transporte y la integración de los distintos medios, tendiendo a considerar también la visión y gestión metropolitana.

Con la creación de la AMT de Salta, en el año 2005, se promovió además la incorporación de funciones de planificación y gestión del transporte público urbano, junto con la función de gestionar el transporte en el área metropolitana de la ciudad de Salta.

Estas experiencias dejan ver que ha comenzado a concretarse, en algunas ciudades de la Argentina la apertura hacia otras funciones y perfiles de expertos, ampliamente necesarios para abordar la gestión a la luz del incipiente paradigma del transporte y la movilidad.

Habiendo analizado la problemática del crecimiento de las ciudades y su expansión territorial, junto con los desafíos de la gestión del transporte, resulta relevante discutir en profundidad la problemática de lo que llamamos la “ciudad real”, que es el espacio donde se movilizan de manera cotidiana las personas, independientemente de los límites formales que pueda tener una jurisdicción. Las ciudades tienen ahora el reto de gestionar la movilidad y el transporte también en áreas de la ciudad que están fuera de su jurisdicción.



#### 4. LA REALIDAD INTERJURISDICCIONAL

El crecimiento de las ciudades argentinas, como se ha venido analizando, ha repercutido sobre la dinámica actual de la movilidad cotidiana de las personas. Ésta presenta una multiplicación de los desplazamientos regulares entre distintas jurisdicciones que incluyen, en muchos casos, diversos municipios de la periferia.

La expansión territorial por fuera de los límites político-administrativos y la conformación de aglomerados más amplios requiere que las autoridades de las jurisdicciones involucradas asuman roles que se interrelacionen entre sí y cumplan funciones en conjunto.

La emergencia de este fenómeno precisa el replanteo del modelo de gestión tradicional y la constitución de uno nuevo que aborde la actual dinámica de la movilidad y que tenga la capacidad de coordinar políticas de planificación y administración de la infraestructura y los servicios de transporte a escala metropolitana.

La ausencia en la actualidad de esta perspectiva metropolitana en la gestión del transporte dificulta enormemente la coordinación de planes e inversiones. Como resultado, al no haber incentivos para actuar en forma coordinada, los distintos gobiernos locales continúan tomando decisiones de tipo sectorial y focalizadas, sin un rumbo integrado que pueda darle coherencia al sistema de transporte urbano en toda el área metropolitana.

Los sistemas de transporte urbano en la Argentina, en la mayoría de los casos, recaen bajo la responsabilidad de los municipios y son, muchas veces, servicios concesionados a empresas privadas. El transporte interurbano, que comprende el viaje entre distintas jurisdicciones depende, a su vez, de las provincias o de la nación cuando las jurisdicciones están en diferentes provincias.

De esta manera, cuando una única área metropolitana que constituye una unidad funcional con grandes interdependencias se encuentra fragmentada desde el punto de vista jurisdiccional y con capacidades desiguales para atender a las necesidades individuales y de la región, se generan importantes dificultades. La existencia de distintos municipios, muchas veces pequeños, con poca capacidad de personal y sin bases fiscales sólidas implica que, en forma individual, éstos no tengan la capacidad institucional para enfrentar la compleja problemática del transporte.

En la literatura dedicada al estudio de la cuestión metropolitana se reconoce que la existencia de una figura institucional que coordine acciones y tome decisiones en conjunto, tiene ventajas importantes. La coordinación de acciones o la constitución de una institución que se ocupe de la gestión a nivel metropolitano permitirían ampliar el margen de acción de los municipios más pequeños y se evitaría así la duplicación de acciones en forma innecesaria. La agrupación permite además, al conjunto de jurisdicciones, la negociación con las instancias superiores de gobierno (instancia provincial, nacional) así como con los gremios y las empresas privadas, desde una posición más consolidada y estable.

Asimismo, a través de un marco institucional supramunicipal que haría posible planificar y gestionar la movilidad y el transporte en forma coordinada, se potenciaría la capacidad para recaudar tasas, impuestos, tomar créditos, realizar obras y organizar el transporte público en toda el área de manera integrada.

La coordinación interjurisdiccional presenta también una serie de desafíos vinculados al nuevo nivel de organización institucional que pretende constituir. Algunos de éstos se vinculan con debilidades previas, tales como la existencia en muchos casos de competencias entre los distintos gobiernos locales por la atracción del desarrollo económico



y la infraestructura. Cabe considerar además que, generalmente, en los niveles locales de gobierno hay escasa experiencia en la cooperación y búsqueda de consensos.

Los municipios argentinos, en general, han sido institucionalmente débiles, en tanto no tienen presencia en la definición de las políticas nacionales que afectan de manera directa a las ciudades. Los gobiernos locales dependen, más allá de lo establecido como competencias formales de cada nivel, de los gobiernos provinciales o del gobierno nacional para poder concretar sus políticas públicas.

Respecto de las dificultades vinculadas con la representatividad de un nivel de gobierno interjurisdiccional es importante destacar que, como este nivel no posee una entidad política propia, en tanto resulta de la suma de unidades fragmentadas, no forma parte de la mecánica política vigente.

Sin embargo, más allá de estas dificultades, resulta necesario encarar un debate profundo acerca de la necesidad de constituir ámbitos o espacios institucionales que sirvan para brindar incentivos, generar diálogos y consensos adecuados para una correcta articulación de las decisiones entre las distintas jurisdicciones que atienden las realidades de gestión de la movilidad y el transporte en las ciudades argentinas.

Al analizar la Constitución Nacional se observa la rigidez de la organización estatal (Pírez, 2008) en tanto se comprueba que no están previstas formalmente figuras de gobiernos supramunicipales que puedan asumir la responsabilidad que implican las nuevas formas urbanas. Esto se convierte en uno de los desafíos fundamentales para las ciudades embarcadas en encontrar soluciones de gobernabilidad metropolitana, que deben buscar arreglos y alternativas de gestión acordes con cada situación en particular

Sin embargo, en el artículo 121º de la Constitución Argentina al establecerse un gobierno federal que asegura la autonomía de los estados provinciales, en la medida en que conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal, parece propiciar que es a nivel provincial, y con soporte del estado nacional, donde debe resolverse la cuestión metropolitana (Pírez, 2008).

Asimismo, la Constitución Nacional dispone en el artículo 123º que cada provincia dicta su propia constitución, conforme con lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Este artículo, instituido por la reforma constitucional del año 1994, ratifica el proceso de descentralización explicitando la autonomía municipal. Pírez (2008) incluso sostiene que algunas constituciones y leyes provinciales autorizan a los gobiernos municipales a formar asociaciones que, con diferentes nombres, puedan atender asuntos comunes. En algunos casos, incluso se introduce la existencia de organismos intermunicipales.

Al no existir un marco jurídico nacional para constituir una región metropolitana con atribuciones propias y siguiendo los márgenes otorgados por la carta magna, resulta posible establecer tanto un esquema supramunicipal donde las responsabilidades recaigan principalmente en el gobierno provincial o un esquema intermunicipal, a partir del cual se celebren acuerdos formales entre estados autónomos que, sin perder soberanía, accionen solidariamente en pos de objetivos comunes, de beneficio recíproco.

En este contexto, es posible rastrear las primeras prácticas en la Argentina que tratan con la problemática de la regionalización. Existen experiencias concretas, llevadas adelante en áreas metropolitanas que generaron espacios de gobernabilidad metropolitana y que elaboraron alternativas institucionales para cumplir los objetivos de gestionar servicios e infraestructura desde un ámbito regional. Algunas de estas ciudades comenzaron la



búsqueda de integrar políticas entre las distintas jurisdicciones y desarrollar esquemas institucionales y reglamentarios que pudieran articular la toma de decisiones. Estas son las ciudades de Salta, Posadas y Neuquén y Cipolletti.

A partir del año 2001, con la crisis económica del país, muchos sistemas de transporte público se vieron impactados negativamente. Existía un escenario en el que se conjugaban la insuficiencia de unidades que brindaban servicios, los problemas salariales con los empleados de las empresas de transporte, el descontento de los usuarios y la existencia de modalidades de transporte ilegales. En este contexto, la crisis brindó en algunas ciudades oportunidades para realizar modificaciones en las formas de gestión del transporte.

En el año 2004, por considerarse que el servicio público de transporte se encontraba en situación de emergencia, el gobierno provincial de Salta conformó una autoridad metropolitana de transporte. Con la aprobación de la ley 7322 ese mismo año se estableció que el transporte público de pasajeros del área metropolitana de Salta debía ser planificado, organizado, regulado y controlado por la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT), organismo provincial de carácter autárquico y descentralizado, que tiene competencia sobre un área de diez municipios y que incluye a la ciudad capital. Este organismo de jurisdicción provincial se ocupa de regular, controlar, planificar y organizar eficiente y eficazmente, la prestación del transporte público de pasajeros.

En el año 2005, se creó el Sistema Integrado de Transporte Urbano y Metropolitano de la ciudad de Posadas. El sistema integrado se conformó a través de un convenio interinstitucional entre el gobierno de la provincia de Misiones y las municipalidades de Posadas, Candelaria y Garupá. Mediante un decreto de la provincia de Misiones (Decreto Provincial N° 270/05) se estableció el Reglamento General del Sistema Integrado de Transporte, el cual fue posteriormente adherido por los municipios que conforman el área metropolitana. Dicho reglamento establece que el Poder Ejecutivo Provincial pasa a ser la autoridad rectora del Sistema Integrado, el poder concedente de los servicios y el titular de la potestad de emitir la regulación sustantiva y de efectuar el planeamiento estratégico del mismo. La creación de este sistema está basada en un estudio que concluyó con la elaboración de un Plan Integrado de Transporte para el área metropolitana de Posadas. Una vez constituido este sistema, se designó una comisión coordinadora, mediante un Acta Pública de Constitución, que está integrada por el Gobierno Provincial, los municipios de Posadas, Garupá y Candelaria, un representante del sector empresario y un representante de la empresa consultora creadora del proyecto o especialista en transporte. Esta comisión ejecutiva tiene la misión de implementar el plan desarrollado con sus etapas previstas.

Tanto en el caso de Salta como en el de Posadas es el nivel provincial, en última instancia, el que asume el rol articulador de la región metropolitana. Al ser la provincia una instancia de gobierno formal y reconocido, tiene la facultad de administrar y gestionar los sistemas de transporte con capacidad institucional y fiscal. Ambas experiencias constituyen los primeros esfuerzos en el país de lograr una gestión integrada del transporte y la movilidad a nivel metropolitano.

Otro caso interesante de considerar es el de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, que incluye a las áreas metropolitanas de las ciudades de Neuquén, en la provincia de Neuquén, y Cipolletti, en la provincia de Río Negro. Esta experiencia es diferente a las mencionadas anteriormente, dado que se trata de un acuerdo interinstitucional que no resulta de una cesión de responsabilidades por parte de los municipios.



La asociación se crea en el año 2008 a partir de la agrupación de 13<sup>16</sup> gobiernos municipales. Para constituir la asociación, se firma el estatuto de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia. Ésta se constituye reconociendo que la cooperación y la coordinación interjurisdiccional son un mecanismo fundamental para el desarrollo sustentable de la región. El estatuto que conforma la asociación deja especificado que el mismo no afecta las autonomías de los municipios y no implica la delegación o renuncia a sus competencias. Cualquier municipio que forma parte de la asociación se reserva el derecho de retirarse cuando lo crea conveniente, perdiendo en ese caso los derechos, sin perjuicio de las obligaciones contraídas con anterioridad.

La asociación funciona principalmente como un espacio político para negociar en forma flexible las cuestiones urbanas, incluidas las de transporte. Entre los objetivos propuestos en la constitución de la asociación se encuentra el de conformar un ente intermunicipal entre los miembros y aquellos otros municipios que deseen adherir, que tenga por objeto ejecutar políticas públicas, ya sea mediante delegaciones parciales de competencias municipales o acuerdos bilaterales o multilaterales. La creación de este ente permitiría constituir una asociación con más poder de implementación que el de la asociación existente.

Actualmente, la asociación funciona como un foro de discusión donde no hay decisiones que puedan ser jurídicamente vinculantes. No es menor la capacidad y voluntad de colaboración y coordinación de políticas, pero no termina siendo del todo eficaz si la institución no tiene capacidad real de gestión.

Cabe destacar que esta asociación es de carácter voluntaria<sup>17</sup> de los gobiernos, lo que le da una mayor fortaleza institucional que va más allá de los cambios administrativos y políticos de los municipios (Petrelli, 2009). Las bondades de este esquema son que favorece el intercambio entre las autoridades y cuerpos técnicos municipales, la interacción del personal involucrado en diversas temáticas mediante la formación de comisiones técnicas de trabajo, fortaleciendo así los proyectos y mejora de los resultados en los mismos. Resulta interesante además considerar que funcionan distintas comisiones, entre las cuales se encuentra la comisión de transporte que se reúne periódicamente y cuya coordinación va rotando entre las distintas ciudades participantes.

Los casos mencionados demuestran que existen en la Argentina distintas aproximaciones concretas para dar respuesta a los problemas metropolitanos aunque poseen distintos esquemas institucionales. Cuando la provincia adquiere la responsabilidad del sistema de transporte y las municipalidades ceden sus derechos sobre éstas, como específicamente ocurrió en los casos de Salta y Posadas, existe mayor capacidad institucional para la coordinación del transporte en su conjunto. Los gobiernos provinciales son instituciones con suficiente legitimidad y poder para poder gestionar esta responsabilidad.

Sin embargo, el problema de que la provincia gestione el sistema metropolitano de transporte está en que, en muchos casos, los gobiernos municipales no están dispuestos a ceder sus responsabilidades de gestión y recursos destinados al transporte público.

Es interesante el caso del área metropolitana de la región de los Valles y la Confluencia donde los municipios buscaron un marco legal que les permita conformar un esquema institucional que favorezca la gobernanza conjunta de los asuntos metropolitanos. La

<sup>16</sup> Los municipios que integran la Asociación son: Allen, Añelo, Campo Grande, Centenario, Cinco Saltos, Cipolletti, Contraalmirante Cordero, General Fernández Oro, Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Senillosa y Vista Alegre.

<sup>17</sup> En Madrid, la creación del Consorcio Regional de Transporte de Madrid (CRTM), se considera un ejemplo de integración. El CRTM es un organismo público que asumió la totalidad de las competencias en materia de transporte público, antes en manos de gobiernos locales y del regional. La unión voluntaria de los ayuntamientos y la cesión de sus competencias a un ente único ha sido la clave del éxito de esta fórmula.



conformación de una asociación civil permite la creación de un órgano consultivo, pero sin poder real para ser órgano rector e implementar políticas.

Si bien este esquema es ilustrativo, ya que reconoce y respeta las jurisdicciones existentes y autónomas, tiene la limitación de que no existe un ente único con poder real sobre el sistema de transporte y de que las decisiones que se toman en el consejo no son vinculantes.

Estas experiencias, así como otras internacionales, muestran que no hay una única alternativa a la gobernabilidad metropolitana en tanto ésta depende directamente de cómo los diferentes niveles de gobierno, los grupos de interés y las comunidades asumen las responsabilidades que les competen en esta búsqueda del modelo más eficiente. Resulta relevante además considerar que cualquier acuerdo al que se llegue deberá provenir de instancias abiertamente consensuadas y participativas entre todos los actores interesados a fin de poder dar un marco de estabilidad a las decisiones tomadas (Klink, 2005).

## 5. CONCLUSIONES

Las ciudades argentinas en la actualidad se enfrentan con el fenómeno de la expansión territorial y el crecimiento demográfico y en la medida en que no se concreten políticas territoriales que tiendan hacia el manejo equilibrado del crecimiento urbano, los sistemas de transporte y movilidad deberán tener en cuenta estas nuevas realidades. Asimismo, es importante atender especialmente la cuestión de la fragmentación socio-espacial a fin de asegurar que todas las personas puedan acceder a la realización de actividades (trabajo, estudio, salud, ocio, etc.) en todo el territorio de manera de asegurar la igualdad de oportunidades de uso del espacio urbano. Todos estos aspectos implican un importante desafío para la actual gestión del transporte.

En este contexto, adquiere relevancia iniciar una reflexión profunda acerca de las experiencias de gestión de las áreas dedicadas al transporte y la movilidad en las ciudades argentinas. Es necesario analizar las fortalezas y debilidades de las formas actuales de toma de decisión y conocer las posibilidades y potencialidades de cambio y adaptación que existen en la estructura institucional y los equipos técnicos.

Es también importante discutir acerca de la integración y coordinación entre la gestión y planificación del transporte y entre la movilidad y el desarrollo urbano para buscar mejores alternativas de gobernabilidad e institucionalidad. Se deberá también abrir espacios para discutir la interjurisdiccionalidad y buscar alternativas para lograr compromisos por parte de los gobiernos locales para iniciar y sostener en el tiempo espacios de decisión compartidos. Esto incluso puede requerir un debate acerca de la cuestión de la forma constitucional actual que podría estar limitando, en tanto no están previstas institucionalmente figuras de gobiernos supramunicipales, que se asuma el nivel de responsabilidades que precisan las nuevas formas urbanas.

En la Argentina, tal como se han presentado en este artículo, existen distintas aproximaciones concretas a nivel local que demuestran la aparición de una nueva forma de pensar y gestionar el transporte y la movilidad. Sin embargo, de lo que se trata es de encarar los desafíos, continuar con la reflexión y compartir las lecciones aprendidas. Con el tiempo, es de esperar que sean más las ciudades que busquen nuevas formas de integrar el planeamiento urbano con la movilidad y serán más los gobiernos locales que busquen formas de gobernabilidad o cooperación en conjunto para integrar una región.

## BIBLIOGRAFÍA



ABRAMO, Pedro. 2003. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En Abramo, P. (Editor); A cidade da informalidade. FRAPERJ. Rio de Janeiro, pag. 189-225.

AGUILAR, Arq. Marta. 2009. Efectos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas sobre la demanda de servicios municipales, aplicación del caso de aguas y cloacas. Universidad de Buenos Aires (UBA), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Instituto Superior de Urbanismo (ISU). Informe Final. [http://www.isuba.com.ar/documentos/urbacon/1\\_4.pdf](http://www.isuba.com.ar/documentos/urbacon/1_4.pdf).

BADALONI, Laura, GALASSI, Gisela (coordinadoras). 2011. Historia del transporte público de Rosario (1850-2010). Realizado por el Ente del Transporte de Rosario en el marco del convenio suscripto con el ISHIR-CESOR/CONICET. Editorial Municipal de Rosario.

BAGNERA, P; INGLESE, S; MELHEM, M y TONINI, R. 2012. En: SOIJET, M. (Comp.) Agenda metropolitana Santa Fe – Paraná. Santa Fe, Ediciones UNL.

BARENBOIM, Cintia. 2011. Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario. En Revista Proyección, nro. 10. Buenos Aires. pp 126-142.

BLANCO, Jorge. 2000. Ciudad de Buenos Aires: dinámica inmobiliaria y desigualdad en la ciudad. Ponencia presentada en II Encuentro Internacional Humboldt, Mar del Plata. Inédito.

CANESTRARO, María Laura. 2004. Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza. Inédito. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/canestraro.PDF>.

CERVERO, Robert. 2001. Integración del transporte y la planificación urbana. En Banco Mundial y Alfaomega S.A (Editores); Los retos del gobierno urbano. Alfaomega Grupo Editor, México. pp 348-399.

COMINELLI, Marcela. 2009. El Proceso de descentralización en la República Argentina. El caso de las autonomías municipales. Ponencia el V Congreso Argentino de Administración Pública, en San Juan del 27 al 29 de mayo.

DEL ROMERO RENAU, Luis. 2011. La explosión de la movilidad urbana en ciudades pequeñas: un problema creciente. Análisis a partir del municipio metropolitano de Aldaya (Valencia). Revista Transporte y Territorio N° 4, Universidad de Buenos Aires. pp. 133-147. [www.rtt.filo.uba.ar/RTT00408133.pdf](http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00408133.pdf).

DILLON, Beatriz; COSSIO, Beatriz; POMBO, Daila. 2010. Valor del suelo urbano en una ciudad intermedia: la volatilidad del capital y sus resultados efímeros. Revista de Geografía y Ciencias Sociales Vol. XIV N°331. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-34.htm>.

GÓMEZ LÓPEZ, Claudia. 2002. El fenómeno del crecimiento urbano. Una experiencia de análisis con un sistema de información geográfica investigación. En Boletín del Instituto de la Vivienda, Santiago. pp 171-182.

JARAMILLO, Samuel. 1999. El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. En Revista Territorios, nro. 2. Bogotá. pp 107-129.

KLINK, Jeroen. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROURA, Juan, FERNANDEZ GUELL, José Miguel (editores). Gobernar las metrópolis. Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares. Washington DC.

MARENGO, Cecilia. 2002. Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana. En Revista Proyección, nro. 1. Buenos Aires.

MIRALLES-GUASCH, Carme; CEBOLLADA, Angel. 2009. Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana. En Boletín de la A.G.E.N n° 50. pp 193-216.

PETRELLI, Maricel. 2009. Municipios que trascienden sus fronteras. Inédito. [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias\\_x\\_redmuni/Modernizacion/Mesa%201/PetrelliRedMuni2009.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Modernizacion/Mesa%201/PetrelliRedMuni2009.pdf).

PÍREZ, Pedro. Actores sociales y gestión de la ciudad. 1995. Ponencia presentada en la Comisión 12: "Ciudades latinoamericanas: modernización y pobreza" del XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2 al 6 de octubre. México.



PIREZ, Pedro. Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. En: BADÍA, G. y CARMONA, R. (Comp.) La gestión local en Argentina: situación y perspectivas, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines. 2008.

ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan y FERNANDEZ GUELL, José Miguel (edit.). 2005. Gobernar las Metrópolis. Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares. Washington DC.

VALENZUELA DE MARI, C. 1999. Modalidades de expansión en ciudades intermedias argentinas. Urbanización planificada y espontánea en el Gran Resistencia. 1970-1998. En Revista de Geografía Norte Grande, nro. 26. pp 85-96.

### **Leyes y Decretos**

Municipalidad de Posadas. Decreto 535/2007;

Provincia de Misiones. Ley 4299 del 2006;

Reglamento General del Sistema Integrado de Misiones. Boletín oficial 11488. Provincia de Misiones;

Ciudad de Posadas. Ordenanza 1600 del 2005;

Convenio interinstitucional entre la Provincia de Misiones, la Municipalidad de Posadas, la Municipalidad de Candelaria y la Municipalidad de Garupá. Ratificado por decreto 270/2005;

Ordenanza 081/2004. Municipalidad de Garupá;

Resolución 8 A/2004. Municipalidad de Candelaria;

Decreto 2174/2004. Provincia de Posadas;

Decreto 270/2005. Provincia de Misiones;

Ordenanza de Fondo N° 127/08 – Anexo I Estatuto de la asociación de municipios de la región de los Valles y la Confluencia.



### **Sebastián Anapolsky**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), realizó una maestría en Planeamiento Urbano y Regional y una maestría en Políticas Públicas (Universidad de Michigan) y se desempeña como coordinador del área de estudios preliminares y monitoreo en el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte.

### **Leda Pereyra**

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires), realizó una maestría en Economía Urbana (tesis en elaboración, Universidad Torcuato Di Tella) y se desempeña como especialista social en el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte.