

LA POSIBILIDAD DE DESPLAZARSE ES UN DERECHO BÁSICO DEL MUNDO MODERNO, QUE A SU VEZ PERMITE EL ACCESO A OTROS DERECHOS. SIN EMBARGO, PERSISTEN DIFICULTADES INSTITUCIONALES Y MUCHAS VECES SE ASUMEN PROYECTOS QUE PRIVILEGIAN MODALIDADES RESTRICTIVAS, LIMITADAS A POCOS BENEFICIARIOS.

SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN A LA MOVILIDAD METROPOLITANA Y SUS BENEFICIARIOS

por **ANDRÉS BORTHAGARAY**. *Arquitecto de la Universidad de Buenos Aires y diploma internacional en la ENA (École Nationale d'Administration) de Francia. Presidente de la Fundación Furban y director para América Latina del Instituto para la Ciudad en Movimiento, ha sido coeditor, junto a Jean-Pierre Orfeuil, de "La Fábrica del Movimiento" y director de "Ganar la Calle", entre otros trabajos. Fue subsecretario de Descentralización, Planeamiento Estratégico y Transporte y Tránsito del Gobierno de la Ciudad*





El autor agradece especialmente la colaboración de Louis Rolland.

Introducción

Este artículo intenta presentar las dificultades y los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad metropolitana y su gobernabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Presenta en particular consideraciones sobre la forma en que la asignación de recursos de inversión en la materia incide en los sectores de menos ingresos y su acceso a las oportunidades en la ciudad. Vale la pena recordar que la movilidad es un derecho genérico, dado que para acceder a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la cultura y a los otros derechos es necesario desplazarse. Así, como plantea François Ascher (2006), la capacidad de moverse es hoy, más que nunca, una libertad fuertemente asociada al desarrollo del mundo moderno. Por otro lado, no se trata necesariamente de considerar los beneficios a los sectores más vulnerables en forma excluyente a las necesidades de los demás, sino de hacerlo en el marco de medidas que incluyen a beneficiarios múltiples, mientras otras resultan ser particularmente restrictivas en su alcance, no solamente en términos de ingresos, sino también de edad, género y capacidades especiales. Por otra parte, aquellas que tienen un alcance de beneficiarios más amplio suelen coincidir con mejores condiciones ambientales y menor conflicto con la ciudad. Sin embargo, es recurrente la decisión a favor de megaproyectos sin consideración de alternativas ni una verdadera evaluación de costos y beneficios.

Aquí se presentará brevemente un análisis del marco normativo, un esquema de las alternativas en consideración para la asignación de recursos públicos de inversión en proyectos de movilidad metropolitana, una recopilación de antecedentes y una ponderación de costos y beneficios a la luz de estas consideraciones. En particular, si bien existen iniciativas a favor de peatones, medidas positivas sobre el transporte público y promoción de formas de movilidad no motorizada, un conjunto de proyectos de inversión debería ser reconsiderado a la luz del derecho a la ciudad de una parte mayor de la población.

1. Un marco legal avanzado, pero poco aplicado en la realidad

Considerar la ponderación de alternativas, fomentar la consulta y la participación ciudadana para construir una ciudad sostenible e inclusiva.

La implementación de proyectos de movilidad metropolitana puede apoyarse en un cuerpo normativo bastante completo. Las normas en cuanto a la administración financiera y a la programación de inversiones son muy avanzadas, sea al nivel nacional (ley 24.354 o 24.156) o local (Constitución de la Ciudad, ley 70/98 de la CABA, etc.). De acuerdo con estas normas, deberíamos tener una inversión evaluada adecuadamente (ex ante y post), transparente e integrada.

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

- ▶ La ley 3060 (mayo 2009) otorga por 20 años la concesión de las autopistas urbanas de la AMBA a la empresa Autopistas Urbanas SA, dejándole las estrategias de extensión de la red.
- ▶ La Participación Público Privada (PPP) es un instrumento novedoso en la Argentina, que permite supuestamente una reducción del gasto público y el mantenimiento de un nivel de inversión que sostiene la actividad económica. Sin embargo, muchos ejemplos en otros países muestran que los PPP generan proyectos más caros con un endeudamiento de largo plazo, particularmente para los gobiernos.
- ▶ La evaluación ex ante, tal como está prevista en la ley de programación de inversiones nacional, prevé un banco de proyectos de inversión, con criterios de análisis costo beneficio que, sin ser infalibles, ayudan al debate parlamentario en la justificación de los proyectos enviados por los ejecutivos junto al presupuesto. Pero, lamentablemente, esta condición se viene cumpliendo muy parcialmente, con consecuencias negativas para la calidad de los proyectos. La inversión prioritaria bien justificada no necesita de excepciones ni atajos legales. Debe caer por su propio peso,



El proyecto RER (Red Expreso Regional) fue ampliamente difundido, por lo que son conocidos algunos rasgos publicitarios, pero aún carece de un debate técnico y político en profundidad.

mediante los pasos que prevé la ley. La deliberación pública informada enriquece las decisiones de las autoridades políticas competentes, restringe los márgenes de discrecionalidad e improvisación y permite que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio ciertos para controlar el destino de los recursos públicos.

► Una transparencia necesaria. Así, el proceso de asignación de recursos destinados a las infraestructuras de transporte y de movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires tiene un amplio margen para ser mejorado en términos de transparencia y participación. Mientras que la cuestión de la movilidad solo se puede resolver a un nivel metropolitano, no existe una escala de gobernabilidad democrática metropolitana integrada, sino un juego institucional y político de actores múltiples, lo que vuelve particularmente difícil la participación, inclusive un mero entendimiento de los proyectos en marcha.

En las diferentes etapas del proceso de asignación de recursos a proyectos se destaca la atomización que opaca la legibilidad y los controles democráticos no solo para la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, sino también para legisladores e inclusive gobernantes. Por ejemplo, en un análisis del presupuesto para el transporte en la región metropolitana de Buenos Aires que fue llevado a cabo junto a un grupo de expertos en 2016, se demostró que por más que sea importante la inversión para el transporte (alrededor de 3.000 millones de dólares para 2017), y a pesar de los recaudos y garantías contemplados en la normativa, la información era muy dispersa y poco accesible. De ese modo, tanto la participación ciudadana como la consideración parlamentaria en la asignación de los recursos y la evaluación de proyectos alternativos quedan muy limitadas.

Estos procesos se ven potenciados también por la forma particular de registrar las asignaciones de recursos vía concesiones a sociedades públicas de derecho privado o directamente a concesionarios privados.

2. Ejemplos

a) RER, viaductos de los FF.CC. Mitre y San Martín y soterramiento del FF.CC. Sarmiento

A pesar de contar con numerosos antecedentes, el proyecto de Red de Expresos Regionales es expresivo de cómo se asignan los recursos en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en la Argentina. En principio, la idea de eliminar los transbordos mediante la conexión subterránea de vías férreas entre Once, Retiro y Constitución tiene fundamentos. Pero la solución adoptada corre el riesgo de generar una centralización mayor aún, como lo expresa un proyecto de megaestación bajo el Obelisco. Los supuestos ahorros de tiempo y el universo de población beneficiada parecen particularmente optimistas a la luz de los datos brindados.

Así, este proyecto, cuyo costo es de más de 4.700 millones de dólares en la parte central –una cifra equivalente a la construcción de unos 50 km de subterráneos–, compite además con un conjunto de alternativas que esperan financiamiento en el país y aun dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires.



El proyecto RER. Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación.

El proyecto RER (Red Expreso Regional) fue ampliamente difundido, por lo que son conocidos algunos rasgos publicitarios, pero aún carece de un debate técnico y político en profundidad. Su objetivo es la interconexión de las líneas de ferrocarril que llegan al centro del área metropolitana, generando la posibilidad de circular sin transbordos con otros medios de transporte o disminuyéndolos al mínimo. Toma como premisa la extensión del recorrido de los servicios de las líneas ferroviarias Roca, San Martín, Mitre, Sarmiento, Belgrano Norte y Sur. Así, en la licitación en curso para un tramo de la versión de RER que el gobierno nacional ha anunciado, hay por lo menos cinco puntos conflictivos que el tratamiento público debería aclarar antes de generar compromisos financieros ante terceros.

- ▶ Esta versión del proyecto se fundamenta en los supuestos beneficios a la población de un conjunto de barrios de la ciudad y partidos del Gran Buenos Aires, pero las justificaciones técnicas tienen una demostración inconsistente y ni los eventuales destinatarios ni sus representantes políticos de las circunscripciones afectadas, ni sus organizaciones de la sociedad civil han sido debidamente consultados, más allá de haberse realizado una audiencia formal con muy pocos participantes en la CABA.
- ▶ Esta versión del proyecto se fundamenta en el supuesto ahorro de los tiempos de viaje de los pasajeros y en la supuesta reducción de emisiones y accidentes viales producto del hipotético cambio que el proyecto induciría del automóvil hacia el ferrocarril. Pero, nuevamente, esos ahorros suponen cálculos no demostrados y cambios de conducta particularmente difíciles de esperar en medio de señales contradictorias.
- ▶ El análisis oficial da una TIR (tasa interna de retorno) de más

de un 23 por ciento, muy difícil de alcanzar en cualquier caso, a lo que se suma una nueva contradicción: no se justifican debidamente las hipótesis del proyecto y se considera el conjunto de los beneficios con solo una parte de los costos.

- ▶ Se ha expuesto una serie de fundamentos para justificar su inclusión como proyecto de participación público privada. Pero además de las observaciones generales a los límites de estos sistemas, en este caso depende enteramente de fondos públicos, con el costo adicional del endeudamiento privado, y presenta una enorme laxitud para dejar el monto de obra final sujeto a mayores costos de un contratista.
- ▶ Un proyecto de este tipo merece, como condición previa, un plan de transporte articulado con una acción urbana metropolitana. Sin embargo, se presentan a licitación –y están en marcha– proyectos en forma aislada.

Como parte de la justificación del proyecto RER, y con el objetivo adicional enunciado de evitar accidentes de peatones atropellados por el ferrocarril, está en curso de ejecución una serie de viaductos (que consisten en elevar el trazado ferroviario en los tramos elegidos) en parte de los recorridos de ambos. En términos de prioridades, calidad urbana de la solución, pérdida de espacio verde (Sandro Munari, 2018), los supuestos beneficios resultan muy relativos. Si bien por un lado se elimina el riesgo de los pasos a nivel, por otro se crean problemas adicionales de accesibilidad (ver el Presupuesto AUSA, aprobado por decreto 260/2018, publicado en anexo del Boletín Oficial 5432). Además, la solución elegida implica una suspensión del recorrido en el tramo a Retiro del ferrocarril San Martín, con un perjuicio objetivo a los usuarios que se pudo haber evitado.



El Paseo del Bajo: una obra muy promovida por las autoridades.
Fuente: sitio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

b) Paseo del Bajo y desvíos de la Autopista Illia

El proyecto de autopista Paseo del Bajo –que figura dentro de los fondos del presupuesto nacional– es el nuevo nombre de un proyecto que tiene más de 50 años: la autopista Ribereña. El objetivo anunciado es la unificación de la autopista Buenos Aires-La Plata con la Illia. Tal como se lo presenta públicamente, correrá en trinchera y en superficie por Puerto Madero y será de uso exclusivo para camiones y micros de larga distancia. Los autos irán por las avenidas Alicia Moreau de Justo y Huergo-Madero, cada una de ellas con cuatro carriles por sentido. Como en el caso del RER, si bien existe una amplia campaña de difusión, es difícil encontrar una justificación clara de la obra, de sus beneficios, de su impacto ambiental y del costo de oportunidad que significa frente a otros proyectos.

b.1) Antecedentes

La problemática de la conexión Norte/Sur de la ciudad no es nueva. Existen varios antecedentes de articulaciones viales por el eje costero. En 1977, en plena dictadura, se presentó un Plan de Autopistas Urbanas, en el cual se proyectaba la construcción de la AU-2 uniendo el Norte al Sur por la costa. Ese proyecto volvió a tomar impulso en la década de los noventa, aunque generó resistencia y varias veces se fue descartando. Un estudio realizado por la ciudad en colaboración con el CPAU y el APUR de París proponía resolver la cuestión con un pequeño túnel a la altura de Retiro, pero el proyecto tampoco se concretó (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR, and CPAU. “Convenio SPU/GCBA-CPAU-APUR-A/URBA-CoPUA/GCBA 1”. Buenos Aires, 2001).

b.2) Una solución poco eficiente y generadora de nuevos problemas

Aparte de superar la “barrera” que representa el centro de Buenos Aires para la circulación vehicular en el sentido Norte-Sur, como si el núcleo central de la región metropolitana fuera ineludible aun para el tráfico pasante, los problemas que supuestamente resolvería el Paseo del Bajo son la vinculación por ómnibus entre la terminal de Retiro y el Sur y el acceso de los camiones a la zona portuaria. Sin embargo, la eficiencia en cuanto a la resolución de esos problemas puede ser cuestionada. Primero, el acceso de los ómnibus a la terminal de Retiro desde el Sur sería mejor satisfecho creando otra terminal “descentralizada” y bien conectada por transporte público. Por otra parte, un estudio realizado por la Universidad Tecnológica Nacional muestra que solo el 15 por ciento del tránsito que pasa por avenida Madero, Huergo y Alicia Moreau va al puerto. La pertinencia económica del proyecto es así cuestionable (*Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda. Ing. Huergo de la CABA*, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010). Además, la creación de esa autopista urbana va a generar nuevos problemas. Aparte de la ruptura urbana y del ruido que va a crear una vía tan grande como esa (aunque tenga alternativas de cruce peatonal), la contaminación generada va a tener necesariamente un impacto significativo. Pero no solo se trata de emisiones en sí, sino en particular de los motores diésel, cuyo efecto en la salud ya no tiene que ser demostrado, potenciados aquí por vehículos pesados subiendo y bajando pendientes ([http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(out-door\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(out-door)-air-quality-and-health)).

Se supone que una trinchera no es tan conflictiva como una autopista. Dos ejemplos contradicen esta idea: en Barcelona hubo que sumar 2.000 millones de dólares para mitigar el ruido en la Av. de las Cortes Catalanas. En Lima, el Paseo de la República vía expresa un tajo traumático en la ciudad.

b.3) Un proyecto a contramano del mundo

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

Más generalmente, el movimiento internacional está orientado a la reducción de las emisiones y de la circulación automóvil dentro de las ciudades. La reducción de la velocidad (47 países con velocidad limitada a 50 km/h), la prohibición a la circulación de los motores diésel (París, Londres), los peajes urbanos que intentan gravar las externalidades de la congestión (Londres, Singapur, Estocolmo...) y la promoción de las movi­lidades activas (ciclovías, peatonalizaciones) son algunas de las políticas que se desarrollan ahora a gran escala en todo el mundo.

Finalmente, es necesario señalar contradicciones internas fuertes. Por un lado, ciertas áreas del gobierno adoptaron la idea de una movilidad activa privilegiando a los peatones, el uso de la bicicleta o el transporte público. Por otro, soluciones como esta favorecen las formas fósiles y liberan carriles, con el efecto inevitable de llevar más autos al centro, inducir el ingreso de tráfico pasante de camiones y crear recorridos innecesarios en una de las áreas del país de mayor congestión para los ómnibus de media y larga distancia. En ningún momento, este proyecto llega a los sectores más vulnerables, que seguramente harán muy poco uso de esa nueva autopista urbana.

Con respecto a los desvíos de la autopista, resulta destacable que se hacen en nombre de la urbanización de la villa 31. Sin embargo, aunque mejorar el conflicto del paso de la autopista sea un objetivo noble, resulta difícil comprender cómo se justifica la construcción de un nuevo tramo sobre la parrilla ferroviaria.



El proyecto del desvío de la autopista Illia.

Fuente: La Nación. “Aprobaron el desvío de la autopista Illia”, de Valeria Musse.

c) El Metrobús y la 9 de Julio

El ejemplo de la avenida 9 de Julio es un buen caso de cómo la asignación de los recursos públicos se hace a veces de manera poco inteligente y sin considerar alternativas posibles. Sin embargo, a diferencia de los ejemplos previamente desarrollados, en este caso, por medio de una combinación entre el ejercicio de derechos frente a la Justicia y un proyecto alternativo del gobierno, se pudo lograr un resultado que beneficia a un conjunto más amplio de la población. En 2009 se había licitado la construcción de túneles viales para automóviles, vía la empresa de autopistas de la ciudad AUSA. Sin embargo, el proyecto fue suspendido judicialmente por objeciones de procedimiento (no se había hecho la audiencia pública). En su lugar, y gracias a que otro equipo del gobierno tenía un plan alternativo, se hizo el Metrobús, mucho más barato, socialmente más justificado y ambientalmente mejor. El suceso del Metrobús nos muestra que las jurisdicciones deberían siempre evaluar los méritos de proyectos alternativos y privilegiar proyectos “inteligencia intensivos” en lugar de “capital intensivos”. El Metrobús, llevado luego a Vicente López, La Matanza y otras avenidas de la ciudad y la región metropolitana, es una mejora

En particular, si bien existen iniciativas a favor de peatones, medidas positivas sobre el transporte público y promoción de formas de movilidad no motorizada, un conjunto de proyectos de inversión debería ser reconsiderado a la luz del derecho a la ciudad de una parte mayor de la población.

parcial del transporte público de superficie, con resultados variables según los casos.

Como conclusión, la presentación de la información muestra, por un lado, un programa sumamente ambicioso de inversiones en materia de infraestructura metropolitana. Por otro, a pesar de un discurso ambiental y basado en los derechos de los peatones, la movilidad sustentable y la inclusión social, existen fuertes contradicciones. Sobre todo, en el proceso democrático de asignación del gasto existe una serie de distorsiones por la falta de ponderación pública de alternativas, la debilidad de los criterios de justificación, la falta de consulta pública a los supuestos beneficiarios –incluyendo autoridades electivas del área metropolitana– y la austeridad que, por otro lado, se reclama en la revisión de los presupuestos públicos. En un contexto de llamado a pactos fiscales que buscan una mayor equidad federal, de llamado a atender las prioridades sociales y de reivindicación de las cuestiones ambientales, aquí hay una oportunidad para reconsiderar las prioridades, con la meta de garantizar el derecho la ciudad a una parte mucho más amplia de la sociedad.

