

Problemas del Área Metropolitana.

Por Miguel von Rozenberg

La gobernabilidad en el Siglo XXI tiene relación directa con la movilidad pues es el instrumento con el que se relaciona la sociedad con el territorio que ocupa.

El reto que se plantea, en consecuencia, a la sociedad sobre la gobernabilidad de la movilidad a escala metropolitana obliga a repensar los modelos institucionales, sus competencias y sus instrumentos.

El Diccionario de la Real Academia Española define “gobernabilidad” como la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

La gobernabilidad es clave para el desarrollo sostenible y se sustenta en la equidad que hace a la índole social, la competitividad que es un concepto económico y la sostenibilidad que involucra al territorio como espacialidad.

Buenos Aires es uno de los grandes núcleos urbanos de América y referente principal de un Área Metropolitana con más de trece millones de habitantes, que se ha consolidado como núcleo de alta densidad con un creciente proceso de actividades terciarias, culturales y turísticas y constante incremento en los desplazamientos.

La Región Metropolitana de Buenos Aires ha enfrentado un desarrollo discontinuo, a veces desarticulado, resultado de dificultades para actuar en políticas territoriales en simultáneo en el crecimiento económico, social y urbano.

El planeamiento inteligente tiende a disminuir los desplazamientos, favorece la reutilización de infraestructuras, reduce la presión social sobre áreas de preservación y favorece la dosificación.

La movilidad es un tema complejo y difícil de abordar. No existen soluciones generales por lo que las respuestas deben ser dinámicas y las políticas públicas tienen que adaptarse a cada perfil ciudadano.

La accesibilidad es un derecho y una opción que aparece como superadora de la ciudad fragmentada y desigual y donde el espacio público es conectivo y facilita la participación ciudadana y su integración en un contexto de necesidades heterogéneas. La accesibilidad se sustenta en el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana.

Un desarrollo urbano desarticulado al mismo tiempo que afecta, por la congestión o los largos recorridos necesarios para acceder a sus actividades a los habitantes, acarrea pérdida de eficiencia económica y calidad de vida (mayor contaminación ambiental, horas perdidas, stress).

El deterioro en las condiciones de circulación en las áreas urbanas es creciente y ante ello nos encontramos con una multiplicidad de autoridades nacionales, provinciales y municipales superpuestas, todo lo cual a efectos de mitigar sus efectos requiere terminar con la toma de medidas unilaterales y erráticas.

Una ciudad es un hecho social producto de las relaciones entre la estructura física y las características económico-sociales que se producen en el espacio.

El planeamiento y la gestión del uso del suelo están relacionados con el transporte y por lo tanto con la accesibilidad. De allí que sea necesaria la optimización para cubrir la demanda y el principio de equidad.

Las decisiones que se adopten en materia de planeamiento territorial, producen espacialidades segregadas o integradas, y son claves para los

desplazamientos, infraestructuras viales, sistemas de transporte y tipo de equipamiento.

El transporte contribuye a la lucha por la equidad social por lo que una liberalización total de servicios puede dar lugar a una oferta insuficiente, especialmente en áreas de escasa densidad poblacional, por ello es importante mantener estos servicios bajo contrato de servicio público.

La movilidad está relacionada con la competitividad y la productividad. Es importante que las estrategias, programas, proyectos tengan presente las situaciones sectoriales y la movilidad individual.

La accesibilidad está vinculada con la posibilidad de acceder a bienes, servicios y contactos, del modo más directo y rápido deseable y con tarifas accesibles a la mayoría de la población.

El territorio cuenta con centralidades y externalidades o áreas periféricas, en aquellas los usos son mezclados y los desplazamientos menores, en estas baja la mezcla de usos y hay mayores distancias.

Tres son, en nuestra opinión, las variables fundamentales que condicionan las posibilidades de uso de los medios de transporte existentes en la ciudad: la cobertura territorial de éste, su amplitud horaria y el coste de su utilización. La cobertura territorial es, sin duda alguna, uno de los elementos esenciales cuando hablamos de eficiencia social del transporte público de pasajeros.

Pero para que un sistema de transporte pueda ser calificado de eficiente, debe ser accesible a la población en términos económicos. Si los ciudadanos no pueden sufragar el costo del desplazamiento o éste les resulta muy gravoso, no podremos hablar de un sistema de transporte eficiente.

También resulta esencial la amplitud horaria. En aquellas ciudades donde el servicio está fuertemente regulado y se exigen ciertos estándares de calidad a

las compañías operadoras, tanto la cobertura territorial como la amplitud horaria suelen cubrir eficientemente las necesidades de la población, incluso durante las horas de menor demanda. En aquellas ciudades donde la regulación es escasa y donde buena parte de la oferta de transporte público es

de carácter informal, en cambio, tanto en lo que se refiere a la cobertura territorial como a la amplitud horaria, suele ser deficiente como para cubrir las necesidades de desplazamiento pues tiende a primar el concepto de beneficio empresario.

Para que estas políticas tengan éxito es esencial llevar adelante acciones de control del sector público que acompañen la normativa, zonificación, regulación, controles de acceso por áreas, rutas segregadas por vehículos y horarios, ruidos y gases, y todo ello requiere de una capacidad institucional y cooperación interjurisdiccional.

El poder público es limitado. La clave del ejercicio del poder reside en la autolimitación, para lo cual se aplica un sistema de pesos y contrapesos que permite al decir de Montesquieu en *L'Esprit des Lois* "le pouvoir arrête le pouvoir".

El Estado debe procurar definir parámetros de actuación que necesariamente pasen por garantizar los derechos de los ciudadanos, incluyendo a los grupos socialmente más excluidos, planes de desarrollo e inversiones, calidad de las prestaciones, eficiencia, justicia, igualdad y razonabilidad operativa.

El secreto del accionar del Estado es promover un escenario que desarrolle armónicas interrelaciones gobierno-sociedades privadas-ciudadanos.

Las quejas cotidianas y la generalizada insatisfacción ciudadana en aspectos críticos cotidianos ponen de manifiesto, en ocasiones, la debilidad del Estado para cumplir su función de regulación y control, lo que desnaturaliza su accionar. En ocasiones también ha sido sometido a las presiones de los operadores privados y no ha podido dar respuesta clara a la participación de

los organismos no gubernamentales, dejándolos en posiciones claramente desequilibradas.

Es menester resaltar que la doctrina sostiene que todo lo atinente a la organización o al funcionamiento de un servicio público puede ser modificado en cualquier momento por el Estado, posición que apoyan Marienhoff (tratado de Derecho Administrativo), Bielsa y Haurion.

El Estado tiene que ser garante del sistema monitoreando y tutelando los intereses de la comunidad.

A partir de esta concepción se da la razón principal de constituir los Ente Reguladores y de Control de Servicios Públicos, creados por lo general con independencia funcional y autarquía, con la misión de buscar la neutralidad de gestión, escapando a influencias oficiales y a los intereses de los grupos sectoriales.

El concepto es: "quien concede el servicio o lo ejerce no debe ser el mismo que lo regula y controla".

La función básica de un Ente Regulador es entonces controlar el accionar de las empresas bajo su fiscalización en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contractuales, normas que permitan brindar un servicio confiable, eficiente y adecuado, asegurar el principio de ganancia razonable y la protección del interés público ante eventuales prácticas abusivas.

Cuando sostenemos que los entes reguladores tienen por principal objetivo "proteger a la comunidad" hacemos referencia al principio y fin de toda actividad estatal: "el bien común". Por ello su labor no es la protección del consumidor individual sino del conjunto de los usuarios y consumidores.

Distintas formas de regulación han existido, surgidas de las necesidades de la vida cotidiana que se han ido complejizando con la masificación y el avance de la tecnología.

Los Constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires fijaron las características del Ente Unico Regulador de los Servicios Públicos en el art. 138 de la Constitución y la Legislatura por Ley 210 (10/08/99) sus correspondientes incumbencias.

El control al concesionario o licenciataria constituye, entonces, una de las actividades más específicas de los entes.

La función de control ejercida por el ente desde la ubicación de quien controla y es controlado, es externa, desde la perspectiva que no forma parte de la estructura del concesionario o licenciataria.

El universo de control de los entes son los servicios públicos, de allí la importancia en cuanto a hacer efectivo el control, ya que el ejercicio deficiente del mismo acarrea un agravamiento, más allá del análisis y deslinde de responsabilidades.

En el mismo sentido que el Dr. Juan Carlos Cassagne, coincidimos en cuanto a que, el control ejercido sobre los servicios públicos debe tender a preservar su fin, es decir la satisfacción de las necesidades que una comunidad considera primordiales o esenciales.

Los controles deben permitir el equilibrio de derechos e intereses.

Mediante el control se debe tender a proteger al usuario por la situación desigual que tiene frente al prestador de servicios públicos, contrarrestando los efectos negativos de esta disparidad.

Desde el conjunto de los ciudadanos se advierte una falta de confianza y de credibilidad, motivada en la ausencia de resultados concretos.

Trabajar en la restitución de la confianza es parte del desafío. La aplicación de medidas concretas para prevenir y solucionar las deficiencias contribuye a restituir la confianza.

Para lograr buenos resultados, es necesario que el control se traduzca en la reparación de las falencias detectadas. Para ello debe haber una tarea coordinada entre los diferentes actores que intervienen.

Así, cada uno desde su rol, contribuye al armado de un sistema efectivo y planificado.

Si de la intervención y detección de la falta, no existe posibilidad de aplicar una sanción, no existe la preocupación por evitarlas, se desvirtúa y deviene en anómica la tarea del control.

Como ejemplo de las dificultades que surgen entre la intención del legislador y la acción ejecutiva podemos mencionar que en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sancionó el nuevo Código de Tránsito y Transporte, 26/11/2006 (Ley 2148) lo que significó un ordenamiento de la normativa.

Habida cuenta de la tarea de control que lleva a cabo el Ente Único Regulador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ERSP), desde el área de transporte, sin embargo, advertimos que en el mencionado Código se derogó la ley 441, referida a las normas que regulan la espera de los vehículos afectados a las empresas de autotransporte público de pasajeros de jurisdicción nacional, en el ejido de la CABA. Las mismas dejaron de estar tipificadas con las consecuencias resultantes al momento del ejercicio del control por parte del ERSP y de la determinación de la sanción aplicable por parte de la Dirección General de Administración de Infracciones, a través de los Controladores Administrativos de Faltas.

Es necesario que exista una norma que plasme una sanción de tipo pecuniaria a las reiteradas violaciones a la Ley 2148 en lo que respecta a la forma como regulan en espera los vehículos afectados, por ello proponemos desde el ERSP, la modificación de la Ley 451 "Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Asimismo y en función de la Ley 1540, de la creación de la Agencia de Protección Ambiental por Ley 2628 y de la sanción de la Resolución

206/APRA/2008 y 25/APRA/2009 a través de las cuales se establecieron valores y tolerancias para las mediciones de emisión sonora para el transporte público de pasajeros, se considera conveniente la tipificación específica para los vehículos afectados al autotransporte de pasajeros y que el mismo sea incorporado a la sección 6ª.

Es opinión del Área Técnica de Transportes del ERSP que, en el marco del objetivo compartido “de garantizar a todos los habitantes de Buenos Aires que puedan vivir en un ambiente sano, y asegurarles la calidad de vida que por derecho se merecer”, el que conlleva la necesidad de prevenir y reducir de la exposición de la población factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente la salud, ciertas modificaciones propuestas contribuirán a fortalecer la política de control implementada desde el Organismo y en relación al servicio de autotransporte de pasajeros.

Sostiene Bernardo Kliksberg (El rediseño del Estado, Fondo Cultura Económica, 1994) que “si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad mas importante que antes, puesto que se concentrará en cuestiones mas estratégicas”.

- Bibliografía:

Autores.

- CIURO CALDANI, Miguel Angel , Complejidad del funcionamiento de las normas , LA LEY 2008-B, 782
- CORBO ZABATEL, Eduardo "Sobre prácticas y escenarios", la Trama de Papel, Ed. Galerna, 2005, pp.61-62.
- COMADIRA, Julio R., "Palabras de Apertura" en "Control de la Administración administrativo, legislativo y judicial", Ed. RAP, Buenos Aires, 2003, p. 13.
- GORDILLO, Agustín (Tratado de derecho Administrativo, 8ª edición).
- HAURION , Maurice (Compendio de derecho administrativo).
- CASSAGNE, Juan Carlos (Derecho Administrativo. Abeledo-Perrot, 2002).
- MARIENHOFF, Miguel S. (Tratado de derecho Administrativo).
- PARGAMENT MARIASCH, Javier, El régimen jurídico de los servicios públicos en la Ciudad de Buenos Aires, JA 2005-I-1302 - SJA 23/3/2005

Obras de entidades gubernamentales y legislación:

- Libro Verde (Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2007).
- Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 210, ENTE UNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, sus correspondientes incumbencias, (10/08/1999) .
- Ley 441 Transporte de pasajeros - Estacionamiento en terminales – Restricciones. La presente ley fue abrogada por el Art. 16 de la Ley N° 2.148, BOCBA N° 2615 del 30/01/2007.
- Ley 451 “Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Código de Procedimientos de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires, (BOCBA 1846 del 26/12/2003)
- Ley 1540, Control de la Contaminación Acústica, 18/01/2005
- Ley 2148, Código de Tránsito y Transporte, 30/01/2007
- Ley 2628, Creación de la Agencia de Protección Ambiental,(APRA) 17/01/2008.
- Resolución 206/APRA/2008 límites máximos de emisión sonora para el Control Estático Rápido y Aleatorio con el objeto de poder realizar mediciones para el control de emisiones en vehículos afectados al Transporte Automotor de Pasajeros tanto en Terminales como a la vera de la Red Vial, cuando estos no cuenten con la correspondiente Licencia de Configuración de Modelo (LCM) con valor de homologación;(11-09-2008)
- Resolución 25/APRA/2009, Transporte Automotor de Pasajeros. Tolerancias para las mediciones de emisión sonora, (04-02-2009)