

# La asignación de recursos y el diseño de las políticas de transporte durante el gobierno del PRO

POR GABRIELA TAVELLA Y GERALDINE ONISZCZUK

**Gabriela Tavella.** Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es becaria interna de CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Sus temas de investigación se encuentran vinculados a políticas urbanas municipales durante la última dictadura militar para la Ciudad de Buenos Aires. Además, se dedica al análisis de políticas públicas vinculadas al transporte en la Ciudad de Buenos Aires y es coordinadora del área de Movilidad de La Fábrica Porteña.

**Geraldine Oniszczuk.** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, actualmente cursa la maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Es coordinadora de articulación con el ámbito judicial en materia de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Nación. Además, se dedica al análisis de políticas públicas vinculadas al hábitat en la Ciudad de Buenos Aires y es coordinadora del Área de Hábitat de La Fábrica Porteña.

La política de transporte del actual gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es considerada por el oficialismo porteño como uno de sus principales logros. La construcción de Metrobus y bicisendas y la implementación del Sistema Público de Bicicletas, que constituyeron innovaciones en materia de movilidad en la ciudad, son las políticas más visibles del sector. A lo largo de las dos gestiones de Mauricio Macri el presupuesto destinado al área aumentó considerablemente y de manera sostenida. Sin embargo, un análisis de conjunto de las políticas de transporte, y, principalmente de la evolución de su presupuesto, pone de manifiesto algunas inconsistencias en relación con su distribución y ejecución. Al mismo tiempo que evidencia que las iniciativas en la materia están lejos de solucionar los problemas que presenta la ciudad y de brindar un acceso equitativo a la movilidad para quienes se desplazan por ella.

En este artículo se buscará, a partir del análisis de la gestión presupuestaria del área de transporte entre 2008 y 2014, poner en evidencia que las políticas del sector no fueron desde un comienzo de la gestión una prioridad de gobierno. Además, la lectura detallada de la distribución interna de estos recursos permitirá demostrar la fragmentación existente en la coordinación política de las acciones

del sector. En una segunda instancia, se buscará asociar la gestión presupuestaria con el diseño de las políticas y las decisiones de inversión tomadas por la gestión del PRO. Finalmente, se intentarán desarrollar algunas ideas acerca del impacto de estas decisiones en la calidad de vida de quienes transitan por la ciudad.

## VAIVENES PRESUPUESTARIOS

Desde que el PRO gestiona la ciudad la participación del gasto en transporte respecto al total del presupuesto del distrito aumentó considerablemente. Los fondos totales sancionados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) se multiplicaron por 9 entre 2007 y 2015 mientras que, en el mismo período, el dinero destinado para transporte se multiplicó por 17. En esta línea, para el 2015 el presupuesto destinado a transporte aumentó en un 1160%.

Estos datos permiten afirmar que la gestión de Mauricio Macri otorgó prioridad al gasto en transporte. Sin dejar de considerar que una parte muy importante de la gestión de los medios de transporte de la ciudad aún depende y es financiada por el Gobierno Nacional a través del sistema ferroviario y de las líneas de colectivo de alcance metropolitano, la actual gestión de la ciudad fue aumentando gradualmente los montos invertidos en esta área de ges-



► tión. Sin embargo, al analizar la evolución del presupuesto de transporte se observan variaciones en los fondos destinados al área, a la vez que hay inconsistencias entre los fondos que estipula el GCBA en el presupuesto y los que efectivamente termina ejecutando.

Es importante considerar también que la gestión del transporte en la ciudad no se encuentra ordenada ni centralizada en términos institucionales. El mapa institucional del sector en la Ciudad de Buenos Aires denota su gestión fragmentada y redundante en complicaciones en el manejo de un sistema complejo y vital para el funcionamiento urbano. Particularmente, se observa la división entre el sistema de subterráneos, sus obras, y el resto del transporte público. Por tal motivo, intervienen distintos actores con lógicas diversas que exponen las discusiones internas respecto a las políticas a desarrollar. Esta situación dificulta el desarrollo de una política integral y coherente de transporte debido al nivel de coordinación que se necesita

entre los diferentes agentes y dependencias que intervienen. Por lo tanto, el constante aumento del presupuesto no se corresponde necesariamente con un buen manejo y planificación de la ejecución de los recursos.

En la Tabla 1 puede observarse la evolución del presupuesto de transporte en relación con el presupuesto total durante las dos gestiones de Mauricio Macri. Se observa que sólo en 2010 la proporción bajó considerablemente. Asimismo, las inconsistencias quedan a la vista. Por ejemplo, en el presupuesto de 2008 se estimaba gastar \$ 2,17 de cada \$ 100 en transporte. Al año siguiente, en 2009, se aumentó la participación en un 40% y, en 2010, se recortó a uno de los pisos más bajos de los últimos años: sólo \$ 1,42 de cada \$ 100. Por último, en 2014 aumentó en un 40% y para 2015 se ajustó un 10%.

Estos vaivenes también se observan en el hecho de que todos los años el GCBA altera en el transcurso del año la proporción del dinero que va a utilizar para atender la

gasto del programa de construcción del Metrobus que también duplicó el monto ejecutado respecto del sancionado.

Del mismo modo que la variación del presupuesto sancionado, la ejecución del presupuesto del área también se ha caracterizado por su variabilidad en el período 2008-2014. La falta de planificación de la política a mediano plazo, sujeta a las evaluaciones sobre el rédito político electoral de las políticas, puede verse en el diseño y ejecución del presupuesto a través de los años y las unidades de ejecución. En primer lugar, cabe destacar que luego de distintas modificaciones, actualmente las políticas del sector se ejecutan por medio de las decisiones tomadas en el marco de la Subsecretaría de Transporte dependiente de la Jefatura de Gabinete y por medio de las unidades de ejecución dependientes del Ministerio de Desarrollo Urbano (Unidad de proyectos especiales Obra Red de Subterráneos y Autopistas Urbanas S. A.).

Estas lecturas pueden corroborarse también a través de la lectura de la Tabla 3, en la que se observa cómo cada programa fue, año a año, variando excesivamente entre los montos asignados por el presupuesto y los ejecutados. Si se compara el presupuesto de las Unidades Ejecutoras que llevan adelante programas referidos al transporte a

través de los años, es fácil advertir enormes variaciones.

Entre estos números tan disímiles resaltan las variaciones del presupuesto de la Subsecretaría de Transporte. En el año 2010 se recortaron los fondos destinados a esta dependencia en un 5%, al año siguiente lo multiplicaron 6 veces y para 2014 aumentó sólo un 25% por debajo del crecimiento del presupuesto total del GCBA entre 2013 y 2014. La Dirección General de Infraestructura puede mencionarse como otro caso que, desde el año 2009, alternó variaciones y positivas de grandes cifras.

Al analizar al interior del gasto presupuestado para transporte es posible entender que estas inconsistencias se deben a que la gestión de la problemática no se basó en una política a largo plazo, planificada y consensuada.

### DECISIONES DE INVERSIÓN

Acorde con los vaivenes presupuestarios, al analizar el desarrollo de las políticas de transporte se observan muchas modificaciones abruptas. En un primer momento de la gestión existió una tendencia a trabajar sobre la extensión del subte, que luego fue interrumpida por la aparición del Metrobus. Asimismo, durante toda la gestión del PRO, se desarrolló un fuerte impulso a la utilización de la

TABLA 1

Variación entre la sanción y ejecución del presupuesto finalidad transporte sobre el presupuesto total de CABA. 2008-2015<sup>1</sup>.

Fin-Función Transporte Sobre Total Presupuesto			
AÑO	Sancionado	Ejecutado	Diferencia
2008	2,17%	2,9%	37,79%
2009	3,06%	1,37%	-55,23%
2010	1,42%	2,62%	84,51%
2011	2,48%	3,26%	31,45%
2012	3,57%	2,14%	-40,06%
2013	3,26%	8,59%	163,50%
2014	4,63%	3,54%	-23,54%
2015	4,18%	-	-

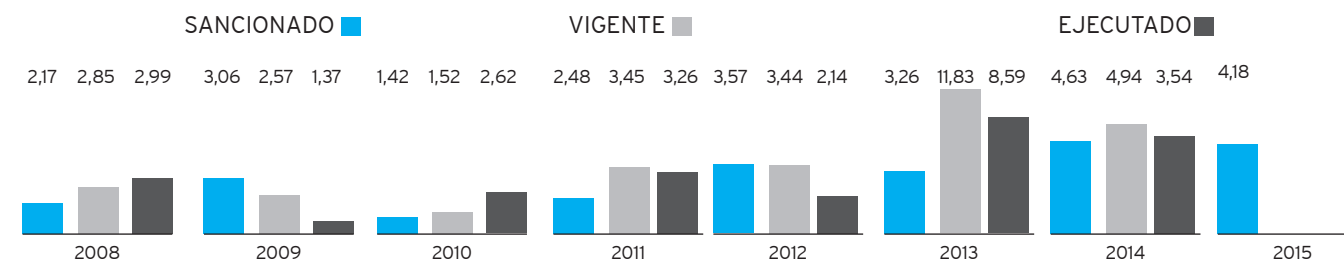
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

problemática del transporte en la ciudad. Por ejemplo, en 2008, se gastó un 37% más de lo estipulado en la Ley presupuestaria, en contraste con 2009 en el que se recortó un 55% la participación aprobada por la Legislatura porteña. En 2010 y 2013 se aumentó muy fuertemente la proporción del gasto en transporte pero en 2012 y 2014 se volvió a ajustar la participación respecto al presupuesto votado con ajustes que superaron el 40%. Puede afirmarse que esta escasa previsibilidad en la utilización del presupuesto es una constante en toda la gestión.

Por su parte, la Tabla 2 muestra las variaciones entre el presupuesto sancionado, el presupuesto vigente y el presupuesto ejecutado para el rubro transporte en el período 2008-2014. De los datos presentados se desprende la hipótesis del rédito político de las políticas del sector: en 2009, cuando la ciudad aún no asumía la transferencia del

subterráneo ni garantizaba sus inversiones, se gastó un 57% menos de los fondos destinados al área por los legisladores de la ciudad. En 2010 y 2011, cuando se buscaba ofrecer gestión en términos de infraestructura e inaugurar alguna de las estaciones de subte prometidas y otras obras relacionadas con el tránsito, se aumentó el gasto duplicándolo en el primer año y sobreejecutando un 12% en el segundo. En 2012, cuando el conflicto por la transferencia de la red de subtes dominó la escena del sector, la ciudad también volvió a subejecutar los recursos destinados al área, esta vez en un 32,87%. Finalmente, en 2013, cuando se volcaron las políticas del sector a la construcción del Metrobus y el ejecutivo porteño asumió todas las competencias respecto de la red de subtes, la variación entre lo sancionado por la Ley de Presupuesto y lo ejecutado fue de 214,53%. Esta conducta se refleja en el nivel de

TABLA 2  
Evolución anual del presupuesto del área transporte entre 2008 y 2015.



Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

bicicleta como medio de transporte, con la extensión de la red de ciclovías y el Sistema Ecobici de bicicletas públicas.

En relación con el subterráneo puede afirmarse que en términos de utilización de recursos es la gestión de transporte que revela un peor manejo. Este aspecto se evidencia en el poco desarrollo que ha tenido la red desde que el PRO asumió la gestión de la ciudad. Cabe destacar que si bien desde 2008 hasta la fecha se inauguraron varias estaciones de subte, lo cierto es que fueron el legado de inversiones realizadas por gestiones anteriores. Cuando Mauricio Macri ganó la elección en 2007 ya estaban finalizadas las obras civiles de 4 estaciones de la línea A (Puán, Carabobo, San José de Flores y San Pedrito) y una estación de la línea B (Echeverría), mientras que las obras de Juan Manuel de Rosas (también de la línea B) y Corrientes, Parque Patricios y Hospitales (línea H) se encontraban con

diferentes grados de avance.

Por otro lado, desde 2013 el gobierno de la ciudad aceptó el traspaso del subterráneo, luego de un proceso de negociaciones que desembocó en un conflicto político de gran envergadura con el gobierno nacional. Las negociaciones comenzaron en diciembre de 2011 cuando Nación y Ciudad firmaron un acta de acuerdo para la transferencia del servicio que culminó con la Ley N° 4.472, por medio de la cual en diciembre de 2012 la Ciudad se hizo cargo de este servicio público. Esta ley creó una contribución especial, el Fondo del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo de la CABA, conocida como Fondo Subte. Este fondo es abonado por los usuarios de peajes y se encuentra incluido en las patentes de vehículos de alta gama, destinado al financiamiento y mejoramiento general de la red de subte- ►

TABLA 3

## Distribución del presupuesto del área transporte entre unidades de ejecución. 2009-2014.

Unidad Ejecutora	PRESUPUESTO SANCIONADO				
	Variación 2010 sobre 2009	Variación 2011 sobre 2010	Variación 2012 sobre 2011	Variación 2013 sobre 2012	Variación 2014 sobre 2013
Dirección General De Transporte	278,72%	-6,28%	134,72%	-73,31%	323,39%
Subs. de Proyectos de Urb. Arquitect. e Infr.aest.	10,32%	177,11%	-8,90%	67,83%	-3,18%
Dirección General de Protectos Urbanos y Arquitectura	-72,40%	-24,28%	117,62%	-40,86%	112,40%
Subsecretaría de Transporte	-5,47%	508,93%	225,20%	266,92%	25,26%
Dirección General de Tránsito	40,15%	43,50%	48,29%	-8,90%	93,72%
Subterráneos*	-66,47%	-309,47%	40,52%	2,71%	213,41%
Dirección general de Infraestructura	-78,46%	52,50%	112,77%	54,25%	68,86%
Dirección general de Obras de Ingeniería	12,30%	-97,37%	2742,31%	-93,17%	399,32%
Unidad de Proyectos Especiales Transportes Masivos de Buses Rápidos	-	15,91%	185,29%	6387,50%	21,43%

## Referencias

\* En el 2013 es la suma de 3 Unidades Ejecutoras distintas ("Unidad de Proyectos Especiales Obras Red de Subterráneos" y las dos "Subterráneos de Buenos Aires", una de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la otra del Ministerio de Desarrollo Urbano). En 2014 es la suma de 2 Unidades Ejecutoras distintas ("Unidad de Proyectos Especiales Obras Red de Subterráneos" y "Subterráneos de Buenos Aires")  
 \*\* En el 2013 es la suma de 2 Unidades Ejecutoras distintas ("Transporte Público Alternativo" y "Vías Preferenciales para Transporte Público de Pasajeros"). En el 2014 su denominación es "Transporte Masivo de Buses Rápidos".

► rráneos. Sin embargo, a pesar de su existencia, el desarrollo de la red sigue siendo una deuda pendiente y los recursos se utilizan de manera ineficiente.

En 2014, por ejemplo, se conoció que el material rodante adquirido para la línea B que une las estaciones de Juan Manuel de Rosas y Leandro N. Alem era incompatible con la infraestructura existente. De esta manera, la puesta en funcionamiento de estos coches requiere de considerables inversiones en infraestructura tanto para reacondicionar las estaciones como para modificar la instalación eléctrica de la línea. La compra realizada, que conlleva elevados costos asociados al acondicionamiento del material rodante usado para que pueda ser puesto en marcha, invita a cuestionarse sobre el sustento técnico que fundamentó la adquisición. El ejemplo mencionado para la línea B es sólo una muestra en un contexto general caracterizado por la ausencia de una planificación integral para el desarrollo y mantenimiento del subte que repercute directamente en el manejo de los recursos públicos.

El poco impulso brindado por el gobierno de la ciudad para la extensión de la red de subterráneos se dio en paralelo a la implementación del Metrobus en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El ejecutivo porteño apostó a esta nueva modalidad siguiendo un modelo implementado por ciudades latinoamericanas que presentaban problemas de tránsito y déficit de infraestructura en sus sistemas de transporte (en su mayoría no poseía red de subterráneos). El modelo del Bus Rapid Transit (BRT) o autobús de tránsito rápido se implementó en diferentes ciudades ante la falta de recursos para construir infraestructura. El sistema se

orienta a reducir el tiempo de viaje en transporte automotor, eliminando los tiempos de carga y descarga de pasajeros. El BRT se caracteriza por presentar un sistema segregado de tránsito, pago y validación del pasaje fuera del vehículo, autobuses de gran capacidad y puntos de paradas fijos con plataforma para abordaje a nivel, entre otras características. Si bien el Metrobus fue presentado en la ciudad como parte de este modelo, lo cierto es que sólo cumple con algunas de las características del BRT (sistema de tránsito segregado y puntos de parada fijos con plataformas de abordaje), convirtiéndose en una herramienta para el ordenamiento del tránsito más que en un nuevo medio de transporte. No obstante, el sistema ha sido exitoso al reducir los tiempos de viaje de los usuarios.

La elección de priorizar la inversión en Metrobus en detrimento del subterráneo es cuestionable. La ciudad cuenta con una red de subterráneos que, además de estar muy por debajo de sus posibilidades, no cumple con el espíritu y las obras previstas en la ley vigente. En 2001 se sancionó la Ley N° 670 que determina la extensión y creación de nuevas líneas de subterráneos, todas transversales a la actual red. A través de la creación de las líneas F, G, I y H la ley propone desarrollar un sistema capaz de interconectar todas las zonas y barrios de la ciudad, quebrando el espíritu inicial de las actuales líneas que convergen paralelamente en el centro porteño, siendo éste el único sentido de viajes posibles. Más allá de haber terminado e inaugurado tres estaciones de una de estas nuevas líneas transversales (la H), la red de subterráneos se encuentra actualmente muy lejos de ser capaz de integrar

funcionalmente los distintos barrios de la ciudad como propone la ley. Asimismo, la elección de priorizar en la inversión del Metrobus desconoce que el subterráneo es más efectivo en términos de traslado de cantidad de pasajeros, más ecológico y más veloz. Sin dudas, esta elección se relaciona con la intención de generar políticas de gran impacto y baja inversión en términos relativos y no con modificar el sistema de transporte de la ciudad. De esta forma, se posterga la posibilidad de fomentar nuevas conectividades entre barrios y avanzar hacia una desconcentración de las rutas más usadas por los porteños.

Otra política que acompañó a toda la gestión de Mauricio Macri en la ciudad es la movilidad sustentable que persigue el objetivo de promover la utilización de la bicicleta como medio de transporte. La extensión de la red de bicisendas y el sistema de alquiler público de bicicletas son las políticas más importantes que se desarrollaron en esa dirección. Las bicicletas son un medio de transporte muy accesible en términos económicos. Constituyen, además, una modalidad de desplazamiento muy utilizada para tramos cortos o medios especialmente por personas de menores ingresos debido a que permiten acortar distancias y abaratar el costo final del viaje. Uno de sus usos más importantes en términos de movilidad -no recreativa- es su combinación con el ferrocarril, único medio de transporte que permite viajar con este tipo de vehículos. Sin considerarlas una solución a todos los problemas de movilidad, se entiende que el uso de la bicicleta puede contribuir a descomprimir otros modos de transporte. En distancias cortas, amplía el alcance del peatón y, para algunos sectores de la población, puede reemplazar el transporte automotor en distancias medias. Sin embargo, para alcanzar estos beneficios y potenciar aún más su alcance es necesario planificar movilidad urbana integral para ciclistas favoreciendo el trasbordo con otras modalidades de transporte. A través del trasbordo, la bicicleta amplía el alcance de la red pública sirviendo como alimentador al sistema troncal de transporte y se convierte en una opción para las personas que recorren distancias más largas y para quienes tienen menos opciones de movilidad. A pesar de los avances en la materia, las políticas que ha priorizado el GCBA para alentar la utilización de la bicicleta no se han centrado en favorecer la interconexión con otros medios de transporte. Si bien muchas de las bicisendas realizadas llegan a estaciones de subterráneos, el problema de qué hacer con la bicicleta si se quiere abordar ese medio de transporte subsiste y es una importante barrera para la movilidad.

En términos de asignación de recursos, el programa de movilidad sustentable acompañó casi toda la gestión del PRO pero con una inversión baja en términos relativos. Su enfoque está orientado a una perspectiva superficial de la movilidad que, si bien proporciona una alternativa para la movilidad urbana, no busca modificar los patrones de ac-

ceso a la ciudad de los sectores con más dificultades en este aspecto. La construcción de la red de ciclovías abarcó en una primera etapa solamente el corredor de los barrios del norte, pero actualmente cubre un grado importante de zonas de la ciudad. Sin embargo, se observa la ausencia de estrategias para llevar esta infraestructura básica a los barrios más populares del distrito. Si se tienen en cuenta las ciclovías existentes y las planificadas ninguna de ellas se orienta a mejorar la movilidad de los habitantes de las villas de la ciudad. Asimismo, al observar el desarrollo de infraestructura relacionada con el uso de la bicicleta al interior de los barrios populares vemos que no existe ninguna estrategia para fomentar y mejorar las condiciones de uso de este recurso.

## COMENTARIOS FINALES

El análisis de la gestión presupuestaria del área muestra un dato inequívoco: el GCBA no planifica las políticas del sector. Las acciones desarrolladas tienden a menguar algunos defectos de la infraestructura existente, sin buscar mejorar integralmente sus principales limitaciones. La actual gestión destina cifras millonarias a obras inconexas y arma y desarma estructuras burocráticas sin un horizonte concreto. Las decisiones que mejorarían la calidad de vida de los porteños están atadas a coyunturas políticas, inauguraciones grandilocuentes y licitaciones poco transparentes. De esta manera, a pesar del constante aumento del gasto en transporte, se observa que aún, en esta materia, la ciudad se encuentra muy por debajo de sus posibilidades y, como consecuencia, los ciudadanos que transitan por ella encuentran importantes obstáculos para su movilidad.

Es preciso desarrollar el sistema de transporte de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva que contemple las necesidades de los usuarios y no solamente el origen y destino de los trayectos que realizan. La movilidad urbana, definida como la sumatoria de desplazamientos y estrategias que desarrollan los ciudadanos para realizar cotidianamente sus actividades, debe ser pensada como una necesidad y un derecho que permite acceder a otros derechos. Las políticas públicas de movilidad se convierten, entonces, en iniciativas transversales al resto de las políticas públicas: las educativas, las de acceso a la vivienda, las de generación de empleo, las de promoción de la salud. Planificar de esta manera el sistema de transporte, potenciando su alcance territorial, su conexión y posibilidades de combinación entre los diferentes modos, no sólo colaborará con el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos sino que propiciará, también, una utilización más eficiente de los recursos. •

## Nota

<sup>1</sup>Se agradece muy especialmente a Martín Morales por su colaboración en el procesamiento de datos y armado de las tablas. Gran parte de estos análisis y conclusiones fueron también trabajados con los aportes de Lucila Capelli y Jordana Timerman.