

Transporte Público y Ordenamiento Territorial. Una nueva regulación y articulación metropolitana para el Gran Mendoza¹

Public Transport and Land Management. A new regulation and metropolitan articulation to the Gran Mendoza

María Cristina Barbosa, Mirta Elena Marre, Lía Emilce Martínez

mirtamarre@yahoo.com.ar; cristinabarbosa@yahoo.com.ar; lia.e.martinez@gmail.com.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo

Resumen

Con base al Proyecto de investigación¹ *El sistema de transporte público de pasajeros en el marco de la ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo. Aportes teórico - metodológicos para su articulación*, se presenta una sistematización de antecedentes internacionales y nacionales que contemplan la gobernabilidad y **desarrollo institucional** del sistema de transporte público urbano para el ordenamiento sustentable de las ciudades y la gestión pública de las áreas metropolitanas. Desde la Ciencia Política y la perspectiva de las Políticas Públicas, se examina cual es el diseño institucional a los fines de hacer del transporte público urbano un servicio equitativo, de calidad y armónico con el proceso de ordenamiento territorial iniciado con la Ley Provincial N° 8051 y el Plan Estratégico de Desarrollo 2030. La metodología es cualitativa – descriptiva, basada en un análisis documental y en el relevamiento de información secundaria producida por organismos del sector, investigaciones de especialistas de Mendoza y publicaciones de organismos internacionales. Los aportes parciales se referirán a los cambios en lo institucional - económico que debieran gestionarse y las herramientas administrativas claves para alcanzarlo.

Palabras clave: Análisis Institucional, Transporte Público, Ordenamiento Territorial, Área Metropolitana, Sustentabilidad, Gestión.

Abstract

Based on the research project “*The system of public passenger transport under provincial law of land use and land planning. Theoretical Contributions - methodology for articulation*”, the systematization of international and national backgrounds that include governance and institutional development of urban public transport system for sustainable planning of cities and governance of metropolitan areas is presented. From the Political Science and Public Policy perspective, is examined the institutional design in order to make urban public transport an equitable, with quality service and in harmony with the land use planning process initiated by the Provincial Law No. 8051 and the Strategic Development Plan 2030. The methodology is qualitative - descriptive, based on a documentary analysis and the survey of secondary information produced by public sector, specialist researchers from Mendoza and publications of international organizations. Partial contributions are related to the institutional and economical changes that should be applied and the administrative tools to achieve that change.

Keywords: Institutional Analysis, Public Transportation, Land Management, Metropolitan Area, Sustainability Management

¹ El presente trabajo expone parte del producto obtenido por el Proyecto de Investigación bienal (2011 - 2013) denominado: “El sistema de transporte público de pasajeros en el marco de la Ley provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aportes teórico – metodológicos para su articulación.” de la Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo.

Punto de partida. La sanción de la Ley 8051 de “Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” de Mendoza en 2009 y el posterior proceso de institucionalización para la gestión territorial en la provincia, abrió la posibilidad de discutir la administración conjunta del territorio y su delimitación desde una visión integral y participativa. Los instrumentos de Desarrollo (PED) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) Provinciales y Municipales, como políticas de Estado articuladoras de competencias y capacidades intergubernamentales, constituidas en verdaderos actores de desarrollo local, sustentables en el tiempo, orientadoras de los procesos sostenibles de urbanización y sus problemáticas, a partir de reglas claras, procedimientos transparentes y con un sólido soporte científico.

Al analizar el PED Mendoza 2030, en sus ejes octavo y noveno nos encontramos que hace referencia al sistema de transporte y los objetivos estratégicos orientadores para la planificación del transporte público de pasajeros. En él prioriza: *impulsar el desarrollo del sector ferroviario en el marco de la multimodalidad y de la mejora de la conectividad de Mendoza; lograr un sistema urbano en red en el que las ciudades y pueblos alcancen su complementariedad funcional; fortalecer el rol del Estado en la promoción de ciudades que ofrezcan buena calidad de vida y minimicen su huella ecológica y encarar un proceso de reestructuración del transporte y las comunicaciones para que respondan a demandas insatisfechas, mitigando los desequilibrios e inequidades territoriales* (PED, 2010). Este puede ser un excelente punto de partida para debatir una planificación del transporte integrada a la ciudad y a los usos del suelo, ya que el sistema de transporte no sólo facilita el movimiento de personas o bienes, sino también, provoca un fuerte impacto en el uso del suelo, crecimiento económico y calidad de vida. Es así que la infraestructura asociada al transporte es considerada fundamental para el desarrollo económico de un área.

En el Gran Mendoza, el sistema vial se desarrolló en un contexto de crecimiento espontáneo de la ciudad donde no se planificó una jerarquización de avenidas, ni de vías primarias y secundarias. Esta falta de ordenamiento perjudicó la fluidez del tránsito, no previó la superposición de recorridos en forma concéntrica, generó un desequilibrio con una sobreoferta en el centro y una deficiente oferta en otros sectores de la ciudad, y no permitió lograr una correcta conectividad y cobertura (Barbosa, 2011). Esto ha ocasionado

calles prácticamente intransitables debido a la superpoblación de vehículos particulares y de las unidades afectadas para la prestación del servicio de transporte público.

Mendoza es una ciudad que presenta un desarrollo cada vez más grande. La capital se expandió y atravesó las que alguna vez fueron sus fronteras urbanas y la falta de organización provocó un crecimiento anárquico. La implementación de la Ley N° 8051, brinda la oportunidad de encarar políticas que permitan atenuar los problemas provocados por el crecimiento desordenado. Si se concibe al Ordenamiento Territorial como un proceso en el cual se ponen en juego las múltiples y complejas visiones de los actores, colocando un especial interés en aquellas diferencias concedidas al manejo del territorio, se hace necesario problematizar las contradictorias maneras de entender estas políticas, sus alcances y limitaciones.

En este marco, las acciones en términos de planificación del transporte público de pasajeros, requieren una sólida concertación entre todos los actores del sistema (gobierno provincial y municipal, usuarios, empresas prestatarias, sector sindical, entre otros) ya que para lograr una administración más eficiente del territorio es fundamental abarcar de forma integral las distintas connotaciones (económica, política, estratégica y social) que tiene el proceso.

La gobernabilidad y desarrollo institucional del sistema de transporte público urbano para Mendoza

Desde la perspectiva de política pública, es importante partir de la necesidad de diseñar herramientas administrativas claves que permitan agilizar y mejorar la implementación de políticas, como es el caso del sistema de transporte público urbano. Un elemento fundamental es contar con diagnósticos que permitan dar respuesta a las necesidades de movilidad y gestión de los diferentes modos de transporte en áreas urbanas como el Gran Mendoza, y que permitan a las autoridades contar con información actualizada sobre la población y el territorio donde se desarrollará la política pública en cuestión.

La sostenibilidad los cambios en lo institucional - económico que debieran gestionarse para dar la sostenibilidad política necesaria al proceso iniciado por la Ley 8051, nos hacen pensar en primera instancia en la articulación intermunicipal. En conglomerados urbanos continuos como es hoy el Gran Mendoza, la gestión debe tener una mirada de mayor alcance o nivel administrativo intermedio entre municipio y gobierno provincial.

La interjurisdiccionalidad y la necesaria construcción de consensos

Las urgencias regionales en materia de movilidad sustentable requieren fortalecer dos orientaciones fundamentales: la prioridad del transporte público en los programas de inversión (junto con la promoción de alternativas de movilidad no contaminantes), y su coordinación a través de autoridades metropolitanas con competencias y recursos adecuados. Ciertos actores realizan aportes de singular impacto en la consolidación de aquellas directrices (Lupano, 2009, p. 40).

Según un estudio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA – Argentina, establecer un organismo interjurisdiccional de transporte metropolitano es un elemento clave para avanzar en la implementación de mejoras para el servicio de transporte público en el área metropolitana de Buenos Aires. Los entes metropolitanos deben funcionar en base a consensos entre las jurisdicciones que abarca para darle cumplimiento efectivo a su coordinación, por ello el estudio identifica como lineamientos clave: 1. Crear una Agencia con competencia sobre toda el área metropolitana. 2. Crear un programa de coordinación de transporte como instancia de planeamiento interjurisdiccional. 3. Estructurar las funciones políticas (de fijación de políticas y de planificación) con las técnico – administrativas (control de contratos) (Lupano, 2009, p. 40).

Diversos organismos internacionales incorporan nuevas perspectivas referidas al transporte, y otorgan especial énfasis a las configuraciones institucionales más aptas para un adecuado planeamiento, incluyendo el diseño de marcos regulatorios que promuevan la inversión privada junto con una debida atención a los aspectos ambientales y a los sectores de bajos ingresos.

Según Jorge Kogan, responsable de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en la región persisten debilidades institucionales en materia de defensa de la competencia, derechos de propiedad y solución de controversias. Particularmente, la selección y ejecución de proyectos de infraestructura muestra deficiencias: las intervenciones regulatorias debieran tener objetivos más claramente identificados, mecanismos de rendición de cuentas, y procurar una consulta previa con los actores relevantes (Lupano, 2009, p. 42).

La CAF promueve la creación y consolidación de una estrategia integral que priorice la accesibilidad, reduzca la congestión y su impacto ambiental, estimule y fortalezca el transporte público, y mejore la seguridad. Entre los principales desafíos destaca: 1. Fortalecer la interacción entre transporte, usos del suelo y vivienda; 2. Reducción de contaminantes y emisiones de Gases de Efecto Invernadero; 3. Mejorar la eficiencia (costo - efectividad) y calidad del transporte urbano; 4. Integración física, tarifaria y de la información; 5. Innovación en los mecanismos de financiamiento; y 6. Profundización de la relación público-privada.

Se señala como fundamental, más allá de una visión global y una correcta formulación de los planes, gestionar una coordinación consensuada y cooperativa entre los responsables; ya que, una adecuada autonomía de atribuciones y recursos a nivel local, contribuye a minimizar los riesgos de conflicto entre las prioridades. Debido a la necesidad de realizar inversiones de gran magnitud, es fundamental perfeccionar los esquemas de cooperación público – privada de modo que se inserten en contextos normativos que garanticen el planeamiento público de mediano plazo y una adecuada evaluación económica, social y ambiental de los proyectos (Lupano, 2009, p. 43).

Los aspectos institucionales

Para obtener una solución sustentable se requieren alternativas de excelente calidad técnica y fundamentalmente en el modo en que las autoridades se organizan para diagnosticar escenarios, diseñar opciones viables, seleccionar alternativas óptimas e implementar las decisiones adoptadas. Los desafíos de la movilidad urbana dan una importancia crucial a la arquitectura institucional:

- Los emprendimientos exitosos de transporte público se vinculan con un proceso explícito de desconcentración de las decisiones a través del establecimiento de autoridades locales autónomas (regional o metropolitana), dotada de recursos adecuados y de competencias plenas sobre todas las alternativas modales.
- Que existan autoridades autónomas de transporte favorece el desarrollo de enfoques integrales de mediano plazo, comprendiendo los aspectos ambientales, redistributivos, y permite una mayor inclusión de los desafíos de la movilidad en el planeamiento urbano general.

- Los recursos fiscales de asignación específica, tanto jurisdiccional – transferidos a autoridades locales – como de uso final – aplicados sólo a programas de transporte – resultaron positivos en la ejecución de políticas de movilidad urbana.
- El establecimiento de autoridades autónomas favorece el desarrollo de un marco integrado de transporte público, que habilita subsidios modales cruzados (en la medida que los ingresos globales de todo el sistema cubran todos los costos, etc.), esto permite una progresiva expansión de mecanismos de integración tarifaria intermodal.
- Fortalecimiento de la regulación pública a través de autoridades locales autónomas no ha constituido un obstáculo para la cooperación público – privada (Lupano, 2009, p. 46).

La movilidad como temática metropolitana y regional.

El tratamiento de la temática metropolitana y regional en la Argentina tiene escaso desarrollo en el ámbito jurídico. En el plano de lo empírico, el fenómeno de expansión metropolitana avanza inexorablemente y el Derecho deberá dar respuesta a esta realidad con adecuadas herramientas (PIM, 2010, p. 323). El ámbito de actuación que propone el Plan Integral de Movilidad involucra distintas escalas territoriales en las que las infraestructuras de la movilidad son el factor de vertebración y articulación, ya sea a nivel urbano, regional, provincial, nacional e internacional y son de fundamental importancia para el logro de un desarrollo sustentable.

El fenómeno metropolitano y en particular el problema de la movilidad abarca todos los niveles de gobierno, encontrándose, en consecuencia, regulados por normativas correspondientes a distintas jurisdicciones. Además, el enfoque integral del plan implica la inclusión del aspecto legal vinculado a problemáticas urbanas, medioambientales y sociales.

En la organización federal del Estado argentino prima la Constitución Nacional, que fija un marco de competencia conformado por las atribuciones y facultades que las provincias delegaron al gobierno nacional y aquellas que en forma exclusiva y excluyente han reservado para sí. A su vez, las Constituciones Provinciales establecen una serie de facultades y competencias propias, delimitando expresamente las que refieren a comunas y municipios. Existen muchas normas locales (municipales, comunales) que rigen la

movilidad en sus distintos aspectos. A ello se suma que los distintos medios de transporte (fluvial, aéreo, terrestre) y modos (ferroviario, vial, peatonal, no motorizado) tanto públicos como privados cuentan con regulaciones propias y específicas (PIM, 2010, p.324).

En muchos casos, se superponen competencias nacionales, provinciales y municipales - aun del derecho privado - lo que confunde al momento de determinar cuál de ellas es aplicable. Así nos encontramos con marcos regulatorios cuyas normas son de distintos niveles de gobierno que se van superponiendo, o presentan contradicciones, o bien existen «lagunas normativas» que dejan carentes de regulación determinadas situaciones que necesariamente deberían regularse.

Si bien, los distintos niveles estatales intentan regular el complejo sistema de transporte y movilidad, no logran una regulación armónica y coherente entre los distintos instrumentos normativos. Así, la regulación de áreas metropolitanas en Estados Federales es de gran complejidad, sobre todo en Argentina donde la mayoría de las competencias entre Nación-Provincia son concurrentes, y lo mismo se aplica para la relación Provincia-Municipios.

Podemos observar que la dimensión metropolitana está ausente en la gestión pública argentina. Por ejemplo, el Derecho argentino la ha tratado muy poco y es claro que las políticas de Estado no existen sin normas que las expresen, contengan y aseguren. Recién en el último tiempo pueden encontrarse algunas referencias a la dimensión metropolitana en distintas normativas pero las condiciones para su institucionalización aún no se han desarrollado.

Esta es una escala de actuación nueva en la Argentina a la cual se debe responder con amplitud y realismo. Lo metropolitano es de una escala menor que la provincial, pero mayor que la intermunicipal. Es una escala crítica, ya que si bien es intermunicipal, la continuidad física entre numerosas localidades así como las múltiples interdependencias funcionales, culturales, económicas y sociales constituyen al fenómeno metropolitano como una realidad institucional específica, con un peso tanto poblacional como representativo. Es una dimensión horizontal-vertical, en la cual las relaciones no son de jerarquía sino de heterarquía y coordinación. Resulta necesario, por lo tanto, construirla y abordarla desde los marcos regulatorios, lo que implica ir asumiendo diversos niveles de complejidad desde modelos intermunicipales.

Un modelo supra-municipal implica que los gobiernos locales vean debilitada su autonomía municipal. Los municipios quedan subordinados al poder atribuido a la institución supra-municipal; en tanto que el modelo intermunicipal supone la construcción de una nueva institucionalidad sobre la base de acuerdos voluntarios entre los gobiernos locales que conforman el área metropolitana, pero manteniendo su autonomía y legitimidad política (PIM, 2010, p.325).

El Derecho argentino actual autoriza la instancia intermunicipal. La instancia supra-municipal es de mayor complejidad y resistencia por parte de los gobiernos locales por el infundado temor de ver resentidos sus poderes, pero sobre la que habrá que trabajar ante la ineludible realidad del crecimiento de lo metropolitano (PIM, 2010, p. 325).

En el caso de la gestión de políticas públicas de transporte y movilidad en áreas metropolitanas se puede considerar un área temática de competencias parcialmente concurrentes, en la que resulta necesaria la coordinación, tanto para acordar soluciones ante situaciones conflictivas como para optimizar el desarrollo de las oportunidades que se presenten. Al mismo tiempo estos conflictos o situaciones positivas se pueden presentar para el total de los municipios y comunas involucrados como para algunos de ellos. Esto demandará la coordinación y el agrupamiento sectorial de aquellos directamente vinculados al tema de que se trate (PIM, 2010, p.325).

El ámbito de aplicación normativa: La cuestión de la jurisdicción en materia de transporte en la República Argentina.

Según Losada, encontramos en el ordenamiento jurídico interno, en materia de transporte terrestre, facultades concurrentes entre Nación, Provincias y Municipios. A nivel nacional, tenemos la llamada Ley de ferrocarriles N° 2.873/1891 que regula la actividad de explotación de los ferrocarriles y que es reglamentada por el Decreto 90.325/1936. A ella se suma la Ley de Reforma del Estado N° 23.696/1989, mediante la cual se privatizó la prestación de los servicios ferroviarios. A su vez corresponde agregar la Ley 26.352/2008 que crea las sociedades de Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y su Decreto Reglamentario 752/2008. En materia de transporte de pasajeros, el marco regulatorio de la actividad se encuentra básicamente establecido en el Decreto 958/1992, en tanto que la actividad del

transporte por cargas ha quedado regulada por la ley 24.653 y su Decreto Reglamentario 1.035/2002 (Losada, 2010, p. 72).

A todas estas normas deben sumarse las que regulan el transporte automotor en cada una de las provincias y en los municipios, esto es, en cada una de las esferas de competencia antes mencionadas. Según los ámbitos jurisdiccionales tenemos que considerar dos siguientes tipos de transporte: el Nacional, que es aquel que es realizado dentro de los límites soberanos de un Estado; y el local y/o metropolitano, que es aquel realizado dentro de un ámbito urbano y para satisfacer la necesidad de traslado interno de la ciudad o de una metrópolis.

El concepto de servicio público de transporte. Es aquel servicio que presta el Estado por sí o por terceros, bajo un régimen de Derecho público, a efecto de satisfacer necesidades sociales en el traslado de personas o bienes, con las características de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad, mutabilidad, calidad y eficiencia (Losada, 2010, p. 129).

En nuestro Derecho se distingue la noción de servicio público respecto del poder de policía. En la primera, se trata de actividades cuya titularidad es de la Administración, cuyo ejercicio puede ser efectuado por ella o por terceros vinculados a aquélla por medio de contratos de concesión. El poder de policía (basado en las facultades reglamentarias del poder legislativo en torno a los derechos consagrados en la Constitución Nacional) es la regulación de derechos que originariamente sólo competen a los particulares mediante el dictado de una ley formal por la cual se justifica la intervención del Estado en la economía. (Losada, 2010, p.129).

Gobernabilidad para la Política de Transporte en áreas metropolitanas

Según Marre y otros (2013) el tipo de articulación interjurisdiccional no afecta decisivamente la implementación de las políticas públicas, ya que el impacto de la legislación depende en mayor medida del poder de los actores involucrados. Si bien las leyes nacionales y provinciales, conjuntamente con las ordenanzas y convenios interjurisdiccionales, son elementos necesarios para la implementación de dichas políticas, no constituyen una condición suficiente para explicar sus resultados. Por esta razón, su análisis debe incluir factores no institucionales vinculados con la dinámica del sistema político.

Para analizar si hay asociación entre la articulación interjurisdiccional y la implementación en los gobiernos locales de los cambios legislativos, se pueden observar los resultados de la implementación de la legislación en tres contextos de articulación diferentes:

- **Articulación horizontal:** incluye las políticas o acciones que establecen los municipios entre sí sin la intervención del Estado provincial.
- **Articulación vertical:** hace alusión al rol del gobierno provincial como facilitador de la articulación entre los diferentes niveles gubernamentales.
- **Desarticulación horizontal y/o vertical:** se refiere a las iniciativas locales con independencia de la intervención de la provincia y/o de los otros municipios.

Esta perspectiva permite observar que también los factores institucionales (relacionados con las reglas de juego) y agenciales (vinculados con los factores de poder de los actores) no se comportan del mismo modo dentro de cada tipo de articulación. El marco teórico en que se funda esta afirmación es el neoinstitucionalismo y las relaciones intergubernamentales. El segundo enfoque es el de las relaciones intergubernamentales, las cuales enfatizan, aún más, el rol de los factores de agencia en la coordinación de las políticas públicas. Por *relaciones intergubernamentales* se entiende a: *un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro del sistema federal [de Estados Unidos]* (Anderson citado por Wright, 1997, pp. 67-68). Un aspecto importante de este enfoque es que *va más allá del análisis de las estructuras legales y se constituye en un enfoque que privilegia el estudio de organizaciones, conductas y pautas* (Levatino, 2013).

Considerando las relaciones de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, Wright plantea tres modelos de relaciones intergubernamentales:

- **Autoridad coordinada.** Existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estadual (provincial), pero no así de este último con el gobierno local, donde el mismo depende fuertemente del estadual.
- **Autoridad inclusiva.** Prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del centro.
- **Autoridad superpuesta.** Se caracteriza por relaciones de interdependencia y negociación, propias de sistemas federales en donde las condiciones jurídicas,

políticas y administrativas pueden llevar a fuertes luchas de poder entre los diferentes organismos implicados en la gestión de determinados asuntos.

Las características del federalismo en temas de transporte en Argentina sitúan a esta área de las políticas públicas dentro del tercer modelo de Wright, al que Jordana (2001) llama pluralismo institucional desarticulado. Esta situación favorece la inclinación de las distintas jurisdicciones a desentenderse de los problemas de transporte bajo el amparo de la falta de claridad en la distribución jurisdiccional de competencias y/o la debilidad de los mecanismos de coordinación interjurisdiccional vertical y horizontal (Gutiérrez, 2011a; Gutiérrez, 2011b).

Por esta razón, el trabajo dentro de las oficinas locales encargadas de la gestión de las políticas de transporte demanda estrategias de carácter metropolitano alejadas de las visiones de poder de suma cero. Sin embargo, persisten las dificultades de coordinación intrasectorial, intersectorial e interjurisdiccional de las políticas públicas. En tal sentido, se destaca que los principales obstáculos para los mecanismos de coordinación metropolitana se encuentran tanto en la competencia vertical y horizontal entre jurisdicciones como en la competencia política intrajurisdiccional (Gutiérrez, 2011a).

A modo de cierre, se resalta no sólo la importancia de los actores en la implementación de las políticas referidas a transporte y ordenamiento territorial sino también el alcance relativo de los modelos de relaciones intergubernamentales, dado que, dentro de un mismo tipo de articulación se pueden encontrar resultados totalmente opuestos en el nivel de implementación de la legislación, lo que refuerza la trascendencia de los factores de agencia por sobre los institucionales, constituyendo un aporte importante para el estudio de las relaciones intergubernamentales.

Propuestas. Resulta necesario construir la dimensión metropolitana y luego adoptarla desde el marco jurídico y la organización institucional, entendiendo que este es un proceso complejo, y a partir de allí desarrollar soluciones integrales a la problemática de la movilidad en particular. Esto implica articular y coordinar políticas que posibiliten la toma de decisiones concurrentes e ir asumiendo diversos niveles de complejidad desde modelos intermunicipales a modelos supra-municipales (PIM, 2010,p.329).

El problema de la gestión del transporte y de la movilidad no se resuelven mágicamente con la sanción de leyes ni con la creación de un Organismo, sino que debe ser la consecuencia de un proceso de definición que, respetando la naturaleza de los municipios involucrados, establezca las cuestiones que van a ser gobernadas en función de la nueva realidad: “lo metropolitano” (PIM, 2010, p.329).

Este proceso de definición debe ser evolutivo, interactivo, flexible y se deberá ir desarrollando en función de las demandas que se planteen y de los desarrollos que se vayan alcanzando, para lo que será necesario contar con el consentimiento y participación de todos los actores involucrados. Se plantea, a modo de recomendación, ir avanzando con las siguientes instancias institucionales:

1. En forma inmediata continuar con el sistema de convenios entre las distintas localidades del área metropolitana. (como ya se ha hecho en otras oportunidades en la Provincia y como se ha concretado en el caso del Gran Rosario)
2. Promover la creación de un “Foro de debate permanente” tendiente a la definición de criterios para avanzar hacia un modelo supra municipal.
3. En el corto plazo, poner en funcionamiento una única Unidad Ejecutora prevista por Ley con las funciones asignadas por legislación y con posibilidad de planificar y coordinar:
 - Servicios de transporte público urbanos e interurbanos.
 - Promoción del transporte no motorizado.
 - Definición de políticas para disuadir del uso del automóvil individual.
 - Promoción de la concreción de Planes de Inversión en Infraestructura.
 - Promoción de modos de transporte alternativos al automotor.
 - Promoción de sistemas de transporte con tecnologías sostenibles.
 - **Promoción de investigación y capacitación en transporte y movilidad en los ámbitos gubernamentales y académicos.**
 - Alternativas de ordenamiento institucional para mejorar la coordinación de las funciones de planificación, regulación, operación y control del transporte.
 - Estrategias de coordinación para la planificación y la articulación entre los diferentes niveles territoriales.

- Estrategias y medidas para promover mecanismos de planificación participativa y de consulta sobre decisiones de sostenibilidad.
- Innovación en la creación de mecanismos de financiamiento público (cobro por congestión, estacionamientos, concesión de transporte público, generación de plusvalías urbanas).
- Incorporación de criterios para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, operación y mantenimiento de los sistemas de movilidad.
- Estrategias para la creación de un Fondo Regional de la Movilidad (PIM, 2010, p. 330).

En síntesis, se tratará de conformar un marco normativo uniforme siempre que no se expropie materia propia ni se viole el principio de coordinación o concurrencia y mucho menos se impongan soluciones o decisiones sobre materia propia local.

La coordinación es un deber jurídico para todas las unidades de gobierno, en particular en Argentina y sobre todo para los municipios. Recuérdese, a su vez, que autonomía es coordinación, puesto que si la mayoría de las competencias en el sistema argentino son concurrentes no hay posibilidad alguna de actuar sin que medie coordinación (PIM, 2010, p. 330).

La complejidad de la movilidad metropolitana demanda un diseño institucional federal que debe poner el eje en las relaciones entre las partes y no en cada una de ellas; en la articulación y no en la asignación de competencias; en el proceso y no en la estructura (PIM, 2010, p. 330). Este diseño institucional federal debe anclarse en lineamientos jurídicos básicos que van más allá de lo instrumental y técnico. La fórmula concertada de institución horizontal vertical es parte del proceso de construcción político federal, proceso que es esencialmente democrático, distribuidor de poder y concertador de políticas públicas particulares.

Referencias bibliográficas

Barbosa, M. C. y Otros (2011). *El transporte público de pasajeros. Análisis institucional y de gestión en la prestación del servicio en el área del Gran Mendoza. Propuesta de lineamientos para diseñar una política pública*. Informe Final de Investigación. Mendoza. Argentina: Secretaria de Ciencia, Técnica y Posgrado, Universidad Nacional de Cuyo.

Ballabio, A. M. (2004). *Los determinantes de la selección individual de modo de transporte en la ciudad de Mendoza*. Tesis de Maestría. México DF: UNAM.

Gutiérrez, A. (2003). Transporte público y exclusión social. Reflexiones para una discusión en Latinoamérica tras la década del '90. XII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte.

----- (2007). La lucha contra la exclusión social. El papel del transporte público. Focus, UITP (Unión Internacional de Transporte Público). [On line]. Disponible en <http://www.uitp.org>

Levatino, M. B. (2013). "Relaciones interjurisdiccionales: el principal desafío de las políticas de ordenamiento territorial y usos del suelo en el Área Metropolitana de Mendoza". En: "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable en Mendoza" Universidad Nacional de Cuyo (en prensa).

Losada, F. (2011). *Hacia una teoría general del derecho del transporte*. Tesis Doctoral. Córdoba: UNC. Argentina.

Lupano, Jorge (2009). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-ONU. División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Marre, M. y Otros (2013). *El Sistema de Transporte Público de Pasajeros en el marco de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Aportes Teórico - Metodológicos para su articulación*. Informe Final de Investigación. Mendoza. Argentina: Secretaria de Ciencia, Técnica y Posgrado, Universidad Nacional de Cuyo.

Wright, LI. (2002). *“Opciones de Transporte Público. Módulo 3ª”*. Proyecto de sector Transport Policy Advice. Medio ambiente e Infraestructura. Eschborn, Farankfurt: GTZ. División 44

Argentina. Gobierno de Mendoza (2010). *Compromiso del Bicentenario, Plan Estratégico de Desarrollo*. Mendoza: Gobierno de Mendoza.

Argentina. Municipalidad de Rosario (2011). *Plan Integral de Movilidad (PIM)*. Rosario, Santa Fe: Ente del Transporte de Rosario.

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo*. Nº 8051/2009. Artículo Nº7, 14, 21 y 24.