



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

ESCUELA  
DE POLÍTICA  
Y GOBIERNO

**La movilidad como problema multidimensional.  
Diagnóstico de situación y alternativas de abordaje en  
las ciudades de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán**

**María Fernanda Nanni. Abogada**

**Dra. Gabriela Marzonetto. FCPyS-UNCuyo CONICET**

**25/04/2023**

**“Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos de la  
Maestría en Política y Gestión Local, Escuela de Política y Gobierno,  
Universidad Nacional de San Martín”**

*A mis abuelos, Félix y Blanca; Gringa y Evandro.*

*Agradezco especialmente a mi Directora de tesis Dra. Gabriela Marzonetto por el acompañamiento y la dirección en esta tesis y a la Dra. María Cristina Grunauer de Falú por haberme inspirado en la temática y el conocimiento compartido.*

## **Resumen**

En este trabajo se aborda la problemática multidimensional de la movilidad desde la gestión política de los gobiernos locales y su impacto en barrios periféricos en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena. Se analiza las causas y su incidencia en las personas como sujetos de derechos, para ello se recopila y analiza estudios de la región metropolitana.

Mediante el estudio bibliográfico se analiza la importancia de la movilidad urbana como objeto de estudio y como práctica social que permite el acceso a otros derechos desde un enfoque multidimensional. Por último, se utiliza como fuente para el análisis cualitativo entrevistas a funcionarios locales sobre la gestión política de la movilidad. Este enfoque permite una lectura desde el ámbito en donde recae la responsabilidad de enfrentar la problemática.

Este trabajo pretende ser un aporte para la gestión de la movilidad urbana, entendiéndola como una política transversal e integral que involucre, bajo una mirada holística, a todas las áreas de gobierno.

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>Derecho a la movilidad urbana: su importancia .....</b>	<b>3</b>
Diagnóstico: Problemática sobre el acceso a la movilidad .....	7
Contexto. Sistema metropolitano de la Provincia de Tucumán .....	7
La movilidad en San Miguel de Tucumán y Yerba Buena .....	11
<b>MARCO ANALÍTICO .....</b>	<b>23</b>
<b>Estado de la cuestión sobre movilidad urbana: evolución del concepto, dimensiones, cambio de paradigma .....</b>	<b>23</b>
Evolución del concepto y dimensiones .....	23
Cambio de paradigma, el aporte de la Comisión de Derechos Humanos de México .....	28
Del transporte a la movilidad.....	35
La movilidad como un fenómeno multidimensional .....	41
Empresa estatal TAMSE, una política de innovación .....	43
Rosario y el plan integral de movilidad.....	46
Algunas consideraciones a tener en cuenta.....	49
La dimensión de la gestión política de la movilidad urbana.....	51
<b>LA COORDINACION INSTITUCIONAL.....</b>	<b>53</b>
<b>La coordinación institucional como herramienta de gestión para el desarrollo de políticas transversales y multidimensionales .....</b>	<b>53</b>
Justificación de las dimensiones de análisis .....	58
Visión del gobierno respecto a la movilidad como problemática social: análisis y resultados .....	62
Municipalidad de Yerba Buena .....	63
Municipalidad de San Miguel de Tucumán .....	69
Nivel de coordinación: resultados .....	75
<b>Propuesta de abordaje para la movilidad urbana en San Miguel de Tucumán y Yerba Buena: hacia una dimensión metropolitana. Conclusiones .....</b>	<b>80</b>

<b>Referencias</b> .....	90
<b>Anexos</b> .....	94

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1. Mapa avenida principal entre la jurisdicción de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán. ....	14
Gráfico 2. Producción científica sobre la movilidad.....	24
Gráfico 3. Dimensiones de la movilidad.....	26
Gráfico 4. Paradigma clásico y paradigma nuevo.....	34
Gráfico 5. Distinción entre transporte y movilidad.....	72

### **Índice de tablas**

Tabla 1. Dimensiones de análisis.....	59
Tabla 2. Tabla comparativa de resultados.....	72

# **INTRODUCCIÓN**

Por diversas razones históricas, políticas, económicas y sociales, las ciudades de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena de la provincia de Tucumán, constituyen las ciudades más importantes del conglomerado metropolitano de la provincia, concentran la mayor cantidad de instituciones, actividades productivas y centros funcionales.

En el escenario actual de estas ciudades se evidencia un aumento descontrolado de la población con límites confusos entre jurisdicciones, la ausencia de políticas claras respecto al uso del espacio territorial, el transporte, la accesibilidad, la conectividad, la planificación y la gestión urbana. Esto ha ocasionado serios problemas de movilidad que se han profundizado, sobre todo, en sectores ubicados en las periferias de estas ciudades.

En este sentido, se advierte que la falta de provisión de servicios de transporte a ciertos sectores periféricos de las ciudades, la ausencia de políticas públicas que garantice el acceso a la movilidad y que tenga en cuenta los procesos de expansión y densificación urbana, y la situación social emergente, evoluciona hacia patrones de exclusión social<sup>1</sup>.

Cabe sumar a la problemática la ausencia de transporte público en algunos sectores, la presencia de un área central con situaciones de deterioro, congestión y saturación, signos inequívocos de una fractura urbana y social, focos de vulnerabilidad ambiental, dificultades de accesibilidad, y debilidad institucional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase: Gallardo Gambeta, M., Palazzo, M., Van, C., Falú, M. (2016). El Derecho a la movilidad y al transporte público como un derecho humano. XVII Congreso Nacional y VII Latinoamericano de Sociología Jurídica, San Miguel de Tucumán, Argentina.

[http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog\\_nivel\\_3/153/archivos/gallardo-y-otros.pdf](http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/153/archivos/gallardo-y-otros.pdf)

<sup>2</sup>Véase Municipalidad de San Miguel de Tucumán. (2016). Plan Estratégico Urbano Territorial. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/TUCUMAN/Plan-Estrategico-Urbano-Territorial-San-Miguel-de-Tucuman.pdf>.

Este plan parte de una serie de nudos críticos y la caracterización de la situación social, socioeconómica y urbana del municipio de San Miguel de Tucumán como sus alcances en la Provincia de Tucumán. Municipalidad de San Miguel de Tucumán. (2016).

La importancia de la movilidad en las ciudades es significativa, porque condiciona el ejercicio de otros derechos, permite el acceso a las actividades económicas, culturales, ambientales y sociales. En efecto, resulta fundamental para que las personas puedan satisfacer sus necesidades y ejercer sus derechos<sup>3</sup>.

Dada la situación arriba planteada en el área metropolitana de Tucumán, en esta tesis, enfocándome en el rol de la gestión pública como articulador y garante del derecho a la movilidad urbana, indagaré sobre ¿Cómo se gestiona la movilidad en los gobiernos locales de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena? ¿Se la gestiona desde el viejo paradigma o bajo una perspectiva multidimensional como un derecho a habitar la ciudad? ¿Qué iniciativas pueden plantearse para abordar la problemática de la movilidad?

El objetivo de este trabajo es proponer una alternativa de abordaje para el desarrollo de un modelo de movilidad en estas ciudades. Para ello, y a partir del análisis bibliográfico propuesto, partiré de la importancia que tiene la movilidad en las ciudades actuales y el impacto en las personas. En este marco, presentaré un diagnóstico de la problemática en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena mediante el relevamiento de investigaciones previas en torno a la problemática en el sistema metropolitano de Tucumán y su incidencia en las ciudades de estudio. Luego y a partir de la literatura identificada desarrollaré el estado del arte del concepto de movilidad para determinar tanto su alcance, sus dimensiones y el nuevo paradigma en la que se fundamenta.

A partir de las dimensiones analizadas, seleccionaré la que conformará el marco analítico de este trabajo y que estará referida a la dimensión política de la gestión local, es decir, cómo se gestiona y aborda la problemática en el ámbito de la gestión local del municipio de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán.

Para ello, mediante entrevistas a funcionarios de los gobiernos locales, se avanzará en un análisis cualitativo que permita identificar cómo es concebida la movilidad en estos municipios, bajo cuál paradigma actúan y si es que el nivel de

---

<sup>3</sup> Grunauer, M., Falú, M. y Falú, C. María, (2017). Estudio del Transporte de Personas como un derecho humano a la movilidad y la garantía de su acceso seguro y sin discriminación en las normas vigentes en el Municipio de San Miguel de Tucumán [encuentro]. Encuentro Nacional de Investigadoras e Investigadores en Ciencias Jurídicas y Sociales: La Investigación Jurídica y social hoy. Santa Fe, Argentina.

coordinación institucional existente es acorde a esta problemática de carácter multidimensional.

Asimismo y a partir de algunas experiencias de políticas de movilidad de algunos gobiernos locales argentinos, propondré la formulación de alternativas para una propuesta de intervención.

## **Derecho a la movilidad urbana: su importancia**

Algunos avances que se presentan en materia de movilidad urbana evidencian una evolución de la movilidad (esto se profundiza en el marco analítico de este trabajo) como un concepto que se desprende cada vez más del funcionamiento de los sistemas de transporte, la infraestructura y los desplazamientos, lindando con el campo de la ingeniería civil, para incorporar otras nociones y dimensiones de la movilidad urbana, especialmente la que tiene que ver con la construcción social del territorio: la movilidad residencial, la movilidad cotidiana, los espacios de vida, la sustentabilidad urbana y del transporte y su relación con los procesos de planeación y gestión del transporte (Isunza Vizuet,2017,p 31).

En la misma línea también se la concibe como una práctica social de desplazamiento en el territorio que conjuga deseos, necesidades y capacidades de satisfacerlos (Gutiérrez, 2013)<sup>4</sup>. Esta redefinición conlleva a abandonar viejos paradigmas de identificar a la movilidad solo con el transporte e ir hacia la transición de un enfoque más amplio, con énfasis en las personas y su derecho a la ciudad<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta definición es desarrollada por Gutiérrez (2013) sobre la que volveré más adelante.

<sup>5</sup> El artículo 2 de la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad, define al Derecho a la Ciudad como: El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia;



En documentos de Naciones Unidas, como la Carta Mundial “Por el derecho a la ciudad”<sup>6</sup>, aparece el derecho a la movilidad como una obligación de los gobiernos de las ciudades en aspectos como el desarrollo de una política pública que exige: planes de desplazamientos urbanos e interurbanos; transporte público y accesibles; sostenibilidad de modelos en términos de atención y previsión de las necesidades sociales y medioambientales de la ciudad. El sociólogo Francés Ascher (2003) durante I Bienal Internacional de Arquitectura de Rotterdam<sup>7</sup> expuso cómo la movilidad se convirtió en un tema fundamental para las democracias actuales, por lo que ya no se trata de un desafío de arquitectos y urbanistas, sino que se encuentra tan profundamente enraizada en las sociedades urbanas que constituye un importante tema social y político. Da razones acabadas de ello:

En primer lugar indica que es indispensable desde el punto de vista económico y social, porque es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda, a la educación, a la cultura y el ocio, a la familia; asimismo, el derecho a trabajar, a tener una vivienda, a recibir capacitación; lo que implica un derecho a la movilidad. Concibe este derecho como una precondition de otros derechos, como una especie de derecho genérico con una importancia social creciente.

En segundo lugar, destaca que la movilidad se está transformando en un factor en la vida cotidiana de las personas, los tiempos y lugares de la movilidad cobran mayor importancia: el transporte requiere ser más conveniente, más económico y

---

a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes. El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

Véase: Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2012). *Paz y Conflicto*, 5, 184-196. [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

<sup>6</sup>Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2012). *Paz y Conflicto*, 5, 184-196. [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

<sup>7</sup>. Este artículo corresponde a la exposición del Sr. Ascher durante la I Bienal Internacional de Arquitectura de Rotterdam el año 2003, cuyo tema fue la movilidad. Traducción al castellano de Monika Dockendorff y Fernando Pérez Villalón.

Ascher, François. (2005). Ciudades con velocidad y movilidad múltiples: un desafío para los arquitectos, urbanistas y políticos. *ARQ* (Santiago), (60), 11-19. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962005006000002>

más agradable. Ya no se erige solo como un medio para llegar de A a B, sino que es una parte de la vida de la persona por derecho propio y merece ser valorado como tal, en efecto, considera que el movimiento debería ser un gusto.

En tercer lugar, destaca que la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental. La generalización del movimiento que las personas experimentan implica que individuos y grupos de personas deberían ser capaces de controlar su movilidad, que esta movilidad debería contribuir al establecimiento de identidades sociales, que los movimientos de algunos no deberían afectar desfavorablemente la vida de otros, que el transporte de bienes y personas no debería dañar la herencia natural y cultural, y que la energía que se utiliza no debería comprometer el futuro de nuestro planeta. En consecuencia, estos son los desafíos de la movilidad sustentable. Encontrar soluciones, implica pensarlas desde todas estas aristas: económicas, sociales y ambientales.

En la misma línea González Albo (2019) sostiene que el tema de la movilidad representa una preocupación creciente porque es un factor fundamental en la vida cotidiana de las personas y se vincula con sus derechos como ciudadanos. La movilidad hace referencia a los desplazamientos de los habitantes con el fin de satisfacer necesidades, como acceder a sus capacidades y a los diversos servicios urbanos. La accesibilidad, por su parte, alude a la facilidad con la que un individuo puede salvar las distancias para llegar a los lugares a donde realizará sus actividades (Gutiérrez, 2012) (como se citó en González Albo, 2019, p.10).

No obstante lo señalado por González Albo (2019) y Ascher (2003) sobre la movilidad, Gutiérrez (2013) señala las diferencias sutiles entre movilidad y transporte y profundiza ese enfoque social ya planteado por el sociólogo Francés Ascher (sobre esto retomaré más adelante), lo que resulta fundamental al momento de plantearse políticas públicas respecto a la problemática.

En consecuencia, hablar del derecho a la movilidad requiere contemplar diversas dimensiones que la integran y que deben estar presentes para garantizarla. Su análisis exige reconocer cómo esta puede condicionar o promover el acceso de las personas a los bienes, servicios, productos, o caso contrario, profundizar situaciones de vulnerabilidad social ya existentes, es decir, generar situaciones de inclusión o exclusión, por lo que se convierte en un factor preponderante en la vida

de las personas. En este sentido, la problemática de la movilidad exige respuestas integrales, lo que necesariamente requiere de una visión holística de gestión de los gobiernos locales.

De la bibliografía analizada, hay abundante literatura sobre las múltiples causas de la problemática de la movilidad; sus consecuencias; las dimensiones que la componen; y la importancia que tiene en las ciudades para su desarrollo y su impacto en las personas (Miralles-Guasch, 2009; Alcántara Vasconcellos, 2010; Picón Güell, R y Wild, N (2020); Velázquez, 2013; Izunza Vizuet, 2017; Gutiérrez, 2013; CDHDF, 2013; Jirón et al., 2010; González Alvo y Czytajlo, 2022; Avellaneda y Lazo, 2011; González Albo, 2019; Cascales, 2019; ONU-Hábitat, 2020; ). Sin embargo, poco se profundiza en la gestión política (Ascher, 2005; Anapolsky y Pereyra, 2012; Gutiérrez y Rearte, 2012; Aón et. al.; 2014; LEM, 2016; Izunza Vizuet, 2017; Quilodrán, et al., 2018). Considero que un paso previo a todas esas dimensiones, es conocer cómo se gestiona y desde qué paradigma actúan los gobiernos locales; si actúan desde un enfoque multidimensional enfocado en derechos o accionan con una mirada fragmentada que se traduce en políticas segmentadas.

Es precisamente desde la visión de la agenda política lo que permitirá conocer cómo se concibe la problemática en las esferas de gobierno, si existe una visión transversal o no.

La gestión política de la movilidad es importante en tanto poco puede hacerse si es que desde el núcleo en donde se toman las decisiones no existe “una perspectiva de la movilidad”, con una mirada transversal que genere mayores posibilidades de inclusión.

En la actualidad las problemáticas para llegar y acceder a los diversos lugares, habitar las ciudades y que las personas puedan ejercer sus derechos están directamente relacionadas con la forma en que se vive y se planifican las urbes.<sup>8</sup>

En efecto, las consecuencias de una falta de planificación y políticas manifiestan una deficiente accesibilidad, condiciones de vida desiguales que redundan en una

---

<sup>8</sup> Ver: Jirón M., Paola, et al., “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, en Revista invi, vol. 25, núm. 68, Santiago, mayo de 2010, pp. 15-57.

baja calidad de vida y en una movilidad no sustentable para ciertos sectores de la población.

Si se considera las altas tasas de crecimiento de nuestra región, se trata de un problema que tiende a aumentar en un futuro inmediato. Sin los instrumentos o políticas de planificación y gestión adecuados respecto a la movilidad y transporte, difícilmente puedan reducirse las desigualdades sociales, lo que imposibilita el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos/os.

Reducir estas desigualdades es fundamental para el desarrollo de estas ciudades, puesto que:

(...) la movilidad aparece como un elemento determinante del desarrollo de las dinámicas de la ciudad, lo que la convierte en un dispositivo importante de promoción de la inclusión social para los grupos más pobres, en la medida que les permite el acceso a las oportunidades y a los servicios que ofrece la ciudad generando así una mayor integración. (Avellaneda y Lazo, 2011, p, 48)

Es en este contexto es donde se inserta la problemática de movilidad de las ciudades objeto de estudio: San Miguel de Tucumán y Yerba Buena.

## **Diagnóstico: Problemática sobre el acceso a la movilidad**

### **Contexto. Sistema metropolitano de la Provincia de Tucumán**

La urbanización de la ciudad de San Miguel de Tucumán en los últimos cincuenta años ha alcanzado casi la totalidad de su territorio (85,4%) y se ha expandido hacia localidades vecinas lo que dio como resultado la conurbación de San Miguel de Tucumán con cinco municipios más, entre ellos la ciudad de Yerba Buena (siendo los otros: Tafí Viejo, Banda del Río Salí, Alderetes y Las Talitas) con otras jurisdicciones menores (Comunas rurales). Así se ha formado un conglomerado de aproximadamente 800.000 habitantes (60% de la población provincial)<sup>910</sup> con una

---

<sup>9</sup> Nótese que el número de personas del área conglomerada que tienen en cuenta los autores Bomba et al. 2007, es sobre la base de los datos arrojados por Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en 2001, si se toma en cuenta el censo 2010, el número de habitantes asciende a 926.079 personas constituyendo el 63% de la población provincial. Ver:

tasa de crecimiento anual superior a la del municipio capitalino (periodo 1991-2001). (PNUMA, 2007, p.21)

Conforme lo explican Anapolsky y Pereyra (2012) el fenómeno de la conformación de las áreas metropolitanas es el resultado del crecimiento de la mancha urbana y de la interrelación cotidiana que se produce entre los distintos municipios a través del desplazamiento de las personas<sup>11</sup>.

El proceso de metropolización acaecido estuvo determinado por las dinámicas del contexto socio económico y político institucional operadas desde los inicios del siglo XXI y hasta el presente, lo que plantea un conjunto de dilemas respecto de los escenarios futuros del modelo territorial<sup>12</sup>. (LEM, 2016, p.17)

A partir del informe de lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán (LEM, 2016) que analiza las dinámicas territoriales y aborda los problemas centrales, surge que: las transformaciones territoriales, el cambio de comportamiento de la población, en lo locacional, en la ocupación del suelo, como en las respuestas ofrecidas, han agudizado las tendencias de la metropolización con un patrón disperso y periurbano difuso - fragmentado, de baja densidad que manifiesta la persistencia de las desigualdades.

El informe plantea que entre 1991 y 2010, el Sistema Metropolitano de Tucumán, en adelante SiMeT<sup>13</sup>, experimentó un intenso proceso de expansión urbana. En el

---

PNUMA (2007). Perspectiva del medio ambiente urbano. Geo San Miguel de Tucumán. Universidad Nacional de Tucumán, Municipalidad de San Miguel de Tucumán. <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf>

<sup>10</sup> Ver en anexo (al final del documento) el mapa con la conformación del área metropolitana de la provincia de Tucumán.

<sup>11</sup> Este escenario sobre las causales de las áreas metropolitanas descrito por Anapolsky y Pereyra (2012) es coincidente con las causales del Sistema Metropolitano de la Provincia de Tucumán. La información analizada por los autores es un estudio realizado por el Instituto Superior de Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, para un grupo de ciudades. En este marco analizan como un grupo de ciudades: Gran San Miguel de Tucumán, Neuquén- Cipolletti- Plottier, Gran Posadas-Candelaria, La Rioja, Presidencia Roque Sáenz Peña y General Pico, tanto la evolución y variación de la superficie de las manchas urbanas como la cantidad de la población presentaron importantes crecimientos a lo largo de tres períodos (1986 al 1992, 1999 al 2001 y 2008). Véase: Anapolsky, S., & Pereyra, L. (2012). Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. Revista Transporte Y Territorio, (7), 57-75. <https://doi.org/10.34096/rtt.i7.283>

<sup>12</sup> Programa de Desarrollo de áreas metropolitanas del interior (2016). Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán. ver en: [https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS\\_ESTRAT%C3%89GICOS\\_PARA\\_LA\\_GESTI%C3%93N\\_TERRITORIAL\\_DEL\\_%C3%81REA\\_METROPOLITANA\\_DE\\_TUCUM%C3%81N\\_INFORME\\_FINAL\\_0](https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS_ESTRAT%C3%89GICOS_PARA_LA_GESTI%C3%93N_TERRITORIAL_DEL_%C3%81REA_METROPOLITANA_DE_TUCUM%C3%81N_INFORME_FINAL_0)

<sup>13</sup>Se toma la definición establecida en el Informe Final de Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán:

mismo informe se analiza (a partir de un diagnóstico inicial) una serie de conflictos en la dinámica de urbanización, tanto en términos ambientales, de ocupación, de gestión, como de producción. (LEM, 2016, p.27-28)

En este marco, y a los fines de este trabajo es necesario destacar algunos conflictos identificados:

Desde la óptica ambiental, el informe identifica un estallido y una dispersión de grandes parcelas residenciales y urbanizaciones cerradas de baja densidad; un incremento del suelo en desuso que trajo aparejado una serie de problemáticas ambientales, como la pérdida de biodiversidad por la disminución de bosques autóctonos, con una mancha urbana que avanzó incluso sobre zonas de protección. (LEM, 2016)

Asimismo, el patrón de ocupación del suelo de baja densidad que caracteriza a la expansión urbana del SiMeT, dificulta la cobertura de servicios de transporte público de las áreas incorporadas a la ciudad y aumenta la contaminación atmosférica debido a la mayor distancia en que incurren los desplazamientos de automóviles particulares. (LEM, 2016)

El déficit de cobertura de espacios verdes de acceso público se identifica tanto a escala barrial como metropolitana. (LEM, 2016)

Existen diferentes externalidades negativas asociadas a la aglomeración de actividades productivas en el medio urbano; una de ellas se refiere a las dificultades de movilidad que genera la congestión vehicular producida por el tránsito de vehículos de carga. Igualmente, el trazado ferroviario de cargas y

---

Sistema Metropolitano de Tucumán - SiMeT. Con un enfoque más orientado a la gestión y entendiendo lo Metropolitano como la totalidad de los asentamientos urbanos, y sus respectivas áreas de influencia, integrados funcionalmente con el área urbana principal. Comprende al agregado de jurisdicciones administrativas que mantienen vínculos funcionales cotidianos o frecuentes en la conurbación, y que albergan activos ambientales significativos (áreas naturales, protegidas y cultivadas), localidades pobladas, infraestructura de accesibilidad e interconexión, y equipamiento productivo y logístico estratégico a escala metropolitana, que dan sustento al desempeño competitivo del aglomerado (LEM, 2016, p.12).

Ver en: Programa de Desarrollo de áreas metropolitanas del interior (2016). Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán. ver en: [https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS\\_ESTRATEGICOS\\_PARA\\_LA\\_GESTION\\_TERRITORIAL\\_DEL AREA\\_METROPOLITANA\\_DE\\_TUCUMAN\\_INFORME\\_FINAL\\_0](https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS_ESTRATEGICOS_PARA_LA_GESTION_TERRITORIAL_DEL AREA_METROPOLITANA_DE_TUCUMAN_INFORME_FINAL_0)

algunas superficies destinadas a usos logísticos y productivos generan barreras y problemas de integración del tejido urbano. (LEM, 2016)

Señala también la carencia de una estructura policéntrica metropolitana. La existencia de una dependencia funcional de todas las localidades del sistema respecto a la ciudad de San Miguel de Tucumán, genera una debilidad de los subcentros de otras localidades respecto a la oferta de comercios y servicios administrativos, espacios públicos y equipamientos que afecta al conjunto de las cabeceras municipales. (LEM, 2016)

En efecto y a partir de lo expuesto, es dable advertir conforme exponen Casares et al (2014) que esta área metropolitana, quinto aglomerado de la República Argentina, soporta problemas ambientales y estructurales que son comunes a la mayoría de las áreas metropolitanas intermedias latinoamericanas.<sup>14</sup>

Según exponen Casares y Czytajlo (como se citó en LEM, 2016, p.101)<sup>15</sup> las dinámicas de los últimos treinta años revelan la consolidación del proceso de metropolización para Tucumán. Las autoras advierten, además, que en el período de los últimos 10 años se triplicó la cobertura de suelo urbano, las urbanizaciones de baja densidad promovidas tanto por los mecanismos de mercado formal e informal y asentamientos espontáneos, como por el estado provincial, han generado un aglomerado que acusa notables desequilibrios ambientales, alto consumo de suelo de valor ecológico y productivo, e indicadores sociales que dan cuenta de un profundo proceso de diferenciación socio residencial y de desigual acceso a bienes y servicios urbanos.

---

<sup>14</sup> Casares et al. (2014) muestran que las áreas periurbanas más desfavorables en sus condiciones de vida, nivel de educación y empleos son las que más crecieron en su aspecto demográfico, con patrones de baja densidad y con incremento de la brecha social entre los diferentes grupos y la segregación. Las autores señalan que esta realidad de pobreza y desempleo aumentó la demanda hacia los municipios y que para encarar los problemas de esta ciudad real, se requieren intervenciones intergubernamentales e intersectoriales que no es posible hacerlo desde la parcialidad. Ante ello, consideran que la coordinación metropolitana emerge como mecanismo (técnico y político) importante para afrontar estas problemáticas de forma integral, a través de los múltiples niveles de gobierno y diversos sectores de la gestión estatal. Véase: Casares, M; Llomparte Frenzel, M; Politi. (2014, septiembre). Lecturas territoriales periurbanas: indicadores de presión en el noreste del área metropolitana de Tucumán (AMET) [conferencia].XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11), La Plata, Argentina.

<sup>15</sup> Programa de Desarrollo de áreas metropolitanas del interior (2016). Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán. ver en: [https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS\\_ESTRAT%C3%89GICOS\\_PARA\\_LA\\_GESTI%C3%93N\\_TERRITORIAL\\_DEL\\_%C3%81REA\\_METROPOLITANA\\_DE\\_TUCUM%C3%81N\\_INFORME\\_FINAL\\_0](https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS_ESTRAT%C3%89GICOS_PARA_LA_GESTI%C3%93N_TERRITORIAL_DEL_%C3%81REA_METROPOLITANA_DE_TUCUM%C3%81N_INFORME_FINAL_0)

Asimismo, conforme Casares y Czytajlo (como se citó en LEM, 2016, p.101) en esta última década en el ámbito metropolitano, se observa un desarrollo de extensas áreas de la periferia por las presiones de la actividad inmobiliaria demandando suelo urbano y periurbano en gran escala, sea para enclaves de producción, servicios y turismo para el desarrollo de distintas variantes de urbanizaciones cerradas, nuevos productos con los que los operadores inmobiliarios atraen inversiones para los grupos de mayor ingreso y para quienes el sector inmobiliario opera como reaseguro de inversión.

Si bien el fenómeno urbano de barrios cerrados surge durante los años '90, el auge de los mismos en el área metropolitana es posterior al 2001 y la localización preferente ha sido el sector oeste (ciudad de Yerba Buena) en correspondencia con inversión pública en infraestructuras de accesibilidad. (LEM, 2016)

A partir de lo expuesto, cabe señalar que este proceso de transformación territorial y posterior metropolización no fue acompañado de normativas claras, políticas públicas o de mecanismos de cooperación institucional que contemple las transformaciones urbanas y sus efectos.

En consecuencia se evidencia un crecimiento descontrolado de la población y un centro radial capitalino colapsado al que acude un sector importante de la población (de otros municipios) para el acceso a bienes y servicios.

Estas desigualdades socio territoriales han impactado en la movilidad y en la forma de vida de las personas, en cómo habitan la ciudad, en el acceso a bienes y servicios y en el ejercicio de sus derechos.

## **La movilidad en San Miguel de Tucumán y Yerba Buena**

Durante los años '90 ocurrieron intensas transformaciones en el crecimiento del Gran San Miguel de Tucumán. Malizia y Paolasso (2009) advierten como en el área central de la ciudad (capital San Miguel de Tucumán) se multiplicaron las edificaciones de mayor altura y aumentó la superficie del área comercial. En los



bordes la expansión adquirió múltiples formas, desde viviendas sociales construidas por el estado hasta urbanizaciones cerradas de lujo<sup>16</sup>.

Hacia el oeste, en la Ciudad de Yerba Buena la expansión y el crecimiento estuvieron vinculados a la aparición de urbanizaciones cerradas. Esta ciudad concentra la mayor cantidad de countries y barrios privados de la provincia y presenta una marcada heterogeneidad entre sus habitantes<sup>17</sup>. (Malizia y Paolasso, 2009, p.591)

En efecto, el crecimiento urbano y poblacional de estas ciudades<sup>18</sup> fue evolucionando hacia una unidad urbanística traspasando límites originales, creándose nuevos centros urbanos o absorbiendo los existentes. Los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena de hecho, se encuentran unidos demográficamente pese a que existen normas que delimitan sus respectivos espacios territoriales.

---

<sup>16</sup> Ver: Malizia, M y Paolasso, P. (2009). Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana. *Estudios Demográficos y Urbano*, 2,583-613. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/79124>

<sup>17</sup>El contraste más significativo de esta segregación está representado por la coexistencia de unidades cerradas y villas de emergencia como realidades contrapuestas, representada por grupos socio-económicos muy dispares, localizadas muy próximas entre sí pero una realidad social distante. Véase: Malizia, M y Paolasso, P. (2009). Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana. *Estudios Demográficos y Urbano*, 2,583-613. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/79124>

Siguiendo a Valenzuela de Mari (1999) y Bagnera et. al., (2012) (como se citó en Anapolsky, S y Pereyra, L, 2012, p. 61) los sectores populares, siguiendo la lógica de la necesidad, ocuparon áreas urbanas degradadas que presentaban malas condiciones ambientales (ubicadas en laderas de montañas, en zonas anegables, cerca de basurales a cielo abierto, etcétera) y que carecían de todo tipo de infraestructura y servicios.

<sup>18</sup>La ciudad de San Miguel de Tucumán, es el departamento de menor superficie de los 17 en que se divide el territorio provincial y posee una extensión de 90 km<sup>2</sup> (PNUMA,2007, p.20). De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2010) la ciudad capitalina posee una población residente de 548.866 habitantes (40% de población de la provincia) con una variación absoluta de 21.259 (personas) respecto al censo de 2001 (en la que se registraba 527.607) y una variación relativa del 4%. Ubicándose entre los distritos más densamente poblados del país.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. Ver: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-999-999-90-000-2010>

Ver: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-999-Censo-2010>

La ciudad de Yerba Buena (municipio aledaño a la ciudad de San Miguel de Tucumán) presenta una población de 75.076 habitantes, con una variación absoluta de 11369 (personas) respecto al censo de 2001 (en la que se registraba 63707) y una variación relativa del 17,8 %, ubicándose como la 4ª ciudad de la provincia de Tucumán más poblada.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Ver: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-999-999-90-000-2010>

Ver: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-999-Censo-2010>

Conforme lo explican Malizia y Paolasso (2009) con el devenir de los años en Yerba Buena se fue consolidando la coexistencia de diferentes grupos sociales. Junto a los barrios planificados, las áreas residenciales, la ocupación ilegal de terrenos y asentamientos precarios, se identificaron urbanizaciones cerradas. Las clases más acomodadas comenzaron a migrar desde el centro de la ciudad hacia la periferia, en especial hacia el municipio de Yerba Buena<sup>19</sup>.

Esta situación generó que los sectores más pobres se encuentren rodeados por las urbanizaciones cerradas construidas en sus proximidades o expulsados hacia zonas aún más periféricas de la ciudad. Lo que pone de manifiesto el aumento de la fragmentación espacial y la segregación social, cuyo contraste es el resultado de la distancia socioeconómica de ambos grupos. (Malizia y Paolasso, 2009, p.602)

Cabe destacar que la logística de estos emprendimientos inmobiliarios también afectó áreas destinadas a usos agrícolas y espacios verdes<sup>20</sup>. Asimismo, la llegada de estas nuevas urbanizaciones cerradas trajo aparejado cambios en el sector comercial. Las más profundas fueron en el sector comercial a lo largo de la vía principal de acceso, Avenida Aconquija, la que se conecta además con el municipio capitalino de la provincia de Tucumán. Sobre esta avenida principal se construyó una variedad de locales de bienes y servicios, como: centros bancarios, médicos,

---

<sup>19</sup> A partir de 1991 las urbanizaciones cerradas comenzaron a multiplicarse en el ámbito local. Estos emprendimientos residenciales aparecen como un producto de una nueva formación económica que rompe claramente con las tradicionales pautas de estructuración urbana. (Paolasso y Malizia, 2009, p.599).

Hacia 2007 Yerba Buena concentraba la mayor cantidad de urbanizaciones cerradas del aglomerado, convirtiéndose en uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico dentro del aglomerado de los últimos tiempos (Paolasso y Malizia, 2009, pp.599-600).

La llegada de estos desarrollos inmobiliarios no implicó una mejora sustancial en la provisión de infraestructura de servicios (como agua, cloacas) solo acarreó una mejora en las principales avenidas de acceso que conectan al municipio de Yerba Buena con la capital de la provincia (municipio de San Miguel de Tucumán). Sin embargo, ello no era consecuencia de una planificación territorial o estrategias tendientes a alcanzar el uso armónico del espacio. (Malizia y Paolasso pp.601-602).

Véase: Ver: Malizia, M y Paolasso, P. (2009). Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana. *Estudios Demográficos y Urbano*, 2,583-613. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/79124>

<sup>20</sup>Actualmente el municipio de Yerba Buena sobre su superficie de 38 KM2, el 17 por ciento está ocupado por urbanizaciones cerradas, lo que ha impactado en el paisaje urbano y en equilibrio entre la naturaleza y los espacios residenciales, por la fisuras que resaltan la pérdida gradual de espacios verdes y la debilitada conexión entre los diversos sectores del municipio. (Paolasso y Malizia, p.606)

comercios, shoppings, anexos de oficinas públicas, anexos de universidades privadas. (Malizia y Paolasso, 2009, p.606).

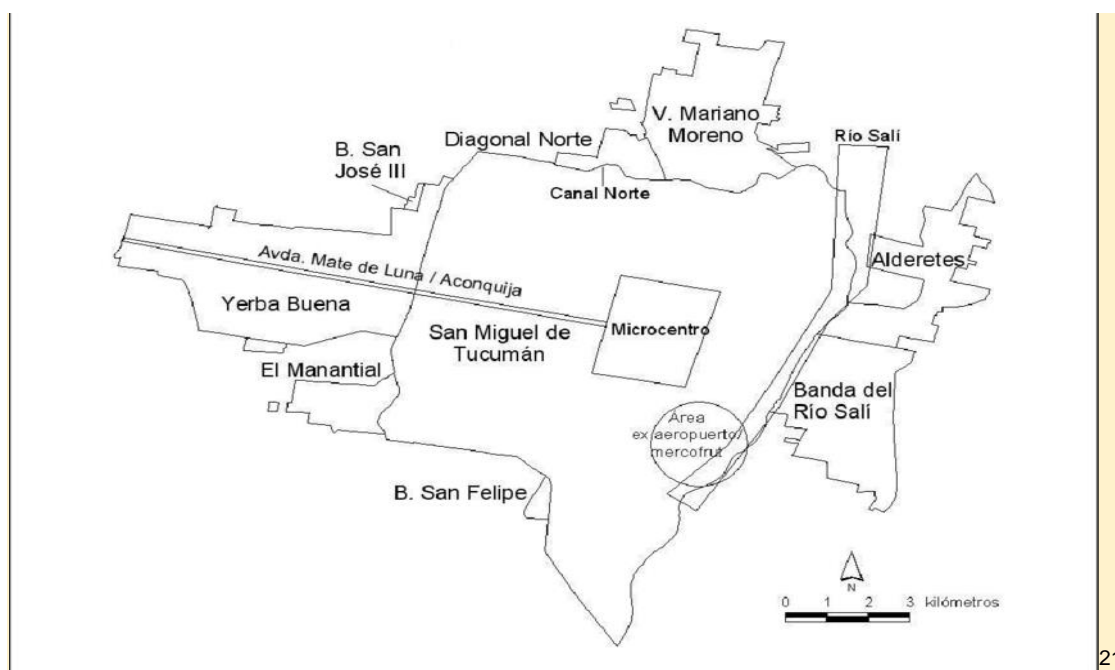


Gráfico 1. Mapa avenida principal entre la jurisdicción de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán

Fuente: Natera Riveras, J. (2014)

Malizia y Paolasso (2009) señalan que el crecimiento comercial influyó de manera significativa en la disminución de las relaciones comerciales entre Yerba Buena y San Miguel de Tucumán, puesto que antes se consideraba a la capital Tucumana como la principal fuente de bienes y servicios que requería Yerba Buena. Ahora cada vez más personas optan por no trasladarse a la capital para realizar sus

<sup>21</sup>El mapa representa la avenida principal que une la jurisdicción de Yerba Buena con San Miguel de Tucumán. Avenida sobre la que se asienta una preponderante zona comercial. Tomado de: Natera Riveras, J. (2014). San Miguel de Tucumán (Provincia de Tucumán): El mapa social a través del Análisis Factorial. En G. D. Buzai. y M. Marcos (Eds.), *Mapas Sociales Urbanos* (pp. 137-152). Lugar Editorial.  
[https://www.researchgate.net/publication/262042469\\_San\\_Miguel\\_de\\_Tucuman\\_Provincia\\_de\\_Tucuman\\_El\\_mapa\\_social\\_a\\_traves\\_del\\_Analisis\\_Factorial](https://www.researchgate.net/publication/262042469_San_Miguel_de_Tucuman_Provincia_de_Tucuman_El_mapa_social_a_traves_del_Analisis_Factorial)

actividades cotidianas. Como resultado de este proceso, Yerba Buena se está transformando en una nueva centralidad que se caracteriza por la articulación de actividades urbanas de diversas índoles que a su vez atraen el establecimiento de nuevas actividades.

No obstante a lo anteriormente dicho, San Miguel de Tucumán continúa siendo el centro de enorme afluencia de población, atento a que concentra centros universitarios, hospitales públicos, las administraciones públicas del estado, el poder judicial, etcétera. Lo que conlleva a que una cantidad considerable de la población de Yerba Buena como de otros municipios del aglomerado se movilicen al centro capitalino por razones de estudio y trabajo en consecuencia, uno de los mayores conflictos que tiene la ciudad de San Miguel de Tucumán es la accesibilidad y la congestión de tránsito, más de 800.000 vehículos se desplazan a diario por el centro capitalino<sup>22</sup>. Esta dinámica hace notar cómo las personas, si bien habitan una localidad determinada, también habitan el espacio en el que se movilizan. Ello implica que incluso las personas que residen en la periferia de las ciudades, fuera de los límites administrativos realizan actividades periódicas como trabajo, estudio o compras o utilizan los servicios de esta como los de salud o recreativos en otras localidades. Romero Renau 2007 (como se citó en Anapolsky y Pereyra, 2012, p.63).

A partir de los antecedentes descriptos, se observa que el fenómeno de expansión territorial y fragmentación socio - espacial ocurridos (producto de dinámicas sociales, políticas y económicas) no fueron acompañados de acciones planificadas o normativas claras que dieran respuesta a las nuevas complejidades sociales emergentes.

Los sectores más vulnerables se han desplazado hacia las zonas periféricas de estas localidades carentes de infraestructuras, de difícil a nula accesibilidad, lo que dificulta la movilidad de estas personas para la realización de sus actividades y por tanto el pleno ejercicio de sus derechos, parte de la población para satisfacer sus necesidades requieren de desplazamientos multimodales entre estos municipios,

---

<sup>22</sup>Ver:<https://www.lagaceta.com.ar/nota/914171/lgplay/informe-especial-se-tarda-casi-lo-mismo-recorrer-10-cuadras-microcentro-pie-o-auto.html>

es decir la utilización de diferentes modos o medios de transporte para llegar al destino deseado.<sup>23</sup>

Por lo que, y conforme lo plantea Urry (2002) (como se citó en González Alvo, Czytajlo, 2022), cuando las condiciones de accesibilidad no son equitativas, las dificultades en la movilidad se convierten en un problema que genera desigualdades individuales y sociales.

Prueba de ello es el estudio realizado por Alvo y Czytajlo (2022), sobre lo que retomaré más adelante, quienes analizan el impacto que las condiciones de movilidad generan en la capacidad de las personas para desplazarse y usar las oportunidades y recursos de la vida en la ciudad.

En este marco, la Encuesta de Origen/ Destino 2011 (en adelante EOD) respecto a la movilidad en el área metropolitana en Tucumán (AMT) registró los siguientes datos a tener en cuenta<sup>24</sup>:

- La cantidad de viajes diarios en el área del Gran San Miguel de Tucumán (en adelante GSMT) es de 1.440.045, de los cuales son realizados por el 58,2 % de la población de 3 años de edad o más (583.338 personas) que hacen al menos un viaje por día hábil en la región, mientras que 406.237 personas de 3 años de edad o más (41,7 %) no efectúan ninguno.)
- Considerando a las personas que realizan al menos un traslado por día en el área metropolitana, se estima un promedio de 2,46 viajes por día hábil. Por otra parte, si se tiene en cuenta la totalidad de la población (los que viajan y los que no), el promedio de viajes por persona desciende a 1,43.

---

<sup>23</sup> Anapolsky y Pereyra (2012) explican la dinámica de las ciudades argentinas y cómo se suscitaron las transformaciones urbanas. Véase: Anapolsky, S., & Pereyra, L. (2012). Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. *Revista Transporte Y Territorio*, (7), 57-75. <https://doi.org/10.34096/rtt.i7.283>

<sup>24</sup> La Encuesta de Origen y Destino para el Área Metropolitana de Tucumán fue realizada en el año 2011 en el marco del Proyecto de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas Argentina (PTUMA). Si bien el ámbito de recorte es el área Metropolitana de la Provincia, resulta útil para comprender la problemática de la movilidad respecto al municipio de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena. Esta encuesta se propone caracterizar a la población y sus patrones de movilidad con el objetivo de determinar cómo se desplaza la población en el Área Metropolitana de Tucumán (AMT) a fin de brindar información para que se puedan desarrollar políticas públicas y gestionar proyectos que permitan una movilidad eficiente.

De Beláustegui, J. (2012). Encuesta origen-destino 2011: Movilidad en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán. - 1a ed. - Buenos Aires: Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, 2012.

Ver: <https://docer.com.ar/doc/10en5n1>

- En el volumen de viajes respecto a los medios de transporte utilizados, predomina el uso de colectivo con un 35,79%, observándose luego un 21,94% de viajes realizados a pie y un 18,09% en automóvil (como conductor y/o acompañante).
- Si se analiza a nivel de población, se obtiene que el 40,89% de las personas realiza viajes en colectivo, mientras que el 25,67% lo hace a pie y un 17,83% en auto tanto conductor como acompañante.
- Si bien los resultados muestran que la cantidad de viajes efectuados por hombres y mujeres es semejante, al abordar las formas de desplazamiento de acuerdo a los medios de transporte utilizados, se aprecian comportamientos disímiles. Mientras los hombres resuelven sus necesidades de movilidad utilizando el auto particular, la moto y el colectivo en proporciones similares, las mujeres lo hacen utilizando principalmente el colectivo y realizando viajes a pie.
- En relación a los grupos etarios se observa una gran disparidad de uso. Los medios de transporte públicos son mayormente empleados por los adolescentes (de 13 a 18 años), así como por los adultos mayores (de 66 años o más); mientras que los medios no motorizados son los más utilizados por los niños (de 4 a 12 años) y los privados por los adultos jóvenes (de 31 a 50 años).
- Los traslados por trabajo y por actividades educativas representan casi el 80% de los viajes diarios, es decir, constituyen el principal motor de la movilidad.
- Respecto a la necesidad de traslado, el estudio lo clasifica en viajes ocupacionales y personales. Los primeros están constituidos por las actividades que la población difícilmente puede prescindir (trabajo -lugar de- y educación -lugar de-) mientras que los segundos incluyen el resto de los motivos, generalmente discrecionales y menos rutinarios tales como los motivos: personal, social y familia, compras, salud y esparcimiento. Los

resultados de la encuesta indican que de los viajes realizados en el AMT, 7 de cada 10 son viajes ocupacionales.<sup>25</sup>

- Respecto a los viajes según género, la movilidad de los hombres está relacionada principalmente con el trabajo, en tanto que entre las mujeres la proporción de viajes por estudio y trabajo son similares. Si bien los viajes por motivo “estudio” constituyen la segunda causa generadora de viajes entre los hombres, la movilidad cotidiana de éstos está relacionada principalmente con el trabajo (24%). Por otro lado, las mujeres realizan más viajes que los hombres por motivos sociales y familiares, personales, compras, salud y estudio.
- Los resultados muestran que la mayor parte de los viajes realizados diariamente en el AMT representan cadenas de viaje simples, es decir con un solo motivo intermedio: hogar-trabajo-hogar, hogar-estudio-hogar, hogar-dejar/buscar en centro educativo hogar.
- Respecto a los motivos de los viajes, la encuesta revela que los usuarios indigentes viajan proporcionalmente más que los otros grupos poblacionales, por motivos sociales y familiares. Esto podría vincularse con las estrategias de supervivencia que suelen desarrollar estos sectores que incluyen la participación en organizaciones y movimientos sociales, etcétera.
- Los usuarios pobres viajan proporcionalmente más por motivos de estudio que por el resto de los motivos, incluso más que por trabajo. Esto se contrasta con lo que ocurre entre la población no pobre dado que ésta se mueve proporcionalmente más por trabajo que por estudio. La proporción de viajes por el resto de los motivos (salud, compras, social y familia, personal, etc.), en términos generales, coincide tanto en el grupo poblacional pobre como en el no pobre.
- Respecto a la relación entre el medio de transporte utilizado y los motivos que tiene la población para desplazarse, la encuesta revela que los viajes al

---

<sup>25</sup> La encuesta no contempla viajes por trabajo de cuidado “Movilidad de cuidado”. Al respecto ver el trabajo investigativo de las autoras Alvo y Czytajlo (2022).

González-Alvo, I., & Czytajlo, N. (2022). Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 35–56. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5232>

trabajo se realizan mayormente en medios de transporte privado (45%). Le siguen los viajes en transporte público (el 35%) y los no motorizados (sólo un 15%). Sin embargo, cuando el motivo de viaje es el estudio, el uso de los medios de transporte público predomina, seguido por los medios no motorizados. Es importante destacar que 6 de cada 10 viajes se efectúan en transporte público. Respecto de los viajes por motivos de compras es interesante observar que la proporción de uso de medios públicos, privados y no motorizados es equilibrada.

- En cuanto a la vulnerabilidad social en el desplazamiento de los ciudadanos por el territorio, se observó que la población que vive en situación de pobreza, resuelve sus necesidades de viaje de manera diferente a como lo hace la población indigente o no pobre. En efecto, las personas que se hallan por debajo de la línea de indigencia efectúan la mitad de sus viajes diarios en transporte público y la otra mitad en taxi. Ello se relaciona con la situación socio - territorial ya que esta población suele residir en zonas desprovistas de servicios de transporte público debido a la dificultad de acceso, falta de pavimentación, inseguridad, entre otros. El grupo correspondiente al quintil más bajo utiliza más la caminata a pie y ésta disminuye a medida que aumentan los ingresos. (PTUMA, 2012)

En resumen, de los datos obtenidos en la encuesta de origen podemos destacar que: (i) hay un predominio del uso del transporte público (que en el caso de Tucumán nos referimos a líneas de colectivos); (ii) que existe un sector considerable que directamente no se moviliza (la encuesta no da razones de ello); (iii) que son las personas en contexto de vulnerabilidad las que mayor cantidad de viajes realizan en transporte público pero también en taxi (sea por provisión de alimentos o cuestiones sociales) dado que al residir en zonas carentes de infraestructura, el transporte público no llega.

Asimismo y a partir del estudio de indicadores de movilidad referenciado por González Albo (2019), pudo detectarse que la red vial y el sistema de transporte son insuficientes para cubrir las necesidades de la población<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> En el SIMeT operan dos grupos de transporte público de pasajeros, las líneas urbanas e interurbanas. Las líneas denominadas urbanas son aquellas que se encuentran bajo el control del



El estudio revela que aunque el servicio de transporte público alcanza el 89,9% de la población, se observa un grave problema de conectividad que se corresponde con las áreas más pobres y con menos cobertura de servicios, tales como electricidad, agua y cloacas. Así, las zonas que mejor cobertura están situadas en el casco céntrico de la ciudad de San Miguel de Tucumán y su extensión inmediata hacia el oeste (Ciudad de Yerba Buena). Asimismo, se observa una marcada tendencia a definir los recorridos del transporte público en base a la rentabilidad empresarial y no a la necesidad social, asimismo, este sistema de transporte tampoco es un sistema integrado y en red<sup>27</sup>. (González Albo, 2019)

Con la encuesta origen se advierte de que hay un sector de la población que tiene limitada su movilidad, pero si además se tienen en cuenta las desigualdades estructurales (como la situación de pobreza) y las desigualdades socio-territoriales (fragmentación socio espacial) la falta de movilidad profundiza ese estado de vulnerabilidad. En efecto, pensar en movilidad implica contemplar todas estas condiciones y planificarla a partir de las complejidades sociales existentes, con un enfoque integral y con la mirada puesta en las personas como sujetos de derechos. En este sentido, las investigadoras González Albo y Czytajlo (2022) realizan un estudio en el que demuestran la interseccionalidad que existe entre la movilidad urbana y las desigualdades socio-territoriales asociadas a ella. Las autoras advierten cómo las desigualdades en la movilidad empeoran las condiciones de las personas que se encuentran en contexto de vulnerabilidad, y que a su vez esto se profundiza mucho más en la movilidad de las mujeres<sup>28</sup>.

---

municipio de San Miguel de Tucumán y en sus trayectos, la mayor parte de ellas atraviesan el centro de la ciudad. Por su parte, las líneas interurbanas operan bajo el control provincial y la mayoría de estas pasan por dos puntos: el centro de la ciudad capital y la terminal de ómnibus. En sus trayectos vinculan San Miguel de Tucumán con los demás municipios y comunas del SIMet. (González Albo y Czytajlo, 2022, p.44). Véase: González-Albo, I., & Czytajlo, N. (2022). Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 35–56. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5232>

<sup>27</sup>La autora González Albo (2019) toma los datos obtenidos de cartografías producto de la consultoría realizada por el equipo del observatorio de fenómenos urbanos y territoriales (OFUT) para el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios/Subsecretaría de Planificación Territorial (PIDT) (2014) en el marco de “Estudios de indicadores de Movilidad”. Ver: González Albo, I. (2019). Movilidad urbana y desigualdad socio-territorial en el sistema metropolitano de Tucumán. Problemas y desafíos para la movilidad equitativa. Ediciones Sobral CE: Sertao Cult.

<sup>28</sup> Las autoras González Albo y Czytajlo (2022) toman el modelo AVEO “Activos - Vulnerabilidad-Estructura de Oportunidades” desarrollado por Rubén Kaztman (1999). El enfoque AVEO ofrece un

Al respecto, las autoras cuando analizan la problemática de la movilidad en SIMet lo hacen contemplando la estructura de oportunidades con la que cuenta un territorio, esto es, el transporte, las oportunidades de empleo, los equipamientos de educación, salud, comercios y recreación; y lo cruzan con los recursos de los hogares y las personas, por lo que las prácticas de movilidad dependen en gran medida de esa interacción entre oportunidades y los activos con los que cuenta una persona, es decir la forma en que usa y se apropia del territorio.<sup>29</sup>

Este enfoque que traen González Alvo y Czytajlo (2022) es interesante, por cuanto demuestran que los activos de las poblaciones más vulnerables, que en su mayoría percibe ingresos mediante planes sociales, es justamente esa condición de bajos ingresos lo que afecta fuertemente sus posibilidades de movilidad.

Lo antes dicho impacta más aún en mujeres conforme lo analizan González Alvo y Czytajlo (2022) puesto que observan una alta vulnerabilidad en la movilidad de las mujeres que no tienen acceso al transporte público y que no poseen vehículos privados para suplir esa falta. En efecto, y si se considera los trabajos de cuidado que realizan las mujeres a la par de las actividades de empleo formal, la falta de accesibilidad y conectividad respecto al transporte público, el tiempo (que no es contemplado) la infraestructura de cuidado instalada en centros urbanos alejados de los barrios vulnerables, la base de activos del hogar (bajo nivel socioeconómico) constituyen desigualdades que se reproducen y que a la vez generan una mayor vulnerabilidad.

---

instrumental analítico que combina dinámicamente los niveles micro (comportamientos en individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social, patrón de desarrollo) para explicar de mejor forma la reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales. (Busso, 2001) La perspectiva interesante que ofrece el enfoque a diferencia de otros anteriores (como el de la pobreza, marginalidad y exclusión) es que no sólo tematiza sobre los pasivos de los sectores pobres e indigentes, sino que introduce el concepto de activo, mostrando que las familias pobres poseen recursos y “que de hecho hacen uso de ellos en forma continua para mejorar su bienestar o para enfrentar situaciones adversas” (R. Kaztman, 1999:3)

<sup>29</sup>Para el estudio las autoras profundizan en el estudio de la oferta de transporte público y la accesibilidad a infraestructuras de cuidado. Realizan cartografías de los recorridos de las líneas y su cobertura, así como las ofertas de servicios en relación con los cuidados, haciendo un cruce con las zonas de mayor vulnerabilidad del espacio del SIMeT. En segundo lugar analizan los activos del hogar a través de dos abordajes, uno macro a través de los datos arrojados con la Encuesta Origen Destino y uno micro con información cualitativa obtenida de entrevistas realizadas en un barrio vulnerable representativo. Véase: González-Alvo, I., & Czytajlo, N. (2022). Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 35–56. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5232>

Este estudio aporta una mirada interseccional sobre la problemática de la movilidad urbana.

Si bien González Alvo y Czytajlo (2022) interpelan sobre la necesidad de una agenda pública que contemple los patrones de género para la planificación urbana, cabe advertir que no solo no se han contemplado patrones de género respecto a la movilidad en las ciudades de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, sino que tampoco se han tenido en cuenta los procesos de expansión territorial, transformación urbana acaecidos, la segregación social como resultado de este proceso, la lógica del mercado inmobiliario, y el mismo fenómeno de metropolización en la que se encuentran insertas estas ciudades.

En efecto, para abordar las realidades de la gestión a la que tienen que dar respuesta los gobiernos locales es importante considerar los procesos de transformación urbana y social ocurridos, las desigualdades socioterritoriales, las estructuras de oportunidad y activos de las personas.

Considerar estos procesos resulta esencial para comprender las decisiones y políticas referidas al transporte y la movilidad en las ciudades (Anapolsky y Pereyra, 2012). Más aún y a partir de lo expuesto sobre los patrones de desigualdad social, cabría agregar que para abordar las realidades de gestión es necesario hacerlo, además, desde el enfoque de la persona como sujeto de derechos.

En este marco, resulta necesario retroceder e indagar cómo se concibe a la movilidad, si es que se la circunscribe sólo al mero servicio de transporte o si se la concibe como un fenómeno atravesado por múltiples variables. Para ello es necesario profundizar sobre su concepto, alcance y dimensiones que permita identificar cómo se gestiona la movilidad en los gobiernos locales de San Miguel de Tucumán.

# **MARCO ANALÍTICO**

## **Estado de la cuestión sobre movilidad urbana: evolución del concepto, dimensiones, cambio de paradigma**

### **Evolución del concepto y dimensiones**

Isunza Vizuet (2017) en “*La movilidad urbana: dimensiones y desafíos*” al analizar la literatura respecto a la movilidad, señala como el tema fue concebido originariamente desde el campo de la ingeniería, para trasladarse de manera gradual a otras disciplinas de las ciencias sociales.<sup>30</sup> Sugiere la idea de un objeto de estudio que atrae la concurrencia transdisciplinaria, es decir, la confluencia de distintos campos del saber. Lo que constituye, según la autora, un campo fértil para fortalecer la movilidad como tema emergente que se desprende cada vez más de la ingeniería del transporte y que es plenamente adoptado por la ciencia social.

En el campo de la sociología, la noción de movilidad relaciona todos los ámbitos de la vida cotidiana plasmados en los hábitos de la movilidad de las personas (prácticas de consumo, laborales, por estudio, culturales, en torno al ocio y el uso de espacios públicos) lo cual implica el uso de la ciudad y la construcción de territorios (Isunza Vizuet, 2017, p.42). A continuación puede observarse áreas científicas desde las que se aborda la movilidad.

---

<sup>30</sup>La autora hace un interesante análisis sobre la producción científica de la temática de la movilidad sobre la que elabora y clasifica los principales autores de las publicaciones y los institutos de investigación, en el que aprecia como el campo de las ciencias sociales destaca notoriamente. Ver: Isunza Vizuet, G. (2017). *La movilidad urbana: dimensiones y desafíos*. Instituto Politécnico Nacional-CIECAS. cap. 1. Ciudad de México

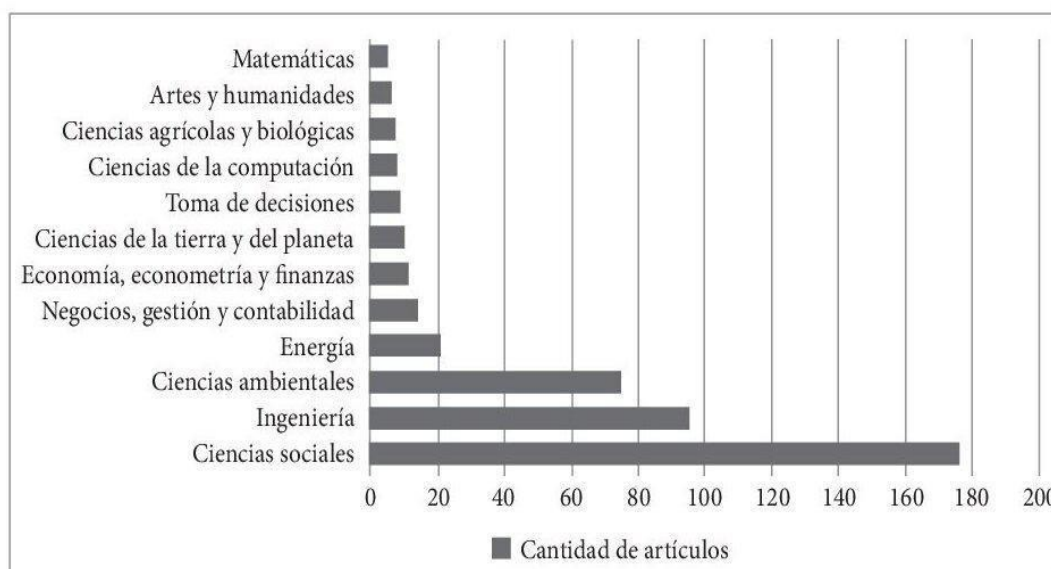


Gráfico 2. Producción científica sobre la movilidad

Fuente: Elaboración de Isunza Vizuet (2017)<sup>31, 32</sup>

Isunza Vizuet (2017) para delimitar el concepto de movilidad, lo analiza desde tres dimensiones: la dimensión urbana; la dimensión socio ambiental; y la gestión de la movilidad urbana.

Respecto a la primera, considera que la movilidad con sus diversas facetas nos remite a un fenómeno que es eminentemente urbano, en el que aparecen elementos claves como el modelo de urbanización, el que a su vez, se encuentra atravesado por las transformaciones espaciales emergentes (cambios en la movilidad urbana y residencial, agentes de producción social del espacio). En este esquema aparece el desarrollo inmobiliario como generador de esquemas de urbanización fragmentada y dispersos<sup>33</sup>. La función de la infraestructura vial y el transporte, los sistemas de organización del transporte, la planeación urbana y el

<sup>31</sup> La autora mediante un gráfico de las áreas científicas base de las publicaciones (1994-2014) representa las diversas disciplinas desde las cuales se aborda el tema de la movilidad urbana: economía, finanzas, negocios, gestión empresarial, agricultura, artes y humanidades, geografía o ciencias de la tierra, energía y matemáticas. (Isunza Vizuet, 2017, p. 22). Ver: Isunza Vizuet, G. (2017). La movilidad urbana: dimensiones y desafíos. Instituto Politécnico Nacional-CIECAS. cap. 1. Ciudad de México.

<sup>32</sup> Nótese cómo el tema ha cobrado relevancia en las ciencias sociales superando el campo de las ingenierías.

<sup>33</sup> Ello puede observarse en el diagnóstico del problema de movilidad en las ciudades bajo estudio, es decir, esquemas de urbanización fragmentados, siendo una de las causales la lógica del mercado inmobiliario.

ordenamiento territorial, etcétera; cobran importancia fundamental en la órbita de esta dimensión.

Una segunda dimensión es la socio-ambiental, la necesidad de enfrentar los problemas ambientales asociados al transporte ha colocado en la agenda de los gobiernos y foros internacionales, la discusión sobre medidas y acuerdos para mitigar sus efectos negativos. Se asocia a un incremento sin precedentes de la contaminación ambiental derivada de la creciente motorización de las ciudades y del predominio de un estilo de vida que plantea una fuerte dependencia del automóvil privado para que las personas puedan desplazarse. (Isunza Vizuet, 2017)

Isunza Vizuet (2017) señala que de la literatura revisada surge un horizonte de producción científico que asocia el tema de la movilidad urbana con el medio ambiente y la búsqueda de ciudades sustentables. De allí que se hable de “movilidad urbana sustentable”, adoptando la noción de Naciones Unidas, como aquella que logra satisfacer las necesidades actuales de movilidad en las ciudades sin comprometer que futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.

Para la autora la movilidad urbana sustentable considera no sólo aspectos económicos implicados en la eficiencia energética y en la reducción del impacto ambiental de las actividades humanas, sino también las prácticas sociales y las conductas en relación con el medio ambiente. En efecto, la problemática ambiental tiene estrecha relación con el esquema de urbanización dispersa que no articula funcionalmente la localización de la vivienda y lugares de trabajo.

Por último Isunza Vizuet (2017) presenta una tercera dimensión, que es la dimensión política: la gestión de la movilidad urbana y que está íntimamente relacionada con los esfuerzos que realizan los gobiernos para enfrentar la problemática implicada en la movilidad urbana y realizar políticas más eficaces:

Los modelos de gestión comprenden una serie de acciones que generalmente son dirigidas por los distintos niveles de gobierno, bajo un marco normativo y arreglos entre los distintos agentes y organismos relacionados directa o

indirectamente con el funcionamiento del transporte, la planeación urbana, el ordenamiento territorial y la conformación de sistemas de información necesarios para una toma de decisiones más certera. (Isunza Vizuet, p.39, 2017).



Gráfico 3. Dimensiones de la movilidad

Para la autora existe una tendencia a modelos de gestión más transversales que consideran necesidades específicas de los grupos sociales (género, personas con capacidades diferentes) y temas como la seguridad vial, la seguridad pública y la distribución del equipamiento urbano necesario para proporcionar diversos servicios (educación, salud, empleo) bajo la perspectiva de procurar espacios locales multifuncionales que reduzcan la necesidad de viajes de larga distancia. Por lo que es en la esfera política donde recae la gran responsabilidad de enfrentar la crisis de movilidad y lograr una gestión eficiente de la movilidad. (Isunza Vizuet, 2017)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Cabe observar que cualquiera sea la dimensión que se tome, dependen de la dimensión referida a la gestión, puesto que, la praxis de cada dimensión exige de decisiones políticas y un modelo de

Por su parte para Avellaneda y Lazo (como se citó en Isunza Vizuet, 2017) la movilidad denota el acceso a la ciudad, a sus territorios, a todo tipo de oportunidades que la ciudad ofrece, incluyendo los vínculos sociales, de tal suerte que trabajar, consumir o relacionarse con los otros implica necesariamente desplazarse.

Avellaneda y Lazo (como se citó en Isunza Vizuet, 2017, p.42) señalan además la estrecha relación de la movilidad con la habitabilidad, porque los desplazamientos suelen originarse y terminar en la vivienda. Consideran que un espacio habitable permite que la vida cotidiana se organice dentro de un espacio de vida polifuncional próximo al hogar.

No obstante a ello, destacan que en la actualidad nos encontramos bajo un modelo de vida en que las diferentes actividades se encuentran dispersas a lo largo de una extensa trama urbana, de manera que la vida cotidiana no se organiza solo en el entorno local sino a lo largo y a lo ancho de un espacio metropolitano<sup>35</sup>.

Casado (2008) por su parte (como se citó en Isunza Vizuet, 2017, p.42) toma en cuenta los desplazamientos cotidianos en torno a un territorio, es decir, aquellos movimientos cotidianos frecuentes de las personas, como ir al trabajo, estudios, compras etcétera. Por lo que introduce la noción de movilidad cotidiana para referirse a las prácticas habituales y reiteradas de desplazamientos de corta duración y distancias vinculadas a distintos fines, desplazamientos al trabajo, al lugar de estudio, las compras, el ocio, las visitas a familiares y a amigos, llevar o recoger a alguien, realizar trámites, acceder a servicios médicos, entre otras.

En este sentido, la movilidad cotidiana no se limita solo a los desplazamientos sino también se relaciona con las facilidades o las dificultades que enfrentan las personas para hacer posibles esos desplazamientos. En efecto, resulta fundamental el papel de los gobiernos locales para atender la creciente demanda de movilidad de los nuevos habitantes (Isunza Vizuet, 2017).

---

gestión que la garantice. No obstante a ello, a los fines de este trabajo se trabajará desde la tercera dimensión, la gestión política de la movilidad urbana.

<sup>35</sup> Nótese (a partir del diagnóstico de este trabajo) como San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, son ejemplos de ciudades que están determinadas por el contexto metropolitano al igual que las otras ciudades que lo componen.



Lo antes dicho explica la evolución del concepto de movilidad y su distinción respecto a la temática del transporte, lo que, como explicaré más adelante presenta diferencias sutiles. De allí que sea un campo que haya ido mutando como objeto de estudio desde las ingenierías a las ciencias sociales, sobre todo si se tiene en cuenta los múltiples tópicos que involucra el concepto de movilidad.

## **Cambio de paradigma, el aporte de la Comisión de Derechos Humanos de México**

La comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en México (CDHDF)<sup>36</sup> en su informe especial sobre el Derecho a la Movilidad, describe el paradigma clásico de la movilidad para luego avanzar hacia un concepto de movilidad como un fenómeno social, ambiental y cultural. La comisión parte del paradigma clásico en la que era equiparada al transporte y en donde las preocupaciones se centraban en el movimiento de vehículos en las vías, en la gestión de flujos, tránsito, etc. Poco se hablaba sobre las necesidades de las personas; se ponía el acento principalmente en el descongestionamiento de los flujos, la velocidad, y la capacidad y amplitud de los vehículos. (CDHDF, 2013)<sup>37</sup>

En el marco del paradigma clásico, el transporte se identifica mediante la combinación de tres factores: el incremento de la velocidad (ganancia de tiempo), el alcance (kilometraje) y el despacho (el número de pasajeros transportados por hora, día o año). Esto ha llevado a pensar que la movilidad podía ser expresada en términos de viajes-persona-día; es decir, como una relación limitada de oferta-demanda abordada mecánicamente por la cantidad de infraestructura y medios de

---

<sup>36</sup>La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México. La CDHCM es la institución encargada de conocer sobre quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la Ciudad de México. Entre las funciones que tiene se encuentran las de elaborar informes sobre el estudio, la enseñanza y la divulgación sobre los Derechos Humanos. Ver: <https://cdhcm.org.mx/presentacion-2/>

<sup>37</sup>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013). Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-movilidad.pdf>

transporte, en relación con el número de desplazamientos realizados por persona. (CDHCM, 2013, p 19)

En efecto, en la noción de transporte quedaba implícita la relación de transportista-transportado (quedando este último como en una postura más pasiva). Bajo este enfoque, las personas eran reducidas a un conjunto de partículas consideradas homogéneas sin tomar en cuenta su condición, género, edad, etcétera. (CDHCM, 2013, p 19)

Según la CDHCM (2013) los teóricos del transporte y urbanismos ponían el foco en el movimiento y en los conceptos de desplazamiento o viaje como un medio para ir de un punto a otro, sin tomar en cuenta otras variables cualitativas que permitieran explorar las dimensiones sociales, culturales, económicas, psicológicas y hasta antropológicas de la movilidad en una sociedad.

Jirón (como se citó en CDHCM, 2013) señala que el nuevo paradigma de movilidad consiste en reivindicar y valorizar el carácter activo de las personas y de la sociedad en su conjunto como entes móviles. Considera, a partir de este enfoque, que la movilidad puede ser analizada desde tres aspectos: el de los usos y valores, el de los instrumentos y medios, y el de los actores.

Respecto a los usos y valores, explica, que poner la mirada ahí ya supera la definición tradicional de desplazamiento entre un punto de origen y destino. Lo que conlleva a que esta adquiera un valor intrínseco en sus dimensiones sociales, culturales y hasta afectivas, en la medida en que se relaciona directamente con la satisfacción de necesidades y la creación de relaciones, oportunidades, encuentros y sinergias, y no sólo como un pasaje de distancias. Por lo que la movilidad será medida en base a la generación y el desahogo de necesidades de las personas.

Amar (como se citó en CDHCM, 2013) plantea que la transición del análisis de transporte a movilidad implica un cambio de percepción al insistir que las personas tienen una vida móvil útil y que el principal objetivo de los medios de transporte no sólo es la automatización de procesos sino también el empoderamiento de las personas. Incluso, los lugares y aspectos periféricos del transporte como

estaciones, paradas, vías, accesibilidad, etcétera, se suman y se convierten en nuevos elementos de estudio<sup>38</sup>.

Para Miralles-Guasch y Cebollada (como se citó en CDHCM, 2013) sostienen que se requiere un cambio de perspectiva que ponga el foco en las personas y en el conocimiento sobre sus dinámicas sociales.

Hasta acá se advierte una evolución del concepto de movilidad que explica ese cambio de paradigma. Es decir, al ponerse el foco en las personas (y no solo en los medios de transporte) se erige y se conceptualiza como un fenómeno social, ambiental y cultural, por lo que su estudio no se va circunscribir (como originalmente se hacía) solo al transporte, sino que se tendrá en cuenta las múltiples variables que la inciden y que además pueden condicionar, limitar o potenciar.

Respecto a la movilidad como fenómeno social, la Comisión señala que diversas investigaciones demuestran cómo las prácticas cotidianas son de naturaleza híbrida. La diversidad de personas como ser mujeres, niñas/os y personas adultas mayores tienen su universo propio de movilidad que las tradicionalmente concebidas (del hogar al trabajo) ello como práctica social y sumado a la posibilidad de poder hacerlo en un determinado territorio, condiciona el estilo de vida de una determinada comunidad. (CDHCM, 2013, p 20)

Ascher (como se citó en CDHCM, 2013) exige que la movilidad sea pensada como un fenómeno de naturaleza compleja, por cuanto, las condiciones sociales de cada persona impactan de manera directa en la generación de diversas pautas de movilidad; desde sus características individuales hasta su pertenencia a un colectivo social y la estructura familiar y económica, las cuales incluso pueden llevar a constituir patrones de pobreza:

“Por ejemplo, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades para realizar movimientos que les permitan

---

<sup>38</sup> Un ejemplo de política pública que consideró los espacios públicos y los corredores de transporte para asegurar no solo la accesibilidad al transporte sino una movilidad más segura y conectada, fue el caso de la ciudad de Córdoba. Un caso de estudio relevante para vislumbrar el carácter potenciador de la innovación de las políticas de movilidad urbana. Véase: Picón Güell, R y Wild, N (2020). La Innovación en políticas de Movilidad Urbana: El Caso De La Empresa Estatal TAMSE en el período 2020-2021. *Sociales Investiga*, no. 10 (diciembre 29, 2021). <https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/350>.

construir espacios, acceder a lugares o incluso satisfacer necesidades básicas. Para algunas, “el milhojas de redes puede estar completamente aplastado: sus campos económicos, familiares, locales se superponen y la posibilidad de desplazamiento en una serie de campos se ve afectada” (Ascher, 2004, p 20)<sup>3940</sup>

Lo anterior lleva a establecer que, las desigualdades estructurales o los recursos con lo que cuentan las personas o ciertos sectores sociales puede condicionar la movilidad y con ella el acceso a otros derechos, en este sentido, la condición de vulnerabilidad (sea por cualquier condición social como la pobreza, la brecha de género, etcétera) puede verse profundizada por la ausencia de movilidad.

En consecuencia, quienes no pueden movilizarse por razones estructurales (económicas, sociales, de infraestructura, de accesibilidad) impacta directamente en su calidad de vida. Por lo que la inequidad, la segregación y exclusión social son temas que cobran relevancia para acceder a una red de comunidad a la que pertenecen. (CDHCM, 2013)

Por otro lado, la movilidad constituye un fenómeno de tipo cultural, pues va más allá de los aspectos cuantificables y medibles para observar una gran variedad de prácticas relacionadas con ella en todo el mundo. Conceptos como cultura vial, cultura peatonal y cultura del automóvil reflejan esta característica del fenómeno y será diferente según la ciudad en la que se resida. (CDHCM, 2013)

Otras de las dimensiones más estudiadas al hablar de movilidad es la referida al medio ambiente, en un contexto donde el crecimiento del transporte resulta cada vez menos sustentable<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup>François Ascher, op. cit., p. 20

<sup>40</sup> Es precisamente lo que evidenciaron las autoras González Alvo y Czytajlo (2022) respecto a los patrones de género y movilidad de cuidado en barrios vulnerables del SIMET. Véase: González-Alvo, I., & Czytajlo, N. (2022). Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 35–56. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5232>

<sup>41</sup> Ver: Jiménez Herrero, L. Transporte y movilidad, claves para la sostenibilidad. Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). [https://fgcsic.es/lychnos/es\\_es/articulos/transporte\\_movilidad\\_claves\\_para\\_la\\_sostenibilidad](https://fgcsic.es/lychnos/es_es/articulos/transporte_movilidad_claves_para_la_sostenibilidad)

La CDHCM, 2013 señala que si bien los servicios de transporte impactan positivamente en la calidad de vida de las personas, la manera en que estas se mueven también puede acarrear costos negativos ambientales. Considera que incorporar la perspectiva ambiental a la movilidad implica adoptar nuevos indicadores de análisis (como la emisión de gases contaminantes, el uso de fuentes energéticas, los decibeles que se producen durante el desplazamiento, el uso de suelo y la fragmentación del territorio causada por las infraestructuras de transporte).

A partir de las dimensiones señaladas, se puede inferir que su campo de estudio es mucho más amplio que el originalmente establecido por el paradigma clásico y que analizarla desde cada área o desde este nuevo enfoque (social, cultural y ambiental) implica considerar los múltiples indicadores y disciplinas que la atraviesan y que son necesarias contemplar para un estudio acabado.

Igualmente, el paradigma de la movilidad también es analizado *desde el ámbito del desarrollo urbano*, desde la urbe, como lugar donde las transformaciones urbanas suceden. En este sentido, el espacio y los modos de interacción en una ciudad cobran relevancia. Como bien señala Chavoya, 2009 (como se citó en CDHCM, p.24, 2013) este fenómeno se vuelve complejo en la medida que las comunidades van creciendo paulatinamente hasta convertirse en grandes aglomeraciones o ciudades cuya estructura se compone de elementos como la vivienda, la industria, el comercio, las oficinas, los servicios, la vialidad y el equipamiento característico de estas.

Un rasgo propio de las ciudades está dado por su dinamismo, por lo que los desplazamientos se encuentran directamente vinculados con las posibilidades de interrelación social y con la distribución territorial de las actividades económicas que permitan a las personas satisfacer sus necesidades. (CDHCM, 2013). Por lo que, otro elemento que cobra relevancia en esa interrelación que tienen las personas, es el espacio público.

Al concebir que el transporte no es el único que plantea la posibilidad de movimiento, sino también lo hacen, las calles, plazas, y todo aquel lugar que posibilita un lugar de encuentro e interacción social, el espacio público también

cobra relevancia como elemento de la movilidad y requiere sea medido a través de su mayor o menor accesibilidad. (CDHCM, 2013)

A partir de lo expuesto y en un sentido semejante, Isunza Vizuet (2017) sostiene la concurrencia de múltiples disciplinas para el abordaje del tema movilidad como objeto de estudio. Para la autora al igual que para la CDHCM (2013) ya no es un tema exclusivo de los ingenieros en transporte sino que se erige como un objeto de estudio propio del urbanismo, del desarrollo local, de la geografía, de las ciencias ambientales, planeación territorial, la gestión de las políticas, entre otras. De lo expuesto se puede inferir que no existe contraposición entre el paradigma clásico y el nuevo, sino que denota una evolución conceptual que refleja las transformaciones sociales imperantes y la mirada puesta en las personas como sujetos de derechos.

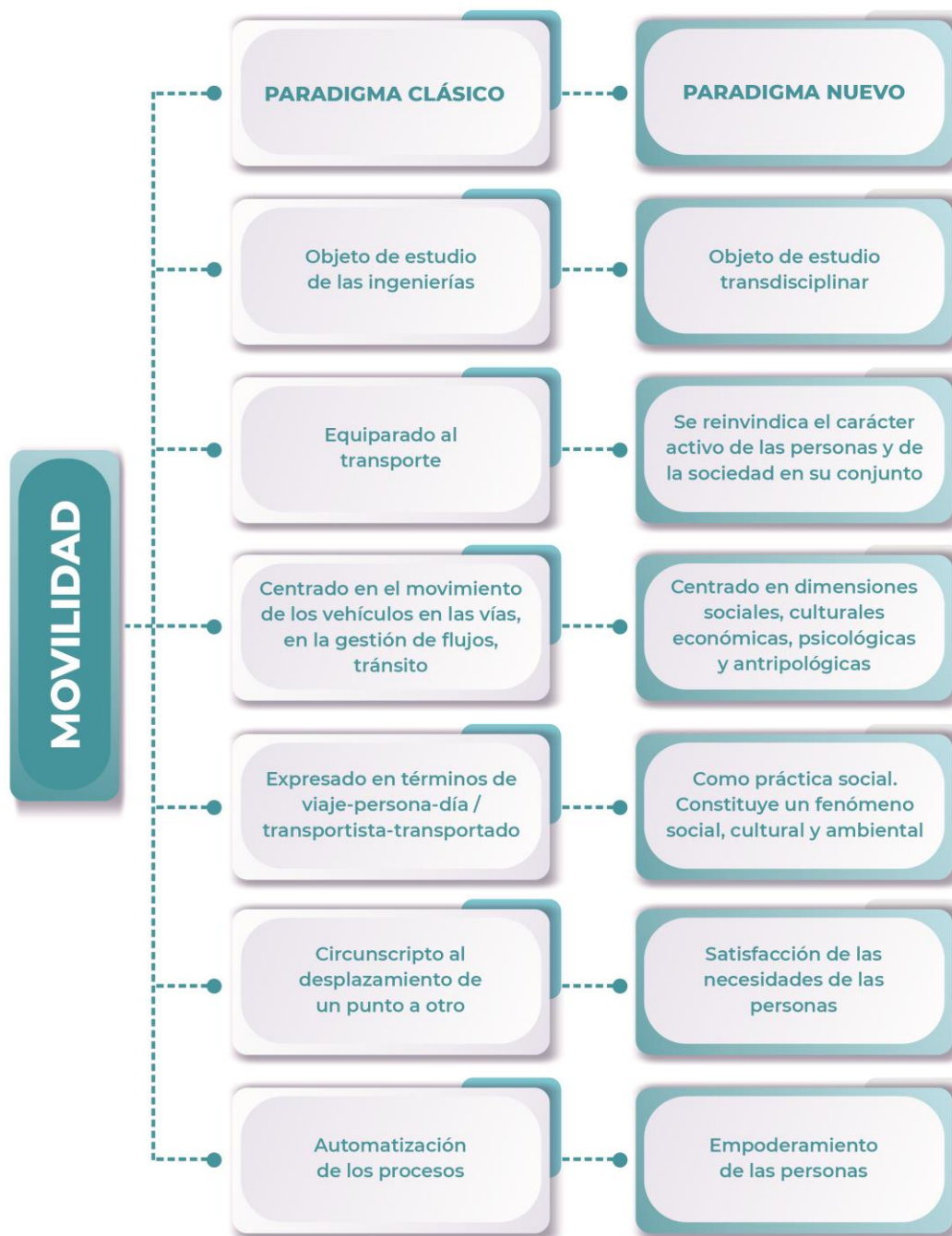


Gráfico 4. Paradigma clásico y paradigma nuevo<sup>42</sup>

<sup>42</sup>El esquema sintetiza las conceptualizaciones en torno a la movilidad, dejando en claro el avance hacia un nuevo enfoque que coloca a las personas en el centro.

## Del transporte a la movilidad

Gutiérrez (2013) considera la necesidad sobre una redefinición de lo que implica transporte y movilidad, considera que parte de la literatura hace un uso poco diferenciado de estos términos. Para la autora existe un cambio de paradigma que muestra una transición hacia enfoques más amplios y con énfasis en las personas más que en los medios de transporte, consigna un cambio en el pensamiento, del transporte a la movilidad. Es decir, la movilidad no aparece solo como una forma de desplazarse sino que se la concibe desde un enfoque más social.

La nueva literatura va a recrear el concepto de movilidad y enfatizar en lo cultural y subjetivo y distinguir entre transporte y movilidad. Si bien considera que hay una íntima relación entre los conceptos, la distinción que toma apunta a entender la movilidad como una performance en el territorio, y al transporte como el medio o vector que realiza el desplazamiento.

Gutiérrez (2013) distingue cómo la movilidad urbana, como performance en el territorio, remite a un concepto de espacio social, a uno efectivamente producido y organizado por una sociedad concreta en una situación determinada en tiempo y lugar. Esta definición hace hincapié en dos elementos:

- que una práctica implica la reiteración frecuente de comportamientos.
- que una práctica social implica comportamientos grupales que definen un patrón, pauta o modelo, conforme a las condiciones medias de un contexto social, espacial y temporal determinado.

De esta manera se comienza a balizar un campo de conocimiento para la movilidad urbana que incumbe por un lado, el estudio del desplazamiento territorial como geografía de lugares de origen y destino de viaje (convencional del transporte) y como práctica social. Esta última involucra:

- Las prácticas sociales de desplazamiento de la movilidad cotidiana, de la movilidad residencial y de la profesional.
- Las prácticas sociales de desplazamiento de las personas y sus bienes.



- Las prácticas sociales de desplazamiento de las personas físicas y jurídicas (empresas, organizaciones etc.)

Por otro lado la autora distingue y analiza la unidad de estudio de este campo de conocimiento, y asume que la unidad de estudio del desplazamiento de bienes y personas en el territorio, es el viaje.

En efecto, movilidad y transporte no son lo mismo sino que comparten un objeto de estudio: el desplazamiento territorial de las personas y sus bienes en un contexto social, espacio-temporalmente determinado. Si bien comparten la unidad de estudio (el viaje) no analizan el mismo universo de viajes.

El pensamiento en movilidad se enfoca en la práctica social de viaje que expresa y contiene aspectos subjetivos y objetivos, materiales e inmateriales, materializables y materializados. Por lo que su universo de estudio remite a los viajes realizados, los realizables y los concebidos. En cambio, el pensamiento en transporte se enfoca en el medio de desplazamiento que concreta o realiza la movilidad. Por lo que, su universo de estudio remite a los viajes realizados.

Para la autora distinguir estos universos permite emerger una visión subjetiva del territorio y el transporte, porque hace posible mirar a través de ellos lo que el viajero hace y no hace, lo que puede y lo que conoce, lo que elige y prefiere. Lo que implica que la mirada recae sobre el viaje realizado como manifestación de los desplazamientos hechos con lo que hay disponible (con las redes y servicios de transporte disponible, con la organización y uso de los suelos disponibles, etcétera).

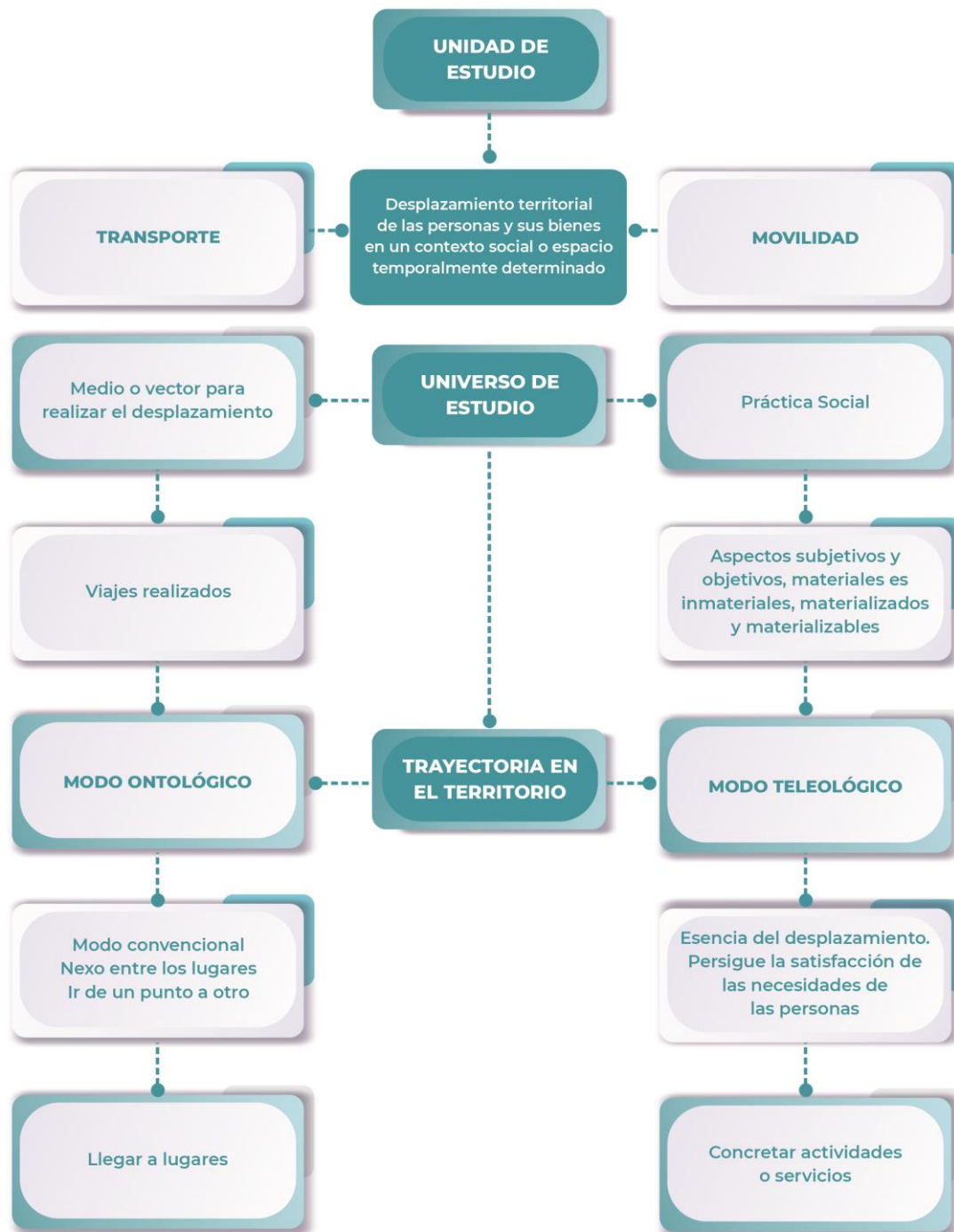


Gráfico 5. Distinción entre transporte y movilidad

<sup>43</sup>Cuadro de elaboración propia a partir de la diferenciación de transporte y movilidad desarrollada por Gutiérrez (2013). Ver: Gutiérrez, A. (2013) ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir

Gutiérrez (2013) señala que las prácticas sociales de desplazamiento expresan el uso del territorio y hacen a la manera en que se lo apropia. Funcionan bajo condiciones, y estas involucran tanto aspectos del transporte, como de las actividades o servicios que el viaje tiene como fin, también aspectos personales. Puntualiza, que la práctica social del viaje es un terreno de disputas, entre aspectos personales, del transporte y de la actividad o servicio fin, de lo cual resulta la realización de un viaje (y la no realización de otros).

En consecuencia, siguiendo a Gutiérrez, la movilidad varía conforme a condiciones objetivas que involucran la cantidad y distribución en el territorio de la infraestructura y los servicios de transporte, y también los servicios de salud, educación, del empleo, etcétera. Las condiciones en las que estos se ofrecen inciden en la movilidad, al igual que lo hacen las condiciones del transporte. Asimismo, la movilidad varía conforme la distribución en el territorio de la calidad de los servicios. Como se presta una actividad o servicio incide en la práctica de viaje, sean estos de transporte o de la actividad o servicio fin del viaje.

Gutiérrez (2013) explica que si bien parece una distinción sutil, que aquel que implica observar la inexistencia de servicios de infraestructura en el territorio, es relevante, atento a que considera que incluso con un mismo servicio de transporte, la movilidad de un grupo social varía conforme la calidad del servicio de salud, de educación, empleo.

Las prácticas sociales de desplazamientos expresan requerimientos y capacidades diferentes que trascienden la dirección de los viajes (en función de la localización de orígenes y destinos) y la oferta del transporte (individual o colectivo, redes o servicios) por lo que sostiene que el pasaje de la movilidad concebida a la realizada está mediada por la conjugación de deseos, necesidades, capacidades y esfuerzos de viaje (Gutiérrez, 2013).

---

las definiciones básicas del campo del transporte. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol.21, núm. 2, 61-74

En consecuencia, para la autora la unidad de estudio o viaje puede ser definida desde distintos modos: un modo ontológico y teleológico. El primero es el modo convencional y prevaleciente en los distintos abordajes del transporte y la movilidad urbana actual, esto es, una definición especialista como “nexo entre lugares” (ir de un punto a otro); la segunda noción implica concebir la esencia del desplazamiento, esto es, persigue la satisfacción de necesidades o deseos de las personas. Si bien en ambos casos el viaje describe una trayectoria en el territorio, una trayectoria entre lugares, en el segundo caso (el modo teleológico) se captura un itinerario distinto, el itinerario que involucra realizar una actividad individual, grafica redes en el territorio: redes de viajes y lugares.

Este cambio de paradigma respecto a la movilidad postula que satisfacer las necesidades o deseos de la vida cotidiana implica concretar actividades o servicios, no solo llegar a lugares. Y concretar actividades o servicios no necesariamente implica un viaje lineal entre un origen y destino sino que implica redes de viajes que pueden involucrar más de un lugar, más de un viaje, viajes distribuidos en distintos momentos y días, viajes reiterados, infructuosos, encadenados. Una cadena unida por el sentido funcional de concreción de la actividad o servicio.

A partir de ello, Gutiérrez (2013) plantea que el desafío de la movilidad urbana y el transporte en la ciudad de la globalización son un desafío técnico y locacional, pero que no se agota solo en eso. Postula que diseñar opciones para la gestión del transporte urbano por fuera de los modelos convencionales, requiere ir hacia una definición de la movilidad más efectiva, y a la vez, más humana.

En un sentido semejante a lo señalado por Gutiérrez (2013), la nueva agenda urbana 2016<sup>44</sup> estableció como parte de los objetivos lograr ciudades y asentamientos humanos donde los habitantes gocen de igualdad de derechos y

---

<sup>44</sup> La Nueva Agenda Urbana (NAU) es un documento resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HIII) que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador. Este documento, el cual pretende servir como guía para la planificación y el desarrollo urbano en las próximas dos décadas, plantea con preocupación: “La población urbana mundial se duplicará para 2050 (...) ello acarrea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes, seguridad, ambiente, entre otros.” Ver. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/nueva-agenda-urbana/>

oportunidades, parte de esos derechos es la movilidad urbana, sostenible, segura y accesible para todos. Esto implica que un sistema de movildades debe responder y adaptarse a una sociedad diversificada que requiere desplazamientos multimodales complejos, por lo que, es fundamental que el sistema de movilidad sea sustentable y que garantice la accesibilidad de las personas al territorio:

“Los residentes de las ciudades están conectados al empleo, los recursos y la educación a través de las redes de transporte. El transporte y la movilidad son temas importantes de la Nueva Agenda Urbana, especialmente porque facilitan las conexiones entre las zonas urbanas y rurales y permiten una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos”. (ONU-Hábitat, 2020, p.92)<sup>45</sup>

De lo señalado por los diversos autores puede inferirse la importancia del derecho a movilidad y su incidencia en las ciudades y en la vida de las personas. Asimismo, es posible afirmar (como ya lo venimos señalando desde la literatura) que la movilidad no se agota en el mero desplazamiento que tiene una persona de un punto a otro - como trayecto espacial- sino que abarca un sentido subjetivo, como el acceso efectivo a bienes y servicios, a un sistema en red conectado, a un sistema de transporte eficiente que le permita a las personas participar de la vida de la ciudad.

En efecto y como puede observarse, la movilidad se presenta como un fenómeno multidimensional, lo que implica que su abordaje requiera de políticas que tengan en cuenta todas estas dimensiones (visión) y por otro lado exige que las prácticas de gestión de los gobiernos locales, sean con el suficiente grado de articulación y coordinación.

---

<sup>45</sup>Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) 2020. *La nueva agenda urbana*. Centro Urbano. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

## La movilidad como un fenómeno multidimensional

A partir de las dimensiones analizadas, tanto del informe de la Comisión como de Isunza Vizuet (2017) y Gutiérrez (2013), puede observarse que existe coincidencia en la literatura respecto a las dimensiones que involucra el concepto de movilidad, igualmente queda claro que las nuevas conceptualizaciones que se esbozan dejan atrás el viejo paradigma de movilidad para avanzar en nociones superadoras que van a poner el foco en las personas y concebirla como una práctica social<sup>46</sup>.

Sin embargo, definir a la movilidad se trata de una tarea difícil porque aun cuando se la concibe como un fenómeno social, cultural y ambiental o desde el desarrollo urbano, sus campos de aplicación son vastos. De hecho, cuando se la analiza desde cada dimensión, podemos reconocer que la movilidad o el derecho a la movilidad es factible en la medida que se tiene en cuenta cada una de estas dimensiones, que a su vez, están interrelacionadas.

Asimismo, pensar en movilidad requiere hacerlo no solo considerando aquellas condiciones que hacen al funcionamiento de una ciudad, como ser: medios de transporte disponibles, espacios públicos, red de servicios y conexión, infraestructuras, ordenamiento territorial etcétera, sino que además requiere considerar las particularidades o condiciones sociales de las personas (rango etario, género, ingresos económicos) que de no contemplarse limitan su movilidad. Este viraje y cambio de foco que pone la mirada en las personas, interpela a las gestiones políticas locales y exige una nueva visión de gobernanza con políticas no segmentadas.

En consecuencia, *“la movilidad es un concepto flexible y multidimensional”* (Isunza Vizuet, 2017) que cobra relevancia en el ámbito de los gobiernos locales. De acuerdo a la UNESCO (2016)<sup>47</sup> las ciudades aparecen como protagonistas en la sociedad mundial del siglo XXI, como espacios en los que las personas se

---

<sup>46</sup> Los estudios urbanos recientes han pasado de considerar la movilidad como desplazamiento a considerarla como una práctica social que permite el acceso a los lugares de trabajo, de educación, de atención a la salud, de ocio y recreación, de vida social, de compras, etc. (Isunza, 2017, p.42). Ver: Isunza Vizuet, G. (2017). La movilidad urbana: dimensiones y desafíos. Instituto Politécnico Nacional-CIECAS. Ciudad de México.

<sup>47</sup>UNESCO. (2016). Informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible. París.

encuentran, interactúan y desarrollan proyectos y estrategias. Por primera vez en la historia, la humanidad es predominantemente una especie urbana. Las ciudades están afirmando cada vez más su importancia en el escenario político, económico y cultural internacional.

En efecto, muy difícilmente podría sostenerse que la movilidad de una determinada ciudad se encuentra satisfecha si es que, por ejemplo, las personas tienen acceso al transporte público de pasajeros pero la ciudad posee una deficiente conexión entre sus puntos estratégicos que la limitan, puesto que aun teniendo acceso al transporte las personas no podrán satisfacer sus necesidades; o en el mismo sentido, no exista una cultura de medios alternativos de movilización (caminata, uso de bicicleta) que ponga en valor los espacios públicos que permita a las personas realizar sus actividades, acceder a oportunidades y disfrutar de la ciudad, sin temor a estar expuestos a situaciones de inseguridad. Todo ello conlleva a considerar múltiples variables como la salud, la educación, la seguridad, la brecha de género, entre otros, que requieren necesariamente de una coordinación y visión común desde la gestión política.

A los fines de este trabajo tomaremos la definición dada por Isunza Vizuet (2017) y su mirada concreta sobre la gestión política como una dimensión a tener en cuenta. De acuerdo con la autora, la movilidad es una práctica cotidiana relacionada estrechamente con la construcción social del territorio y con las múltiples facetas de la vida cotidiana. Se refiere también a un conjunto de relaciones que se suscitan en el proceso de habitar, con la accesibilidad, con los derechos sociales y los procesos de diferenciación socio espacial, así como los procesos de planeación y gestión del transporte, los servicios públicos y la gestión urbana. (Isunza Vizuet, 2017, p.44)

En este sentido, la gobernanza y gestión de los gobiernos locales es fundamental para la promoción de ciudades inclusivas, accesibles y generadoras de oportunidades a partir de la movilidad.

Cabe mencionar que si bien la movilidad es analizada desde múltiples dimensiones por gran parte de la literatura (social, ambiental, cultural, desarrollo urbano) la dimensión referida a la gestión política local cobra relevancia. A partir del análisis desarrollado podemos señalar que se trata de un concepto transversal y que la

movilidad sólo puede abordarse en la medida que exista un diseño de gestión con un enfoque intersectorial que articule las distintas áreas de gobierno, garantizando un proceso de gobernanza integrado bajo los lentes de la movilidad.

Lo antes dicho implica que la movilidad se manifiesta como una noción transversal y que exige que su abordaje sea contemplado desde cada área de gobierno al momento de establecer las políticas y procesos de gestión. Por lo que, ya no se trata de un tema de competencia de un área determinada de gobierno (como originalmente eran las referidas al transporte) sino que requiere ser pensada desde cada acción política: desde el ámbito de la planificación de una política hasta la evaluación de su impacto.

Existen experiencias locales que a partir de una redefinición de la movilidad pudieron avanzar en un tratamiento integral y transversal de la problemática, poniendo en el centro a las personas y articulando con diversos actores y sectores para la gestión de la problemática con resultados positivos para la ciudadanía. En este marco, considero necesario traer a colación estos modelos paradigmáticos de gestión, puesto que pueden inspirar posibles abordajes para las ciudades objeto de estudio en este trabajo.

Propongo considerar dos casos puntuales: a) El primero es el de la ciudad de Córdoba que es el caso de la empresa estatal TAMSE; y el b) el caso de la Región de Rosario y el Plan Integral de Movilidad.

## **Empresa estatal TAMSE, una política de innovación**

El primer caso responde a la empresa estatal TAMSE de la ciudad de Córdoba como el reflejo de la innovación en políticas de movilidad urbana.

Picón Güellel y Wild (2020) refieren a un diagnóstico sobre la problemática de la movilidad semejante al planteado en este trabajo. Identifican que la ciudad de Córdoba (en sintonía con la organización territorialidad de algunas ciudades propias de la región latinoamericana) se caracterizó por un modelo de crecimiento



difuso<sup>48</sup>. Produciendo problemas significativos de alcance, eficacia, y eficiencia en la prestación de servicios como la segregación residencial.

En efecto, debido a criterios de eficiencia y de operación, el recorrido del servicio de transporte público masivo se configuraba mayormente en el radio centro, alcanzando de manera desigual a las periferias. Ello implicaba la existencia de diversas áreas no servidas y no cubiertas en esas zonas.

Otros de los problemas identificados fue el protagonismo del automóvil como modelador de la ciudad, lo que acarrea problemas respecto a la sustentabilidad medioambiental (contaminación ecológica, auditiva y visual), la seguridad (congestión e incremento de los índices de accidentalidad) y la inclusión social (desigualdad entre estratos sociales) (Picón Güellel y Wild, 2020), asimismo señalan como un sector predominante de la población utilizaba medios individuales motorizados mientras que un porcentaje menor utiliza el transporte público

A partir de estas aproximaciones, semejantes a las ciudades de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán, Picón Güellel y Wild (2020) manifiestan que se planteaba la necesidad de una intervención estatal mediante otras estrategias innovadoras que pondere la sustentabilidad, la seguridad y la inclusión social de los sistemas de transporte. Para ello señalan como prioritario el fortalecimiento de la capacidad estatal de la municipalidad de Córdoba, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los pliegos licitatorios de los servicios de transporte por parte de las empresas privadas prestatarias.

A partir de ese contexto, se erige un nuevo paradigma de la gestión del transporte a partir de la empresa estatal TAMSE (Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado)<sup>49</sup>. Desde el año 2020 en el marco del cambio de gestión municipal, de la pandemia COVID -2019 y de la crisis nacional de los sistemas de transporte,

---

<sup>48</sup> Este tipo de modelo tiene como principal consecuencia el crecimiento hacia las afueras de la ciudad con bajos niveles de densidad urbana. (Picón Güellel y Wild, 2020). Ver: Picón Güell, R y Wild, N (2020). La Innovación en políticas de Movilidad Urbana: El Caso De La Empresa Estatal TAMSE en el período 2020-2021. *Sociales Investiga*, no. 10 (diciembre 29, 2021). <https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/350>

<sup>49</sup> La empresa TAMSE surge en el año 2002 como una empresa de la municipalidad de Córdoba hasta el año 2014, momento en que el intendente de este momento reduce su presencia en el sistema argumentando el déficit presupuestario que significaba la empresa para el municipio. (Picón Güellel y Wild, 2020).

producto de la desproporción de los presupuestos girados por el estado nacional a los municipios en materia de transporte público, TAMSE experimentó una reconversión de su rol dentro del sistema de transporte público y en la política del municipio en general (Picón Güellel y Wild, 2020).

Ello implicó que ante la caída de la demanda de los desplazamientos y la crisis manifiesta de las empresas privadas prestatarias del servicio de transporte masivo automotor, TAMSE extendiera sus servicios de trolebuses hacia las periferias de la ciudad, con el criterio de garantizar los desplazamientos de los sectores populares, como también de garantizar los desplazamientos de las personas denominadas “servicios esenciales” durante el aislamiento social obligatorio (Picón Güellel, R. y Wild, N., 2020).

Posteriormente y a mediados de octubre del 2020 se registró un avance importante para la empresa por la implementación de un nuevo sistema de monitoreo, virtuoso en cuanto a su precisión para relevar datos geo- referenciados en tiempo real, con múltiples servicios relacionados al cálculo del índice de pasajeros por kilómetros, cámara de seguridad online, botón antipánico, entre otras. Un elemento importante en esta implementación fue el sistema de monitoreo homologado por el sistema único de boleto electrónico (SUBE) que permitió en el mediano plazo la utilización de las tarjetas magnéticas SUBE con resultados positivos en cuanto a la seguridad informática y a la compensación económica de la empresa (Picón Güellel y Wild, 2020).

Conforme lo especifican Picón Güellel y Wild (2020), este servicio fue acompañado de otras acciones como cuadrillas de bacheo y luminarias de TAMSE con el propósito de acondicionar los corredores transitados por las unidades de la empresa y contribuir con un servicio que beneficie a toda la ciudadanía. La División Luminarias, a su vez, también tuvo a su cargo la reparación de tableros eléctricos e instalaciones eléctricas subterráneas.

Posteriormente y en el contexto descripto surgió un programa de padrinazgos de plazas y espacios verdes colindantes a los corredores de TAMSE, con un importante impacto en materia de movilidad y accesibilidad, al revalorizar y configurar espacios públicos seguros y confortables para los usuarios de transporte público y la ciudadanía en general.

Igualmente en materia de adaptabilidad, las unidades TAMSE registraron el mayor cumplimiento de normativa sobre rampas adaptadas para personas con discapacidad motriz.

Esta política a su vez siguió avanzando con la inauguración de la primera parada con señalética braille para personas con discapacidad visual, siendo un aporte importante en cuanto a la experiencia de movilidad de estas personas (Picón Güellel y Wild, 2020).

Por otra parte consolidaron un esquema de articulación público - privada con una empresa de Córdoba llamada Ualabee, líder en movilidad inteligente en Latinoamérica, mediante ese vínculo se entrelazaron datos claves en torno a la frecuencia de los trolebuses, el estado de las paradas, la situación del tráfico y la información relevante de los usuarios del servicio.

Los autores señalan cómo el cambio de paradigma de gestión social de las nuevas autoridades de la administración municipal y de la empresa estatal, cristalizó modificaciones normativas y la implementación de políticas innovadoras de movilidad.

En consecuencia, si bien la política desarrollada del municipio respondió en su inicio a la gestión del transporte en zonas excluidas, avanzó rápidamente hacia una mirada más integral contemplando otras dimensiones (por ejemplo: acondicionamiento de espacios públicos) que se aproximan más al derecho a la movilidad como práctica social, lo que requirió necesariamente para ello de una articulación institucional entre las diferentes sectores del municipio, a la vez, de la articulación con otros actores del ámbito privado.

## **Rosario y el plan integral de movilidad**

En la región de Rosario tras la crisis del 2001 se pusieron en marcha diferentes instituciones ligadas al transporte y a la movilidad, como ser: la Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano y la Movilidad (SEMTUR); el Ente de Transporte Urbano de Rosario y luego el Ente de Movilidad de Rosario que desarrolló el Plan Integral de Movilidad de Rosario. En el marco de estas dos

últimas se plantea la redefinición de la gestión y la planificación del transporte local. (Gutiérrez y Rearte, 2012)

Alvarado y Monge (2012) analizaron cómo fue esa evolución y cómo se gestionaron las políticas respecto a la movilidad en Rosario. Destacan que Rosario se constituyó como un centro de un amplio conjunto de comunas y municipios con múltiples interdependencias que se distribuyen en una vasta extensión metropolitana, constituyéndose un centro de flujos y servicios. Este territorio metropolitano, se caracterizó a su vez, por las transformaciones urbano-territoriales que reconfiguran el sistema de desplazamientos de pasajeros y cargas. En efecto, muchos de esos cambios estructurales derivaron de la conformación de las grandes infraestructuras económicas de la región<sup>50</sup>.

En este contexto y a partir del reconocimiento de las deficiencias del sistema, surge la necesidad de contar con un estudio integral del sistema de transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Rosario y su zona de influencia. Se convoca así a una licitación internacional para este estudio, adjudicándose a la consultora SYSTRA – ATEC (Alvarado y Monge, 2012).

Sin embargo, ante la situación crítica del país en los años 2001 – 2002, el Gobierno Municipal debió revocar la autorización otorgada a algunas empresas debido a los reiterados incumplimientos en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Posteriormente y para restablecer el servicio, la gestión municipal concibió en el año 2002 la Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario (SEMTUR), haciéndose cargo de la prestación de algunos de estos servicios deficitarios. (Alvarado y Monge, 2012)

En 2003 el municipio avanzó en la constitución del Ente del Transporte de Rosario (hoy, Ente de la Movilidad, EMR) como organismo autárquico y descentralizado. Este organismo tenía una tarea estratégica de redefinir las políticas de movilidad con proyectos innovadores, a su vez, estaba integrado por

---

<sup>50</sup> Alvarado y Monge (2012) señalan que a fines de los 90 el transporte público rosarino, contaba con un funcionamiento complejo pensado más como una mera sumatoria de partes: superposiciones de recorridos; concesiones precarias, con una flota en malas condiciones que implicaba una pérdida sostenida de viajes; ineficacia distributiva y más de treinta empresas prestatarias que operaban 53 líneas diferentes.

un grupo multidisciplinario de técnicos que trabajan en distintas áreas, con experiencia y trayectoria en el área del transporte (Alvarado y Monge, 2012).

En forma paralela y a fin de conseguir una gestión más eficiente del transporte público, en 2004 y a través de una licitación pública, se constituyeron 3 empresas operadoras: una pública (la SEMTUR), otra privada y una tercera mixta (asociación público –privada), agilizando la distribución y control del servicio en toda la ciudad y en sintonía con esta restructuración del sistema. En consecuencia, en el año 2008 se llevó a cabo una valiosa experiencia de encuesta origen-destino, como una “fotografía” de los movimientos reales de los rosarinos y su extensión metropolitana (Alvarado y Monge, 2012).<sup>51</sup>

Alvarado y Monge (2012) señalan que a partir de estos datos, el Ente de la Movilidad de Rosario confeccionó una planificación estratégica (PE), desarrollada por un equipo de profesionales abocados a proyectos innovadores en pos de transformaciones genuinas en los modos de movilidad de la población. Esta planificación estratégica (PE) planteaba:

Enfoque integral: Integración con el desarrollo urbano, intermodalidad

Escalar: escalas local, metropolitana y territorial

Dinámico: actualización continúa

Participativo: búsqueda de consenso

En este marco, el Ente de Movilidad avanzó en suplantarlo el perimido concepto de transporte por uno más preciso y contemporáneo de “movilidad”, ubicando a las personas en el centro de la planificación.

Para Alvarado y Monge (2012) la movilidad se erige así como una herramienta para generar equidad social, con mejor accesibilidad para las personas de recursos limitados y mejor calidad de vida para la sociedad en general.

Desde este nuevo “enfoque”, se formuló en forma consensuada un Plan Integral de Movilidad (PIM) que pone al ciudadano como protagonista y unidad de medida, desplazando al vehículo a aspectos cuantitativos y funcionales.

Establecieron para ello ciertas estrategias centrales como ser:

---

<sup>51</sup> A partir de esa Encuesta Origen – Destino 2008, se analizaron datos sobre la movilidad de las personas y las cargas en la ciudad y la región, relevando concentraciones de flujos significativos y/o presencia de problemas de distinta índole.

Promover el transporte público masivo (TPM);

Desarrollar el transporte no motorizado (TNM);

Disuadir el transporte motorizado individual (TMI). (Alvarado y Monge, 2012)

Asimismo, mediante una serie de talleres participativos durante el 2010, involucraron a la ciudadanía con voluntad de participación e instituciones comprometidas con el devenir de la movilidad local y regional, quienes aportaron sus visiones y expectativas (Alvarado y Monge, 2012).

A partir de un documento base del PIM (Plan Integral de Movilidad) se construyó un proceso enriquecedor que estuvo basado en tres pilares fundamentales: a) la consulta de expertos internacionales para la definición de proyectos enfocados en un transporte no motorizado y la disuasión del transporte privado; b) el aporte de expertos locales mediante la consulta a la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la Universidad Nacional de Rosario, a la que le solicitaron un análisis y discusión del PIM; c) el aporte de la ciudadanía e instituciones mediante talleres participativos en el que se debatió el diagnóstico y visión del plan (Alvarado y Monge, 2012).

Todo este proceso concluyó con la firma del Pacto de la Movilidad en diciembre de 2010, instrumento de trabajo, donde se proclamaron los objetivos de planificación estratégica de la movilidad (Alvarado y Monge, 2012).

## **Algunas consideraciones a tener en cuenta**

A partir del análisis de estos casos podemos identificar varias semejanzas con los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena en cuanto al diagnóstico del cual parten. Sin embargo, puede advertirse cómo a partir de una redefinición de la movilidad, permitió que se avance hacia un abordaje más integral y transversal:

-En el caso del municipio de Córdoba, el cambio de visión de la gestión respecto a la movilidad impactó en las decisiones tomadas a tal efecto. Lo que hizo que el municipio volviera a sostener a la empresa estatal.

- El gobierno local de Córdoba fue incorporando de forma incremental otras dimensiones (medio ambiente, espacios públicos, accesibilidad) es decir, a medida

que se desarrolló la política fue considerando otras variables que atraviesan la movilidad (como fenómeno multidimensional).

-En el modelo de gestión de Rosario también se observa una evolución hacia un enfoque más integral, que se traduce en la creación de nuevas estructuras institucionales: como ser la Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario (SEMTUR) hasta la constitución de un Ente de Movilidad.

- En el caso de Rosario, los estudios por equipos interdisciplinarios (consultoras internacionales, Encuesta Origen, etcétera) denotan una decisión política de generar políticas o proyectos sobre diagnósticos precisos de la realidad local.

- El modelo de gestión de Rosario se fundó en un Plan Estratégico impulsado por el municipio como herramienta de gestión, instrumento que permitió que la gestión pueda avanzar hacia el logro de objetivos claros mediante la articulación institucional con actores claves de los diversos sectores (público, privado, educación) en miras a una escala metropolitana que escalara lo local.

-Del análisis de este segundo caso también podemos destacar los mecanismos de participación ciudadana que demuestran la decisión de poner a las personas en el centro de la política.<sup>52</sup>

En ambos casos se observan tres factores claves: un cambio en la visión de gobierno, una decisión política gubernamental, y un modelo de gestión más transversal que avanzó progresivamente en la articulación con otros actores para el tratamiento de la problemática.

A partir de las experiencias compartidas cobra relevancia la gestión de la movilidad a la hora enfrentar la problemática, cómo se aborda desde las esferas políticas la movilidad, por lo que esta es la dimensión que me interesa ahondar en este trabajo en relación a los municipios objeto de estudio. No obstante, resulta pertinente hacer algunas aproximaciones previas respecto a esta dimensión.

---

<sup>52</sup> El aporte de la comunidad garantiza que las políticas que se impulsen sean más efectivas, a la vez que propicia un cambio en la cultura de una sociedad, promueve el compromiso ciudadano y la co-responsabilidad ante acciones que se impulsen.

## La dimensión de la gestión política de la movilidad urbana

Velázquez (2013) afirma que el derecho a la movilidad tiene una dimensión individual o subjetiva, como el acceso efectivo a bienes, servicios y a la interacción con la ciudad; y una colectiva o social que exige al Estado la ejecución eficiente de políticas públicas que brinden un sistema de movilidad sostenible con equidad en la distribución de equipamiento en infraestructura<sup>53</sup>(Velázquez, 2013, p. 576). En este sentido, cobra relevancia cómo se gestiona la movilidad y qué políticas se producen desde las esferas gubernamentales.

Por su parte González Albo (2019) determina que es fundamental colocar la problemática de la movilidad en la agenda de las políticas públicas, como componente elemental para la equidad de los asentamientos urbanos. Observa la urgencia de plantear estrategias que contribuyan a la gestión de una movilidad integrada, intermodal, y sustentable que ayude a reconducir la situación actual para lograr una movilidad más equitativa y una ciudad más inclusiva<sup>54</sup>.

De la distinción realizada por Velázquez (2013) y el análisis de González Albo (2019) el desarrollo de políticas públicas aparece como un componente fundamental y necesario para la gestión y tratamiento de la movilidad. Igualmente, y como ya fue mencionado anteriormente Isunza Vizuet (2017) define y contempla, a la gestión política de la movilidad urbana, como una de sus dimensiones sustanciales.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Véase: Velázquez, M. (2013). Debate II. El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana. En Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.), Derechos humanos en Argentina Informe 2013 (pp. 569-595). Siglo Veintiuno. <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/el-derecho-a-la-movilidad-urbana-en-un-contexto-de-pluriagencialidad-metropolitana/>

<sup>54</sup> Véase: González Albo, I. (2019). Movilidad Urbana y Desigualdad Socio-Territorial en el Sistema Metropolitano de Tucumán. Problemas y Desafíos para la Movilidad Equitativa. En V. C. Cavalcante de Holanda y S. Mansilla. (Ed.), Enfoques acerca de la ciudad y lo urbano en el norte argentino (pp. 9-20). Sobral CE. Sertão Cult.

<sup>55</sup> Isunza Vizuet (2017) define la movilidad desde tres dimensiones: la dimensión urbana; la dimensión socio-ambiental; y la gestión política de la movilidad urbana.



Isunza Vizuet (2017) señala que existe hoy una tendencia a modelos de gestión más transversales, que tienen en cuenta necesidades específicas de los grupos sociales, y dado el análisis realizado en el que la movilidad se erige como un fenómeno de carácter multidimensional, cabe preguntarse si existe en los casos de estudio, una coordinación institucional para el abordaje de una problemática de tales características.

Hablamos de coordinación porque para garantizar que el abordaje de la problemática sea integral, requiere tanto de involucramiento de los distintos organismos que tienen a su cargo el diseño, gestión e implementación de las políticas como de la participación de actores de los diversos niveles de coordinación. En este sentido, la coordinación se presenta como un camino para lograrlo. (Repetto y Fernández, 2012)

En consecuencia, se propone indagar en cómo se gestiona la movilidad urbana en los municipios de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán, si se realiza bajo el enfoque convencional (circunscrito solo al transporte) o se tiene en cuenta otras dimensiones (como problema multidimensional) y qué grado de coordinación existe dentro del modelo de gestión de cada municipio.

Para ello profundizaré en la conceptualización de la coordinación institucional como proceso de gestión para el tratamiento de las políticas multicausales. Tomaré como modelo el análisis de coordinación institucional que hacen los autores: Marzonetto (2020)<sup>56</sup> y Repetto y Fernández (2012)<sup>57</sup> respecto al tratamiento de políticas sociales para luego identificar, mediante entrevista a funcionarios de los municipios de Yerba Buena y San Miguel de Tucumán, cuál es el nivel de coordinación existente y qué tipo de tratamiento le dan a la problemática de la movilidad.

---

<sup>56</sup> Marzonetto (2020) analiza si los programas de cuidado infantil en Argentina se articulan entre sí, para ello propone un modelo de análisis de la coordinación institucional entre políticas sociales, dada la creciente búsqueda de respuestas integrales a problemas sociales complejos. Véase: Marzonetto, G. (2020) "Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina." DAAPGE Vol. 20, N° 35, 2020, pp.18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

<sup>57</sup> Repetto y Fernández (2012) analizan las nuevas funciones que deben afrontar los municipios para el tratamiento de problemas cada vez más complejos, como ser las políticas referidas a niñas, niños y adolescentes. Para eso analizan las capacidades de los gobiernos locales y la necesidad de procesos de coordinación para el tratamiento de problemáticas multicausales, Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>

## **LA COORDINACION INSTITUCIONAL**

### **La coordinación institucional como herramienta de gestión para el desarrollo de políticas transversales y multidimensionales**

Guy Peters (1998) (como se citó en Marzonetto, p. 4, 2021) plantea que la coordinación institucional refiere a la necesidad de asegurar que las organizaciones públicas y privadas, encargadas de la prestación de políticas públicas, trabajen de manera conjunta sin generar redundancia ni brechas en la provisión de servicios. Asimismo, Marzonetto (2021) plantea que la coordinación institucional se torna necesaria al momento de delimitar acciones intersectoriales para el abordaje de un problema social multidimensional.

En base a estas consideraciones, la coordinación institucional aparece como una herramienta de gestión a considerar para la gestión de políticas respecto a problemáticas atravesadas por múltiples dimensiones.

Repetto (2005) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) define a la coordinación de políticas, como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de los objetivos estratégicos.

Peter (1998a) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) plantea que la coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias, y a la vez, desarrollar políticas integrales. En este sentido considera que la coordinación permite alcanzar los siguientes objetivos:

- (i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- (ii) reducir las inconsistencias de las políticas;
- (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- (iv) atenuar el conflicto político y burocrático;

(v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Según Peters (1998b) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) se pueden distinguir cuatro tipos de sinergias:

- (i) Cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes;
- (ii) De procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes;
- (iii) De recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y;
- (iv) De autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.

Por su parte Rodríguez Ramírez (2014) plantea que adicionalmente lo que la coordinación también promueve es una sinergia de carácter cultural, en la medida que las acciones que se conciertan entre los diversos actores y sectores en la política social se sintonizan con la cultura de las partes involucradas promoviendo el intercambio de conocimientos. Sin embargo, el autor destaca que estos procesos no están exentos de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y aceptación de nuevas prácticas de acción intersectorial. En ese sentido, Rodríguez Ramírez (2014) puntualiza que la coordinación no es un fin en sí mismo sino un instrumento que sirve para lograr la consistencia e integralidad de las políticas en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de gobernanza como de cambio organizacional.

En efecto y conforme lo plantea Peters (1998a) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) la falta de coordinación entre departamentos y programas, es uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos y ello es atribuido en buena parte a la desarticulación que existe entre el diseño y la implementación de las políticas.

Ahora bien, siguiendo a Garnier (2000) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) sostiene que la coordinación no se reduce a “hacer compatibles” unas acciones

gubernamentales o programas con otros para evitar tanto las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública, sino que supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva a largo plazo, y ese proceso en palabras del autor, es eminentemente político. A los fines de este trabajo, esta última noción resulta fundamental para el abordaje de la problemática de la movilidad, y el desarrollo de una política que debiera ser transversal.

Si bien estos autores al hablar de coordinación institucional, ponen el foco en gobiernos ministeriales o nacionales y no en gobiernos locales, para este trabajo me parece apropiado adoptar los criterios que se plantean y aplicarlos al análisis, concibiendo a la coordinación como una herramienta de gestión política<sup>58</sup>. En este sentido y considerando la problemática desarrollada, su abordaje sólo puede realizarse en la medida que exista una coordinación institucional entre las diversas áreas que permita la implementación de una política integral.

Algunos autores como North (1993); Shepsle (2003); Garnier (2000) y Repetto (2005) (como se citó en Rodríguez Ramírez 2014) proponen entender la coordinación de políticas sociales como un continuum que adopta diferentes niveles de profundidad y tipos de orientación.

En este sentido un proceso de coordinación de la política social puede comenzar por compartir información, por colaborar o, directamente, por el desarrollo conjunto de proyectos y programas.

En consecuencia, y a partir de la complejidad técnica y política de las actividades identificadas, Rodríguez Ramírez (2014) las ordena de la siguiente manera:

- **Compartir Información:** es una actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones. Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles,

---

<sup>58</sup> Concibo a la coordinación como una herramienta de gestión en el marco de la definición desarrollada en dos párrafos más arriba y que corresponde a Rodríguez Ramírez (2014) en cuanto le da un sentido más amplio al considerarla no solo un como instrumento que evita contradicciones sino que sirve además para dar integralidad a las políticas.

responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.

- Colaborar: La colaboración implica un paso más, evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta. Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.
- Diseñar Estrategias Conjuntas: es el nivel más complejo de coordinación que implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales. Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad<sup>59</sup>.

Siguiendo este enfoque, la problemática analizada exige de una coordinación institucional entre las diferentes áreas de gobierno pero también con otros actores locales sobre las que tiene incidencia, sin embargo, para que ello suceda debe existir (antes) una visión clara sobre la problemática capaz de sentar las bases para un agenda política que la contemple.

Tomando estas premisas se hace necesario que los municipios posean una visión de gobierno capaz de guiar sus acciones y políticas. En este marco, resulta fundamental conocer si los municipios en estudio contemplan a la movilidad en su visión de gobierno, si es concebida como una problemática social y en consecuencia qué políticas se desarrollaron y si fueron bajo un carácter segmentado o integral.

Ello permitirá establecer si la movilidad se encuentra entre sus prioridades de gestión y si es concebida como un fenómeno multidimensional. Asimismo permitirá conocer si existe una coordinación institucional capaz de propiciar una sinergia entre el proceso de política y las actividades planteadas.

---

<sup>59</sup> La elaboración de esta clasificación corresponde a Rodríguez Ramírez (2014) ver: Rodríguez Ramírez, H. (2014). Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México. En J.Walter y D. Pando (Eds). Planificación Estratégica. Nuevos Desafíos y Enfoques en el ámbito público. (pp. 223-250). Editorial Saap. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/2751>

Para ello partiremos de las diferentes formas de coordinación institucional conforme la define Peters (1998s, 22) (como se citó en Marzonetto, 2021) y que pueden ser adoptadas: a) *coordinación intersectorial (horizontal)* que involucra los problemas de coordinación entre agencias del mismo nivel de gobierno, y los que se genera para dentro de las mismas; b) *coordinación intergubernamental*, referida a los distintos niveles de gobierno; y una tercera según es definida por Licha y Molina (2006) (como se citó en Marzonetto, 2021) que refiere a la *Integración de políticas* en el sentido de la complementariedad de programas de políticas públicas desde áreas diferentes.

Considerando las dimensiones de análisis que se toman, cabe hacer referencia a los modelos de coordinación desarrollados por algunos autores que permiten medir el grado de coordinación institucional para la implementación de políticas. Guy Peters (1998b) (como se citó en Marzonetto, 2021) establece cuatro posibles niveles de coordinación:

- a) Un primer nivel: *coordinación negativa*, en el cual las organizaciones gubernamentales no tienen interacción en la implementación de programas.
- b) Un segundo nivel: *coordinación positiva*, en la cual no solo se genera un reconocimiento de los otros programas que se llevan a cabo, sino que se trabaja en conjunto para mejorar los servicios ofrecidos, no obstante esto cada organización mantiene sus propias metas particulares.
- c) Un tercer nivel: *integración de políticas*, donde se coordina la provisión de los servicios brindados por las distintas organizaciones públicas y también las metas perseguidas por las mismas. En este nivel deviene necesaria la negociación y la imposición de una autoridad (agente catalítico) desde el gobierno central. Para el autor este nivel es más difícil de lograr en términos políticos.
- d) Y un cuarto nivel: *desarrollo de estrategias de gobierno*, donde se generan además acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones, una visión estratégica sobre el futuro de las políticas a llevar a cabo.

En el marco de este trabajo y dado que se busca analizar la coordinación institucional de los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, resulta de utilidad para el análisis contemplar la *coordinación horizontal* y tomar como valor los posibles niveles de coordinación señalados: *negativa, positiva, integración de políticas, desarrollo de estrategias de gobierno*.

Las dimensiones de análisis que se adoptan son: 1) *la gobernanza*, para considerar qué práctica y/o procedimiento se consideran en el proceso de gobernar respecto a la movilidad, es decir cómo se toman las decisiones que atañen a la comunidad<sup>60</sup> y la visión de la gestión actual; 2) el proceso de *formulación de políticas públicas*, se busca indagar cómo se diseñan las políticas públicas si se realizan a partir de datos/diagnósticos, si cuenta con presupuesto específico que dé cuenta de la decisión política sobre la problemática, y la articulación con las otras áreas de gobierno local (considerando que la movilidad se trata de una problemática multinivel); 3) *Institucional*, si se toma en consideración la existencia o no de acciones de coordinación y tratamiento sobre la problemática con otros organismos y/o niveles de gobierno; y la existencia de mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones y diseño de las políticas.

## **Justificación de las dimensiones de análisis**

Para poder avanzar en el análisis sobre la coordinación institucional en los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, las dimensiones que se establecen parten de indagar sobre la visión del gobierno respecto a la problemática (si existe en la agenda gubernamental como tal y si se la concibe en el marco del nuevo paradigma) y continúa con las otras dimensiones que refieren al ciclo de la política pública con el fin de constatar la existencia o no de articulaciones

---

<sup>60</sup> Según ACNUDH el concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. La buena gobernanza añade una dimensión normativa o de evaluación al proceso de gobernar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza se refiere, sobre todo, al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos. Ver: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

intersectoriales en su diseño e implementación. La selección de las dimensiones también estuvo guiada por los ejes que se identifican en las experiencias locales de Córdoba y Rosario<sup>61</sup> (a las que me referí más arriba) como de la consulta bibliográfica en los trabajos de Marzonetto (2020)<sup>62</sup> y Repetto y Fernández (2012). Asimismo, se establecen una serie de valores que permitan dar a conocer si es que el tratamiento y/o diseño de la política es bajo un enfoque integral o no, de allí que se indague sobre la participación de otros sectores y/o actores.

En efecto, y a partir del desarrollo de las dimensiones, y como fuente para el análisis, se diseñó la entrevista<sup>63</sup> que fue realizada a tres (3) funcionarios locales lo que permite profundizar en el análisis de la gestión.

**Tabla 1. Dimensiones de análisis**

DIMENSIÓN	SUB DIMENSIÓN	INDICADOR	VALORES A ADOPTAR	NIVEL DE COORDINACIÓN
Gobernanza	La movilidad identificada como problema social (Visión del gobierno sobre la problemática)	Agenda Gubernamental	Existe/No existe la movilidad en la agenda gubernamental.	
		Plan Estratégico Institucional: Instrumento concreto de gestión en torno a la problemática.	Posee/ No posee un Plan estratégico Institucional que la abarque.	

<sup>61</sup> Estos ejes refieren a la visión del gobierno a partir de una redefinición de la movilidad, políticas impulsadas, articulaciones institucionales y participación ciudadana.

<sup>62</sup> Marzonetto (2020) analiza si los programas de cuidado infantil en Argentina se articulan entre sí, para ello propone un modelo de análisis de la coordinación institucional entre políticas sociales, dada la creciente búsqueda de respuestas integrales a problemas sociales complejos. Véase: Marzonetto, G. (2020) "Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina." DAAPGE Vol. 20, N° 35, 2020, pp.18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

<sup>63</sup> Se anexa al final la tabla modelo para la entrevista y análisis cualitativo.



		Política Pública sobre la problemática de movilidad	Existe/ no existe una política específica en torno a la movilidad.	
<b>Formulación de Políticas Públicas</b>	<b>Diseño</b>	Resultado de diagnóstico o datos previos recolectados	Posee/ no posee relevamiento con datos sobre la problemática de movilidad o sobre alguna dimensión referida a la misma.	
		Áreas/ organismos participantes en la formulación de la política	Se relevaron/ no relevaron actores claves para desarrollar una mesa de trabajo común. Existe o no existe trabajo con otras áreas de gobierno para la oferta de servicios	
		Objetivos Medibles/ Indicadores Específicos	Posee/ no posee objetivos medibles mediante indicadores	

	<b>Monitoreo y control</b>	Encuentros informativos. Relevo de información desde cada área cumplimiento de objetivo	Se realizan o no se realizaron encuentros de recolección de información y socialización de resultados.	
	<b>Presupuesto</b>	Partida presupuestaria específica	Existe/ no existe una partida presupuestaria específica para la política	
<b>Institucional</b>	<b>Relaciones gubernamentales (externas)</b>	Acciones de coordinación con otros organismos públicos y privados sobre la problemática	Existe interacción/ no existe interacción con otros organismos públicos y privados para el abordaje de la problemática	
		Reunión con otros organismos reveladores de datos	Se gestionan datos/ no se gestionan datos de organismos idóneos para el tratamiento de la política.	

		Relaciones con otros municipios y gobierno provincial	Se realizaron acuerdos/ no se realizaron con otros agentes políticos (municipios o gobierno provincial) para el tratamiento de la problemática.	
	<b>Participación ciudadana</b>	Mecanismos de participación ciudadana	Existen /no existen mecanismos de participación ciudadana.	

## **Visión del gobierno respecto a la movilidad como problemática social: análisis y resultados**

A partir de la entrevista desarrollada a los funcionarios locales<sup>64</sup>, se recogen datos cualitativos que permiten conocer cuál es la visión que tienen los municipios sobre la problemática planteada en este trabajo, desde qué paradigma actúan, cuáles son las políticas actuales en torno a la movilidad y, en efecto, si es que hay una convergencia entre las distintas intervenciones, es decir bajo qué nivel de coordinación se gestionan.

Conocer la visión del municipio es importante porque permite conocer cuáles son las prioridades, si es que están claras y si ello se corresponde con las políticas.

<sup>64</sup> Ver en anexo la tabla que contiene la formulación de las preguntas desarrolladas.

Para ello, a continuación se esbozan los datos obtenidos, que a su vez fueron constatados con algunos documentos suministrados por la propia gestión que enriquecen los aportes de los funcionarios<sup>65</sup>.

## **Municipalidad de Yerba Buena**

El municipio de Yerba Buena actualmente no posee un plan estratégico institucional formal y no se registra otro desarrollado con antelación. No obstante a ello, se encuentran trabajando sobre un plan estratégico con miras a implementar desde el año 2023<sup>66</sup>. Lo que sí desarrollaron hacia el 2020 son 7 ejes estratégicos de acción <sup>67</sup> alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos ejes, si bien no contemplan a la movilidad como un eje específico, contienen acciones en torno a la movilidad.

---

<sup>65</sup> A los fines de realizar las entrevistas se remitieron correos electrónicos a funcionarios referentes, requiriendo solicitud de información y la entrevista propiamente dicha. También se socializaron los objetivos del presente trabajo y la necesidad del estudio cualitativo para el análisis de la dimensión de la gestión local. En el caso del municipio de Yerba Buena, dado que el municipio contaba con una Dirección de Control de Gestión, opté por entrevistar a su Director, quien a su vez contaba con una visión macro de la gestión de todo el municipio. Asimismo también entrevisté a la coordinadora de Atención al Vecino dependiente de la subsecretaría de Comunicación, Modernización y Gobierno, quién pudo profundizar sobre la aplicación digital “Yerba Buena Digital”.

En el caso del municipio de San Miguel de Tucumán, dado que su estructura organizativa no contaba con una figura semejante, pude entrevistar al Sub. Director de la Dirección del Transporte, partiendo de la premisa que podría ser el área más cercana a conocer la problemática de la movilidad, a la vez que fue quien posibilitó mayor accesibilidad para poder hacer la entrevista.

<sup>66</sup> La fecha de la entrevista de donde se recoge estos datos es del 28/10/2022, previamente existieron instancias de consultas para indagar en los ejes de gobierno.

<sup>67</sup> 1) Ciudad verde y sostenible / amigable con el ambiente. (ODS 7,11, 12, 13 y 15): incentivar y facilitar la utilización de medios de movilidad sustentable. Revalorizar espacios públicos verdes para fortalecer actividades saludables y de entretenimiento en los distintos barrios. 2) Urbanización y servicios básicos adecuados (ODS 6, 7, 9 y 11): Revitalizar y renovar los espacios públicos de la ciudad. Mejorar la conectividad y las condiciones del transporte público de pasajeros. 3) Ciudad Segura (ODS 16): Incorporar infraestructura y tecnología para brindar mayor seguridad a los vecinos.

4) Ciudad moderna /gestión transparente (ODS 16): Modernizar la gestión interna de la administración municipal. Implementar mecanismos internos de transparencia. 5) Ciudad inclusiva y participativa (ODS 1, 5, 10, 11 y 17): Promover políticas públicas de inclusión para los grupos sociales más vulnerables 6) Ciudad de la educación y el aprendizaje durante toda la vida (ODS 4 y 8): Establecer los campos de Tecnología, Programación e inglés como contenido nodal del sistema público educativo. 7) Ciudad saludable / promoción y prevención de la salud (ODS 2, 3, 4 y 12): Incorporar infraestructura y tecnología para brindar mayor seguridad a los vecinos. Promover políticas públicas de inclusión para los grupos sociales más vulnerables. Llevar adelante instancias destinadas a la protección y acompañamiento de la primera infancia. Realización de actividades deportivas y recreativas

Cabe mencionar que los ejes estratégicos constituyen un elemento interno de gestión, sin embargo no aparecen visibilizados aun a la ciudadanía. La gestión actual tiene planificado culminar el plan estratégico en base a estos ejes planteados para avanzar hacia la geolocalización de las acciones y hacer visible el proyecto.

A la consulta sobre las políticas de movilidad impulsadas desde el municipio, identificaron dos: las ciclovías y los minibuses (esta última recientemente implementada). Estas dos políticas contaron con presupuesto específico para su implementación, es decir, recursos propios del municipio.

Respecto a las ciclovías, forma parte del eje 1 de acción del Yerba Buena: *Ciudad verde y sostenible/amigable con el ambiente*. Los objetivos de esta política fueron incentivar y facilitar la utilización de medios de movilidad sustentable; incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte; conectar las principales arterias de la ciudad; desincentivar el uso de vehículos particulares; bajar emisiones de CO2 y contribuir a descongestionar y ordenar el tránsito<sup>68</sup>.

Actualmente las ciclovías conectan las principales arterias con un recorrido de 12 km. Para el diseño del trazado se utilizaron mecanismos digitales de participación y colaboración entre áreas técnicas y vecinos. Para su implementación fue necesario un “Plan Integral de Reordenamiento Vial”, que incluyó: obras de reparación de calles, cambio del sentido de calles, difusión y concientización sobre los cambios implementados. Cabe señalar que la implementación de esta política contó con la difusión y socialización de las acciones con la ciudadanía.

De la entrevista realizada surge que a pesar de la implementación de esta política, alineada a la visión de gestión de un municipio verde y sustentable, el uso de las ciclovías por parte de la ciudadanía es mucho menor que el esperado, los vecinos continúan usando el automóvil particular. Por otro lado, la ruta de las ciclovías si

---

<sup>68</sup> Se registran algunas campañas de educación vial para fomentar una cultura vial responsable. Ver: <https://www.eltucumano.com/noticia/actualidad/285979/yerba-buena-busca-consolidar-una-cultural-vial-responsable?dnd=psecciona&src=tit&pos=1&dis=desk>

bien conecta las principales arterias, se encuentra todavía alejada de zonas periféricas<sup>69</sup>.

La segunda política implementada son los munibuses. Se trata de una línea interna de colectivos que se puso en funcionamiento en febrero del 2022 y que tiene como objetivos: brindar un servicio que posibilite el acceso al transporte público a toda la población de la localidad; mejorar la conectividad hacia el interior de la ciudad; conectar a los usuarios con las arterias principales por la que circula el servicio provincial de ómnibus interurbanos; desincentivar el uso de vehículos particulares para bajar emisiones, aportar orden y fluidez al tránsito<sup>70</sup>.

Los munibuses solo tienen un recorrido interno dentro del municipio de Yerba Buena. La importancia del munibus es que conecta 5 Instituciones Educativas de gestión pública y 3 puntos de atención médica contribuyendo a aumentar la seguridad en el traslado a estos lugares a la vez que descongestiona la aglomeración de vehículos que se producían en estos puntos y permite una mayor conexión dentro del municipio con puntos estratégicos (educativos y de salud)<sup>71</sup>.

Cabe señalar que para estas políticas no se han implementado indicadores de seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados. Si bien se encuentran diseñados, no se han producido<sup>72</sup>. De la entrevista surge también que aún hay zonas que necesitan ser conectadas y a las que actualmente no llegan los minibuses pero se espera ser cubiertas próximamente.

Respecto a las áreas participantes en el diseño y ejecución de las políticas, puntualmente respecto a las ciclovías participaron las áreas de la municipalidad

---

<sup>69</sup> Según se pudo indagar en la entrevista, el proyecto de las ciclovías cuenta con varias etapas de implementación por lo que se entiende que los trazados de circulación se irán ampliando en un futuro. Ver: <https://www.yerbabuena.gob.ar/novedades-ciclovias/>

<sup>70</sup> De la información suministrada a partir de la entrevista, surge que en esta primera etapa se cuenta con 2 unidades (Línea Azul y Línea Naranja), equipadas con aire acondicionado, con capacidad para 19 pasajeros. El servicio funciona de 6:35 AM a 22:35 PM de Lunes a Viernes y Sábados de 8:35 AM a 13:35 PM. El circuito es circular para que las unidades pasen aproximadamente cada media hora, distribuidas logísticamente y recorran circuitos opuestos al mismo tiempo, lo que da mayor frecuencia del servicio (17 recorridos diarios en la frecuencia de Lunes a Viernes).

<sup>71</sup> Además se implementó un Boleto Estudiantil por el cual quienes asisten a la escuela pueden abonar un pasaje, para hacer ese recorrido de ida y vuelta por \$35 pesos al día, a diferencia del precio del boleto general que es \$70 pesos.

<sup>72</sup> De la entrevista surge que en el caso de las ciclovías lo que se hizo es un estudio para determinar el trazado de circulación.

referidas al transporte y obra pública. En relación a la política de minibuses, solo participó el área de transporte de la municipalidad.

En efecto, no existen otras áreas de gobierno responsables de su implementación con las que previamente se haya articulado. Asimismo, tanto las ciclovías como los minibuses no cuentan con mecanismos de monitoreo y seguimiento<sup>73</sup> que permitan relevar los resultados e impactos. El seguimiento solo se realizó en la etapa del diseño e implementación inicial para poner en marcha su funcionamiento.

En cuanto al proceso de participación ciudadana, estas políticas no contaron con mecanismos de participación del tipo consultivo o decisorio, solo informativo. Es decir, la participación estuvo dada desde un enfoque unidireccional, donde lo que se hizo fue entregar información a la/los vecinos sobre la implementación de estas políticas pero no hubo una instancia de aportes por parte de la ciudadanía<sup>74</sup>. No obstante a ello, si se mencionaron antecedentes de participación ciudadana respecto a otras acciones políticas, por ejemplo: el municipio sometió a decisión de la ciudadanía el uso del Boulevard ubicado en Salas y Valdez, respecto a las obras a realizarse en el lugar<sup>75</sup>.

Lo que sí implementó el municipio es una aplicación “Yerba Buena Digital” que permite al ciudadano cargar sus reclamos respecto a los servicios del gobierno local y hacer sugerencias, además posee un call center de atención al vecino que funciona desde las 7.00 hasta las 20.30 hs, a partir de la recepción de pedidos y/o denuncias el municipio carga los pedidos en la aplicación mencionada, y las deriva de acuerdo al área que corresponda para su tratamiento. Estos reclamos o pedidos de gestión también pueden hacerse directamente por la aplicación, la que a su vez

---

<sup>73</sup> De la entrevista surge que si bien existe un área determinada de gestión para el monitoreo, esta área aún no cuenta con recursos suficientes y además es absorbido por las dinámicas internas del municipio.

<sup>74</sup> Sandoval et al. (2015) plantean distintos niveles de participación ciudadana: 1) Informativo, consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público; 2) Consultivo, este nivel de participación representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. Sin embargo, la consulta no es vinculante para la autoridad. 3) Nivel decisorio, en este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Ver. Sandoval, C., Sanhueza., A. y Williner., A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Edición Cepal. <http://hdl.handle.net/11362/39055>

<sup>75</sup> Ver: <https://diarioyerbabuena.com.ar/2018/01/09/asi-luce-el-boulevard-de-salas-y-valdez-luego-de-las-modificaciones/>

contiene 6 accesos referidos a: 1) Recorridos de los minibuses (horarios); 2) botón antipánico; 3) acceso a las últimas noticias diarias del municipio; 4) guía de trámites, 5) salud, 6) atención al vecino (en esta última también se pueden hacer los reclamos y pedidos) y el municipio distribuye por área los pedidos respectivos y les da trámite.<sup>76</sup> Luego el vecino recibe en su correo electrónico una foto con un mensaje cuando el pedido/reclamo es resuelto.

Esta aplicación además le permite al municipio tener un ranking de las consultas/pedidos más frecuentes<sup>77</sup>. Actualmente la aplicación cuenta con 23.911 ciudadanos logueados.

Respecto a la interacción del municipio con otros organismos para el abordaje de la problemática de la movilidad, se registra la consolidación de convenios de trabajo colaborativo con organismos educativos como la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán a través de dos voluntariados específicos: Transporte Seguro y Accesible de la Facultad de Derecho de la UNT<sup>78</sup> y el voluntariado Transporte y la Mujer<sup>79</sup>. Entre las tareas de estos voluntariados se advierten la de campaña de concientización, relevamiento de datos para estudios cuantitativos. Sin embargo, se advierte todavía la falta de una agenda común con el gobierno local que se traduzca en acciones sustanciales que coadyuven al desarrollo de las políticas en curso. Es decir, no hay líneas de acción concretas que se estén implementando de manera coordinada y que le permita al municipio valerse de datos generados desde los espacios educativos mediante las actividades de extensión universitaria (voluntariados).

---

<sup>76</sup> Es decir el vecino puede cargar sus pedidos o reclamos mediante el call center del municipio o la aplicación, en cualquiera de los dos casos el municipio los recepciona y deriva al área correspondiente para su tratamiento.

<sup>77</sup> De la entrevista surge que el ranking está liderado por pedidos que hacen a las cuestiones verdes del municipio (poda de árboles, residuos sólidos urbanos) sin embargo también mencionaron que había consultas y/o pedido relacionados con el recorrido de los minibuses.

<sup>78</sup> Entre los objetivos del voluntariado se encuentran el relevamiento de datos respecto al acceso al transporte, se registra una última encuesta cuya finalidad era conocer sobre el uso del transporte público fin de ser presentadas a las autoridades. Ver cuestionario: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf6ek8UvJq\\_wuruE5xbGJtFMu2SZGkmN4A3x1EUw4ya\\_f9vsnA/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf6ek8UvJq_wuruE5xbGJtFMu2SZGkmN4A3x1EUw4ya_f9vsnA/viewform)

Ver: Voluntariado seguro y Accesible [@transporteseguroyaccesibleunt].

Instagram. <https://www.instagram.com/transporteseguroyaccesibleunt/?igshid=YmMyMTA2M2Y%3D>

<sup>79</sup> Ver:

<https://www.derecho.unt.edu.ar/contenido.php?tipo=proyectosdeextension&subtipo=proyectosdevoluntariados&microtipo=transporteymujer>



Igualmente, en la vinculación con organismos políticos como otros municipios y/o el gobierno provincial, no existen acuerdos concretos en torno a la problemática. Solo existen acuerdos con el municipio de San Miguel de Tucumán respecto a obras viales y también se menciona una posible obra en articulación con el municipio de Yerba Buena. En relación al resto de los municipios que conforman el área metropolitana, si bien existe relación política, no hay proyectos de planificación común.

En cuanto a la dinámica interna del gabinete no se registran reuniones periódicas para el tratamiento de políticas transversales, es decir, las reuniones de gabinete que se desarrollan no responden a una agenda planificada. Lo que más se identifican son reuniones inter-áreas, como el área de gobierno y políticas sociales, en esta área, dada la multiplicidad de temas y sub áreas, se logró avanzar en la aplicación de tableros de control para seguimiento de las políticas y relevamientos (que son trimestrales). En este caso las reuniones son periódicas y sirven para tratar los temas prioritarios, identificar los tópicos transversales, y trabajar sobre los aportes y sugerencias con los equipos de esas áreas. Sin embargo no se registran reuniones entre las diversas áreas para trabajar en forma integral la problemática de movilidad u otra problemática.

En el mismo sentido existen reuniones semanales entre la Secretaría de Infraestructura-Obra y Servicios Públicos; Hacienda- Jurídico y Jefatura de Gabinete. El trabajo coordinado entre esas áreas tiene por finalidad la agilización de expedientes y el seguimiento de los mismos. Los tópicos que se tratan están referidos a: obras; plan de calles, maquinarias y llamado a licitación, procesos administrativos.

No se registran reuniones generales de gabinete para el tratamiento de políticas transversales. No obstante a ello, el coordinador de gestión se reúne trimestralmente con algunas sub áreas para tratar algunas temáticas.

De la entrevista surge que dada la multiplicidad de problemas y en consecuencia gestiones a realizar a cargo de cada área del municipio, conlleva a que las reuniones solo se circunscriban al área específica sin espacios de planificación y/o articulación con las otras áreas y/o espacios de gestión. Lo que trae aparejado

problemas de comunicación, es decir, los urgentes de cada sector impiden acciones de coordinación entre los diferentes espacios del municipio.

## **Municipalidad de San Miguel de Tucumán**

En la municipalidad de San Miguel de Tucumán no se registra un plan estratégico Institucional, tampoco líneas de acción prioritarias de gobierno.<sup>80</sup> En efecto, no aparece la movilidad como un eje prioritario de gestión en la visión de gobierno del municipio, sino que es abordada desde la Dirección de Transporte de la municipalidad.

Esta dirección entre sus funciones y gestiones tienen a cargo las propias de una Dirección de Transporte: recorridos de líneas urbanas e interurbanas, ubicación de paradas, carteles, señalizaciones, semáforos, permisos, control de frecuencias de servicios, autorizaciones a empresas de transporte ómnibus y taxis, contralor de concesiones y todo lo que hace al funcionamiento del transporte<sup>81</sup>.

A la consulta sobre su visión de la movilidad, el área reconoce los alcances del nuevo paradigma y la visión que excede a las típicas tareas relacionadas al transporte, es decir, poseen conocimiento sobre la importancia y los alcances de la movilidad en el desarrollo de una ciudad, de hecho, referencian que parte del equipo técnico del área participó del desarrollo de la Encuesta Origen sobre movilidad por lo que poseen conocimiento sobre los diagnósticos en torno a la problemática pero en la gestión solo se circunscriben a las propias de una Dirección de Transporte.

Se observa que la falta de visión estratégica desde la gobernanza del municipio respecto a la problemática, dificulta el avance de proyectos sobre la movilidad, es decir, proyectos que superen las gestiones referidas al transporte y asuman las otras dimensiones que la integran.

---

<sup>80</sup>Esto surge tanto de la entrevista como de la consulta institucional a la página del municipio. Ver. <https://www.smt.gob.ar/>

<sup>81</sup> Las funciones que desarrollan se enmarcan en lo que hace al viejo paradigma de movilidad (que identifican a la movilidad como transporte) pese a que reconocen todas las dimensiones que contempla la noción de movilidad.

Por otro lado, se presenta la dificultad en torno a los recursos limitados que poseen. A la consulta sobre el presupuesto específico para el desarrollo de políticas en torno a la movilidad, refieren que si bien poseen crédito asignado al área que proviene de los diversos trámites que hace la ciudadanía, dichos fondos se manejan a discreción de la Secretaría de Hacienda, por lo que la priorización de esos fondos para un proyecto u otro no se encuentra bajo la órbita del área de transporte. En efecto, los fondos que se han otorgado solo han podido tener alcance para la mejora de los procesos internos, en este sentido, la dirección decidió optar por utilizarlos para una reorganización interna que les permita una gestión más eficiente.

En efecto, la dirección decidió optimizar los escasos recursos invirtiendo en la eficiencia de la gestión interna, para ello han contratado algunas herramientas digitales y software para relevar el estado de situación interno, hacer un seguimiento del estado de los expedientes, trámites en curso, los resueltos, y poder obtener datos más precisos como punto de partida que les permita proyectar y avanzar en líneas de acción o decisiones de gestión más certeras y efectivas.

Cabe destacar que si bien poseen tableros de control para el seguimiento y monitoreo de los procesos, es de implementación reciente y lo es solo en el ámbito de la gestión interna del área. A nivel municipio no se identifican indicadores para el seguimiento de políticas.

En este sentido, y gracias al diagnóstico interno pudo identificarse como los circuitos actuales de transporte público contemplan recorridos que data de los años 70/80 con empresas modeladas bajo las condiciones geográficas de esa época, por lo que puede inferirse que dada la enorme expansión territorial actual, existe un sector predominante (en la periferia) excluido de esta cobertura.

Respecto a políticas concretas en torno a la movilidad, señalan que las únicas desarrolladas a la fecha son las clásicas que hacen a la gestión del transporte<sup>82</sup>, aunque se identifica un proyecto en curso que pretende mejorar la conectividad de la ciudad y el acceso. Se trata de un proyecto de transporte público combinado de trasbordo y en el que el usuario abonaría uno solo de esos viajes.

---

<sup>82</sup> Las políticas señaladas en torno a la movilidad son las que se pueden identificar bajo el viejo paradigma.

La actual conexión de transporte es radial por lo que para acceder a zonas periféricas el usuario debe realizar una cadena de viajes (no conectados entre sí) lo que le genera al ciudadano una importante erogación económica que condiciona el acceso a la movilidad. Si bien se trata de un proyecto en su fase de diseño con desafíos a resolver (cómo el interrogante sobre quién soportará el costo del trasbordo que no pagará el usuario) se trata de una política que podría mejorar considerablemente el acceso y la conectividad.

A la consulta sobre la articulación con otras áreas de gobierno del municipio para el desarrollo de políticas, se puntualizó que no se realizan más que comunicaciones por mero trámites, tampoco se identificaron reuniones plenarias con los equipos de la gestión para el avance de nuevos proyectos, intercambio y/o construcción de una agenda común.

Respecto a nivel municipal se referenció la vinculación (mediante convenio) con la Facultad de Arquitectura con quienes trabajan en la articulación de ideas para jerarquizar sectores de la ciudad<sup>83</sup>. Sin embargo, no surge a la fecha una política en fase implementación en el que hayan intervenido distintos organismos y que sea específica sobre la problemática de la movilidad. A nivel interno de la Dirección se observa que la articulación con otros organismos tuvo como fin el desarrollo de capacitaciones internas (a las que accedió el personal de la dirección) para el intercambio de información sobre modelos de políticas y gestión.

Asimismo, no se registra en la gestión actual mecanismos de participación ciudadana para la problemática de la movilidad<sup>84</sup> ni vinculación con otros sectores para el tratamiento de políticas.

A partir de lo expuesto se presenta una tabla que permite comparar los resultados arribados en cada municipio.

---

<sup>83</sup> Ver: <https://www.smt.gob.ar/novedades/21196/alumnos-de-arquitectura-y-urbanismo-presentaron-propuestas-para-jerarquizar-distintos-sectores-de-la-ciudad>

<sup>84</sup> Esto surge tanto de la entrevista realizada pero también puede consultarse el sitio oficial del municipio en el no tiene visibilizada ningún mecanismo de participación ciudadana. Ver: <https://www.smt.gob.ar/>

**Tabla 2. Comparativa de resultados**

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Valor Municipio de Yerba Buena</b>	<b>Valor Municipio de San Miguel de Tucumán</b>
<b>Gobernanza</b>	<b>La movilidad identificada como problema social (Visión del gobierno sobre la problemática)</b>	<b>Agenda Gubernamental</b>	<b>Positiva</b>	<b>Nula</b>
			<b>Existe en la agenda gubernamental la problemática de la movilidad, está plasmada en el marco de los ejes de gobierno</b>	<b>No se evidencia la problemática en la agenda gubernamental o como eje prioritario de gobierno</b>
		<b>Plan Estratégico Institucional</b>	<b>Positiva</b>	<b>Nula</b>
			<b>Posee ejes estratégicos de gestión y un Plan Estratégico Institucional que se encuentra en proceso de diseño</b>	<b>No posee Plan Estratégico como herramienta de gestión ni se identifica ejes prioritarios de gestión.</b>
		<b>Política Pública específica sobre la movilidad</b>	<b>Positiva</b>	<b>Nula</b>
			<b>Se identifican dos políticas en el marco del nuevo paradigma: munibuses y ciclovías.</b>	<b>No posee una política específica en los términos del nuevo paradigma, solo actividades específicas en torno a la regulación del transporte en la ciudad</b>
<b>Formulación de Políticas</b>	<b>Diseño</b>		<b>Nula</b>	<b>Nula</b>

publicas		Resultado de diagnóstico o datos previos recolectados	No se observan estudios previos de técnicos, consultoras y/o investigaciones que revista el carácter de diagnóstico a cargo de municipio que refuercen a las políticas en curso.	No se observa actualmente que el municipio haya profundizado en la problemática mediante algún estudio diagnóstico
		Áreas/organismos participantes en la formulación de la política.	Nula	Nula
			No existe una mesa de trabajo articulada entre las diversas áreas y otro organismos para el desarrollo de la política	No existe una mesa de trabajo articulada para el tratamiento de la problemática y/o potencial política
		Objetivos medibles/indicadores específicos	Nula	Nula
			No posee objetivos medibles ni indicadores respecto a la políticas implementadas solo objetivos e indicadores generales respecto a los ejes de gestión	No posee objetivos medibles ni indicadores
	Monitoreo y control	Encuentros informativos. Relevo de información desde cada área. Cumplimiento de objetivos	Nula	Nula
			No se registra encuentros de intercambio, retroalimentación que permita mediciones respecto a los objetivos buscados en torno a la problemática, sin perjuicio de ello, hay un área de gestión recientemente creada que aspira a ello y que ya desarrolló algunas acciones específicas	No se evidencia encuentros de intercambio en el mismo municipio entre las áreas, Tampoco objetivos claros
	Presupuesto	Partida presupuestaria específica		
			Positiva	Nula

			El municipio con fondos propios financió políticas específicas para abordar la problemática de la movilidad mediante dos acciones específicas.	Posee presupuesto para las actividades propias de la Dirección de Transporte pero no se evidencia partida presupuestaria específica para una política referida a la movilidad.
Institucional	Relaciones Gubernamentales (externas)	Acciones de coordinación con otros organismos públicos y privados sobre la problemática	Débil e incipiente	Débil e incipiente
			Existe interacción pero es débil e incipiente. Es decir, no se traduce en una agenda común de trabajo que sustancie acciones específicas	Existe interacción pero es débil e incipiente, no se traduce en una agenda común de trabajo para abordar la problemática como eje prioritario
		Articulación con otros organismos reveladores de datos	Débil e incipiente	Débil e incipiente
			No se registra una articulación formal que de coordinación solo encuentros para propiciar posible cooperación	No se registra una articulación formal de coordinación solo encuentros para propiciar posible cooperación
		Relaciones con otros municipios y gobierno provincial para el abordaje de la problemática mediante una agenda común de trabajo	Nula	Nula
			No se registra encuentros para la interrelación de las políticas en torno a la problemática planteada	No se registra encuentros para interrelación de las políticas en torno a la problemática planteada
Participación Ciudadana	Mecanismos de participación	Nula	Nula	

		ciudadana	No existen mecanismos formales de participación ciudadana, pero si se registra algunas acciones de participación ciudadana respecto a otras políticas del municipio	No existen mecanismos formales de participación ciudadana
--	--	-----------	---	---

## Nivel de coordinación: resultados

Siguiendo el esquema de análisis propuesto, puede advertirse que en uno y otro municipio los resultados se asemejan en cuanto al nivel de coordinación, aunque cada gobierno tiene sus propios matices.

En ambos casos se observa dificultad en la coordinación institucional horizontal, hay falta de instancias de comunicación y articulación en términos de gestión de gabinete, por lo que cabe calificar la coordinación como negativa, lo que se traduce en políticas y/o gestiones fragmentadas.

Si bien el municipio de Yerba Buena, a diferencia del municipio de San Miguel de Tucumán, posee herramientas de gestión como: ejes estratégicos, un plan estratégico institucional (en vías de desarrollo) y una visión clara hacia donde quiere centrar la gestión el municipio, no se registra instancias de diálogos y decisión institucionalizadas que pueda garantizar la sustentabilidad de los procesos (Marzonetto, 2021). En este sentido la visión estratégica del municipio de Yerba Buena queda reducida más a lo operativo y las acciones que se desarrollan continúan siendo segmentadas, no obstante a ello, la incorporación de una Dirección de Control de Gestión denota que existe una visión política que pone el foco en cómo se gestiona y podría a futuro esta misma Dirección fomentar procesos de coordinación institucional.

Respecto a la visión sobre la problemática, el Municipio de Yerba Buena la contempla entre los ejes de gestión y por ende en la agenda de gobierno.



En el caso del municipio de San Miguel de Tucumán, no se advierten herramientas de gestión que den soporte a la gobernanza, tampoco se logra identificar cuáles son los ejes prioritarios de gobierno, y si es que la movilidad aparece como uno de ellos.

En el municipio de San Miguel de Tucumán, el área de transporte si bien tiene conocimiento sobre el alcance de la problemática al no existir una visión unificada desde la gobernanza central, no se encuentra en agenda como eje prioritario. Asimismo, las políticas que se implementan en este municipio responden al viejo paradigma, la identificación de la movilidad con el transporte aún subsiste, en consecuencia, no se ha innovado en políticas que contemplen las múltiples variables que componen el concepto de movilidad, de hecho, se identifican problemas estructurales (como la deficiente conectividad en la ciudad) que empeoran la movilidad, es decir que de base arrastran problemas de áreas no servidas en el acceso al transporte público, recorridos que no se revisan desde hace más de 30- 40 años y que por tanto no a la par de las transformaciones urbanas acaecidas.

En el caso del municipio de Yerba Buena, sí se identifican dos políticas concretas: las ciclovías y los minibuses, ambas poseen partidas presupuestarias específicas y son coherentes con la visión de una ciudad más sustentable y mejor conectada, de hecho, que el recorrido de los minibuses considere puntos estratégicos de la ciudad como instituciones educativas y de salud, representa un avance significativo en términos de gestión y de pensar la movilidad en base a otras dimensiones (como educativas y de salud pública), pero aún resulta insuficientes respecto a todas las dimensiones que deben considerarse para el tratamiento de una política transversal y a sectores que deben movilizarse fuera del municipio.

Se identifica que tanto el municipio capitalino con sus políticas ajustadas al viejo paradigma o el municipio de Yerba Buena con políticas específicas en torno a la problemática, continúan bajo un esquema de trabajo fragmentado, es decir, los programas/políticas que se diseñan responden más al ejecutivo o a una área determinada del gobierno local. No se identifican instancias de coordinación horizontal con otras áreas del municipio y/o sectores que permitan un abordaje interdisciplinario, consensuado para el desarrollo integral de la problemática.

Asimismo, se advierte poca cultura en la generación y utilización de datos para la toma de decisiones y el diseño de las políticas, si bien se observa algunos esfuerzos conducentes a ello, es incipiente, por cuanto queda a la discrecionalidad y voluntad de algún sector determinado que tome la tarea de hacerlo.

En este sentido, las universidades juegan un rol fundamental como generadoras de conocimientos para el abordaje y análisis de la problemática, y si bien se detectan actividades de colaboración, se trata de instancias de articulación que no están bajo el arbitrio de una agenda y planificación común que garantice una mirada compartida sobre la problemática y el diseño de una política concreta. Esta misma situación se identifica en la vinculación con otras entidades privadas u organismos gubernamentales. Por lo que la coordinación con otros actores estratégicos para el desarrollo de políticas continúa siendo débil e incipiente, y por tanto fragmentado.

De análisis también se identifica la falta de mecanismos o canales de participación ciudadana que pueda contribuir a la toma de mejores decisiones por parte de los municipios ante problemas complejos o multinivel, como lo es la movilidad. No obstante, se observa como positivo que el municipio de Yerba Buena cuenta con algunas experiencias de participación ciudadana respecto algunas políticas (como antecedente) pero no en específico en relación a la movilidad. Se detecta como positivo que haya avanzado en tecnologías que le permita al ciudadano acceder a trámites, hacer seguimiento y/o efectuar reclamos y denuncias, lo que podría ser la antesala de mecanismos de participación mediante herramientas digitales que permitan la consulta ciudadana para el diseño de nuevas políticas o innovaciones en las ya existentes.

En los casos bajo análisis, todos estos aspectos dificultan una coordinación institucional para el desarrollo de políticas transversales, lo que acarrea escenarios negativos para la provisión de bienes y servicios por parte del estado. Como ser:

a) Desarticulación-fragmentación: cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimentos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.

b) **Tecnocratización-despolitización:** la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado. (Licha, 2006) (Como se citó en Repetto y Fernández, 2012),

Estos escenarios pueden identificarse en los municipios bajo estudio. En el municipio de San Miguel de Tucumán, las políticas que se diseñan responden a áreas específicas y no a un trabajo de coordinación institucional entre diferentes sectores respecto a la gestión interna de gobierno y mucho menos con otros sectores por fuera del gobierno local. Aun cuando hay convenios de colaboración con otras instituciones, no se traduce en acciones sostenidas en el tiempo para el diseño e implementación de políticas. Por otro lado, no se identifica una visión común de gobierno que represente planes a largo plazo y promueva el desarrollo de políticas integrales. En consecuencia, se evidencia gestiones aisladas que provocan, en el mejor de los casos, políticas estancas y desarticuladas.

En el caso del municipio de Yerba Buena que si bien posee ejes estratégicos y un área específica para la coordinación, todavía se reduce a lo operativo por lo que el diseño e implementación de políticas continúa siendo segmentado. Los urgentes de cada área continúan sofocando instancias de articulación para optimización de las políticas y los recursos.

Estos escenarios acarrearán una serie de consecuencias. Repetto y Fernández (2012) señalan que la falta de coordinación reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas, incrementa los costos operativos, no facilita el uso eficiente de los fondos públicos y debilita el sentido de pertenencia al ámbito público.

Pensar en políticas integrales en torno a la movilidad exige un primer paso, que es considerar la dimensión de la gestión y para ello, la coordinación institucional se erige como la mejor alternativa para el tratamiento de políticas integrales.

Sin embargo es necesario considerar, atento a lo que plantea Garnier (2000) (Como se citó en Repetto y Fernández, 2012) que la coordinación no se reduce a

hacer compatibles unas acciones gubernamentales o programas con otros para evitar las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Aunque este sea un aspecto importante, desde una mirada estratégica, coordinar supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

En efecto, se trata de un proceso que es eminentemente político<sup>85</sup> por lo que pensar en término de coordinación, exige también considerar los aspectos políticos que la subyacen. Si bien estos factores no son abordados en este trabajo, es preciso mencionar que es necesario contemplar los aspectos políticos tales como: las relaciones de poder, ideologías partidarias, simpatías personales, intereses particulares (Repetto y Fernández, 2012)<sup>86</sup> ante los procesos de coordinación que requieran plantearse.

A la luz de los resultados obtenidos, a continuación se esbozan algunas alternativas de abordaje.

---

<sup>85</sup> En tanto proceso político Repetto y Fernández (2012) plantean que implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales. Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF

<sup>86</sup> Repetto y Fernández (2012) consideran que existen aspectos políticos relevantes al momento de la coordinación como ser: intereses particulares, concepciones ideológicas, efectos políticos de las simpatías o antipatías personales, asimetrías de poder. Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF

## **Propuesta de abordaje para la movilidad urbana en San Miguel de Tucumán y Yerba Buena: hacia una dimensión metropolitana. Conclusiones**

Partiendo de la importancia de la movilidad para habitar la ciudad, para acceder a las oportunidades, a los servicios, y al ejercicio de otros derechos, su evolución hacia un concepto multidimensional como surge de la literatura planteada en este trabajo, exige revisar los modelos de gestión en los ámbitos locales a la luz de las nuevas demandas sociales.

Sin embargo, aun cuando consideramos el nuevo paradigma de movilidad y hacia donde debieran encaminarse las gestiones actuales, existen condiciones estructurales elementales que aún no están resueltas (referenciadas en el diagnóstico de este trabajo) y que sobre todo se evidencian en el municipio de San Miguel de Tucumán.

Una población que ha crecido exponencialmente y que se ha expandido hacia sectores periféricos, y que a la fecha no cuenta con servicios de transporte público cercanos porque no se han actualizado los recorridos en base a la expansión territorial acontecida, sin dudas que genera patrones de exclusión social, lo que deja librado a la suerte del ciudadano la forma en que se moviliza y cómo accede a cumplir sus necesidades, situación que empeora cuando además las condiciones sociales de las que se parte ya ubican a esa persona en un contexto de mayor vulnerabilidad (como la brecha de género, ingresos económicos, desempleo, etcétera).

Al examinar todas las dimensiones que integran la movilidad, la posibilidad de acceso al transporte para llegar a un punto x de la ciudad es solo el primer paso hacia una movilidad urbana real en los términos planteados en este trabajo, de allí que se evidencie que ni siquiera las condiciones mínimas están cubiertas.

Pensar la movilidad y las múltiples implicancias e impacto que tiene en la vida del ciudadano requiere que sea pensada desde la esfera política con ese alcance, de allí que se consideró necesario indagar sobre la visión del gobierno en torno a la problemática ¿Cuál es la visión que tienen? ¿Cómo la conciben? ¿Y en efecto, qué

políticas se han impulsado? ¿Han circunscripto su actuación a las propias del servicio de transporte o han considerado la importancia de una ciudad conectada, con oportunidades y con previsión de las necesidades sociales y ambientales de la ciudad?

Para eso, examinar el grado de coordinación en el diseño de estas políticas complejas y de multinivel aparecía como relevante para completar un diagnóstico, desde la dimensión de la gestión en el marco de la problemática planteada, pero sobre todo que permitiera reivindicar la importancia de plantear discusiones en torno al ámbito en donde se definen las políticas y se establecen las prioridades.

Claro está que desde la reforma constitucional de 1994, que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación en términos de competencias y funciones al añadir nuevas y complejas responsabilidades, lo que llevó a que enfrenten cada vez más, problemas de naturaleza compleja y multidimensional que ya no son exclusivos del gobierno nacional o provincial, sino que por el contrario, asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales (Repetto y Fernández, 2012)<sup>87</sup>

En efecto, a la par de demandas sociales que se complejizan y que hoy recaen en el ámbito de la gestión local, a donde acude el ciudadano primeramente y espera una solución, requiere replantearse y poner la mirada en la capacidad estatal del municipio ante la naturaleza de problemas multinivel que actualmente deben atender y que escapan a la función originaria de trámites en general o servicios como iluminación, barrido y limpieza.

Me parece necesario destacar cómo otros gobiernos locales (como la Ciudad de Córdoba y Rosario) partiendo de un diagnóstico semejante al planteado en este trabajo, lograron avanzar en políticas concretas en torno a la problemática, que se

---

<sup>87</sup> Para Repetto y Fernández, (2012) las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional. Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

aproximan más al nuevo paradigma analizado. Para eso me parece importante traer a colación algunos puntos que pueden inspirar una alternativa de abordaje.

Respecto al municipio de San Miguel de Tucumán, la falta de una visión estratégica en torno a la problemática que la coloque en la agenda gubernamental, desencadena una serie de escenarios negativos que se traducen en ausencias de políticas en torno a ella, y en que la problemática se reduzca a un tratamiento pormenorizado a las gestiones propias de la regulación del transporte, que además resulta insuficiente. Por lo que el abordaje de la problemática exige un cambio de visión por parte del gobierno local y que haya una decisión política que la establezca como uno de los ejes prioritarios, atento a la importancia y el impacto de la movilidad en el desarrollo de una ciudad y en la vida de las personas.

A partir de las necesidades identificadas resulta imperioso reevaluar los recorridos del transporte público y su conexión con las nuevas zonas urbanas que garanticen puntos de acceso a sectores excluidos, o bien generar nuevas modalidades de transporte masivo que permita una mejor cobertura y conexión.

Asimismo y como se desarrolló al inicio del trabajo, la ciudad de San Miguel de Tucumán (capital de la provincia) es la localidad más densamente poblada del área metropolitana, constituye una centralidad que recibe la afluencia de personas desde distintos puntos del área metropolitana hacia instituciones públicas, administrativas, educativas, empleos, etcétera (que se concentran en la ciudad). En consecuencia, presenta serios focos de congestión y accesibilidad. Por lo que resulta prioritario avanzar hacia un reordenamiento urbano de la ciudad que permita su articulación con el resto del área metropolitana.

En este marco, tomando el caso de la ciudad de Rosario, considero que el tratamiento de la problemática de la movilidad como multidimensional, sólo puede ser abordada mediante el diseño, desarrollo e implementación de un Plan Integral de Movilidad, que contemple las distintas dimensiones, sea transversal a la propia gestión municipal, incremental y que sea escalable en el tiempo en miras a una región metropolitana.

Para ello el municipio cuenta con ciertos instrumentos de gestión que caben mencionarse: el Plan Estratégico Urbano Territorial (2016)<sup>88</sup>, la Encuesta Origen (2012)<sup>89</sup>, y el informe de Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán (2016)<sup>90</sup> que constituyen un importante punto de partida sobre los nudos críticos de la problemática.

En este marco, cabe mencionarse que el estudio de Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán<sup>91</sup>, también considera entre sus propuestas un Plan de Gestión Integral para la Movilidad Metropolitana. Este informe plantea el tratamiento de un plan global, de carácter selectivo y estratégico, con prioridades y una hoja de ruta hacia la dirección futura deseada del desarrollo abordando aspectos ambientales - sociales de la urbanización y el desarrollo económico. Se trata de un instrumento valioso como punto de partida para el desarrollo de políticas públicas que permitirían un crecimiento sustancial de la región y que por tanto podría ser, a su vez, utilizado por los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena para políticas efectivas desde sus propias gestiones a una escala metropolitana.

Sin embargo, y dado el análisis de coordinación institucional horizontal referido a la dimensión de la gestión de los municipios de San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, avanzar hacia una coordinación metropolitana requiere necesariamente un paso previo con procesos de coordinación interna horizontal que les permita posteriormente avanzar hacia una articulación y planificación de mayor escala.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Municipalidad de San Miguel de Tucumán. (2016). Plan Estratégico Urbano Territorial. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/TUCUMAN/Plan-Estrategico-Urbano-Territorial-San-Miguel-de-Tucuman.pdf>

<sup>89</sup> De Beláustegui, J. (2012). Encuesta origen-destino 2011: Movilidad en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán. - 1a ed. - Buenos Aires: Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, 2012

<sup>90</sup> Programa de Desarrollo de áreas metropolitanas del interior (2016). Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán. ver en: [https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS\\_ESTRAT%C3%89GICOS\\_PARA\\_LA\\_GESTI%C3%93N\\_TERRITORIAL\\_DEL\\_%C3%81REA\\_METROPOLITANA\\_DE\\_TUCUM%C3%81N\\_INFORME\\_FINAL\\_0](https://www.academia.edu/43760207/LINEAMIENTOS_ESTRAT%C3%89GICOS_PARA_LA_GESTI%C3%93N_TERRITORIAL_DEL_%C3%81REA_METROPOLITANA_DE_TUCUM%C3%81N_INFORME_FINAL_0)

<sup>91</sup> La unidad ejecutora del proyecto es la Unidad Ejecutora del Proyecto Observatorio de fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Tucumán.

<sup>92</sup> Para Repetto y Fernández (2012) la coordinación de políticas sociales puede entenderse como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos.: Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales (p.45). Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF



En consecuencia, es prioritario que el municipio de San Miguel pueda avanzar en una agenda política que contemple a la movilidad como eje prioritario de gobierno. Acciones como: nuevo diseño de los recorridos del servicio actual de transporte acorde a la expansión urbana, la creación de corredores que permitan la vinculación y trasbordos para los diferentes puntos estratégicos de la ciudad (hospitales, escuelas, universidades, gobierno, empleos, lugares turísticos) mediante el diseño de sistemas de transporte multimodales, pueden ser el puntapié para una ciudad más conectada.

Cabe traer a colación el caso de la ciudad de Córdoba y la empresa TAMSE, se trató de una política incremental, que si bien partió del acceso al transporte en zonas vulnerables, evolucionó hacia la incorporación de otras estrategias que le permitió incorporar nuevas dimensiones como la seguridad, revalorización de espacios públicos, luminarias, tecnologías, accesibilidad, entre otras.

En efecto, tomando este caso como guía, el municipio capitalino podría avanzar en un mapeo de la ciudad que le permita trabajar sobre los recorridos actuales del transporte para abordar las zonas sin cobertura<sup>93</sup> o establecer un servicio de transporte que permita conectar las áreas no servidas con el resto de la ciudad y avanzar hacia el diseño estratégico de puntos urbanos para la vinculación con otras formas de transporte. Este proceso debe ir acompañado de reivindicación de los espacios públicos (plazas, parques) que permitan la accesibilidad, que considere sobre todo a personas de movilidad reducida; la incorporación de tecnologías (mediante aplicaciones digitales para la georeferenciación<sup>94</sup>) que posibiliten la previsibilidad en el tiempo en cuanto horarios de recorridos, cortes, tráfico; gestiones referidas a la seguridad ciudadana (como corredores iluminados, una guardia policial vinculada a los recorridos diseñados que permita un transporte interconectado y más seguro para los ciudadanos) constituyen acciones concretas

---

<sup>93</sup> Las líneas de transporte público actuales no cubren las zonas marginadas alejadas del centro de la ciudad, no se garantiza la accesibilidad (Grunauer, 2021, p 338). Ver: Grunauer, M. (2021). El transporte público de pasajeros en San Miguel de Tucumán. Antecedentes, evaluación y regulación 1853-2015. la ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dunken, 2021.

<sup>94</sup> Aplicaciones digitales que referencien el tiempo de viaje, recorridos, congestión y retrasos, el índice de tránsito, la frecuencia del transporte público constituyen herramientas indispensables para una ciudad más conectada, organizada y segura.

que parten de infraestructuras existentes y que permitiría avanzar en clave de movilidad.

No obstante a estas medidas, pensar desde el nuevo paradigma de movilidad, exige de la articulación de cada sector del gobierno local mediante una planificación incremental, que partan de acciones específicas con una visión a largo plazo en miras a una movilidad urbana y sustentable.

Para ello además es prioritario que el municipio pueda incorporar mecanismos institucionales de participación ciudadana y profundizar en cómo se moviliza la ciudadanía, cuáles son sus necesidades, por qué se moviliza, para influir y enriquecer la definición de políticas.

A diferencia del municipio de San Miguel de Tucumán, cuya visión de la problemática se aproxima más al viejo paradigma, el municipio de Yerba Buena tiene una visión clara sobre la movilidad, su alcance y además la contempla entre los ejes de gobierno. No obstante, en la praxis el desarrollo de estas políticas resultan aún insuficientes al momento de considerar el resto de las dimensiones que requiere su abordaje<sup>95</sup>. Sin perjuicio de ello, y aplicando el mismo criterio de una política con carácter incremental, pueden establecerse ciertas acciones que coadyuven a las políticas en curso, para ello y partiendo del análisis de la coordinación, como primer paso es necesario avanzar hacia mecanismos de coordinación intersectorial.

En este sentido, y dado que la política de munibuses permite la conexión dentro del mismo municipio (conectando el norte con el sur) se propone avanzar en un estudio que profundice en identificar las zonas de mayor vulnerabilidad dentro del municipio y su acceso al transporte, puesto que aún se identifican sectores periféricos desprovistos de toda cobertura. Asimismo, la ciudad de Yerba Buena se caracteriza por una ciudad verde con entornos paisajísticos que de destacan, integrada por cerros, parques, plazas, lo que exige de una política de planificación que permita diseñar estos espacios en términos de accesibilidad, de turismo, que puedan eliminarse barreras urbanísticas y garantizar a la ciudadanía disfrutar del hábitat

---

<sup>95</sup> Todavía hay sectores periféricos desconectados; se registran situaciones de inseguridad dada la distancia entre las paradas para el acceso al transporte público, las ciclovías no tienen semáforos en sus propios carriles; asimismo faltan circuitos de ciclovías que permitan una mejor conexión con San Miguel de Tucumán.

propio que caracteriza a Yerba Buena.<sup>96</sup> En consecuencia, cualquier de estas acciones requieren de una planificación integral en la que participen bajo una visión común cada área del municipio.

Más allá de las acciones específicas que se proponen, considero que avanzar en términos de movilidad con todas sus aristas, requiere hacerlo en el marco de un contexto metropolitano. Aun cuando la ciudad de Yerba Buena haya avanzado en resolver la conexión dentro de su mismo municipio, la realidad denota sobre una alta demanda de desplazamientos interjurisdiccionales (hacia la capital sobre todo y otras localidades aledañas) que realiza la población para acceder a las actividades cotidianas y satisfacer sus necesidades. Ello exige que la solución sea pensar la movilidad en términos de una articulación metropolitana, como fue el caso de la ciudad de Rosario<sup>97</sup>.

Como se introdujo al inicio de este punto, el informe de Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán (2019) entre sus aportes, contempla como una propuesta necesaria el desarrollo de un Plan de Gestión Integral para la Movilidad Metropolitana. En la misma línea Grunauer (2021) también plantea que tratándose de ciudades muy importantes en el espacio geográfico de Tucumán y dado el diagnóstico referenciado, exige de un Sistema Integrado de Transporte<sup>98</sup>, una estructura unificada (con corredores) que sea capaz

---

<sup>96</sup> Dadas las condiciones actuales una persona mayor de edad, reducida en su movilidad o no vidente tiene vedada cualquier posibilidad de accesibilidad.

<sup>97</sup> Algunas de las dimensiones que contenía el Plan de Rosario y que pueden considerarse como guía refieren a los siguientes ejes a saber: 1) Tránsito: Para la integración de políticas y proyectos vinculados a la planificación, gestión y control del tránsito; 2) Transporte público masivo: sistemas de transporte público masivo con el uso de nuevas tecnologías, vinculados al uso de energía eléctrica y con la posibilidad de utilizar infraestructuras existentes, implica la incorporación de nuevas modalidades de gestión de los servicios de transporte a escala local, metropolitana y regional. 3) Transporte no motorizado. La integración de proyectos urbanos, viales y de equipamiento de la vía pública que promuevan la incorporación de nuevas arterias viales, ciclovías, veredas, sendas peatonales, espacios públicos. 4) Interacción público-privada; 5) participación ciudadana que posibilite influir y enriquecer la definición de políticas en materia de movilidad sustentable (PIM, 2011). Frente a estas dimensiones hay otras que debieran considerarse para un potencial Plan Integral de Movilidad, me refiero a una dimensión Ambiental y Social, capaz de contemplar: riesgos y cómo mitigarlos; seguridad, género, empleo y medio ambiente. Municipalidad de Rosario (2011). Plan Integral de Movilidad. Ver: [https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan\\_integral\\_movilidad.pdf](https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan_integral_movilidad.pdf)

<sup>98</sup> (Grunauer, 2021, p.373) Si bien la autora refiere al transporte, lo hace en el marco del derecho al hábitat y a la ciudad, por lo que su desarrollo teórico se aproxima a la conceptualización de Movilidad referida en este trabajo. Ver: Grunauer, M. (2021). El transporte público de pasajeros en

de prestar un servicio accesible, seguro y no contaminante. Lo que requiere, según la autora, de acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público y las instituciones o entidades creadas para la operatividad del servicio, o sea la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público.

Ahora bien, pensar en esta alternativa metropolitana que supere la mirada local, implica avanzar en políticas de descentralización administrativas mediante la concertación entre las partes, municipios y gobierno provincial, ante la coexistencia de niveles de gobierno con atribuciones propias sobre idéntico espacio territorial o sobre espacios territoriales indefinidos. (Grunauer, 2021, p374)

Avanzar en una solución en estos términos requiere de una armonización normativa ante una yuxtaposición entre diferentes niveles de gobierno, sobre todo cuando se trata de regular un sistema complejo como lo es la movilidad, que involucra dimensiones que van desde el transporte hacia lo ambiental y social. (PIM, 2011)

La complejidad está dada en que lo metropolitano se presenta como 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 constituye al fenómeno metropolitano como una realidad institucional, con un peso tanto poblacional como representativo. Es una dimensión horizontal-vertical, en la cual las relaciones no son de jerarquía sino de heterarquía “como modo de coordinación social en contextos de interdependencia (Messner, 1999) (como se citó en Mazzalay, 2012) y/o como el modo de coordinación en el marco de la gobernanza” (Jessop B., 2008b) (como se citó en Mazzalay, 2012)<sup>99</sup>. (PIM, 2011)

---

San Miguel de Tucumán. Antecedentes, evaluación y regulación 1853-2015. la ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dunken, 2021.

<sup>99</sup> Mazzalay (2012) analiza como el regionalismo ha producido en numerosos países latinoamericanos la emergencia de espacios de interacción e instituciones supra e inter-locales, tales como comunidades regionales, mancomunidades, asociaciones y federaciones intermunicipales, entes intergubernamentales, etc. Considera que la región se postula como una necesidad de coordinar-regular la dinámica socio-económica en un territorio y/o como una oportunidad para impulsarla en afán del desarrollo. En este contexto el autor advierte que de la

En efecto, dentro de lo metropolitano se puede considerar un área de competencia parcialmente concurrente, 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. Puesto que, si se contempla 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 pensar en un 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, 2011, p.324).

Esta última aparece como el mejor camino para el abordaje de la problemática, que de tomarse, exige de una profundización en términos jurídicos y que amerita por tanto de un estudio exhaustivo y análisis en relación a la materia.

En efecto, el desafío de una Política Integral de Movilidad a escala metropolitana supone también una nueva construcción desde el Derecho, pero también desde la política.

Al iniciar este trabajo el foco estuvo puesto en cómo solucionar la problemática en el ámbito de estas jurisdicciones San Miguel de Tucumán y Yerba Buena, sin embargo, a partir de la naturaleza y el alcance de la problemática como multidimensional y del contexto descripto, reducir el abordaje a lo estrictamente local sin considerar la región metropolitana considero que limita el desarrollo tanto de las ciudades bajo estudio como de la misma región<sup>100</sup>.

---

reconfiguración de las escalas institucionales de la conducción-regulación social, ha cobrado relevancia el debate sobre la coordinación social y el buen gobierno, e intenta aportar a la comprensión de la presencia/emergencia de heterarquías de coordinación efectivas en estos procesos de re-escalamiento institucional mediante regionalización, utilizando análisis de redes sociales (SNA) en su modalidad de redes políticas. Ver: Mazzalay, V. (2012). Coordinación política y heterarquías efectivas en procesos de re-escalamiento institucional subnacional. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina; Universidad de Los Andes; Provincia; 29; 6-2013; 25-53

<sup>100</sup> Esta alternativa de gestión metropolitana exigiría de la creación de un organismo de coordinación que permita la intersectorialidad y el enfoque integral multimodal. En efecto, requiere de consensos y articulaciones a otra escala, supone superar la coordinación interna dentro del municipio y avanzar en una articulación con otros actores políticos, institucionales, privados, como ser: Universidades, Municipios, Gobierno Provincial, Cámaras de Transportes, Sindicatos de conductores de servicios públicos (Transporte Urbano de Pasajeros, taxis y remises), Agencias de Investigación, Organizaciones de la sociedad civil, Empresas de Transportes, Empresas prestatarias de servicios

Resulta necesario profundizar en la discusión sobre la complejización de las demandas sociales que hoy se vislumbran en el ámbito local, sobre la limitación de los recursos y la capacidad institucional para dar respuesta, pero sobre todo en la necesidad de superar modelos de gestión obsoletos que continúan estancos pese a las transformaciones sociales imperantes y a las obligaciones emergentes de los Derechos Humanos, que exigen de políticas integrales y articulaciones intersectoriales con miras al empoderamiento de las personas como sujetos titulares de derechos.

Considero que más allá de lo local, del protagonismo de los municipios ante las nuevas problemáticas que deben gestionar, lo que podría garantizar un real desarrollo que supere las desigualdades estructurales locales y avance ante problemáticas multicausales, es diseñando y accionando es pos de una mirada regional, mediante la construcción de una dimensión metropolitana<sup>101</sup>. Por supuesto, el desafío implica superar intereses particulares y sectoriales desde las gestiones locales, establecer acuerdos, consensos y ello sólo es posible mediante mecanismos de coordinación horizontal y vertical con los diversos actores y niveles gubernamentales.

Se trata de un proceso complejo, que debe pensarse como evolutivo, incremental y flexible ante los nuevos paradigmas sociales<sup>102</sup>, pero que requieren de una nueva mirada y visión desde la gestión política y sobre todo de la interpelación ciudadana para el desarrollo de buenas prácticas en la búsqueda de soluciones colectivas, hoy prioritarias.

---

públicos, organización de vendedores ambulantes, Vialidad, Ministerio Público Fiscal, ciudadanía, entre otras.

<sup>101</sup> La literatura sugiere que resulta necesaria la emergencia de la región como actor capaz de promover su propio desarrollo (Lipietz, 1987; Keating, 2004; Boisier, 1995b). Del mismo modo, se postula que la emergencia e institucionalización de un espacio regional sub-nacional resulta de la interacción que se da entre las diversas fuerzas presentes en el espacio, instituciones, organizaciones y actores, y también de las relaciones entre ellas y otras provenientes desde fuera del mismo (Boisier, 1994; 1995a; 1995b; Jessop B., 2004) (como se citó en Mazzalay, 2012).

<sup>102</sup> Para Repetto y Fernández, (2012) las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional. Ver: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

## Referencias

Anapolsky, S., & Pereyra, L. (2012). Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. *Revista Transporte Y Territorio*, (7), 57-75. <https://doi.org/10.34096/rtt.i7.283>

Ascher, François. (2005). Ciudades con velocidad y movilidad múltiples: un desafío para los arquitectos, urbanistas y políticos. *ARQ (Santiago)*, (60), 11-19. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962005006000002>

Aón, L; Cola, C; Giglio, L (2014). Políticas de transporte y movilidad para la planificación el crecimiento urbano. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente* (pp. 467-479). Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de La Plata.

Avellaneda, P; Lazo, A. (2011). Aproximación a la movilidad cotidiana en la periferia de dos ciudades latinoamericanas. Los casos de Lima y Santiago de Chile. *Revista Transporte y Territorio*, núm. 4, 2011, pp. 47-58. Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina

Barbero, J y Galeota C. (2019). Las ciudades y la movilidad sostenible. En G. Quilodrán (Ed.). *Las ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor.* (pp.215-216). Editorial Konrad Adenauer Stiftung.

Batista Zamora, A. E. y Natera Rivas, J. J. (2017). La evolución del mapa social del Gran San Miguel de Tucumán. Un estudio del periodo 1991 a 2010 a través del análisis factorial. *Geograficando*, 13(2), e027. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe027>

Bomba, H.; Caminos, R.; Casares, M.; y Di Lullo, R. (2007). *Perspectiva del medio ambiente urbano.* GEO San Miguel de Tucumán. San Miguel de Tucumán: FAU, UNT.

Bordachar, F. *Transporte Urbano Sostenible.* Programa Internacional de Cooperación Urbana. Unión Europea, América Latina y el Caribe. [https://iuc-la.eu/wp-content/uploads/2020/03/ESP\\_Rosario - Plan Integral de Movilidad de Rosario.pdf](https://iuc-la.eu/wp-content/uploads/2020/03/ESP_Rosario_-_Plan_Integral_de_Movilidad_de_Rosario.pdf)

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2012). *Paz y Conflicto*,5, 184-196. [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

Carme Miralles-Guasch, C. (2005, del 27 al 29 de abril). *Transporte y accesibilidad [Jornadas] Urbanismo y Género. Una visión necesaria para todo el mundo*, Barcelona

Casares, M; Llomparte Frenzel, M; Politi. (2014). *Lecturas territoriales periurbanas: indicadores de presión en el noreste del área metropolitana de Tucumán (AMET) [conferencia].XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11)*, La Plata, Argentina.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013). *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012.* <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-movilidad.pdf>

De Beláustegui, J. (2012). Encuesta origen-destino 2011: Movilidad en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán. - 1a ed. - Buenos Aires: Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, 2012

Di Lullo, R. y Giobellina, B. (1996). La otra ciudad, Tucumán frente al 2000. Tucumán, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Di Lullo, R y Giobellina, B (1998). La ciudad de Tucumán. Una mirada al finalizar el siglo. Aportes para la discusión hacia una planificación estratégica del Gran San Miguel de Tucumán, N° 3. Tucumán. Edición Lignan, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán.

Figueroa, Óscar. (1990). La evolución de las políticas de transporte urbano colectivo en la ciudad de México entre 1965 y 1988. Estudios Demográficos y Urbanos, 5(2), 221–235. <https://doi.org/10.24201/edu.v5i2.770>

Gallardo Gambeta, M., Palazzo, M., Van, C., Falú, M. (2016). El Derecho a la movilidad y al transporte público como un derecho humano. XVII Congreso Nacional y VII Latinoamericano de Sociología Jurídica, San Miguel de Tucumán, Argentina. [http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog\\_nivel\\_3/153/archivos/gallardo-y-otros.pdf](http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/153/archivos/gallardo-y-otros.pdf)

Gasparotto, M (2013). Planificación y organización del transporte en Salta. Revista Vial. <https://revistavial.com/planificacion-y-organizacion-del-transporte-en-salta/>

Gómez López R., Rivas; Montes C., Franco E., Bomba H., Sosa Paz M., García B., Casares M. y Stolman A. (1994). Directrices para la Ordenación del Territorio de la Provincia de Tucumán – D,O,T.. Instituto de Planeamiento y Desarrollo Urbano, FAU-UNT – Convenio Gobierno de la Provincia de Tucumán / Ministerio de Obras Públicas y Transporte (España) / UNT, Tucumán.

González Alvo, I. (2019). Movilidad Urbana y Desigualdad Socio-Territorial en el Sistema Metropolitano de Tucumán. Problemas y Desafíos para la Movilidad Equitativa. En V. C. Cavalcante de Holanda y S. Mansilla. (Ed.), Enfoques acerca de la ciudad y lo urbano en el norte argentino (pp. 9-20). Sobral CE. Sertão Cult

González-Alvo, I., & Czytajlo, N. (2022). Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 35–56. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5232>

Grunauer, M., Falú, M. y Falú, C. María, (2017). Estudio del Transporte de Personas como un derecho humano a la movilidad y la garantía de su acceso seguro y sin discriminación en las normas vigentes en el Municipio de San Miguel de Tucumán [encuentro]. Encuentro Nacional de Investigadoras e Investigadores en Ciencias Jurídicas y Sociales: La Investigación Jurídica y social hoy. Santa Fé, Argentina.

Gutiérrez, A. y Rearte, J. (2012). Presentación: Dossier Transporte y Movilidades en ciudades intermedias de Argentina. Revista Transporte y Territorio N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 1-8. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/280/258>



Gutiérrez, A. (2013). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol.21, núm 2, 61-74.

Isunza Vizuet, G. (2017). La movilidad urbana: dimensiones y desafíos. Instituto Politécnico Nacional-CIECAS. Ciudad de México.

Jiménez Herrero, L. Transporte y movilidad, claves para la sostenibilidad. Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). [https://fgcsic.es/lychnos/es\\_es/articulos/transporte\\_movilidad\\_claves\\_para\\_la\\_sostenibilidad](https://fgcsic.es/lychnos/es_es/articulos/transporte_movilidad_claves_para_la_sostenibilidad)

Jirón M., Paola, et al., "Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana", en Revista invi, vol. 25, núm. 68, Santiago, mayo de 2010, pp. 15-57.

Kaztman, R. (1999). Marco Conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Montevideo: CEPAL.

Malizia, M y Boldrini, P (2012). Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miserias en Yerba Buena, gran San Miguel de Tucumán. Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. No 41, Universidad Nacional de Jujuy. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/177>

Malizia, M y Paolasso, P. (2009). Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana. Estudios Demográficos y urbano, 2,583-613. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/79124>

Marzonetto, G. (2020) "Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina." DAAPGE Vol. 20, N° 35, 2020, pp.18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

Mazzalay, V. (2012). Coordinación política y heterarquías efectivas en procesos de re-escalamiento institucional subnacional. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina; Universidad de Los Andes; Provincia; 29; 6-2013; 25-53

Miralles- Guasch- Cebollada (2009). Movilidad Cotidiana y Sostenibilidad, una interpretación desde la Geografía Humana. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N° 50, pp.193-216. [https://www.researchgate.net/publication/40700310\\_Movilidad\\_cotidiana\\_y\\_sostenibilidad\\_una\\_interpretacion\\_desde\\_la\\_geografia\\_humana](https://www.researchgate.net/publication/40700310_Movilidad_cotidiana_y_sostenibilidad_una_interpretacion_desde_la_geografia_humana)

Municipalidad de San Miguel de Tucumán. (2016). Plan Estratégico Urbano Territorial. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/TUCUMAN/Plan-Estrategico-Urbano-Territorial-San-Miguel-de-Tucuman.pdf>

Natera Riveras, J. (2014). San Miguel de Tucumán (Provincia de Tucumán): El mapa social a través del Análisis Factorial. En G. D. Buzai. y M. Marcos (Eds.), *Mapas Sociales Urbanos* (pp. 137-152). Lugar Editorial.

Peker, L. (2018). Entrevista Ciudades Vivas. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/138731-ciudades-vivas>

Picón Güell, R y Wild, N (2020). La Innovación en políticas de Movilidad Urbana: El Caso De La Empresa Estatal TAMSE en el período 2020-2021. *Sociales Investiga*, no. 10 (diciembre 29, 2021). <https://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/ojs/index.php/socialesinvestiga/article/view/350>.

PNUMA (2007). Perspectiva del medio ambiente urbano. Geo San Miguel de Tucumán. Universidad Nacional de Tucumán, Municipalidad de San Miguel de Tucumán. <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/2007GEOSanMigueldeTucumn.pdf>

Programa de Desarrollo de áreas metropolitanas del interior (2016). Lineamientos estratégicos para la gestión territorial del área metropolitana de Tucumán. [https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20220118\\_224549\\_LEM\\_DAMI\\_Informe\\_Final\\_PA\\_RTE\\_1-Link.pdf](https://ods.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20220118_224549_LEM_DAMI_Informe_Final_PA_RTE_1-Link.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) 2020. *La nueva agenda urbana*. Centro Urbano. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

Quilodrán, G. (Ed.) (2018). *Las ciudades que queremos : el valor de planificar para vivir mejor*. Sello Editorial Konrad Adenauer Stiftung.

Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>

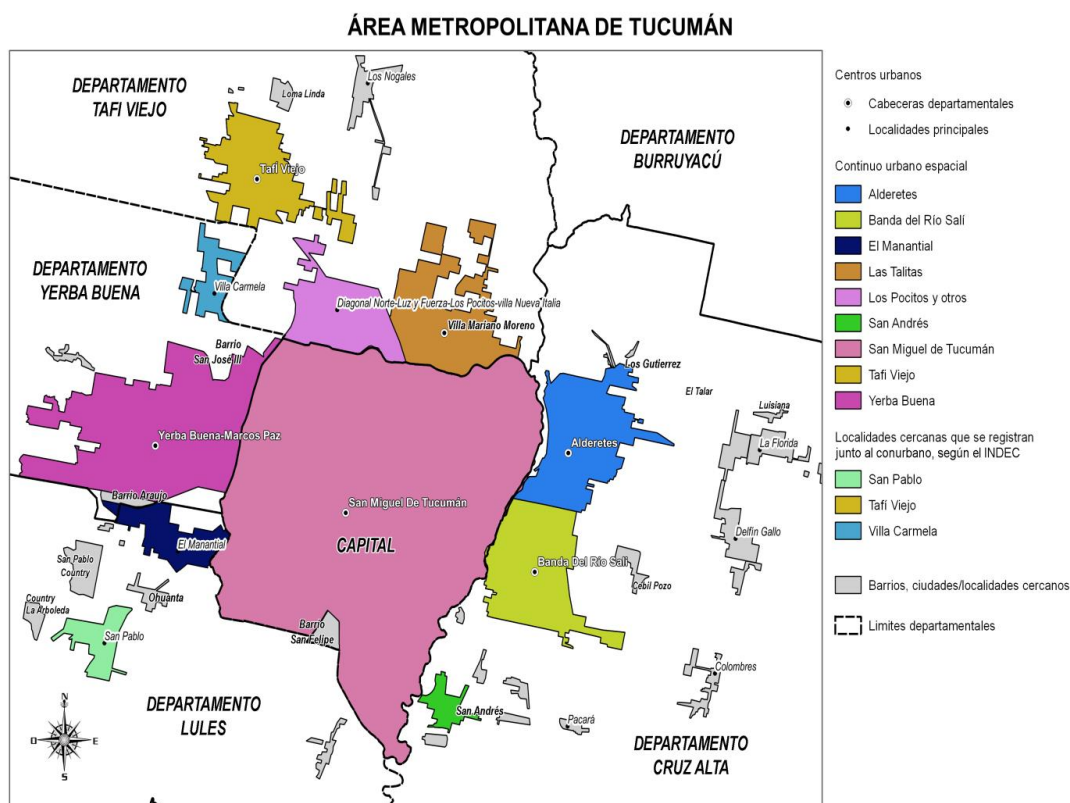
Rodríguez Ramírez, H. (2014). Retos y desafíos de la coordinación de la política social en México. En J. Walter y D. Pando (Eds). *Planificación Estratégica. Nuevos Desafíos y Enfoques en el ámbito público*. (pp. 223-250). Editorial Saap. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/2751>

UNESCO. (2016). *Informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible*. París.

Vasconcellos, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Sello Editorial Banco de Desarrollo de América Latina.

Velázquez, M. (2013). Debate II. El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana. En Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.), *Derechos humanos en Argentina Informe 2013* (pp. 569-595). Siglo Veintiuno. <https://www.cels.org.ar/web/capitulos/el-derecho-a-la-movilidad-urbana-en-un-contexto-de-pluriagencialidad-metropolitana/>

## Anexos



Fuentes: Servicio WFS de Dirección de Catastro e IGN; Dirección de Tecnologías de la Información. - Mapa elaborado por el Equipo SIG de la Dirección de Tecnologías de la Información, Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, Gov. de Tucumán. - 14 de marzo de 2018.

103

## Entrevista para estudio cualitativo

SUB DIMENSIÓN	PREGUNTAS
Visión del gobierno respecto a la movilidad como problemática social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Posee el municipio un plan estratégico de acción o una agenda gubernamental que contemple líneas de acción prioritarias o en su defecto, contemple acciones a corto, mediano y largo plazo?</li> <li>• ¿Cuáles son? ¿Se encuentra en algún lugar visible con acceso a la ciudadanía?</li> </ul>

<sup>103</sup>Tomado de: <http://geosplan.tucuman.gob.ar/wp-content/mapas/GeoSPlan-GSMT.png>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Aparece la problemática en torno a la movilidad en esa agenda?</li> </ul>
Políticas públicas: diseño, implementación, monitoreo y control.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se han gestionado políticas públicas en torno a la movilidad?</li> <li>• ¿Cuáles son? ¿Cuál fue el objetivo concreto buscado?</li> <li>• ¿Fue el resultado de algún diagnóstico previo? ¿Cuál?</li> <li>• ¿Fue a iniciativa del ejecutivo, de algún área específica u otro organismo externo?</li> <li>• ¿Su diseño estuvo a cargo de una/dos o más áreas de gobierno? ¿Cuál/cuáles son?</li> <li>• ¿Existe una secretaría u otra área de gobierno ejecutora responsable de su implementación?</li> <li>• ¿Se han establecido criterios/indicadores que permitan medir los resultados obtenidos? Es decir, la pertinencia (la alineación entre la intervención con las prioridades y necesidades) y el impacto (cambios positivos y negativos derivados de la intervención directa e indirectamente, intencional y no intencionalmente).</li> <li>• Existen instrumentos de gestión utilizados para seguimiento</li> <li>• ¿Cómo se monitorea su implementación?</li> <li>• ¿Es monitoreada por una área específica/institución o intervienen más de una área?</li> </ul>
Partida Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Esta política contó con una partida presupuestaria específica?</li> <li>• ¿De qué forma se gestionaron</li> </ul>

	<b>fondos para su implementación?</b>
<b>Institucional</b> <b>Relaciones gubernamentales con otros organismos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen convenios con otros organismos para la gestión de proyectos y/o políticas en torno a la problemática? ¿Ello se tradujo en acciones concretas? ¿Cuáles?</li> </ul>
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se establecieron mecanismos de participación ciudadana en torno a la problemática? ¿Están institucionalizados?</li> </ul>