

POLÍTICAS DE MOVILIDAD URBANA

El 13 y 14 de marzo pasados se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, el *seminario de Políticas de movilidad urbana y servicios de infraestructura urbana de transporte*, organizado por la Cooperación francesa y la CEPAL, a través de su División de Recursos Naturales e Infraestructura y la Oficina de Buenos Aires, y que contó con el auspicio de la Alianza Francesa y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Estas notas han sido preparadas por los relatores del seminario, Sra. Patricia Brennan y Sr. Jorge Lupano. Mayores detalles, por favor contactar a Trans@ECLAC.org, y para acceder a las presentaciones del seminario, ver el sitio www.eclac.org/transporte.

El seminario fue inaugurado por el Embajador de Francia en Argentina, Sr. Frederic Baleine du Laurens, el Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Sr. Fernando Sánchez Albavera, el Ministro de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Arq. Daniel Chain y por el Sr. Juan Roccatagliatta en representación de la Secretaría de Transporte de Argentina.

Los expositores, provenientes de países latinoamericanos y de Francia, relataron experiencias y proyectos relacionados con la temática del evento. A lo largo de las jornadas, se evidenció un importante consenso respecto de las principales temáticas involucradas en la cuestión de la movilidad.

RESUMEN DE LAS PONENCIAS REALIZADAS

Durante las distintas exposiciones se verificó, una vez más, que las realidades de los países desarrollados y América Latina son muy diferentes. Mientras que las ciudades de los países desarrollados llevan décadas de planificación integrada, las latinoamericanas se enfrentan al crecimiento urbano y al de la motorización y uso del automóvil con escasas herramientas de planeamiento, instituciones débiles dotadas de pocos recursos humanos capacitados y con presencia de operadores artesanales que, en varias ciudades, ofician además como “disfraz” de un desempleo encubierto, generando problemas sociales de difícil resolución desde la sola óptica del transporte.

Un elemento recurrente en las discusiones apunta a que en América Latina aún no se encuentra desarrollado en toda su magnitud e integralidad el concepto de movilidad. Como

consecuencia se toman decisiones aisladas e incompatibles: por ejemplo, a favor del automóvil mediante la construcción de autopistas y simultáneamente de inversiones en el sistema de transporte público, es decir, falta claridad en las políticas.

Muchas de las acciones implementadas en Francia sirven como modelos para intentar replicar en nuestros países. La evolución histórica de los sistemas de transporte de las ciudades francesas que expuso Thierry Desclos, así como la importante experiencia que planteó Chantal Duchène en relación al Agrupamiento de las Autoridades Responsables de Transporte, y lo manifestado por Jean Claude Ziv sobre las relaciones entre empresas operadoras y las autoridades organizadoras/reguladoras del transporte, brindan guías para avanzar en las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional de nuestros organismos de regulación, así como para reflexionar seriamente sobre la necesidad de contar con los instrumentos adecuados para la planificación de corto, mediano y largo plazo de nuestros sistemas de transporte, mediante la instrumentación de las técnicas adecuadas a través de instituciones dotadas de la suficiente capacidad e idoneidad para esta tarea. Asimismo, la experiencia francesa en relación a los esquemas de financiamiento de la actividad del transporte urbano, ofrece un esquema alternativo a los subsidios a la operación que actualmente se instrumentan en algunos de nuestros países.

Ricardo J. Sánchez expuso la preocupación existente sobre cómo se toman las decisiones de política de movilidad, cómo se fijan objetivos y metas, cómo se planifica, cuál es la calidad de las instituciones a cargo de la planificación, gestión, administración y regulación de los sistemas de transporte de las ciudades de América Latina, cómo se

financian los sistemas, qué intervención tienen los grupos de poder en la toma de decisiones y en la planificación y las formas de participación de la ciudadanía.

Germán Correa planteó que en Chile la planificación del Transantiago y la definición del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS) definieron una política de movilidad relacionada al desarrollo urbano con una visión de conjunto. Sin embargo, faltó coherencia en su ejecución ya que hubo otras decisiones simultáneas que iban dirigidas a dar privilegios al automóvil mediante importantes obras en autopistas e incluso al metro, cuando este subsistema moviliza una porción menor de viajes en la ciudad.

Por su parte, Ricardo Jordán, con una visión más general, que no solo implica al transporte y la movilidad, planteó que el aumento del crecimiento urbano va de la mano en América Latina con el crecimiento de la urbanización de la pobreza y que, generalmente se “hace” ciudad a través de proyectos sin planificación integral, enfatizando que el problema principal no está hoy en qué hacer sino en cómo hacerlo, es decir, cómo gestionar y con qué instituciones.

La exposición de Carlos Felipe Pardo puso énfasis en cuantificar las inversiones en infraestructura en términos de costo por persona transportada y no por vehículo y en los efectos que la construcción de autopistas genera sobre la estructura urbana en lo que hace a la dispersión geográfica de las viviendas y sus consecuentes resultados en cuanto a los mayores tiempos de viaje y aumentos en los niveles de congestión y contaminación en las ciudades.

Asimismo, Pardo hizo una reseña de las principales intervenciones en transporte público en ciudades de América Latina, resaltando que la principal importancia de la implementación de los nuevos sistemas BRT han sido los cambios que los mismos han generado en la gestión y estructura administrativa de los sistemas de transporte público, sin necesidad de grandes inversiones en infraestructura. Asimismo, su exposición resaltó la importancia de la voluntad política, la cual consideró clave para la puesta en marcha de proyectos tanto de sistemas BRT como en la implementación de cargos por congestión o *road pricing*.

Jorge Kogan resumió las tendencias actuales en los sistemas de transporte en América Latina detallando las actividades que la CAF lleva adelante en materia de financiamiento de infraestructura. Enfatizó la necesidad de crear y consolidar una estrategia integral de movilidad y la urgencia de solucionar los problemas de organización empresarial e institucional que enfrentan las ciudades, especialmente los referidos a la regulación, debilidades de los organismos y de las actividades de planificación, como la ausencia de una priorización adecuada de los proyectos de inversión, mencionando que estas dificultades pueden ser solo resueltas si se emprenden acciones decididas sobre esta temática de manera consecuente. Nos recordó, además, que los problemas emergentes del uso de automóvil particular se agravarán en el futuro, ya que se trata de una cuestión cultural y de status que deberá mitigarse ofreciendo servicios de transporte público cada vez más eficientes y atractivos.

Por su parte, Juan Carlos Barroso da Costa, en representación de la Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros de Buenos Aires, analizó algunas deficiencias

y falencias en la ciudad, principalmente referidas a la falta de preferencia en la vialidad para el transporte público, al deficiente mantenimiento de la infraestructura, a la ausencia de una autoridad única para el transporte metropolitano que permita coordinar tarifas y servicios, a la falta de políticas definidas respecto de transporte y del uso de automóvil particular, a la carencia de planificación del sistema, mencionando que, durante décadas, las iniciativas individuales de los propios operadores modificaron la red de servicios con la sola aprobación de las autoridades y que gran parte de la red actual se debe a esos emprendimientos empresariales. Finalmente, manifestó que el esquema actual de subsidios compromete las decisiones de los operadores, especialmente porque su monto representa más de la mitad de los ingresos genuinos, sin contarse con un contrato que los garantice durante el período de las concesiones.

Hyara Rodríguez, Vice Intendente Municipal de Montevideo, relató el importante proceso de reforma que se está encarando en el sistema de transporte de la ciudad, incluyendo el otorgamiento de prioridad al transporte público y al no motorizado, la introducción de equipos de alta tecnología y a la vez, la aplicación de una gestión flexible e integradora, que es considerada un instrumento potente para construir ciudades con mejor calidad de vida.

Guillermo Krantzer planteó su preocupación respecto de la importante pérdida de pasajeros del sistema público de transporte en Buenos Aires, así como la disminución de la oferta de servicios de los medios guiados en las últimas décadas y el cambio operado en el transporte por buses, que en la actualidad implica el otorgamiento de subsidios del orden de 800 millones de dólares al año, evidenciando una histórica falta de interés de las autoridades por fortalecer el sistema de transporte mediante las inversiones adecuadas y por efectuar las reformas institucionales necesarias para su tratamiento integral. Concluyó en la necesidad de: invertir, crear un ente de coordinación de transporte y repensar la política de subsidios, focalizando los fondos en los sectores de menores ingresos mediante mecanismos de subsidios a la demanda.

Peter Alouche relató la experiencia reciente del transporte urbano de São Paulo, recordando sus principales dificultades: congestión creciente, elevada tasa de accidentes, violencia en la ciudad y en el transporte, restricciones legales e institucionales, ausencia de un ente metropolitano y caída de la demanda de transporte público. Dentro de esta realidad, es muy destacable la reestructuración del sistema de transporte de buses, permitiendo la formalización de operadores artesanales en una red de líneas estructurales y líneas alimentadoras con terminales de integración inteligentes. Lo más importante del proceso es el sistema de integración tarifaria adoptado, que permite el uso del metro, tren y bus con tarifa integrada, durante lapsos de dos horas. Esta implementación es considerada una gran revolución que fue determinante para mejorar la inclusión social de los habitantes de la región. Asimismo, es importante la aplicación de tecnología de avanzada para la información, control, operación y mantenimiento del sistema.

Bernard Soulage expuso sobre las características del transporte de media distancia en las regiones francesas, en donde la búsqueda de respuestas adecuadas y el desarrollo de intermodalidad y complementariedad de las redes son consideradas prioridades, así como la necesaria

coordinación entre las políticas de transporte, obras públicas y el urbanismo, relatando los problemas existentes para lograr acciones colectivas entre las distintas autoridades de las regiones y la falta de recursos para financiar las inversiones necesarias.

Raymond Gras relató el proyecto de guía de estrategia de movilidad desarrollada a pedido del Ministerio francés de Ecología y del Desarrollo Sustentable para su aplicación en ciudades de países emergentes. El proceso de desarrollo de la guía parte del análisis de cinco ciudades con sistemas eficientes de transporte, consideradas como “referencias” en materia de políticas de transporte: París, Curitiba, Tokio, Madrid y Seúl. El concepto general es que desplazarse es una necesidad, pero esta actividad debe ser organizada y regulada.

Julio César Crivelli nos habló de las bases institucionales necesarias para el desarrollo de la infraestructura, explicando que Buenos Aires es el ejemplo de la desinversión. Expuso que el déficit actual de infraestructura, a nivel nacional, se debe al déficit institucional, a la carencia de agencias serias y adecuadas y también a la ausencia de seguridad jurídica. Planteó que no existe profundidad en el pensamiento de la infraestructura. Propuso la creación de una agencia independiente que se encargue de la inversión en infraestructura y restablecer el principio de seguridad jurídica del Estado.

Martín Orduna e Inés Schmidt expusieron sobre el aporte académico a las políticas de movilidad urbana, mencionando una serie de necesidades para el mejoramiento de los desplazamientos en Buenos Aires, entre ellas: la creación del ente metropolitano de transporte, la implantación del boleto único, el mejoramiento de los centros de transbordo, el desarrollo de la potencialidad de los corredores de transporte público, la reestructuración de los servicios de buses, la red de expresos regionales (RER), la necesidad de emplear alternativas de capacidad intermedia (LTR, BRT, tranvías), el desarrollo de grandes infraestructuras, el puerto como problemática metropolitana y la conexión norte-sur de la región.

PUNTOS DE CONSENSO DEL SEMINARIO

Desde el punto de vista económico, una síntesis conceptual de los consensos alcanzados podría resumirse en los puntos siguientes:

- La movilidad urbana presenta una gran convergencia de efectos económicos indirectos y externalidades:
 - Economías de aglomeración en las ciudades: se trata de un impacto positivo, vinculado con el proceso de desarrollo y por tanto contribuyente al mayor empleo y al alivio de la pobreza en nuestras naciones.
 - Indivisibilidad del suelo: sin embargo, el espacio es finito y ello exige decisiones públicas de ordenamiento, en particular un “plan rector” que prevea las necesidades comunes o sociales.
 - Congestión del tráfico (no solo el carretero, como se describió en el caso de los subtes y las cargas portuarias de Buenos Aires): es necesario enfatizar que se trata de una expresión de la demanda de infraestructura.

- Aspectos distributivos: los beneficios de la aglomeración deben alcanzar a todos los ciudadanos, lo que implica la necesidad de garantizar el derecho de acceso a la movilidad de los sectores sociales de menores ingresos.
- Accidentalidad: los elevados índices de América Latina deben traducirse en políticas públicas decididas que transparenten y atiendan la prevención de estos extraordinarios costos económicos y humanos.
- Contaminación ambiental, local y climática: a pesar de esfuerzos y progresos tecnológicos destacables, la presente etapa de crecimiento económico implica que los medios motorizados conlleven elevados costos ambientales a nivel regional.
- Seguridad pública: la amenaza del delito en la movilidad urbana supone, además del daño personal, un desincentivo económico significativo.

REFLEXIONES FINALES DE LOS RELADORES DEL SEMINARIO

El planeamiento de la movilidad urbana consiste esencialmente en una adecuada gestión de externalidades y efectos económicos indirectos, según se comprueba en las experiencias presentadas en el Seminario sobre diversos casos nacionales.

- El incentivo económico de las ciudades es indudable: se verifica una creciente concentración de la población en las mismas, lo que expresa una elevada demanda social. Pero buena parte de sus costos no son internalizados por los diversos modos de movilidad y transporte. Existe un exceso de demanda, dado que los usuarios cargan solo con una parte del verdadero costo social de la movilidad urbana, especialmente para el vehículo privado. Podría plantearse que la concentración urbana no sería tan importante si se pagaran privadamente los costos relevantes y que la estructura espacial y la localización de las actividades económicas y residenciales no sería ciertamente la misma.
- Hacia el futuro el problema no tiene una solución exclusiva de ingeniería (oferta inmediata de infraestructura allí donde la demanda se manifieste). Los flujos de transporte son sensibles a los costos, y la movilidad urbana, aunque con una conformación marcadamente imperfecta, supone un auténtico mercado económico. Resulta necesario revelar sus precios y costos “verdaderos”, lo que exige gestionar y regular la demanda (a través, entre otros, de instrumentos como los cargos por congestión aplicados en Londres y Singapur que fueron mencionados en el Seminario).
- Los problemas distributivos son parte integral de dicha gestión, lo cual supone una modificación en los esquemas de subsidios. Debería otorgarse prioridad a aliviar el gasto en transporte del usuario de bajos ingresos, en lugar de subsidiar la oferta del sistema de transporte. Sin embargo ello debe entenderse como referido al sistema de transporte y movilidad en su conjunto, ya que los subsidios modales cruzados resultan plenamente admisibles en este

contexto, como mostraron las experiencias de ticket multimodal presentadas en varias ponencias.

- Los nuevos sistemas de transporte público presentan gran interés para enfrentar costos sociales relevantes, como los ambientales y de accidentalidad, así como por una eventual racionalización de la demanda de infraestructura urbana de movilidad y transporte. Sin embargo, deberían contribuir al sostenimiento de sus propios costos y necesidades de infraestructura del mismo modo que el automóvil privado, cuya demanda, bajo la condición de cargar con sus costos completos, resulta genuina y merece también una atención adecuada.
- La discusión reveló que los problemas de la movilidad urbana presentan aspectos que exceden a los puramente analíticos. Se trata de una demanda ciudadana con alta prioridad política, que exige decisiones inmediatas por parte de los gobiernos de todo nivel. Aunque de ningún modo se desprende del seminario un modelo institucional óptimo o único, se manifestaron inquietudes comunes sobre la necesidad de establecer con claridad los mecanismos decisorios y el modo de participación de los ciudadanos, las ONGs y el sector privado. Se atribuyó especial trascendencia al modo en las autoridades se organizan para diagnosticar, decidir y abordar los arreglos financieros, en particular sobre la necesidad de profesionalidad e independencia de los agentes públicos involucrados.
- En los aspectos institucionales merecen destacarse algunas de las experiencias presentadas sobre el caso de Francia:
 - Importancia de la desconcentración de decisiones en materia de transporte público al ámbito local (ciudad o área metropolitana), con protagonismo decisivo de los electorados locales y con el marcado liderazgo de “campeones” políticos de las reformas.
 - El esquema de financiamiento público francés, basado en una contribución de nivel nacional sobre la nómina salarial, destinada al transporte público y asignada directamente a los gobiernos locales. Este esquema exhibe cierto paralelismo con una propuesta presentada en el seminario para el caso argentino, referida a una asignación específica de fondos para necesidades de infraestructura de transporte, aunque en este caso incluyendo los modos vial e interurbano.
 - Se destaca asimismo la obligación legal de los aglomerados urbanos franceses de formular y adoptar un plan rector ambientalmente sustentable de movilidad urbana, que debe ser tratado públicamente.