

Los retos de la movilidad en el AMBA

Por José A. Barbero y Carla Galeota | Instituto del Transporte de la UNSAM.

La situación actual

El Área Metropolitana de Buenos Aires, en la que viven 14 millones de personas que realizan aproximadamente 35 millones de viajes diarios, comparte en lo fundamental los problemas de movilidad que enfrentan la mayoría de las ciudades del mundo de escala similar. Dos aspectos son particularmente destacables: la expansión de la ciudad, que resulta en un crecimiento significativo de la mancha urbana generando viajes más extensos, y el aumento en la tasa de motorización, incluyendo tanto automóviles y vehículos comerciales como motos. Estas tendencias, junto con una creciente tasa de generación de viajes, resultan en flujos masivos de personas cuyo destino principal son los diversos centros, particularmente la CABA, intentando acceder en los mismos horarios a los lugares de empleo, estudio y servicios, congestionando las principales arterias. Esto afecta a todos los modos de transporte, pero con mayor visibilidad a la red vial, cuyos principales tramos colapsan en las horas pico. La magnitud del fenómeno de la congestión puede apreciarse en el ranking de congestión urbana denominado *TomTom Traffic Index*: Buenos Aires figura en el puesto 19 sobre 189 ciudades del mundo. Los tiempos adicionales de circulación en el AMBA son del 42% en promedio, llegando al 68% en el pico vespertino. Del total de los viajes motorizados de personas, se estima que en un día tipo aproximadamente la mitad se realizan por medios individuales y la mitad por transporte público, aun cuando no hay un consenso generalizado sobre estas cifras.

El sistema de transporte público ha experimentado algunas mejoras en los últimos años, pero su desempeño es dispar. Algunos servicios logran una aceptable prestación, pero hay zonas y horarios en los que la oferta es inadecuada. En los últimos 15 años se consolidó un sistema de subsidios masivos, de proporciones inusualmente altas, que no sólo impactó por su alto costo fiscal, sino que también distorsionó los incentivos de los operadores.

Las cargas tienen un rol destacado en el AMBA: las áreas urbanas concentran la producción y el consumo de bienes, y sus flujos circulan por las mismas vías que lo hacen los de personas. Adicionalmente a los desafíos que representa la logística de distribución, se suma la presencia del puerto,

por el que se moviliza cerca del 90% de los contenedores del comercio internacional argentino. Los movimientos de cargas contribuyen a la congestión, y ésta dificulta severamente los procesos de distribución. También se suman los movimientos interurbanos de pasajeros, reflejados en los numerosos buses de larga distancia que acceden al AMBA y al movimiento que generan los aeropuertos.

Estas tendencias conforman un escenario no sostenible, caracterizado por tiempos de viajes muy extensos para las personas y en condiciones insatisfactorias para muchos, dificultades para el tránsito de cargas, altas tasas de siniestros y elevados consumos de energía y emisiones. En suma, un escenario que impacta negativamente sobre la calidad de vida de los habitantes y la competitividad de la ciudad.

Los avances de los últimos años

Quienes deben tomar medidas para mejorar la movilidad en el AMBA tropiezan con una disposición institucional atomizada que limita su accionar. La mayor parte de la oferta de transporte es responsabilidad del gobierno nacional (los grandes accesos viales, dos tercios de los colectivos, los ferrocarriles, las combis), al igual que las principales terminales de cargas y pasajeros. La Provincia de Buenos Aires (PBA) tiene responsabilidad sobre la red vial, una considerable cantidad de líneas de colectivos y actividades portuarias. La CABA, donde confluyen una alta proporción de flujos de personas y bienes, tiene a su cargo una importante red vial, los subterráneos, sus taxis y la capacidad de organizar la circulación del tránsito. Los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) son responsables de una muy extensa red de calles y avenidas, servicios locales de colectivos y taxis locales y – al igual que la CABA – de la regulación del uso del suelo, lo que constituye un instrumento crucial para estructurar los desplazamientos de personas y cargas en el largo plazo.

En los últimos años la CABA generó importantes mejoras, como la organización de la circulación de los colectivos (metrobús), pasos bajo nivel, rehabilitación de centros de transbordo, el estímulo al transporte no-motorizado facilitando el uso de las bicicletas y peatonalizando calles, y algunas extensiones y mejoras menores en la red de

subterráneos. El gobierno nacional tuvo un largo período de desatención del transporte en general (no sólo en referencia al AMBA); la degradación de los ferrocarriles suburbanos es el caso emblemático que lo ilustra. Ello no quita que haya habido también mejoras, como la implementación de la tarjeta SUBE, la renovación de buena parte de la flota del autotransporte y algunas mejoras en la red vial. La Provincia de Buenos Aires aparece como el actor menos comprometido con la movilidad en el AMBA, a pesar de que 11 millones de habitantes de su territorio se movilizan diariamente y de la relevancia que tiene el tema sobre la competitividad de su economía. Sus acciones han sido muy limitadas (por ejemplo, algunas obras viales), probablemente debido a la carencia de recursos, a la compleja agenda que debe atender y a la falta de capacidades específicas. Los municipios del GBA concentran sus esfuerzos en la red vial y el acceso a barrios aislados; en general sus capacidades para enfrentar los desafíos de la movilidad son muy limitadas.

La tragedia de Once en 2012 constituyó un punto de inflexión para el AMBA. En el último quinquenio se han implementado importantes avances en la red de ferrocarriles suburbanos (que aun así despachan el 80% de los trenes de 1998), mediante la renovación de flotas, mejoras la infraestructura y en sus sistemas y pasos a distinto nivel (incluyendo algunas soluciones de muy alto costo). También comenzaron a limitarse y a enfocarse los subsidios al transporte público. A partir de 2016, tras el cambio de gobierno se expandieron varias de las acciones de la CABA al GBA (metrobús, pasos a nivel), se profundizó la mejora en los ferrocarriles, se avanzó en la implementación de tarifas sociales e integradas, y se dio inicio a importantes obras viales. Los temas en los que el avance aparece más limitado son la mejora en los subterráneos y, curiosamente, la **coordinación metropolitana**, atendiendo a la homogeneidad política en las tres principales jurisdicciones intervinientes. A pesar de que en el año 2012 se conformó una Agencia de Transporte Metropolitano (ATM), aún no ha elaborado un plan maestro que asegure la consistencia de las iniciativas, indispensable en una megalópolis de la magnitud del AMBA.

Temas clave mirando al futuro

El futuro de la movilidad urbana es un tema de amplio debate en la comunidad internacional. Se advierte un consenso hacia un cambio de paradigma orientado por el concepto del desarrollo sostenible. El AMBA no es la excepción, y deberá avanzar hacia un modelo de transporte que satisfaga las necesidades de movilidad de bienes y personas, con calidad y seguridad, compatible con el desarrollo sostenible en sus tres grandes dimensiones: ambiental, social y económico-financiera. Para

hacerlo va a requerir de una agenda amplia y compleja, que atienda la situación actual y las **tendencias** que se vislumbran, y que enfrente los retos. Respeto a las tendencias que incidirán en los futuros escenarios, hay dos que merecen destacarse:

- *Los cambios en la tecnología y utilización el automóvil.* El auto está en un proceso de profundo cambio en su tecnología de propulsión, su forma de conducción y su modalidad de uso. El automóvil eléctrico, autónomo y compartido constituirá un cambio relevante en las ciudades, con importantes impactos positivos (reducción de emisiones y de siniestros) y también con riesgos (fundamentalmente en la derivación de usuarios del transporte público).
- *La incidencia de los compromisos que adopte el país para mitigar el cambio climático.* El transporte urbano será uno de los temas clave, impulsando la mayor participación de modos limpios que contribuyan a descarbonizar el sector.

Respecto a los **retos**, son múltiples y diversos, ya que a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, existe una muy amplia brecha para alcanzar un modelo de movilidad sostenible en el AMBA. Tres cuestiones merecen destacarse:

- *Planificar la movilidad en el contexto del desarrollo urbano.* El camino para definir las acciones debe comenzar con una estrategia de desarrollo urbano sostenible (qué ciudad queremos), sobre esa base establecer un plan integral de movilidad, y en su marco desarrollar los proyectos y programas modales.
- *Ordenar las incumbencias de las jurisdicciones y hacer efectiva su coordinación.* La ATM debería asumir el rol para el que fue diseñada. En el mediano plazo la PBA y la CABA deberían liderar la planificación y gestión del transporte en el AMBA, dando un lugar relevante a los municipios del GBA. El rol del gobierno nacional debería centrarse en establecer políticas de movilidad urbana para todo el país y en gestionar programas de asistencia técnica y financiera para apoyar a los gobiernos locales (incluidos los del AMBA). Ello requiere fortalecer sustancialmente las capacidades de la PBA y de sus municipios.
- *Asegurar la sostenibilidad financiera del transporte público.* La reducción de los subsidios debe considerar la razonabilidad de los costos de los modos del transporte público, que dependen, entre otros factores, de la eficiencia de la gestión de las empresas prestatarias y de la estructura con que se organizan los servicios. ■