



# REFLEXIONES SOBRE LOS CAMBIOS HABIDOS EN LA MOVILIDAD DIARIA METROPOLITANA

LOS CAMBIOS ACONTECIDOS EN LA CIUDAD REPERCUTEN EN SU SISTEMA DE TRANSPORTE. LA REDEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA MODIFICACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS Y CONTRACTUALES SON NECESARIAS PARA CONSTRUIR UNA CIUDAD MÁS EQUITATIVA E INCLUSIVA.



por  
**SUSANA  
KRALICH**

*Geógrafa UBA,  
Especialista en Trans-  
portes Terrestres  
(U.P. de Madrid)\**

**D**urante el último tercio del siglo XX y en lo que va del actual, las metrópolis tal como las conocimos tipificando la era industrial sufrieron profundas mutaciones que repercutieron –entre otros aspectos– en su movilidad. Explican y retroalimentan esta metamorfosis una serie de factores (muchos de los cuales se repiten en otras ciudades de la región), que referimos en esta oportunidad al caso de Buenos Aires:

- La imposición de un nuevo modelo económico, caracterizado por la implementación de políticas de libre mercado, privatización y desregulación.
- El debilitamiento del rol del Estado, abandonando espacios reapropiados por actores privados.
- El desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación que facilitan la deslocalización de actividades.
- La urbanización elitista en los bordes metropolitanos, contrastantes con la reubicación periférica de importantes grupos de ingresos bajos y medio bajos, con déficits de dotación de servicios.
- La pérdida en la participación relativa del transporte público, a la par del incremento de la autoconducción y la proliferación de modos alternativos.
- El deterioro medioambiental, donde gravitan la congestión y el desarrollo de una matriz energética no sostenible, vinculados al punto anterior y en particular al mayor peso del modo automotor, en desmedro del ferroviario –tanto en el sector pasaje-



*Cabe destacar el peso desproporcionado que acusa el uso del automóvil, que sube de 15% al 36% entre 1970-97, hasta trepar al 40% en el 2007, en paralelo con la merma relativa de los modos públicos.*

ros, como cargas- (por la mayor flexibilidad y el no requerimiento de infraestructura exclusiva de aquel, pero con mayores índices de siniestralidad y menor eficiencia energética, a lo que el boom de la auto-conducción todavía agrega el uso altamente inequitativo del espacio vial).

- La concentración de la inversión pública en las áreas de mayor nivel socioeconómico y/o densidad, y el incremento de la violencia urbana, de la que se nutre una floreciente cultura de la inseguridad.
- La accesibilidad diferencial por barrio o localidad, ahondando brechas en la relación costos-tiempos de transporte vs. ingresos, en particular para la población de menores recursos, residente en periferias o intersticios metropolitanos.

Apoyados en sendas fuentes oficiales: el Estudio Preliminar del Transporte de la RM, de 1972, y la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (Intrupuba), de 2007, es posible ponderar la evolución local de los viajes cotidianos. De la comparación corregida –teniendo en cuenta sus heterogeneidades metodológicas– se infiere un aumento del 46 por ciento en los flujos totales (de 18 a 26 millones de viajes/día), mientras que la población respectiva creció un 50 por ciento (de 8 a 12 millones). Pero tal incremento involucra significativos cambios en la distribución relativa intra e interjurisdiccional. Por ejemplo, los producidos al interior del distrito capi-

talino descienden de 42 a 32%. En los restantes pares de orígenes y destinos, los centrífugos crecen de 10 a 14%, y los centrípetos de 10 a 13%, en tanto que los viajes intermunicipales adquieren la prioridad relativa, pasando de 38 a 41%, de consuno con la consolidación de nuevas polaridades metropolitanas.

En algunos tramos troncales se verifica además una tendencia a la homogeneización de los desplazamientos, abundantes a toda hora y en todo sentido, en cuya explicación gravitan el impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación, el deterioro del transporte público, la periurbanización e hipermovilidad de las clases mejor posicionadas –con peso notable sobre el precitado incremento porcentual del modo automotor–.

En efecto, cabe destacar el peso desproporcionado que acusa el uso del automóvil, que sube de 15% al 36% entre 1970-97, hasta trepar al 40% en el 2007, en paralelo con la merma relativa de los modos públicos. Sin embargo, aunque estos pasan de cubrir 2/3 de los viajes diarios en 1970, a poco menos de 1/5 en el 2007, conservan su relevancia, sobre todo en las áreas más densas, pero ahondando la disímil calidad/cantidad de los servicios, según la localidad.

Otra característica destacable es el boom de servicios alternativos a la red de transporte público, con gran variedad cualitativa, fuerte peso de ilegales y significativa amplitud socioeconómica de los usuarios, visiblemente correlacionados. En su versión colectiva –más común, para viajes diarios– lo encarnan buses charter, combis o vans, mientras que para traslados predominantemente ocasionales crece la demanda de autos de alquiler sin taxímetro (remises). El incremento de unos y otros, sin ser muy alto en cifras absolutas, alcanza niveles críticos de fricción con los operadores regulares por la competencia desleal que implican sus índices de ilegalidad, en especial en ciertas rutas.

En esta proliferación gravitaron su comodidad (se viaja sentado, facilitan trayectos puerta a puerta,

evitan el hacinamiento de los modos masivos en hora punta, etc.), puntualidad, menores tiempos de viaje, costos relativos competitivos (el remise, como el taxi, se abona por viaje independientemente del número de pasajeros, y los charters, combis y vans compensan su mayor tarifa/km con mayor confort, rapidez y confiabilidad), disponibilidad en horarios nocturnos y seguridad (eliminan o disminuyen paradas intermedias, esperas, caminatas y trasbordos –típicos del transporte masivo– reduciendo la exposición a ilícitos).

El fenómeno responde no sólo a demandas insatisfechas (cualitativas o cuantitativas), sino –en particular en los fines y comienzos del milenio– a altos niveles de desempleo, frente a lo que estos rubros se presentan como una atractiva opción laboral. La combinación de estos y otros factores dispara demandas y ofertas, obligando a la readecuación de las reglamentaciones respectivas. Con ello en algunos años muchos servicios son blanqueados, persistiendo no obstante un número relevante operando bajo condiciones de ilegalidad total o parcial. Frente a lo cual los organismos de control estatal se ven en la encrucijada de proteger a los prestadores regulares y velar por la seguridad de los usuarios, penalizando a los servicios no habilitados, y/o tolerar –por acción u omisión– su circulación, posiblemente a cuenta de su rol como recurso frente a demandas insatisfechas y la provisión de empleo que involucran para muchas familias.

En cuanto a las tasas de movilidad, la media de poco más de 2 viajes/hab. de los '70, que se había contraído a 1,95 en los '90, se recupera, llegando a 2,15 para el 2007. Sin embargo, al margen de estos guarismos, cabe señalar un grupo importante de movilidades, e incluso inmovilidades que, aunque sin fuerte peso relativo a nivel metropolitano (caminatas, ciclistas, carros de recicladores, tracción a sangre, auto stop, etc.), acusan déficits no captados con las metodologías ortodoxas.

## Fragmentación político institucional y gestión de los servicios urbanos

Para el abordaje de la evolución reciente de la movilidad en aglomerados que, como el que nos ocupa, involucran múltiples jurisdicciones, es ineludible la consideración del tema de la gestión y planificación urbana y de servicios –en este caso, con énfasis en los de transporte–.

En el lapso analizado, como señaláramos, se produjeron en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) notables cambios, a los que se sumó el aumento del número de distritos que la componen, no sólo por adición de municipios alcanzados por la urbanización, continua o discontinua (funcional), sino además por la subdivisión de varios de ellos. Este hecho renueva el interés y la importancia –reconocida ya hace décadas– de disponer, si no directamente de un gobierno metropolitano, al menos de alguna instancia de coordinación mínima. La concreción de algunos logros –muchos de los cuales se vieron facilitados por gestiones de facto– en otras áreas: sectoriales (CEAMSE, AMBA, CONAMBA, Mercado Central, Comités de las Cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista), o jurisdiccionales, como los consorcios de municipios (Región Metropolitana Norte y COMCOSUR), no se replicaron en la del transporte. Aquí el historial es frustrante (a excepción de la demorada implementación del SUBE, al que nos referimos más adelante), incluso cuando la coincidencia de signos políticos de los gobiernos nacional, provincial y capitalino (en tres oportunidades desde 1983) podría haber estimulado su consecución (vg., proyectos ATAM, ECOTAM). Actualmente ilustran este punto –entre otros– los inconvenientes por desacuerdos entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el nacional, concernientes a obras y servicios en territorio capitalino, donde sendas incumbencias comparten potestades (viaductos, pasos bajo nivel, prolongación de la autopista costera, ampliación y gestión de la red de subterráneos, tendido del metrobús, etc.).

*Hacia fines del milenio,  
la combinación entre  
alzas tarifarias y salarios  
depreciados y/o congelados  
(cuando no el subempleo  
y el desempleo) resultó en  
presupuestos de transporte  
que podían llegar a insumir  
hasta un tercio del  
ingreso mínimo.*

En este contexto de cambios políticos, sociales, económicos y funcionales habidos, no podemos dejar de destacar la cuestión de los marcos legales. Su rediseño –especialmente en los '90– fue perfeccionado en función de los requerimientos de la nueva etapa de acumulación. En el área transporte lo ejemplifican las concesiones de modos guiados, que facilitaron la captación de beneficios por el incremento de eficiencias globales, a favor de grupos hegemónicos, a la vez que la absorción de los perjuicios recayó directa o indirectamente sobre los sectores sociales más desprotegidos.

En tal sentido, hacia fines del milenio, la combinación entre alzas tarifarias y salarios depreciados y/o congelados (cuando no el subempleo y el desempleo), resultó en presupuestos de transporte que podían llegar a insumir hasta un tercio del ingreso mínimo. Tras la crisis de fin del 2001, esta situación, en combinación con las demandas de incremento tarifario de los transportistas, determina, en mayo del 2002, que el Ejecutivo implemente el pago de subsidios a los operadores de transporte urbano automotor de todo el país, e incremente –para los modos guiados metropolitanos– los vigentes desde su concesión. En el mismo sentido, se habilitan fuertes descuentos en el precio de cupos de combustible (extensivos a los de transporte interurbano) y beneficios a los concesionarios de peaje. Medidas orientadas a compensar los mayores costos operativos y el congelamiento de las tarifas, en prevención de estallidos sociales.

Con el repunte económico verificado desde el 2003, su naturaleza se fue desdibujando, a la vez que los montos se multiplicaban, convirtiendo al sector en un enorme sumidero de recursos fiscales. En la actualidad, la cartera de Transporte nacional, a través de la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) que abarca todo el sistema de transporte público metropolitano, promete, gracias a la transparencia que brindan las estadísticas generadas, su gradual eliminación, con vistas al sinceramiento escalonado de las tarifas actuales (previendo reservar el otorgamiento de subsidios exclusivamente para los usuarios de menores recursos).

## Reflexiones finales

En la Argentina de posguerra, hasta mediados de la década de los '50 y en menor medida hasta fines de los '60, rigen el Estado de Bienestar y el pleno empleo. Este escenario se ve potenciado en la mayor metrópolis del país, con las ventajas brindadas a la clase trabajadora para la compra de lotes a plazos en los suburbios y movilidad garantizada por una buena cobertura ferroviaria y tarifas bajas respecto de los salarios medios. Los principales protagonistas son integrantes de la clase obrera local e inmigrantes internos, limítrofes y extralimítrofes, en proporción variable según el período.

La red de transporte guiado antecede (FFCC., tranvía, subterráneo) y, con el avance de la segunda mitad del siglo, acompaña (automotor colectivo), gracias a su flexibilidad, el crecimiento de la gran ciudad, que se da en continuidad con el tejido preexistente –suburbanización– (constatada en la edificación consolidada a lo largo de los principales tendidos ferroviarios, configurando la fisonomía tentacular típica de esta etapa).

Para entonces el grueso de la demanda de viajes cotidianos es cubierto por transporte público, con fuerte peso de los modos guiados. La red de colectivos (buses) es aún acotada, cumpliendo un rol predominantemente complementario de aquellos. Su explosión se da tras la desaparición compulsiva del tranvía, al que es llamado a sustituir en la década del '60. El automóvil, como el taxímetro, son privilegio de las clases más acomodadas, extendiéndose gradualmente a las medias a partir de la segunda mitad del siglo.

La incidencia de servicios alternativos a la red de transporte público es mínima, restringida en el caso de transporte colectivo (charters), a servicios escolares y contrataciones de algunas empresas y mutuales para facilitar el traslado de su personal. Los servicios de automóviles de alquiler sin taxímetro (remises) son utilizados apenas para viajes ocasionales, excepcionales o de lujo (bodas, servicios fúnebres, traslado de ejecutivos, funcionarios, etc.).

Promediando los '70 se efectivizan cambios de políticas ya insinuados en las dos décadas previas, favorecidas por la irrupción de gobiernos de facto,

*El crecimiento de la ciudad se sigue dando por suburbanización, pero gradualmente comienzan a sumarse en la periferia enclaves discontinuos respecto del tejido preexistente: segregados para grupos de bajos recursos y autosegregados para las clases alta y media alta –sobre todo en los '90– en barrios cerrados, clubes de campo, etc.*

signando el fin del Estado de Bienestar. Los problemas de desempleo, la desaparición de ventajas para la compra de lotes suburbanos, la desindustrialización y los procesos inflacionarios frenan la inmigración interna campo-ciudad, cediendo lugar a la motivada por factores políticos y económicos desde países limítrofes, para posteriormente también generar –en especial durante la dictadura militar 1976-1983– nuestras propias emigraciones, y la luctuosa desaparición de miles de personas.

El crecimiento de la ciudad se sigue dando por suburbanización, pero gradualmente comienzan a sumarse en la periferia enclaves discontinuos respecto del tejido preexistente: segregados para grupos de bajos recursos y autosegregados para las clases alta y media alta –sobre todo en los '90– en barrios cerrados, clubes de campo, etc. Los últimos, aunque preexistentes desde décadas atrás, varían en su esencia, de residencia secundaria a permanente. Las bajas densidades y la ruptura de la continuidad de edificación confieren a estos nuevos desarrollos la fisonomía típica de islotes y archipiélagos urbanos.

El uso del automóvil particular eleva abruptamente su participación, asumiendo carácter intensivo para los grupos de mayores ingresos, de la mano de la periurbanización elitista, y favorecido por fuertes inversiones en obras públicas de vialidad rápida. Se disparan la oferta y demanda de servicios de

transporte alternativos a la red tradicional, con alta proporción de clandesinos y variedad cualitativa, inversamente correlacionados con el nivel socioeconómico prevaleciente de los usuarios.

Con referencia a la actual operación privada de la totalidad de los servicios de transporte público metropolitano, entendemos que a la luz de las tendencias identificadas, amerita poner en foco algunos aspectos cruciales. La redefinición de políticas, marcos regulatorios y contractuales, la renovación de las metodologías para recopilar información, la consolidación de la aún incipiente integración tarifaria y su extensión al expendio de boletos combinados, la revisión del funcionamiento de las autoridades de aplicación y su coordinación, son algunos de estos, orientados a garantizar gestiones más eficaces y transparentes, el mejoramiento de la accesibilidad y la participación en las decisiones de todo el espectro de actores.

En suma, aunque la cuestión excede lo sectorial, involucrando otras tantas esferas pasibles de cambios, como la consolidación del mejoramiento de las variables económicas y sociales, la producción de datos confiables, la realización de estudios periódicos que orienten la toma de decisiones y la planificación integrada, acordaremos en que la posibilidad de intervención sobre las tendencias negativas observadas amerita voluntad política y atención sostenida. De ello dependerá el logro de mejoras en la calidad de vida, el uso más racional de los recursos estatales y las redes urbanas, optimizando sus umbrales de calidad, incluida la ambiental, e identificando áreas y grupos de atención prioritaria. Un camino necesario, a nuestro entender, para que el aproximarnos al ideal de ciudades más equitativas e inclusivas pueda trascender la condición de utopía.