

Agosta, Roberto (octubre 2007). *Región Metropolitana Buenos Aires : Transporte, tránsito y uso del suelo*. En: Encrucijadas, no. 42. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositoriouba.sisbi.uba.ar>>

REGION METROPOLITANA BUENOS AIRES

Transporte, tránsito y uso del suelo

En Buenos Aires y su región metropolitana se realizan 22 millones de viajes diarios en un sistema de transporte desarticulado pero muy completo, conformado por una red de siete ferrocarriles, un subterráneo y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses (colectivos) correspondientes a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal. Pero el problema circulatorio no es más que un aspecto de la problemática general del transporte. En la política urbanística debe establecerse la necesidad de favorecer e inducir la concentración poblacional sobre los corredores de transporte público de alta capacidad, la armonización de usos del suelo residenciales, comerciales y de equipamiento urbano y la integración de sectores sociales diversos.

Roberto Agosta

Director del Departamento Transporte de la Facultad de Ingeniería de la UBA, Profesor de las Universidades Torcuato Di Tella y Católica Argentina.

El problema

Es imposible separar la problemática de transporte de la Ciudad de Buenos Aires de la de su Región Metropolitana, constituida por otros 42 municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que configuran con ella una unidad funcional. El Gran Buenos Aires es el área con más desigualdad y pobreza de la Argentina y posee requerimientos de inversión en infraestructura (en particular, de transporte) insatisfechos, que agudizan sus desventajas de concentración y crean condiciones muy desfavorables para los sectores de menores ingresos

La estructura territorial de la región se desarrolló a partir del área central de Buenos Aires y de un conjunto de asentamientos originariamente de características agrícolas en torno de ella (Flores, Belgrano, Quilmes, San Fernando, Pilar, Luján, etc.). El advenimiento del ferrocarril a fines del siglo XIX vinculó estos asentamientos con un sistema de transporte radial que indujo el poblamiento lineal continuo de los principales corredores de transporte, acompañados luego por la red vial principal urbana de avenidas y después de autopistas.

Buenos Aires cuenta con un sistema de transporte desarticulado pero muy completo, conformado por una red de siete ferrocarriles con 840 kilómetros de longitud, un subterráneo de 42 kilómetros de extensión en cinco líneas y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses (colectivos) correspondientes a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, en más de trescientas rutas con una extensión de 25 mil kilómetros y una flota de 15 mil unidades, operado por 182 empresas privadas. El sistema de transporte público colectivo se encuentra complementado por unos 40 mil taxis, seis mil remises, 600 vehículos de oferta libre (vans y minibuses) y una apreciable cantidad de vehículos "informales".

Se estima que el 60% de los 22 millones de viajes diarios de la Región se realiza por

transporte público, lo que configura una proporción significativa en comparación con otras ciudades, aunque ésta ha venido reduciéndose constantemente en las últimas décadas.

En ello se encuentra el origen de buena parte de los problemas de movilidad de Buenos Aires que reconoce causas coyunturales en la duplicación del parque automotor experimentada entre 1970 y 2000 y su crecimiento explosivo con la recuperación económica experimentada a partir de 2003, el relativamente bajo precio de los combustibles y el estancamiento y progresivo deterioro del sistema de transporte público.

A ello debe adicionarse una cuestión estructural, cual es el crecimiento de la megalópolis sobre la base de estructuras urbanas dispersas y de baja densidad, en las cuales las áreas de alto poder adquisitivo dependen exclusivamente del automóvil particular y las de más bajo nivel, generalmente constituidas por asentamientos precarios, poseen un pobrísimo acceso al transporte colectivo, a veces sólo mediante el transporte informal.

Tanto el ferrocarril como el subterráneo sufrieron una notable expansión de su tráfico luego de su concesionamiento a mediados de los noventa, más que duplicando en pocos años la cantidad de pasajeros transportados. Buena parte de ese crecimiento se realizó a expensas de la demanda dirigida al sistema de colectivos, cuya utilización acentuó la caída sistemática que venía sufriendo, lo que coadyuvó a profundizar la crisis del subsector y puso de manifiesto las condiciones de concurrencia entre ambos modos. Por otra parte, el costo operativo total de los servicios ferroviarios (tarifa más subsidios) se redujo sustancialmente.

[1]

La crisis de 2001 brindó el contexto adecuado para la introducción de subsidios al sistema automotor y la restitución de los mismos a varios ferrocarriles que habían dejado de recibirlos, justificados en todos los casos sobre la base de la inviabilidad de producir en aquel momento nuevos incrementos en las tarifas, difíciles de soportar por una población muy empobrecida.

[2] Estos subsidios, financiados básicamente a partir del fondo del gasoil, poseen una estructura altamente distorsiva y regresiva. Las empresas con mayor recaudación, concentradas en la Ciudad de Buenos Aires y sobre los corredores de población con mayores ingresos reciben mayores montos por vehículo, lo que contribuye a acentuar la concentración empresaria sin favorecer mejoras en la calidad del servicio en las áreas de menores ingresos. Un estudio efectuado por el Banco Mundial (Vivien Foster, 2003), indica que los errores de inclusión (porcentaje de beneficiarios no pertenecientes a la población de menores ingresos) alcanzan al 60% en los colectivos y el ferrocarril, y casi al 75% en el subterráneo.

El sistema debe indudablemente desarrollar una política de financiamiento que no solamente resulte equitativa sino que favorezca la utilización de los modos de transporte masivos y desaliente el uso indiscriminado del automóvil particular.

Uno de los aspectos agravantes de la crisis lo constituye la siempre irresuelta cuestión de la dispersión de organismos y la superposición de jurisdicciones entre la Nación (Secretaría de Transporte, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Órgano de Control de Concesiones Viales, Administración General de Puertos, etc.), la Ciudad de Buenos Aires (Dirección de Transporte y Tránsito, Secretaría de Hacienda, Autopistas Urbanas S.A., Subterráneos de Buenos Aires S.E., Ente Único Regulador, etc.), la Provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano, agravada por la falta de adecuados planteles técnicos y de conducción y la reducción de sus márgenes de decisión de los entes genuinamente de control, en favor de los niveles políticos.

Una Agenda para el Sistema de Transporte de Buenos Aires

El transporte urbano constituye un correlato esencial de las políticas de uso del suelo en las ciudades, a las cuales a su vez favorece, constituyendo "círculos" que pueden tener características de virtuosos o de viciosos, según su orientación básica. Es imposible desarrollar una agenda para el transporte metropolitano si no se enfatiza la necesidad de inducir en todas las jurisdicciones políticas de uso del suelo que favorezcan el empleo racional del sistema de transporte, lo hagan sustentable económica, ambiental y financieramente, y permitan, por otra parte, resolver los gravísimos problemas de exclusión e inseguridad.

Como concepto básico general, debe tenerse en claro que el problema circulatorio no es más que un aspecto de la problemática general del transporte de grandes masas de personas en períodos limitados de tiempo. Por lo tanto, es erróneo circunscribir la problemática del transporte urbano a la del tránsito de vehículos automotores. Toda la política de transporte debe orientarse a mejorar la calidad y la cobertura del sistema de transporte público de pasajeros, único sistema verdaderamente eficiente para resolver el problema de la movilidad urbana a gran escala.

La filosofía básica de una política urbanística de este tipo puede sintetizarse estableciendo la necesidad de favorecer e inducir la concentración poblacional sobre los corredores de transporte público de alta capacidad, la armonización de usos del suelo residenciales, comerciales y de equipamiento urbano y la integración de sectores sociales diversos.

Las reformas de la década de 1990, si bien resultaron positivas en ciertos aspectos, carecieron de una orientación estructural en la dirección señalada y favorecieron desarrollos urbanos fuertemente dependientes del uso del automóvil, radicados a lo largo de las autopistas suburbanas alejados de los corredores de transporte público masivo, incrementando la segregación social y agudizando los problemas de delincuencia e inseguridad. Si bien estos desarrollos no se establecieron en la propia Ciudad de Buenos Aires, las consecuencias de esta política afectan de manera decisiva la problemática del transporte y el tránsito de la misma, ya que al favorecer de manera indiscriminada el uso del automóvil termina contribuyendo al congestionamiento de las vías de acceso, a la mayor demanda de espacios de estacionamiento dentro de la Ciudad, etc. Por otra parte, la migración al suburbio de estratos de población de alto nivel socioeconómico, fenómeno que afectó a muchas grandes ciudades en el mundo, es un factor que, de no detenerse puede llevar a la decadencia urbana de la Ciudad de Buenos Aires, fenómeno que se advierte en la degradación de ciertas áreas residenciales otrora prestigiosas.

La Región Metropolitana debe tender a un realineamiento concertado de las políticas urbanas de todas las jurisdicciones, estructurando el sistema de transporte de acuerdo con el rol que le es propio a cada modo de transporte, caracterizados de la siguiente manera:

- Ferrocarril Suburbano: sistema troncal orientado a los flujos masivos.
- Subterráneo: descongestionamiento del micro y macrocentro, para lo cual debe ampliarse la red dentro de los mismos, sirviendo además las áreas de gran concentración poblacional localizadas a distancias moderadas del Área Central e incrementando su conectividad con el ferrocarril.
- Transporte Automotor Público: funciones complementarias de los dos anteriores en corredores radiales, funciones principales en los corredores transversales y en otros no atendidos por los modos ferroviarios, y claro protagonismo como alimentador del sistema troncal.
- Automóvil Particular: conceptualmente para flujos fuera de las horas pico y fuera de los corredores principales.

En el caso del transporte ferroviario debe actuarse con energía en la solución de la interferencia vial-ferroviaria por medio de obras viales localizadas o de viaductos o trincheras ferroviarias en los casos en que lo anterior no resulte físicamente posible. Los terrenos ferroviarios deben preservarse para la potenciación del sistema de transporte masivo, mediante el agregado de vías, la ampliación de estaciones, el desarrollo de centros de transbordo, etcétera.

Para el transporte automotor público de pasajeros, este esquema requiere del desarrollo de un programa de reestructuración de la red sobre la base de corredores troncales y servicios alimentadores que permita eliminar la sobreoferta y coadyuvar a reestablecer las condiciones de rentabilidad empresarial.

Todo indica que la sustentabilidad del sistema requiere que los subsidios actuales sean reemplazados progresivamente por subsidios específicos a la demanda focalizados en la población realmente necesitada, complementados eventualmente con esquemas del tipo "vale transporte" para la población trabajadora activa. Estos sistemas, aun con sus dificultades, presentan sustanciales ventajas en términos de contabilización y efectividad.

La cuestión institucional y jurisdiccional debe abordarse a través de la constitución de una Agencia de Transporte Metropolitano que configure el organismo central del sistema de transporte metropolitano para la jurisdicción nacional y, por adhesión voluntaria de las jurisdicciones, el organismo planificador, orientador y proveedor de asistencia técnica y de financiamiento para todas ellas. **[3]** Dentro de la agenda de la Agencia deberá encontrarse la implementación de un sistema de boleto combinado multimodal para toda el Área Metropolitana.

Algunas propuestas específicas para la Ciudad de Buenos Aires

Vialidad y Tránsito

Programa de ingeniería de tránsito acompañado de un plan de obras menores y medidas puntuales que permitan resolver cuellos de botella de la red urbana.

Identificar, estudiar y resolver centenares de puntos críticos en los cuales medidas de costo moderado o pequeño (dársenas de giro, isletas, canalizaciones) pueden producir grandes mejoras de las condiciones circulatorias. Por ejemplo lo hecho hace años en San Martín y Gaona.

Tasa a las playas de estacionamiento céntrico.

El estacionamiento céntrico debe ser gravado procurando que refleje su verdadero costo para la Ciudad de forma tal que el precio actúe como disuasor del uso del automóvil para los viajes al área en cuestión.

Desarrollo de playas de estacionamiento periféricas acompañadas de supresión de estacionamiento céntrico, en función de la capacidad de la red subterránea.

Estudiar playas periféricas próximas a las líneas del Subte que posean capacidad remanente. Su habilitación debería ir unida a la supresión de cierta cantidad de estacionamientos céntricos pues de lo contrario no tendrá efecto ya que sólo aumentará las facilidades con que cuenta el transporte individual.

Medición sistemática del tránsito y la demanda de transporte urbano.

La falta de datos confiables de tránsito y transporte dificulta las tareas de planificación. Debe organizarse la sistemática recolección de dicha información y la disponibilidad pública de la misma.

Transporte Automotor de Pasajeros

Racionalización de recorridos.

La Ciudad debe tomar una actitud activa en la necesaria racionalización de recorridos del sistema de autotransporte público a los efectos de permitir su sustentabilidad financiera en el

mediano plazo.

Racionalización de paradas.

La ubicación de paradas puede racionalizarse para disminuir congestiones y favorecer a los pasajeros la elección entre líneas que sirven similares destinos y su compatibilización con la ubicación de las bocas del Subte.

Carriles exclusivos.

Continuar la implementación de carriles exclusivos para el uso del transporte público, y hacer cumplir estrictamente las normas para su funcionamiento.

Subterráneo

Asumir el control de la concesión.

A pesar del Decreto PEN 393/99 y la Ley de la Ciudad 373/2000 el PEN no ha transferido dicho control ni la Ciudad lo ha exigido seriamente. Esta situación la priva de protagonismo en uno de los sistemas de transporte de mayor importancia de la Región Metropolitana. Además las inversiones que se dirigen al Subte son decididas en niveles de gobierno ajenos a los problemas locales y en algunos casos han empeorado las condiciones anteriores (por ej. en Pacífico).

Revisión de la Ley 670 de ampliación del Subte.

Su texto debe ser totalmente modificado para resolver algunas graves omisiones y fallas y para adecuarla a las condiciones actuales de la economía y evolución urbana.

Particularmente la supresión de la Línea F por la Av. las Heras reemplazándola por una línea que provea acceso directo al Microcentro.

Plan de mejora de estaciones antiguas y puntos de transbordo.

Muchas estaciones de la red son deficientes en cuanto a facilidad de accesos y seguridad.

Debería destinarse a su mejora una parte del presupuesto de SBASE, ya que son obras menores que no interesan al gobierno nacional, que financia la concesión, ni al concesionario que carente de estímulos a través del juego de la tarifa y la calidad tiene una visión poco orientada al mercado.

Estudiar el mejoramiento y el completamiento del Premetro, incluida su posible extensión hasta Nazca y Rivadavia.

La proximidad de la terminal Virreyes - Saguier con la Av. Rivadavia y la existencia de la Av. San Pedrito con generosos estándares de diseño hace interesante estudiar esta posibilidad.

Por otra parte, debe estudiarse la priorización semafórica del Premetro respecto del tránsito vial, tal como sucede con la mayoría de los sistemas tranviarios del mundo.

Ferrocarril

Continuar obras de pasos a desnivel iniciadas y planificadas.

Si comenzaran algunas de estas obras, continuarlas como prioridad. Si no estuvieran iniciadas, proseguir el programa de licitaciones lanzadas, con firme compromiso para superar la oposición de intereses legítimos pero minoritarios, que deberán ser indemnizados si corresponde.

Pasos peatonales y pasos a nivel.

Construir pasarelas elevadas para cruzar las vías y cerrar pasos peatonales a nivel, contemplando mediante rampas las necesidades de personas con dificultades. Convenir con la Secretaría de Transporte de la Nación la vigilancia humana de los pasos a nivel.

Utilización racional de tierras ferroviarias. Impedir su invasión.

Desarrollar un programa para el uso futuro de tierras ferroviarias para centros de transbordo y otras necesidades del sistema de transporte y logístico, actuando con diligencia para evitar o revertir su intrusión.

Viaducto Pompeya.

Construir el viaducto ferroviario salvando la Av. Sáenz antes de que se inaugure la terminal Sáenz de la Línea H.

Viaducto Palermo-Chacarita

Siendo imposible resolver los cruces de Córdoba y Corrientes con la L. San Martín mediante pasos viales subterráneos, e inconveniente hacerlos elevados, debe solucionarse la interferencia construyendo el viaducto ferroviario entre la calle Paraguay y la Av. Dorrego y demoliendo el defectuoso puente de la Av. Juan B. Justo.

Mejorar centros de transbordo.

Proyectar y ejecutar la mejora de los centros de transbordo entre el ferrocarril y los colectivos y subtes. Por ejemplo, Palermo (Pacífico).

Peajes y Autopistas

Fomentar el uso efectivo de los espacios inferiores de las autopistas.

Instrumentar un régimen de sesiones, incluso gratuitas, para actividades de interés comunitario no peligrosas. Mejorar físicamente esos espacios.

Desarrollar sistemas de tarificación variable en función de la hora del día (congestión pricing)

Reproducir el esquema de los pulsos telefónicos a los efectos de tener en consideración (al menos parcialmente) el verdadero costo al que hace incurrir a la Ciudad el indiscriminado empleo del automóvil para el viaje cotidiano en la hora pico. En la medida que el sistema de transporte público experimente un gradual mejoramiento debe estudiarse la generalización del cobro variable por el uso de la infraestructura (estilo Londres, proyecto piloto de Seattle, etc.) a los efectos de complementar al simple cobro de la patente automotor "ad valorem" creando un sistema de financiamiento vial más equitativo y eficiente.

Derivar un porcentaje de lo recaudado por peaje a obras de mejoramiento del sistema de transporte público.

Parte de los ingresos por peajes debe destinarse a obras de mejoramiento del sistema de transporte público y en particular del Subte, como por ejemplo el mejoramiento de las estaciones antiguas y de los centros de transferencia.

Puerto Madero

Estudiar y desarrollar un eficiente sistema de transporte público para Puerto Madero, Este y Oeste.

Se trataría de completar el proyecto tranviario demostrativo que el gobierno nacional ha lanzado en la Av. Moreau de Justo. Su conexión con Retiro y Constitución.

Centros de Transbordo

Estudiar la utilización de tierras afectadas a urbanizaciones precarias para la consolidación de áreas de servicios de transporte y logística.

Propender a la relocalización de la población con un criterio moderno y participativo en un ámbito urbano adecuado y asumiendo los costos correspondientes. Permitir la expansión de la Terminal de Ómnibus, expandir el puerto y resolver sus accesos, preservando terrenos ferroviarios para incrementar la capacidad de transporte y mejorar el funcionamiento del sistema.

Rediseño y desarrollo integral de los centros de transbordo de Retiro, Constitución, Once y Lacroze.

Generar verdaderos centros de intercambio entre sistemas de transporte público que impliquen la verdadera puesta en valor de espacios importantísimos para buena parte de la población de menores recursos de la Región Metropolitana.

En el caso Retiro habría que modificar la planta de accesos a la estación para poder económicamente prolongar la línea C hacia la Terminal de Ómnibus.

Nueva Estación Buenos Aires.

Debe propiciarse la construcción de una sencilla terminal del FC Belgrano Sur frente a la Av. Vélez Sardsfield para que los pasajeros puedan usar otras líneas colectivas que corren por dicha avenida.

Terminal de colectivos Pompeya y otras.

Hay 15 líneas de colectivos con más de 30 ramales que confluyen a Pompeya.

Centro de transbordo Plaza de los Virreyes.

Materializar el proyecto de acercar las paradas de los colectivos a la estación, evitando a los pasajeros tener que cruzar la rotonda.

Proyecto del centro de transporte "Retiro Norte".

Proyectarlo en el área Facultad de Derecho - Saldías.

Nueva estación Ciudad Universitaria del Belgrano Norte.

Impulsar su construcción.

Aspectos Institucionales

Poner en marcha efectivamente la Secretaría de Transporte y Tránsito.

Debe abordar no solamente los temas tradicionales del área (tránsito, taxis, semáforos, etc.), sino también las cuestiones vinculadas a peajes, subterráneos, ferrocarriles, transporte de cargas y puerto.

Planificación Estratégica

Formular un plan de infraestructura de transporte de largo plazo para la Ciudad.

Deben sentarse los lineamientos para la ocupación del espacio en superficie, aéreo y subterráneo, por los futuros proyectos.

Revisión de la red del Subte de largo plazo.

Desarrollar los lineamientos del desarrollo de la red adecuándola a un programa de desarrollo urbano coherente.

Red Expreso Regional ferroviaria.

Se trata de desarrollar la concepción de vincular entre sí la línea Mitre con la Sarmiento y la Roca con la San Martín, al estilo de la RER de París o de los "pasantes" ferroviarios italianos. Este esquema de largo plazo debe constituirse en el eje estratégico del sistema de transporte masivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Deben efectuarse los estudios detallados y analizar alternativas de trazado y emplazamiento.

Notas

[1] En 1986 alcanzaba a 1,5 dólar por pasajero, en 1996 se redujo a 76 centavos, y en 2003, luego de la devaluación, se encontraba en alrededor de 36 centavos.

[2] Las tarifas se encuentran en valores constantes a niveles similares a los de 1995, aunque el sector empresarial sostiene que se halla inmerso en una grave crisis de financiamiento debida al crecimiento superior al promedio de los precios de sus principales insumos. En 2001, antes de la crisis, las tarifas en términos reales eran entre un 20% y un 30% superiores a las actuales, producto de sucesivos aumentos producidos entre 1997 y 2000.

[3] Véase Grupo de Estudios Metropolitanos, "Estudio y proyecto para la institucionalización del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano", Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, diciembre de 2004.