

I Introducción

Daniel E. Batalla / Sara Ciocca

A. Transporte: una cuestión metropolitana

1. Consideraciones generales

Reconociendo la existencia de la Región Metropolitana de Buenos Aires con la Ciudad y los más de 25 Partidos que la circundan, corresponde analizar los problemas del transporte como una unidad operativa y funcional, tanto en lo que se refiere a su infraestructura como a los servicios que prestan los diversos medios.

El Plan Urbano Ambiental señala que ante la consolidación de “un nuevo modelo territorial de la Ciudad de Buenos Aires, su posicionamiento internacional y sus características como polo de desarrollo del MERCOSUR, se hace necesario analizar el sistema de transporte y circulación de pasajeros y carga”¹⁰.

¹⁰ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, SPUA, Plan Urbano Ambiental, 1998

La configuración actual de la Región Metropolitana, que desde su origen estuvo influenciada por el desarrollo de la red ferroviaria, aparece hoy definida por las autopistas de acceso a la ciudad y por la red transversal de vías que a modo de anillos han ido alentando el desarrollo poblacional y la formación de asentamientos urbanos. Escobar al norte, Luján-Moreno al oeste, Ezeiza y aún Cañuelas al sudoeste, llegando a La Plata al sur, enmarcan un espacio de 16 500 km² y una población de 9 345 000 habitantes, excluida la Ciudad de Buenos Aires.

La infraestructura y servicios de transporte ejercen una influencia decisiva en la morfología y el funcionamiento urbanos así como en los aspectos jurídicos e institucionales de una aglomeración. En consecuencia, las obras importantes y emprendimientos que se proyecten o construyan en la actualidad condicionarán con características definidas el desarrollo urbano futuro.

El movimiento de personas y bienes es un requerimiento básico del funcionamiento urbano, por lo cual los organismos ligados a él deben plantearse como objetivo el satisfacerlo en forma rápida, económica y en aceptables niveles de confort.

La experiencia internacional confirma la postura que, se entiende, debe asumirse, en el sentido de que las políticas deben estar dirigidas a inducir el uso de medios de transporte masivos, tendiendo a minimizar los costos intervinientes en tal decisión.

El Estado, a través de sus organismos centralizados sigue teniendo la responsabilidad en la prestación de los servicios, ya que los mismos, si bien se realizan por concesión a terceros, exigen necesariamente la adopción de medidas operativas que sean respaldadas por niveles de inversión adecuados.

En términos generales y hasta el presente, no se ha implementado para la Región una clara política tendiente a dar a los medios de transporte masivos de pasajeros una ubicación prioritaria en la solución del problema de los desplazamientos metropolitanos. Tampoco se ha podido atender con eficiencia el problema de la movilidad de cargas; de abastecimiento de insumos hacia y desde el Puerto y terminales ferroviarias. No existe una política que valore diferencialmente las ventajas técnicas y operativas de los distintos medios y coordine funcionalmente la infraestructura y los servicios. Ante este panorama, la Ciudad por sí sola no puede afrontar esta problemática.

Ejemplos de la necesidad de llevar a cabo una política como la expuesta son la situación del ferrocarril y su competencia con el colectivo, el atraso de la red de subterráneos y la escasez de centros de transferencia multimodales y de disuasión del automóvil. En carga, se hace necesario establecer la nueva red de tránsito pesado que ayude a la movilidad de las cargas, definiendo la relación puerto-ciudad y la localización de terminales para el transporte por camión y ferrocarril.

Escenarios futuros: entre pragmatismo y planificación

Dos tendencias bien definidas coexisten en el tratamiento de la problemática del transporte actual: una "pragmática", dada por la acción, por los hechos, que han configurado la situación actual y otra, planificadora, como fue el Esquema Director para el año 2000, en el que se dio énfasis a la solución de los problemas de transporte de pasajeros a través de los medios masivos (ferrocarril y subterráneo) y en carga a través del reordenamiento del sistema general.

El Estudio presenta cómo aquellas previsiones han quedado superadas y aparece como hecho importante la participación modal del automóvil privado en la movilidad diaria que llega al 35% y la difícil situación en la relación puerto - ciudad con la excesiva circulación de camiones.

Sin pretender agotar el planteamiento de los esquemas de la ciudad futura, algunos de los posibles efectos de las dos tendencias en políticas de transporte, pueden ser:

- la Región con más autopistas congestionadas al poco tiempo de su habilitación, con una demanda siempre creciente de estacionamiento en zona centro, con ruido y contaminación del aire por parte del automotor, etc.
- la otra alternativa permite visualizar un transporte coordinado, mejores ferrocarriles a nivel y subterráneos, terminales de transporte automotor integradas con el ferrocarril en coincidencia con las estaciones Retiro y Constitución; posible enlace del Ferrocarril Roca con el Mitre, terminales de "disuasión" del uso del automóvil etc.

Son obras que, de llevarse a cabo, configurarían para la Región Metropolitana de Buenos Aires un esquema de circulación más fluida y de menor costo generalizado, que en el caso de que continuara la tendencia histórica.

2. Enfoque global de la planificación del transporte

Un tema siempre vigente a considerar es la posibilidad con que cuenta el planificador de transporte para ver plasmado o realizado su objetivo.

La materialización de la política, sea a través de la realización de obras de infraestructura, como la implantación de nuevos servicios o modificación de los existentes, está condicionada por aspectos de tipo político-social, administrativo, económico-financiero, operativo, laboral, etc.

Es bien conocido el hecho que sobre el transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires confluyen tres jurisdicciones -nacional, provincial y municipal-, las que en general no coinciden en sus apreciaciones de tipo político, por lo menos en la materialización de obras públicas.

Y si así fuera, los hechos puntuales de tipo administrativo o económico-financieros motivan cambios de prioridad o realizaciones que, en última instancia van condicionando políticas diferentes a las programadas o previstas presuntamente dentro de un contexto político global.

El hecho de que a la fecha todos los servicios de transporte metropolitano estén a cargo de concesionarios, es decir, en manos de la gestión privada, introduce un factor importante que debe evaluarse detenidamente en el momento de concretar la planificación, y mucho más en el momento de ejecutar la acción política.

La existencia de un área como la Región Metropolitana de Buenos Aires, ha impulsado desde hace varios años, a tratarla como una unidad operativa y funcional, dada la complejidad y la interrelación de los fenómenos que en ella se producen. De allí la necesidad de unificar decisiones o bien de adoptarlas coordinadamente.

Esas razones han fundamentado, en su momento, la propuesta de creación de una Autoridad de Transporte de la Región Metropolitana y sustentan también el enfoque del estudio que, sobre este tema propone realizar la Secretaría de Transporte de la Nación. Asimismo, son varios los acuerdos realizados entre la ex - Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y distintos organismos nacionales y provinciales, conducentes al mismo fin: el de resolver coordinadamente los problemas vinculados con las decisiones de regulación e inversión. Entre ellos merece destacarse el que dio lugar a la creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

Es reciente la aprobación de la Ley N° 25.031 que crea el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM) quien, como organismo interjurisdiccional, tendrá a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cabe señalar que se constituye sin contar, tal como estaba previsto en proyectos anteriores, con la función de control de los servicios que en ella se presten.

En el ámbito de la acción municipal, esta necesidad fue reconocida y aceptada cuando la Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires en los años sesenta, encuadró el análisis realizado por el Plan en el contexto del área metropolitana. Hoy la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente también reconoce la necesidad de ubicar las políticas dirigidas a la Ciudad en el contexto regional metropolitano y su relación con el espacio geográfico ampliado al MERCOSUR.

Transporte y ciudad

Las técnicas de análisis urbano consideran a la ciudad como un sistema de interrelaciones en el que cualquier decisión que afecte a una de sus partes, repercute en mayor o menor grado en las restantes.

Dentro de los mecanismos que regulan el funcionamiento de la Ciudad como sistema de interrelaciones, el transporte y la circulación urbana desempeñan un rol fundamental: sea por sus efectos directos, al posibilitar el desplazamiento de personas o bienes, sea por los indirectos al inducir transformaciones en la estructura urbana. Ambos efectos deben ser conjuntamente analizados para así proveer al desarrollo ordenado del conjunto urbano.

Así, en el ámbito económico espacial la existencia de facilidades de transporte provoca la densificación del entorno, la modificación de las áreas de influencia, el incremento del valor de la tierra, mejorando las perspectivas de localización comercial e industrial.

La experiencia muestra la dificultad, siempre creciente, que se le presenta a los organismos que toman decisiones, para adoptarlas, sin descuidar el análisis de las repercusiones que ellas provocan en el ámbito urbano y, por otra, para optimizar el beneficio social que de las mismas se espera.

En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, esta situación adquiere relieve por el dinamismo característico del sector transportes, por las distintas jurisdicciones que deciden sobre el particular y por la casi total ausencia de convenios específicos sobre el tema, destinados a coordinar las decisiones.

En consecuencia, es necesario destacar una vez más la necesidad, hasta tanto tenga vigencia plena la ley N° 25031, de efectuar convenios con las otras jurisdicciones o sus organismos, provinciales y nacionales, sobre las bases antes expuestas. En particular cabe señalar la necesidad de actuar en la coordinación de servicios de transporte público de pasajeros, de normas y reglamentaciones de tránsito, de terminales para mejor operatividad de los servicios, de tarifas en servicios de corta y media distancia, etc.

Merece destacarse en forma muy especial la necesidad de acordar prioridades respecto a las obras de infraestructura de transporte y en cuanto a las funciones otorgadas al Ente interjurisdiccional recientemente creado y a la importancia de concentrarlas con las de supervisión y control de los servicios.

Por esta razón es que, en el caso del transporte a nivel metropolitano están dadas las instancias para un cambio; pero resta aún definir la modalidad del mismo y la orientación que en materia de política de inversiones y de servicio debe introducirse en el futuro contexto metropolitano general.

Como ya se expresara es necesario referirse al transporte urbano en un marco más amplio, que lo relacione con el ámbito total de la estructura urbana sobre la que éste se desarrolla, con la distribución espacial de los usos del suelo, con el crecimiento de la población y su nivel de ingreso y con el aumento del parque vehicular privado.

El problema del transporte no puede resolverse en sí mismo; al actuar en el ámbito de la ciudad es preciso conocer a fondo sus características para llegar a determinar no sólo la demanda de transporte previsible sino también los medios más adecuados para satisfacerla, quienes estarán en estrecha relación con las características estructurales de la ciudad y con la deseada coordinación de los diferentes medios actuantes.

La correspondencia entre ciudad y transporte es doble, si el sistema de transporte depende de las características urbanas, también la ciudad se conforma en función de los sistemas de transporte de que dispone.

Por estas razones en este Estudio se solicitó dar un especial énfasis a la interacción transporte/ estructura urbana a diferentes escalas (ciudad, metrópolis, nación, global) considerando aspectos tales como: morfología urbana y red de centros; movilidad y localización de actividades, uso del espacio público y estacionamiento, problemas ambientales y normas regulatorias de los Códigos. Asimismo no puede dejarse de referir al papel de los actores institucionales (prestadores, usuarios, etc.).

También se incluyó el análisis de los aspectos económicos del transporte pues constituyen un componente de particular significación a la hora de definir la política sectorial. Su trascendencia se pone de manifiesto porque permiten delinear mejor los criterios a aplicar en la identificación de las alternativas más adecuadas para la estructuración de la oferta del servicio. Además aportan elementos de juicio útiles para la selección de las soluciones susceptibles de aumentar el beneficio social.

Con ese objetivo se ha iniciado el análisis de la magnitud de los recursos destinados a generar el servicio de transporte a fin de relacionarlo con las necesidades de movilidad derivadas de la producción de mercancías y servicios y del resto de las actividades de la población, como el estudio y el esparcimiento.

Dado que la inversión en infraestructura y equipo es un factor importante del gasto, se la ha tratado especialmente, considerándose asimismo la relación entre el sector público y el proceso de acumulación de capital dentro del sector. Otro factor que mereció la misma consideración es el comportamiento de los usuarios en relación con los servicios ofrecidos y la significación del gasto en transporte en el total de erogaciones de las familias.

Los transportes son un instrumento de poder de la autoridad para regular el desarrollo urbano de acuerdo con planes trazados. En este Estudio se dio prioridad a la relación entre el desarrollo urbano y el transporte, a las características de la ciudad y su relación con la Región y las necesidades de coordinación que ello plantea, para satisfacer la adecuada movilidad de sus habitantes.

B. Acciones gubernamentales en curso

1. Secretaría de planeamiento urbano y medio ambiente:

La Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del GCBA desarrolla un conjunto de estudios y acciones tendientes a definir criterios y metodologías para el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad.

En tal sentido se definen los criterios de actuación urbanística y de política ambiental para el corto y mediano plazo, apuntando a resolver las demandas más importantes en gestión. Asimismo la Secretaría ha elaborado el Proyecto de Reformas del Código de Planeamiento Urbano que ha sido puesto a consideración de la Legislatura para su aprobación y posterior puesta en ejecución.

Existe una serie de áreas de futuro desarrollo, que han de demandar mejoras en accesibilidad, circulación vial y transporte. A modo de ejemplo algunos de los principales proyectos o área de desarrollo son, además de Puerto Madero, Área Costera, Boca-Barracas, Retiro, Zona Sur y el ex-albergue Warnes.

Las funciones de la Ciudad de Buenos Aires “como centro político, administrativo y financiero extienden su rol a nivel global como cabecera del país y determinan la necesidad de tener presencia representativa”; la “conformación del Mercosur ha introducido una nueva dimensión a este esquema de relaciones con un espacio regional ampliado”.

Entre los criterios prioritarios de la política urbana se incluye “la eficiencia urbano-regional”, destacándose políticas concertadas con los municipios del área metropolitana a partir del fortalecimiento de la cobertura y gestión de la infraestructura y equipamiento, el mejoramiento de la vinculación y accesibilidad regional, el aumento de la eficiencia y calidad del sistema de transportes, así como de políticas comunes en ordenamiento ambiental y territorial.

Es importante destacar que el análisis de los problemas urbanísticos están íntimamente ligados al del desarrollo de su sistema de transporte y a la concreción de proyectos que tienen impacto en su ámbito y en el de la Región Metropolitana.

En la reciente presentación del Plano Urbano Ambiental (octubre 1998) que comprende elementos de diagnóstico, en su Capítulo V se presenta el sistema de transporte, incluyendo las redes ferroviarias (de superficie y subterráneas), vial, de transporte automotor de pasajeros y de tránsito pesado, así como los centros de transbordo y terminales. Se concluye con una síntesis de la situación actual presentando las potencialidades y restricciones “que es necesario considerar” para superar los problemas señalados y tender al mejoramiento integral del sistema de transporte.

2. Secretaría de producción y servicios del GCBA

La Secretaría de Producción y Servicios del GCBA atiende la resolución de las demandas específicas en materia de obras y servicios, transporte y tránsito y formula propuestas para atender al desarrollo de proyectos que tienen incidencia en la Ciudad y en su relación con la Región.

El Documento de Trabajo¹¹ presentado en noviembre de 1998, sitúa a la ciudad y el transporte y su relación con el área metropolitana y señala “la necesidad de un enfoque integral de los problemas de transporte a dicho nivel territorial, así como la regulación integral del sistema”.

¹¹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, S.P. y S., “Programa Integrado de Transporte y Tránsito”.

Presenta también una síntesis de diagnóstico modal, abarcando el transporte de pasajeros y carga, la circulación, la contaminación, etc.

Al explicitar los objetivos y estrategias de intervención sectorial diferencia aquellos principales (priorizar el transporte masivo de pasajeros, disminuir la contaminación ambiental, reducir accidentes de tránsito) de los particulares, fijando metas para el mediano plazo. Las obras ejecutadas y los proyectos en marcha, están orientados hacia dos grandes ejes:

- la seguridad de las personas y sus bienes en su desplazamiento por la vía pública.
- la optimización cualitativa y cuantitativa de la oferta de transporte público.

Se contempla un ambicioso plan de obras en subterráneos a iniciarse en 1999, además de la ampliación de la línea D ya en marcha. Se trata del proyecto y construcción de una nueva línea “H”, como transversal que permita vincular las cinco líneas actuales y que abarque conexiones con ferrocarriles en Pompeya, Plaza Once y Retiro, así como de la ampliación de líneas existentes del premetro y otras prolongaciones como la línea B, ésta última ya licitada.

En materia de obras viales, se considera la ampliación de la red de autopistas (AU7), que podrá dar una vinculación directa hacia el Sur con Lanús, la ampliación y mejora de la Av. 27 de Febrero (margen del Riachuelo) y cruces a diferente nivel con líneas de ferrocarriles, el completamiento de la autopista Illia con las conexiones faltantes de la zona de Retiro, etc.

Se ha propuesto una nueva red de tránsito pesado e integración de carriles exclusivos con proyectos de resolución a consideración de la Legislatura.

Para facilitar el transporte de cargas en la ciudad y evitar circulación de camiones en zonas de densidad urbana se prevé la construcción de una Estación de Transferencia sobre la margen del Riachuelo, en zona de mejor acceso vial (AU7 y 27 de Febrero).

También se ha licitado la construcción de estacionamientos subterráneos a bajo nivel, por concesión de obra pública, en ubicaciones estratégicas de la ciudad, en conexión con terminales ferroviarias o zonas de alta densidad urbana, tendientes a facilitar la mejora de la circulación urbana.

3. Secretaría de transporte de la Nación

La Secretaría de Transporte de la Nación ha invitado a la inscripción de firmas consultoras y esta en proceso de selección quien estará a cargo del “Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires” (ETRAM), que incluirá “el asesoramiento para la formalización del soporte inter-institucional de conducción de un proceso continuo de planeamiento a nivel de la Región Metropolitana” que permita “evaluar distintas estrategias, políticas y acciones de transporte, como así también, su impacto en el territorio y la transferencia tecnológica de las metodologías de planificación al personal local”.

El desafío enunciado intenta alcanzar el conocimiento del movimiento actual de personas y mercancías, evaluar propuestas de mediano y largo plazo orientadas a mejorar el

desempeño global del sistema de transporte urbano y crear un marco estratégico para el desarrollo en el largo plazo del área metropolitana de Buenos Aires.

El proyecto señala como tareas principales:

- encuesta domiciliaria y complementaria para contar con información actualizada
- desarrollo de un modelo de transporte urbano de Buenos Aires
- evaluación de un conjunto de estrategias específicas
- desarrollo y fortalecimiento de un marco institucional para el planeamiento continuo
- capacitación de un equipo técnico para tareas de planificación

Dichas tareas serán conducidas por un comité que se prevé integrar con representantes de entidades que tengan competencia en la gestión para fortalecer las relaciones institucionales. La supervisión del estudio estará a cargo de la Secretaría de Transporte, previéndose un equipo de apoyo.

Como Estudio Integral apunta a modernizar el Sistema de Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, y quiere realizarlo a partir de la utilización de un préstamo del B.I.R.F., para lo cuál destinará fondos durante un plazo de 30 meses.

Se considera que para dar mayor coherencia y priorizar requerimientos al futuro modelo, debe integrarse una acción conjunta entre la Secretaría y el GCBA. Como antecedente puede señalarse el Acta Acuerdo del 8/10/96 entre el GCBA y la Secretaría de Transporte de la Nación, por la que se constituyó una Comisión de Estudio para el Transporte Urbano de Buenos Aires, que preveía contar con la asistencia técnica y financiera del proyecto a cargo del ETRAM.

El Gobierno de la Ciudad ha sido invitado¹² para integrar el comité de conducción del Estudio, habiéndose designado representantes por la S.P.U. y M.A., S.P. y S. y adelantada la contratación de un equipo profesional multidisciplinario para colaborar con dichos representantes.

¹² Ver Nota S. T. N° 1493/98.

II

Análisis sectorial

La decisión de abordar sectorialmente los diferentes temas que hacen al transporte y circulación urbana partió de la necesidad de aportar mayores elementos de análisis que pudieran ser integrados a los trabajos ya realizados por el equipo permanente del CAPU y por los integrantes del órgano específico del GCBA¹³.

¹³ *Secretaría de Producción y Servicios, Subsecretaría de Transporte y Tránsito*

Pero también complementar aspectos que no habían sido todavía analizados concentrándose en aquellos que se consideraron esenciales para una mejor comprensión de la situación actual y que permitieran a los responsables del plan poder fundamentar las propuestas consiguientes.

De allí también la necesidad de constituir el equipo en forma interdisciplinaria lamentando tener que asumir la falta de un sistema de información actualizado que hubiera permitido darle un mayor alcance al diagnóstico requerido, principalmente acerca de la utilización integral de la red de transporte, la circulación urbana y accesibilidad a la Ciudad y en su relación con la Región.

No obstante cabe señalar que los análisis ya realizados en el "Programa Integrado de Transporte y Tránsito". abundan en detalle sobre características de la red, servicios, etc. Y en aspectos con respecto al tránsito y la influencia de los accesos a la Ciudad y el impacto de la movilización de la carga sobre la red de tránsito pesado.

Como ya se expresara e independientemente de los términos de referencia con que fue concebido el convenio y atento a una concepción global del tema el Estudio fue planteado en etapas, la primera que constituye el presente informe y para la segunda hay previsiones que pueden indicar la necesidad de avanzar sobre los aspectos que surgen como conclusiones preliminares y otras que hacen a clasificación funcional de la red vial, red de transporte público y de subterráneos de la Ciudad, transporte de carga, terminales y centros de ruptura, centro de transferencia de pasajeros, política de estacionamiento,

etc. Sin descuidar la continuación de análisis de aspectos económicos-urbanos que hacen a la viabilidad económica de la CBA, su relación con el Conurbano y necesidades de inversión para obras y servicios.

A continuación se desarrollan los capítulos respectivos en los que se pretende visualizar la demanda global y por modos, en transporte de pasajeros y carga, en su evolución a lo largo de los últimos años en que influye el hecho de que toda la prestación de servicios y la infraestructura de acceso vial ha sido concesionada. Lo cual implica analizar los procesos socioeconómicos que han influido en la demanda y en la necesidad de fondos para el desarrollo de la infraestructura. También permite en una visión de largo plazo, hacia atrás y hacia delante, ver cómo ha sido la evolución en los grandes ciclos que acompañan la evolución económica, social y urbana de la Región.

Del mismo modo corresponde analizar la incidencia de las nuevas localizaciones de proyectos urbanos generan al sistema de transporte, infraestructura y servicios, como ha sido en los últimos tiempos nuevos complejos habitacionales -que siguen demandando mayor accesibilidad a la zona norte de la Ciudad y la Región, nuevos equipamientos y centros de comercialización (hipermercados, centros comerciales y shopping centers- producto de la nueva concepción de logística en abastecimiento.

Como Apéndices se incluyen dos trabajos acerca de la Circulación y demanda de estacionamiento y. Circulación y demanda peatonal.

Se complementa con "Mejoras en aspectos ambientales derivados del transporte en la RMBA" que sintetiza la labor realizada en el Proyecto Secretaría de Transporte de la Nación y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), tarea que fuera conducida por el Lic. Daniel Levy. Para mejor información puede consultarse el documento Preliminar de Políticas de Transporte y Medio Ambiente para la RMBA, el cual tuviera representación el GCBA.