

Transporte y Ciudad

GERMÁN CORREA DÍAZ. Sociólogo Universidad de Chile, PhD. Universidad de Berkeley.
Ex Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial Ciudad y Territorio.

RESUMEN | Los servicios de transporte público operan de manera sistémica, así como lo hace todo aquello que se mueve en la ciudad. Toda intervención que se haga respecto a uno de los modos que la gente usa para movilizarse afecta inevitablemente al resto. Desde que en Santiago entró en operaciones un Sistema Integrado de Transporte Público, como es el Transantiago, pasó la hora de seguir haciendo inversiones en proyectos aislados relativos a la movilidad urbana. Es hora más bien de racionalizar sistémicamente dichas inversiones y evaluarlas en consecuencia. Los grandes proyectos de transporte urbano deben dejar de ser la idea emblemática de algún gobernante. En cambio, deben pasar a ser evaluados y decididos desde una visión sistémica y organizada sobre el territorio, el desarrollo urbano y la movilidad, estableciendo mejor el óptimo social de las inversiones públicas y privadas. De esta manera se servirá mejor al interés común de los habitantes de la ciudad.

PALABRAS CLAVE | Áreas metropolitanas, modelos de transporte, movilidad, planificación urbana, transporte urbano.

ABSTRACT | *Public transport services operate in a systemic manner and so does everything that moves in the city. Interventions in one of the modes people use to move around affect inevitably the rest. Today, when a new Public Transport Integrated System as Transantiago is operating, whatever its problems, it makes no longer sense to keep making investments in isolated transport projects. It is time to rationalize such investments from a systemic point of view, evaluating them likewise. Large urban transport projects should no longer be the emblematic idea of some individual Government authority. Instead they should be evaluated and decided upon from the standpoint of a systemic and organized vision of the territory, urban development and mobility, thus better establishing a social optimum of public and private investments. In this way the real common interest of the city dwellers would be better served.*

KEY WORDS | *Metropolitan areas, transportation models, mobility, urban planning, urban transportation.*

Correspondencia: E-mail: germancorrea2005@yahoo.es

Transantiago ha arrojado una infinidad de lecciones sobre los más diversos aspectos que dicen relación con una política pública. Una, poco destacada, es la de entender la indisoluble relación sistémica entre ciudad y transporte, a la vez que entender que cada uno de estos componentes es un sistema en sí mismo. La ciudad es un espacio donde se localizan, realizan y se relacionan sistémicamente, y muchas veces de manera competitiva, una multiplicidad de actividades productivas, de recreación, de estudios, de convivencia familiar y amical, todas las cuales requieren de manera imprescindible de una movilidad que se realice según medios y modos que deseablemente se desarrollen y funcionen de acuerdo a un óptimo social. A su vez, todo aquello que se mueve en la ciudad, transportando elementos materiales o personas, sea a través de un medio o modo público o privado, individual o colectivo, lo hace usando y compitiendo por un bien público escaso y caro, como es la vialidad pública, por lo que cualquier cosa que suceda en torno a alguno de esos elementos afecta al conjunto. Dentro del sistema de transporte urbano, los servicios de transporte público también operan de manera sistémica, por lo tanto, lo que se haga respecto a uno de los modos que la gente usa para movilizarse afecta inevitablemente al resto. Cualquier intervención mediante una política pública sobre estas realidades sistémicas superpuestas y en interacción será, por lo tanto, siempre algo complejo, aun cuando parezca simple y circunscrito, pues de todos modos tendrá un efecto sobre el conjunto. Por ello, se requiere siempre una mirada cuidadosa respecto a las dinámicas sistémicas que se afectarán con una determinada intervención, a fin de no producir efectos laterales no deseados.

Esto significa que las decisiones que se tomen sobre uno u otro de los aspectos afectan indefectiblemente a los demás, para bien o para mal, y en especial a las personas que habitan y desarrollan su vida en dicho espacio. Por lo tanto, hasta la más ortodoxa de las expresiones de la ideología liberal debe reconocer que la relación armónica y socialmente óptima entre tales términos requiere de algún papel “planificador central”, es decir, del Estado, que en su rol de velar por el bien común tiene la obligación de sopesar dónde mejor se realizan esas intervenciones, lo que es especialmente cierto respecto de dónde se invierten los recursos públicos, qué se incentiva o desincentiva.

El Gobierno que acaba de concluir su mandato anunció hace un par de meses la construcción de una nueva línea del metro, la Línea 6. Se desconoce qué racionalidad de transporte, urbanística y económica fundamenta tal anuncio. Se desconoce también qué estudios fueron realizados sobre la movilidad en la ciudad y de los servicios de transporte público en su conjunto, como sistema, incluyendo buses y metro, que señalen que socialmente es más óptimo invertir en una nueva línea del metro que en mejorar el aún incompleto y deficiente sistema de transporte público llamado Transantiago.

El anuncio realizado tiende a hacer sospechar que aún subsiste la antigua práctica de considerar al metro como una especie de “república independiente”, que determina por sí y ante sí cómo se va expandiendo su red, sin la debida consideración sistémica de lo que sucede con el transporte de superficie y de la rentabilidad alternativa de otros proyectos de transporte público. Como empresa, Metro S.A. obviamente debe velar por su desarrollo y rentabilidad. Pero el detalle es que su objeto social no puede ni debe desarrollarse con presidencia del sistema de transporte público y del sistema de transporte urbano del que es parte indisoluble.

Esta forma de tomar decisiones aisladas respecto a la inversión fiscal en transporte público era entendible antes de que se instaurara el Transantiago, cuando existían servicios de transporte público, subterráneo y de superficie, que funcionaban como

realidades apartes y diferentes entre sí, es decir, de manera desintegrada y compitiendo entre sí (Correa, González Tagle, Abedrapo y Solís, 2000). Pero, desde que se inició en Santiago el funcionamiento de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), como es el Transantiago, que integra funcional y operativamente todos los modos de transporte público de pasajeros, tanto de superficie como subterráneo, ya no lo es. La existencia de este SITP obliga hoy a que las decisiones de expansiones de la red de metro sean tomadas a la luz de estudios que determinen si socialmente es más rentable construir una nueva línea de Metro o si conviene más realizar mejoramientos imprescindibles y cubrir carencias diversas –como infraestructura y otras– del transporte de superficie que prestan las redes de buses. Esto, además, teniendo en consideración en dichos estudios los impactos urbanos y de equidad social de una u otra opción, que no son menores.

No se trata de que a uno le guste más o menos el Metro o los buses, aunque hay incluso ingenieros de transporte que se pronuncian casi como dogma de fe siempre a favor de extender la red de Metro, sin una visión fundada del óptimo social involucrado. Es comprensible que a la gente en general le guste más el Metro que los buses. No en vano algunos autores lo han definido como una tecnología “*sexy*” o como un tipo de proyecto que políticamente es “*splashier*” (más vistoso) y, por lo tanto, preferido por los gobernantes¹. Obviamente, a todos nos gustaría movernos en un auto Mercedes Benz o en un Porsche, en vez de hacerlo en un pequeño vehículo utilitario. Pero la racionalidad de hacerlo en uno u otro estará dada no por el gusto, sino por la relación entre el costo de uno y otro de estos medios y el poder adquisitivo de quien los usa. Eso también le ocurre a un país cuando tiene que optar entre construir una línea de Metro (de alto costo por kilómetro para transportar a un bajo porcentaje de los viajes en transporte público) o mejorar la red de buses (que realiza un 83% de esos viajes). Esto, aparte de que en el caso del Metro el ciento por ciento de la inversión es estatal, mientras que en el caso de los buses los terminales y las tecnologías diversas que acompañan su funcionamiento son de inversión privada, y el Estado sólo financia la vialidad pública por la que transitan, la que además es compartida por el resto de los modos de transporte, tanto privado como público, que se mueven por la ciudad.

Pero el tema de la inversión pública en transporte va definitivamente más allá de la temática planteada. Tras el mismo hay fenómenos más de fondo que se refieren a la macrorrelación entre conectividad, movilidad, territorio y ciudad, que pocas veces se tiene en cuenta.

En esta materia, nuestras políticas públicas se han quedado definitivamente atrás. En su extremada sectorialidad, en el predominio de la agenda de lo urgente por sobre lo trascendente, en los penosos intentos de una coordinación *ex post* frente a la inexistencia de alguna unificación conceptual integral inicial de la política pública en ciudades, se ha ido perdiendo la incidencia o incisividad de la misma, su capacidad de efectivamente afectar y modificar realidades, en este caso la urbana y la de los desplazamientos de bienes y personas que su funcionamiento requiere.

A estas alturas, en materia de territorio, ciudad y transporte urbano se necesita más que un llamado a “tener en consideración” o una simple invocación a “la necesaria coordinación” de las decisiones tomadas muy sectorial y compartimentadamente. Es necesario, en realidad, avanzar a un nivel superior en la toma de decisiones públicas

¹ Internet está lleno de debates sobre la materia, en diferentes países del mundo. En el presente, en Toronto, Canadá, se está desarrollando un debate muy animado sobre el tema a raíz de la idea de reemplazar algunos servicios de superficie mediante buses por una nueva línea de Metro. En mi propia experiencia profesional, al señalarle a un gobernante de un país latinoamericano que quería construir un Metro en su ciudad capital “porque las ciudades modernas tienen Metro” lo inconveniente de haber construido una línea de Metro en otro país, donde tampoco se justificaba técnicamente, me respondió, “sí, pero ese presidente que promovió y construyó esa línea de Metro fue reelegido”. Políticamente, un argumento irrefutable, aunque técnica y económicamente sea de dudosa racionalidad.

que inciden sobre la ciudad y la movilidad (Kaufmann, V. et al., 2003), procurando basarlas en una política de ordenamiento territorial, desarrollo urbano² y movilidad que integre conceptualmente las expresiones sectoriales de la misma y que señale a todos los actores el marco de criterios y directrices respecto del uso de suelo, conectividad y movilidad, equipamiento y servicios. Se necesita tener una visión ordenadora o al menos orientadora³ de lo que se quiere que sean nuestras ciudades.

Definitivamente debemos avanzar hacia al menos un ordenamiento de las intervenciones públicas y privadas y de la gestión de la inversión en territorios, ciudades y movilidad que, desde el origen, suponga y conlleve una visión conceptual compartida y el trabajo transectorial, multidimensional e integrado de todos los Ministerios y reparticiones públicas que de diversas formas intervienen sobre el territorio y la ciudad. Hay que poner especial énfasis en aquellas que tienen que ver con la conectividad y la movilidad de personas y bienes, dimensiones que actúan a la vez como variable dependiente e independiente de las dinámicas urbanas. Esto es crucial en proyectos de gran magnitud y complejidad y de significativo impacto, como lo ha demostrado Transantiago.

La intersectorialidad y transversalidad en la agenda pública implica “una redefinición conceptual y operativa de las políticas públicas,... que pasan a exigir una integralidad en la formulación y una transversalidad como lógica de implementación de las políticas, confiriendo a las políticas transversales mayor capacidad de integrar la complejidad” (Bronzo, 2007). La intersectorialidad se mueve entre dos dimensiones, una en el plano de la concepción del problema y aprehensión de la realidad, en el ámbito de pensar integralmente la realidad y otra operacional, en el ámbito de la organización de la gestión. En su primera acepción, implica cambios en el ámbito cultural y la aceptación por parte de los actores públicos de otros principios y estrategias de acción diferentes a los estrictamente sectoriales y, en la segunda acepción, requiere o implica innovaciones respecto a las segmentaciones institucionales y a las compartimentadas prácticas de trabajo existentes (Cunill, 2005; Bronzo, 2007).

En Chile, como en otras partes del mundo, se viene produciendo una creciente complejización de los fenómenos urbanos, como consecuencia de un doble proceso de periurbanización y de metropolización. El primero, se produce como consecuencia de la urbanización de comunas y de la incorporación de zonas rurales al área urbana, mientras el segundo se produce por la concentración de población, servicios y poder en grandes centros poblacionales, en detrimento de unidades urbanas más pequeñas. Estos procesos se han visto favorecidos por el incremento de la conectividad y de la movilidad, facilitados por los precios relativamente bajos de la energía y por la carencia o debilidad de políticas de tarificación de las externalidades que producen los medios de movilización⁴.

2 En el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se elaboró en 2009 sólo un borrador preliminar de una Política Nacional de Desarrollo Urbano, aún no oficializados, que tuvo en el curso de 2009 un debate interno, aún sin concluir.

3 Me refiero a usar el concepto de “planificación urbana”, por el rechazo ideologista de algunos a tal terminología, pero lo cierto es que el verdadero “laissez faire” existente en esta materia está llevando al desarrollo de ciudades que cada vez se alejan más de los objetivos de una aceptable calidad de vida, sostenibilidad ambiental y seguridad humana, y si no se hace algo por ordenar al menos estas dinámicas, pagaremos altísimos costos en el futuro cercano.

4 Véase Kaufmann, V. et al. (2003), *Op. Cit.* No es ocioso recordar también, en el caso de Chile, que el proyecto de ley de tarificación vial, diseñado para dar cuenta de las externalidades negativas diversas del irrestricto uso del automóvil, enviada al Congreso en 1991, aún espera su segundo trámite constitucional en el Senado. Así como, por otro lado, cuando efectivamente se ha impuesto la tarificación por el uso de la vialidad (Costanera Norte, Circunvalación Américo Vespucio en Santiago), no se ha hecho para compensar las externalidades del excesivo uso del automóvil, sino más bien para facilitar tal uso, en la práctica, estimulándolo en desmedro del transporte público. El simultáneo incentivo a la vialidad urbana concesionada y al Transantiago operan en direcciones claramente opuestas desde el punto de vista de política pública de transporte urbano, como varios especialistas lo han señalado.

El territorio, a su vez, se ha transformado *per se* en una dimensión crecientemente importante para el desarrollo, como lo señala la OCDE en su reciente Informe Territorial sobre Chile (OCDE, 2009). De allí la necesidad de un ordenamiento territorial, de una intervención direccionada por parte del Estado, construida de manera participativa, con instrumentos claramente definidos, que apunte a introducir una mayor racionalidad en el uso del territorio en cuanto a la forma en que se distribuyen las diversas actividades humanas en tal espacio y la forma en que ellas se conectan y relacionan con armonía entre sí, buscando el mayor óptimo social. Lo anterior, con el objeto de que los habitantes de tales territorios cuenten con las condiciones de vida y sostenibilidad que son socialmente deseables desde el punto de vista del interés común, debidamente normadas. Tal intervención requiere, deseablemente, que el Estado se dote de mecanismos e instrumentos para hacer respetar tal normativa por todos los actores sociales y, en particular, por aquellos que producen y reproducen el territorio y la ciudad y sus dinámicas (por ejemplo, las empresas inmobiliarias, pero también políticas públicas como las de vivienda, salud y transporte).

Volviendo entonces a nuestro punto de partida, a estas alturas es evidente, aunque para algunos aún no lo sea, que ya pasó la hora de seguir haciendo inversiones en proyectos aislados relativos a la movilidad urbana, haciendo caso omiso de las relaciones indudablemente sistémicas existentes entre el territorio, la ciudad y el transporte. Es hora de racionalizar sistémicamente dichas inversiones y de que los grandes proyectos de transporte urbano dejen de ser el niño mimado o la idea emblemática de algún gobernante inspirado y pasen a ser objeto de una visión y acción más bien sistémica y organizada sobre el territorio, la ciudad y la movilidad, evaluándolos más acabadamente⁵ y estableciendo mejor su óptimo social en función de un auténtico interés común. IEURE

Referencias bibliográficas

- Bronzo, C. (2007). *Intersectorialidade como principio e prática nas políticas públicas: Reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza*, XX Congreso de CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, p.13.
- Correa, G., González Tagle, S., Abedrapo, E. y Solís, S. (2000). *Plan de Transporte Urbano para Santiago 2000-2010*. Santiago de Chile: PTUS.
- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el Gobierno y gestión de la política social*, X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Kaufmann, V., Sager, F., Ferrari, Y. y Joye, D. (2003) *Coordoner transports et urbanisme*. Suiza: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- OCDE (2009). *Informe Territorial OCDE sobre Chile*. Febrero, Capítulo 2.
- Velazco A., Gómez-Lobo, A. y Díaz G. (2004). Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público. *Estudios Públicos*, 96, primavera.

⁵ Lo que de paso conlleva una revisión profunda de los mecanismos y metodologías a través de los cuales hasta ahora se han evaluado los proyectos de infraestructura de transporte, principalmente a través de la Secretaría Ejecutiva de Transporte, Sectra.