



TENDENCIAS DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE PÚBLICO Y EL PLAN DE TRANSPORTE URBANO DE SANTIAGO

Germán Correa Díaz¹

Tendencias estructurales de la forma en que la gente se moviliza

El Gobierno del Presidente Ricardo Lagos está comprometido en la ejecución de un vasto y complejo Plan de Transporte Urbano, que toca todos los modos de transporte, tanto público como privado, tanto de personas como de bienes, que circulan por la ciudad. Su principal programa es la modernización del transporte público, consistente en la construcción de un Sistema Integrado que proporcione un buen servicio, seguro, menos contaminante y con rentabilidades que permitan mantener un estándar óptimo.

La necesidad urgente de llevar a cabo una profunda modernización del transporte público tiene que ver desde luego con la demanda de la gente por un servicio más digno y mejor. Pero también se conecta con razones estructurales preocupantes para la calidad de vida en la ciudad de Santiago en los años venideros.

Recientemente se han dado a conocer los resultados de la Encuesta Origen Destino (EOD) de Santiago, realizada el 2001, los que sumados a los producidos por la de 1991 nos permiten tener una visión acerca de cómo ha evolucionado la forma en que los santiaguinos se mueven y los diferentes modos de transporte que usan para hacerlo.

Los datos más destacables al respecto podemos resumirlos en los siguientes puntos:

- a) Entre 1991 y 2001 se ha producido un cambio dramático en la proporción de viajes que se hacen en transporte público y en automóvil privado: en el período los viajes en bus caen de un 59,6% a un 42,1%, y los viajes en Metro caen de un 8,5% a un 7,4%, mientras los viajes en auto privado se disparan desde un 18,5% a un 38,1%. Es decir, los mismos 20 puntos que pierden los dos principales modos de transporte público los gana el auto.
- b) Estos datos se corresponden con el espectacular crecimiento de la tasa de motorización ocurrido en la década. En efecto, entre 1991 y 2001, el total de autos en la ciudad saltó desde 418 mil a 847 mil. La tasa de autos por hogar en la década aumentó de un 0,36 a 0,56. Lo más curioso, sin embargo, es que esta tasa tuvo sus mayores incrementos en los hogares de las comunas de



Germán Correa Díaz.

más bajos ingresos (como La Pintana, por ejemplo), mientras en las de ingresos más altos la tasa tendió a subir en una proporción mucho menor. Esto tiene que ver, claramente, con las altas tasas de crecimiento de la economía que el país mantuvo por más de una década y con la fuerte tendencia de las personas a dedicar un incremento de sus ingresos primero que nada a la adquisición de un auto.

- c) Por otro lado, si se mira cómo ha variado en esta década la distribución de los viajes entre los diferentes modos de transporte público, llama poderosamente la atención el hecho que mientras los viajes diarios han aumentado en los buses en un 19% y en Metro un 46%, los viajes en taxi colectivo y taxi básico prácticamente se han duplicado, mostrando 183% y 198% de aumento, respectivamente. El incremento medio de los viajes en auto (viajando solo o acompañado) ha sido de 247%, creciendo más fuertemente los viajes con acompañante (346%). En otras palabras, no sólo ha aumentado fuertemente el uso del auto sino también la utilización de aquellos modos de transporte público que más se acercan al auto, como son el taxi y el taxi colectivo. Si se mira en qué estrato

¹ Coordinador General de Transporte de Santiago, ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones. E-mail: gcorrea@presidencia.cl

social se ha intensificado más el uso del auto, se encuentra que ha sido en el de ingresos bajos, donde también se da más la tendencia a compartir el auto con otros pasajeros, abaratando el costo pasajero/kilómetro del viaje en relación a la tarifa del transporte público.

Toda esta información señala tendencias que deben ser muy preocupantes para quienes diseñan las políticas públicas en este sector, pero también para la ciudadanía, puesto que nos están diciendo, como señalaba públicamente el Presidente Lagos hace algunos días al conocer estas cifras, que “estamos perdiendo la batalla” entre el transporte público y el automóvil.

Esa es una mala noticia para la calidad de vida y la contaminación ambiental de la capital: si esta tendencia estructural se consolida en los próximos años, llegaremos a cifras de uso de transporte público que seguramente bordearán el 20%, o menos, de los viajes, mientras un 80% se movilizará en auto. Eso va a generar una tremenda presión por construir más autopistas urbanas para los autos, deteriorando irreversiblemente esa relación, con un costo ambiental y económico inmenso.

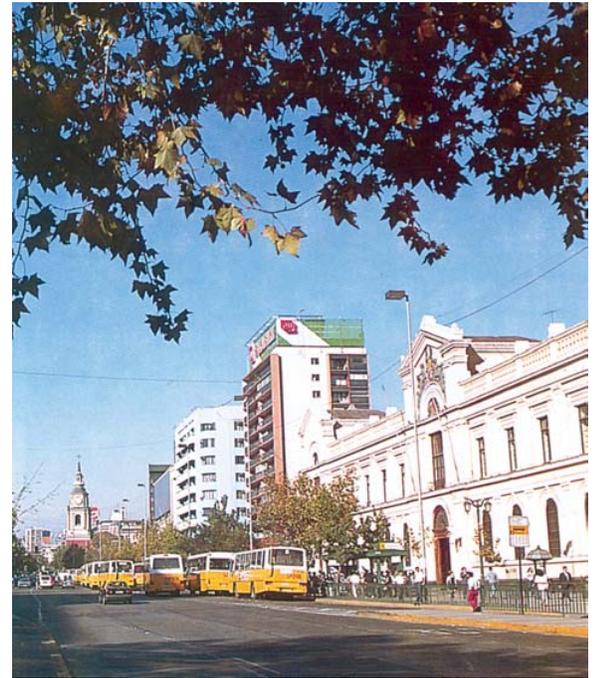
¿Cómo podemos revertir, o a lo menos detener, esa fatal espiral de deterioro? Haciendo lo que estamos haciendo: promover una profunda modernización del transporte público, de modo de hacerlo atractivo y conveniente para que la gente no se siga bajando de los buses y pasándose al auto; promover fuertemente el uso de modos no motorizados de transporte, como son la bicicleta y la caminata, y promover diversas medidas que lleven a que los automovilistas incorporen a su costo privado el costo social que producen por el uso indiscriminado de sus vehículos, así como promoviendo un uso socialmente más eficiente del mismo, compartiendo viajes con otras personas y organizándolo mejor entre los miembros del grupo familiar. Si este conjunto de acciones en estas tres esferas se impulsan de manera coherente y sostenida y con fuerte y permanente voluntad política, con una mirada de política de Estado, podremos acometer exitosamente este desafío.

De eso se trata el impulso a la implementación del Plan de Transporte Urbano que el Presidente Lagos está llevando a cabo, comprometiendo importantes recursos públicos y una fuerte voluntad de ir adelante con las transformaciones programadas, pese a las resistencias y dificultades que esto conlleva.

El Plan de Transporte Urbano Santiago 2010

Fundamentos conceptuales del Plan

El Plan parte de la base de que ciudad y transporte son elementos indisolubles. El transporte no es sino un producto de las necesidades de movimiento de la gente o de los bienes que derivan de la forma como



Santiago y sus extensas avenidas, propias de la gran ciudad.

están organizadas territorialmente y vinculadas funcionalmente las actividades humanas de todo tipo que se desarrollan en el espacio urbano. La forma o patrón con que éste se expande incide fuertemente en cómo evoluciona la actividad del transporte en su seno.

Por otra parte, el Plan se aparta de la forma tradicional en que se diseña la política sectorial de transporte para incluir esta vez medidas no sólo respecto a la oferta de transporte, sino también avanzar hacia iniciativas que incidan en la demanda, especialmente de transporte público. Es decir, diseñar medidas e instrumentos que permitan incidir en los factores generadores de viajes de las personas, especialmente respecto a tres tipos de actividades que marcan los propósitos principales de tales viajes, como son la vivienda, el trabajo y la educación.

El Plan parte también de la idea de que el transporte urbano es en sí mismo un sistema, en que los diferentes modos de transporte público y privado, así como de bienes o de personas, se relacionan entre sí, compiten y comparten un bien escaso, como es la vialidad urbana.

El Plan también está contextualizado en el hecho de que quienes necesitan movilidad y desplazarse por la ciudad por las más diversas razones, son personas. Son seres humanos, poseedores de culturas ciudadanas sustentadas en valores y prácticas que condicionan patrones conductuales diversos en relación a cómo se organizan las actividades entre la gente y al uso de los diferentes medios de transporte. Por ello es consustancial al diseño y ejecución de este Plan una

estrategia comunicacional y de información y formación ciudadana, así como la participación ciudadana.

Finalmente, el Plan también tiene en consideración las limitaciones de la actual institucionalidad pública del sector para dar cuenta de la planificación estratégica y de la gestión requerida por un área con tales complejidades sistémicas. De allí que se contemple un proceso de modernización de la misma, de modo que pueda gestionar el nuevo sistema de transporte urbano que surgirá de todo este esfuerzo de transformación.

Estructura del Plan

Teniendo en cuenta los fundamentos conceptuales reseñados el Plan se organiza en un conjunto de Programas:

- Programa de Modernización del Transporte Público (todos sus modos).
- Programa de Regulación del Transporte Rural y del Transporte Interurbano.
- Programa de Regulación del Transporte de Carga.
- Programa de Racionalización del Transporte Privado e Inversiones Viales.
- Programa de Promoción de Modos No Motorizados.
- Programa de Regulación de la Demanda y Localización de Actividades (Hogares, Establecimientos Educativos, Trabajo).

- Programa de Desarrollo Urbano y Transporte.
- Programa de Reducción y Transacción de Emisiones Contaminantes.
- Programa de Comunicaciones y Participación Ciudadana.
- Programa de Modernización de la Institucionalidad Pública de Transporte.

Todos son de similar relevancia para el logro de los ambiciosos objetivos trazados. Sin embargo, el que concentra el mayor interés público -así como las mayores complejidades técnicas, políticas y sociales- es el Programa de Modernización del Transporte Público y, dentro de éste el servicio de buses.

El Programa de Modernización del Transporte Público

Este Programa tiene por objetivo cambiar sustancialmente el sistema de transporte público en general, apuntando a contar con un Sistema Integrado de Transporte Público, en que los diferentes modos se complementen entre sí y operen en red. Incluye, por lo tanto, una política activa de ampliación de la red de Metro, el desarrollo de servicios de trenes suburbanos, la licitación de los servicios de taxis colectivos, la regulación de los taxis básicos, la regulación del transporte rural y del transporte interurbano en su penetración de la ciudad, y un cambio radical en los servicios que se prestan mediante buses.



La ciudad de Santiago en su primera experiencia de intensificación del tránsito urbano en la década de los años '30, siglo XX. (Tomado de Revista Cultura N° 29)

Respecto a estos últimos, los cambios fundamentales que se impulsarán serán los siguientes:

a) Reestructuración de la malla de recorridos y de la forma de operación de los servicios.

Este es un primer cambio estratégico, que afecta a uno de los pilares estructurales del actual sistema y de sus ineficiencias. Se rediseñará toda la malla de recorridos distinguiendo dos tipos de servicios: aquellos que se realizan en la red de principales avenidas o ejes troncales de la ciudad, y aquellos los que cubren demandas locales y que alimentarán al Metro y los servicios de buses de la red troncal. Todos estos servicios operarán en red, complementándose entre sí, por lo que tendrán un sistema de tarifa integrada, usándose como medio de pago universal la tarjeta inteligente sin contacto.

b) Empresarización.

Este es un segundo cambio estratégico, que afecta a otro de los pilares estructurales del actual sistema: la forma en que los operadores se organizan para prestar este servicio. Por diseño mismo, la nueva licitación requerirá de grandes empresas prestadoras del servicio, terminando con la atomización existente, que es la causa estructural de muchos de los males del sistema vigente.

Para tener posibilidades de seguir en la actividad los actuales operadores tendrán que cons-

tituir empresas de cierta envergadura, que deberán estar organizadas y ser gestionadas como empresas "con todas las de la ley", tal como sucede en otros sectores de la economía nacional. Para apoyar este proceso de transformación empresarial el Plan contempla diferentes mecanismos y programas de asistencia técnica.

c) Profesionalización y capacitación de conductores

Un actor fundamental en el funcionamiento del sistema de transporte público es el de los conductores. Se impulsará su profesionalización, elevando los requisitos de acceso y fortaleciendo un sistema de capacitación permanente, al mismo tiempo que mejorando sustancialmente sus condiciones de trabajo. Se promoverá asimismo el cambio en el sistema de remuneraciones, hacia sueldo fijo completo e imposiciones por el sueldo real.

d) Introducción de nuevas formas de gestión

La operación de un sistema en red de los servicios de transporte público permite intentar un mucho mejor ajuste entre la demanda de viajes y la oferta de buses, tanto durante el día como a través del tiempo. Ello posibilita una reducción considerable de la flota global necesaria para prestar el servicio, reduciendo la sobreinversión, así como la cantidad total de kilómetros recorridos por esta flota, bajando sustan-



El transporte urbano como reflejo de un servicio que sirve a la ciudad moderna.

cialmente, a su vez, los costos operacionales del sistema en su conjunto y para cada una de las empresas prestatarias del servicio.

Para hacer todo esto efectivo se requiere de un sistema de gestión del conjunto de la flota de vehículos que prestan los diferentes servicios, haciendo uso de diferentes tecnologías inteligentes de transporte, o ITS. De allí que se contemple la instalación y operación de un Centro de Gestión, Control y Fiscalización de Buses, que permita gestionar la flota de acuerdo a los movimientos diarios de la demanda y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos contractuales de la concesión.

e) Sistema de pago automático.

Para que los servicios operen en red y con tarifa integrada se necesita instalar un sistema de pago automático que permita centralizar la recaudación de la venta de pasajes y distribuir los ingresos de acuerdo al pago que corresponde a cada empresa recibir según el uso que los viajeros han hecho de sus servicios. Sobre la base del proyecto piloto de este medio de pago que se realizará en el marco de los servicios de Metrobús, recientemente licitados, el mecanismo se extenderá a todo el transporte público de Santiago de modo que esté plenamente operativo al momento de iniciarse el nuevo sistema, a inicios del 2005.

f) Construcción de infraestructura especializada.

Los nuevos estándares de servicio del sistema de buses requerirán infraestructura especializada de diferente carácter: vías segregadas en parte de la red troncal, paraderos construidos según niveles de demanda, estaciones de intercambio entre diferentes modos de transporte (Metro, buses, trenes de cercanía, transporte rural), estaciones de transferencia entre buses y entre éstos y el Metro, terminales en las diferentes comunas.

g) Comunicaciones y Participación Ciudadana.

Un componente crucial para que los diferentes componentes de este Plan puedan funcionar armónicamente es un cambio en la cultura ciudadana respecto a los medios de transporte, tanto entre usuarios como no usuarios. Ello requerirá un dinámico proceso de información, comunicación y participación ciudadana. Dicho proceso debe realizarse desde las primeras etapas de despliegue del Plan, a fin de que éste recoja las inquietudes y necesidades de transporte existentes y que, posteriormente, haya una estrecha colaboración de todos estos

actores en la implementación del Plan y en el seguimiento del desempeño del nuevo sistema a lo largo del tiempo.

También es muy importante el proceso, ya iniciado, de participación y activo trabajo conjunto con las municipalidades. Habrá que avanzar sistemáticamente hacia el desarrollo de un proceso de planificación conjunta y de aplicación concertada de facultades que sobre materias de transporte tienen tanto el Gobierno como los municipios, incrementando la coherencia global de la actuación del sector público en su conjunto.

h) Reducción de los impactos ambientales.

El nuevo sistema de transporte público producirá una significativa disminución del aporte de esta actividad a la contaminación atmosférica y acústica de la ciudad, por diferentes razones. Desde luego, habrá una disminución de la flota global de buses, un menor número de kilómetros totales recorridos, un cambio paulatino en las tecnologías de los buses, estándares más estrictos en cuanto a las emisiones de los motores e introducción de vehículos con tecnologías de más baja o nula contaminación atmosférica.

Epílogo

Estos son, muy gruesamente presentados y dejando fuera muchos aspectos también importantes, los elementos principales que caracterizan el Plan de Transporte Urbano, y especialmente el Programa de Modernización del Transporte Público, que estamos llevando a cabo. En otra ocasión es posible que podamos desarrollar con mayor latitud algunos de estos componentes, a fin de entregar más información y perspectivas de análisis que fundamentan lo que se está haciendo y los objetivos que se persiguen.



Una ciudad que también rescata el transporte menor.