

Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte

**Jorge A. Lupano
Ricardo J. Sánchez**



Este documento fue realizado por Jorge A. Lupano, Consultor, y Ricardo J. Sánchez, Oficial de Asuntos Económicos, ambos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/ Gobierno de Francia: "Movilidad Urbana y Servicios de Infraestructura de Transporte Urbano" (FRA/07/002). Los autores del estudio desean reconocer la ayuda y apoyo brindado por las autoridades del gobierno francés y la Corporación Andina de Fomento. Las fotografías del documento pertenecen al autor.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.230

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2009. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

1.	Introducción.....	5
2.	Los Problemas	7
2.1.	Desarrollo y urbanización	7
2.2.	Urbanización y movilidad	9
2.3.	Interrogantes particulares en América Latina	10
2.3.1.	Panorama regional.....	10
2.3.2.	Infraestructura sostenible y gestión de bienes públicos.....	12
2.3.3.	El problema específico de la congestión del tránsito urbano	14
2.4.	Síntesis del Capítulo 2.....	14
3.	La experiencia de Francia	17
3.1.	Panorama histórico.....	17
3.2.	Impacto de las nuevas políticas.....	19
3.3.	Sobre algunos instrumentos principales.....	21
3.3.1.	La gestión delegada.....	21
3.3.2.	El financiamiento central.....	23
3.4.	Síntesis del Capítulo 3.....	24
4.	Las experiencias de América Latina.....	25
4.1.	Los desafíos comunes	25
4.2.	Las primeras reacciones	27
4.3.	El “regreso” al transporte público.....	28
4.3.1.	Los sistemas BRT.....	29
4.3.2.	El caso de São Paulo	31
4.3.3.	El caso de Montevideo	32
4.4.	Síntesis del Capítulo 4.....	33
5.	El rol esencial de las instituciones	35
5.1.	Planeamiento y responsabilidades: el caso de Santiago.....	35
5.2.	Disfunciones y paradigmas	37
5.3.	La construcción de consensos	40
5.3.1.	Las instituciones académicas.....	40
5.3.2.	El financiamiento internacional.....	41
5.4.	Síntesis del Capítulo 5.....	42

6.	Algunas lecciones estilizadas.....	43
6.1.	Aspectos analíticos.....	43
6.1.1.	Costos de la movilidad	43
6.1.2.	Demanda vs. Oferta.....	44
6.2.	Aspectos institucionales	46
6.3.	Reflexiones finales.....	47
Anexos		50
Bibliografía		65

Índice de cuadros

Cuadro 1	Población de 24 megalópolis en 2003.....	8
Cuadro 2	El peso de los automóviles Densidad, elección modal y polución del aire por vehículos de transporte de personas	9
Cuadro 3	Costo de los desplazamientos en función del reparto modal.....	10
Cuadro 4	Ile-de-France: evolución de las fuentes de financiamiento	18
Cuadro 5	Historial de alícuotas de VT (fuera de Ile-de-France).....	23
Cuadro 6	Frecuencias de trenes y subtes.....	26
Cuadro 7	Frecuencias de trenes y subtes.....	27
Cuadro 8	Buenos Aires, Circulación de Automóviles en Autopistas Urbanas	28

Índice de gráficos:

Gráfico 1	Esquema financiero de la Delegación de Servicio Público	22
Gráfico 2	Comparación demanda transporte público 1957-2007.....	26
Gráfico 3	Índice de Tráfico Urbano y Parque Automotriz en Singapur.....	45

Índice de figuras:

Figura 1	Consumo energético y densidad urbana	10
Figura 2	Ranking de competitividad de infraestructura en países dentro y fuera de américa latina y el caribe al 2007	13
Figura 3	Los niveles de servicios establecen jerarquía entre sistemas	24
Figura 4	Integración Sistémica del Bus Rápido BRT en América Latina	30
Figura 5	Robo residencias y crimen total	30
Figura 6	Boleto Único	32
Figura 7	¿Qué significa un SITP desde perspectiva de diseño e implementación?	37
Figura 8	Premisas del foro	41

Índice de mapas:

Mapa I	Evolución de la población urbana 1975-2002.....	7
Mapa II	Obras actuales de Transportes de Pasajeros en Sitio Propio en Provincias.....	21

1. Introducción

El presente documento pretende recoger los significativos aportes analíticos e institucionales presentados en el “Seminario de Políticas de Movilidad Urbana y Servicios de Infraestructura Urbana de Transporte”, desarrollado en Marzo de 2008 en Buenos Aires, República Argentina, y organizado por la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –por intermedio de su División de Recursos Naturales e Infraestructura- y por el Gobierno de la República de Francia, a través del Ministerio de Asuntos Extranjeros y Europeos, del Ministerio de la Ecología y del Desarrollo y la Gestión Sustentables y de la Embajada de Francia en Argentina. El evento contó con los auspicios de la CAF, Corporación Andina de Fomento, y de la Alianza Francesa de Buenos Aires, en cuyas instalaciones tuvo lugar la reunión.

El acto de apertura contó con la presencia del Sr. Embajador de Francia en Argentina, Sr. Frederic Baleine du Laurens, del Sr. Director de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Dr. Fernando Sánchez Albavera, del Sr. Ministro de Desarrollo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Arq. Daniel Chain, y del Dr. Juan Roccatagliatta, Director Nacional de Transporte, en representación del Sr. Secretario de Transporte de Argentina, Ing. Ricardo R. Jaime. Las palabras de bienvenida fueron llamativamente coincidentes al resaltar el profundo desafío que supone para las autoridades públicas de todos los niveles el acelerado crecimiento contemporáneo de la urbanización, en particular para las naciones en desarrollo de América Latina. La exigencia en materia de cantidad y calidad de los servicios públicos se manifiesta especialmente en la demanda de infraestructura dedicada a la movilidad de personas y bienes en el ámbito de las ciudades, en un contexto de vertiginosa expansión del parque de automóviles privados radicados en su territorio.

El Seminario propuso una amplia discusión de las políticas de movilidad urbana a la luz de la experiencia tanto de América Latina como de Europa, fomentando una perspectiva deliberadamente multidisciplinaria: el urbanismo centrado en la calidad de vida de los ciudadanos, el transporte económicamente eficiente y ambientalmente sustentable, la visión de los gobiernos, de los proveedores de obras y servicios, de la universidad, de la banca y las instituciones internacionales. Puso además en consideración las conclusiones de un estudio de la CEPAL sobre el desarrollo de la infraestructura urbana de transporte en América Latina, a cargo de Carlos Felipe Pardo, Ricardo J. Sánchez y Fabián Schvartzter, que incluye un detallado relevamiento de las inversiones ejecutadas en las principales ciudades del ámbito regional, vinculadas tanto al transporte automotor privado como a la reciente e innovadora expansión registrada en los sistemas públicos de transporte masivo.

Un rasgo distintivo, sin embargo, consistió en el propósito explícito de profundizar en el modo en que se realizan los diagnósticos, se planifican las acciones, se toman las decisiones sobre las intervenciones más adecuadas, y se organiza por fin la gestión y ejecución de las políticas definidas. Para abordar estos aspectos institucionales críticos resultó decisiva la participación de expositores que se distinguen no sólo por sus cualidades técnicas y académicas, sino sobre todo por su efectivo protagonismo en las diversas experiencias nacionales abordadas. Resultó entonces posible un riquísimo intercambio entre las dificultades vigentes en el ámbito latinoamericano -con la urgencia planteada por el ostensible fenómeno de desigualdad económica y marginación social en sus aglomerados urbanos- y la experiencia de Europa transmitida por los visitantes de Francia.

La División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL entiende que la riqueza de las visiones planteadas en el Seminario no sería transmitida adecuadamente a través de la mera reproducción de las presentaciones realizadas¹. Este documento, por tanto, intenta sistematizar los tópicos abordados en un marco conceptual específicamente desarrollado para resaltarlos, incorporando tanto los principales contenidos vertidos en las ponencias como las discusiones espontáneas surgidas en el intercambio de opiniones, incluyendo a un público que participó activamente por medio de comentarios y preguntas.

El siguiente Capítulo aborda entonces los rasgos principales de la problemática puesta bajo análisis en las discusiones, mientras que los Capítulos 3 y 4 recogen la experiencia comparada de cada una de las políticas y ciudades analizadas en el Seminario. En el Capítulo 5 se tratan especialmente los aspectos institucionales, cuya importancia central fue puesta de manifiesto de modo unánime en todos los casos nacionales discutidos, para concluir con un Capítulo 6 que procura sintetizar algunas lecciones de modo estilizado.

En un Anexo presentado al final del documento se incluyen la agenda del Seminario, un breve perfil biográfico de cada uno de los expositores y un resumen de las ponencias, presentado durante la última sesión por la Lic. Patricia Brennan, co-moderadora del panel final de conclusiones.

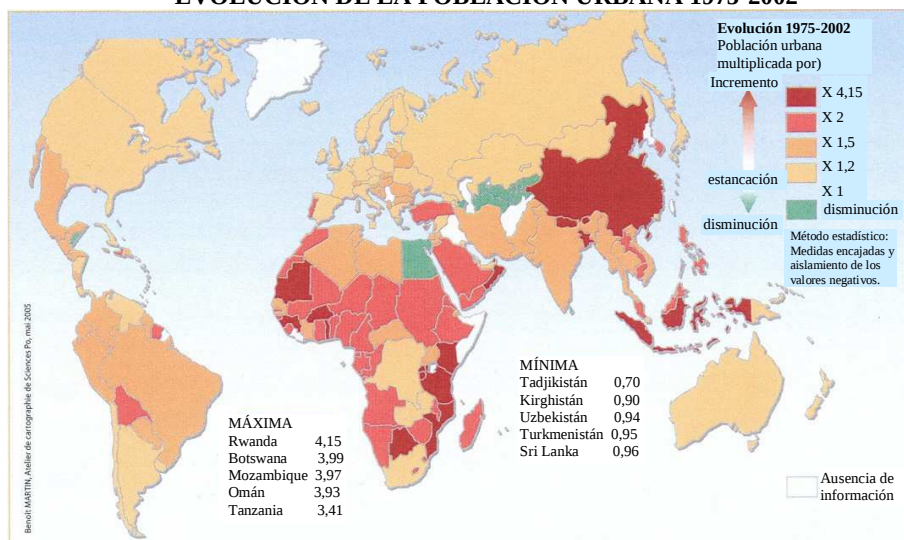
¹ Los documentos presentados por los expositores pueden descargarse desde la página web de la CEPAL: <http://www.cepal.org/id.asp?id=32428>

2. Los problemas

2.1. Desarrollo y urbanización

De cada seis seres humanos que habitan el planeta, tres viven en ciudades y dos de ellos pertenecen a países en desarrollo: la población urbana total se estima en 3.100 millones (1.000 millones en 1960 y 2.000 millones en 1985)². Se trata de un fenómeno íntimamente vinculado al crecimiento económico, y en consecuencia la dinámica del mundo desarrollado, con alta proporción de población urbana, difiere de la evolución de los países en vías de desarrollo.

MAPA I
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA 1975-2002



Fuente: “Ciudades en Devenir”, Comité de Seguimiento, Gobierno de Francia, www.villesendevenir.org

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

² Perspectivas de la urbanización mundial: revisión de 2005, UNDESA/División de la población, Nueva York, marzo 2006.

Según muestra el gráfico, la población urbana del Norte desarrollado exhibe un crecimiento moderado desde la década de 1960 (con una desaceleración mayor en Europa respecto a América del Norte), mientras que se registra una expansión explosiva en el Sur, particularmente en África y China. La globalización de la economía parece acelerar los fenómenos de migración poblacional a nivel doméstico e internacional, impactando tanto en el conjunto de las ciudades del mundo desarrollado como sobre los conglomerados urbanos del Sur.

En este último grupo, América Latina representa un segmento de menor expansión relativa. Sin embargo la Región registra elevadas tasas de crecimiento económico en la presente década, originadas en gran medida por la fuerte demanda internacional de materias primas y alimentos y la consiguiente mejora en los términos de intercambio de su comercio exterior. El incremento en el nivel de actividad se manifiesta de inmediato e inevitablemente en renovadas demandas de mejor calidad de vida en las ciudades.

Según estimaciones de Naciones Unidas, la tasa de crecimiento de la población urbana total es de 1,9 % anual, lo que en escala planetaria equivale a la “aparición” cada día de una nueva ciudad de 160.000 habitantes. La población total de las grandes metrópolis –más de dos millones de habitantes- alcanza 940 millones, y algo más de un tercio (alrededor de 350 millones) viven en las 24 megalópolis de más de diez millones de habitantes. Dos de cada tres son megalópolis en desarrollo, mientras que en 1960, solamente Nueva York y Tokio contaban con más de diez millones de habitantes.

CUADRO 1
POBLACIÓN DE 24 MEGALÓPOLIS EN 2003

Megalópolis Desarrolladas	Población estimada en 2003
Tokio	33 600 000
Nueva York	20 100 000
Osaka / Kyoto / Kobé	17 200 000
Los Angeles	16 900 000
Moscú	13 200 000
Seúl	12 400 000
Londres	11 380 000
Paris / Ile de France	11 130 000
Megalópolis en Desarrollo	Población estimada en 2003
México	19 650 000
Bombay	18 300 000
San Pablo	17 900 000
Delhi	13 800 000
Shangai	13 700 000
Calcuta	13 500 000
Lagos	12 800 000
Karachi	12 500 000

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1975

