

Los vínculos entre la movilidad, transporte público y el bienestar

Entrevista a Diego Hernández (*)

Pocas veces reflexionamos acerca de cómo la disparidad en el acceso a las oportunidades laborales o al ejercicio real de una variedad de derechos como a la salud, la educación o el esparcimiento es fuente potencial de desigualdad entre las personas. En el caso de las opciones laborales, una persona considerará, esencialmente, oportunidades laborales que disten hasta un máximo determinado de tiempo de traslado de su hogar de residencia. En estos casos, lo determinante es el tiempo más que la distancia, por lo cual cuanto menor sea el tiempo de traslado, mayor será la variedad de oportunidades potenciales a las cuales se puede acceder y viceversa. Así, el sistema de movilidad de un área urbanizada podrá ser un factor mitigador o acrecentador de desigualdades generadas en otros ámbitos.



Sobre este y otros temas relacionados al vínculo entre la movilidad, transporte público y bienestar es que conversamos con el Sociólogo y experto en estos temas Diego Hernández

P. ¿Cuál es el tipo de vínculos pueden establecerse entre el bienestar de la población, la calidad de vida de las personas y el acceso a más y mejores oportunidades?

El vínculo central tiene que ver con que el acceso es en muchos casos un prerequisite para participar en actividades relevantes para la vida en sociedad. Esto quiere decir que muchas de las oportunidades en la ciudad están mediadas por esta capacidad que conocemos como accesibilidad y puede convertirse en una fuente de privación respecto al bien que se quiere obtener. Así, por ejemplo, la accesibilidad a oportunidades laborales podría ser un factor que influya de forma significativa en la performance en el mercado laboral. De hecho, varios estudios han mostrado que controlando por otras variables tradicionalmente asociadas al desempeño laboral (educación, edad, género, etc) la accesibilidad territorial presenta una asociación significativa con éste.

En cierta medida, se podría afirmar que, así como la educación y la salud son políticas centrales para el bienestar de las personas, las políticas relacionadas a la accesibilidad de las personas también lo son. Por su carácter mediador para obtener activos (como educación y salud) pero también como un activo en sí mismo (que a la vez es impactado por otros factores asociados al bienestar). La relación entre la accesibilidad y el bienestar o el desarrollo social es bidireccional, las condiciones de bienestar de partida condicionan la accesibilidad y ésta influye en estas condiciones.

P. ¿Se puede decir que las disparidades de acceso a oportunidades es un factor que potencialmente puede producir desigualdad entre las personas?

Es una afirmación completamente factible. Dicha factibilidad surge de todo lo anterior, es indudable que, como otros bienes sociales, la accesibilidad puede ser un factor que profundice –o reduzca- la desigualdad. Es relevante tener en cuenta en este sentido que la accesibilidad es un factor en materia de desigualdad que en algunos casos puede que no sea el más relevante o decisivo. Esto es que, por ejemplo, a una persona en situación de vulnerabilidad y con situación de desventaja relevante en el mercado laboral, su desempeño no se verá automáticamente mejorado o experimentará movilidad social ascendente sólo porque su situación de accesibilidad mejore. En

estos casos hay que atender la naturaleza “mediadora” que mencionaba antes, si las oportunidades no pueden ser aprovechadas por las características individuales de las personas, la accesibilidad no va a resolver esa situación. Dicho esto, también es importante tener en cuenta que, para muchas personas en situación de vulnerabilidad, la accesibilidad territorial también puede operar como el factor que lo hace caer definitivamente en la exclusión, luego que se acumulan otros componentes de exclusión.

P. En concreto, ¿cómo se puede medir la accesibilidad a oportunidades en una ciudad o en un área geográfica determinada?

Esta es una discusión muy dinámica y presente en la literatura sobre movilidad y exclusión, cómo poder medir esa capacidad que surge de una combinación de varios y variados factores. Uno de los aspectos más desafiantes es que hace referencia a una noción potencial que no es advertible de forma directa. Se trata de la capacidad de superar las distancias geográficas para participar en las actividades que desean o necesitan hacerlo. Esto quiere decir que la movilidad observada nos cuenta una parte de la historia. Es extremadamente relevante, pero una parte de la historia de la accesibilidad. Entonces es importante observar cuánto tiempo viajan las personas, cuánto gastan, cuáles son los costos de su movilidad. Pero también puede pasar que dos personas con costos de movilidad idénticos tengan accesibilidad muy distinta. Alguien puede ser muy móvil pero con muy baja accesibilidad y, al mismo tiempo, alguien puede moverse muy poco pero porque puede resolver buena parte de sus necesidades de forma remota y, por ende, tiene una excelente accesibilidad (sin dudas la virtualidad es en la actualidad uno de los factores que define la accesibilidad).

Una vez más, una forma de medir accesibilidad -bien importante- es ver indicadores de movilidad observada. Pero esta mirada debe ser complementada por otras que intenten ir más allá. Desde la geografía se ha concebido la accesibilidad como una combinación de la forma urbana (donde se localizan personas y actividades), sistema de transporte y atributos individuales. No se trata de un dato que surge de sí y para sí sino que surge de la combinación de estas dimensiones. Puede existir un sistema de transporte público rápido, confiable, barato, pero si no conecta las localizaciones que necesito alcanzar en realidad no me brinda accesibilidad. Si tengo restricciones de movilidad y la flota no está equipada con accesibilidad universal de vuelta sucede lo mismo. Si tengo que transitar a pie por una zona donde me siento amenazado o corro riesgos a mi seguridad, se afecta mi accesibilidad. Llevado a un extremo la accesibilidad es una conjunción de una serie muy relevante de características que podría encontrar múltiples combinaciones. Esto implica un desafío muy relevante para medirla.

Una de las estrategias empíricas más corrientes -y sobre las que han existido y existen múltiples discusiones, reformulaciones y aplicaciones a casos de estudio- es dar cuenta de la performance de un sistema de transporte dada una forma urbana. Allí una de las formas de abordar empíricamente el fenómeno es contar cuántas oportunidades puedo alcanzar en un umbral de tiempo (la definición de este umbral de tiempo es una discusión en sí misma). Por ejemplo, cuántas oportunidades laborales alcanzo viajando hasta 40 minutos por transporte público. Detrás de esta medida está el supuesto de que a mayor interacción con el territorio, más probabilidad tendré de desempeñarme mejor en el sector de la oportunidad que deseo alcanzar. Por ejemplo, si logro alcanzar más oportunidades laborales, más probabilidad de estar empleado tendré. Naturalmente, estas mediciones ofrecen muchas variantes y presentan limitaciones, aunque es cierto que su utilización es muy frecuente. Una de las limitaciones más importantes es que en el fondo permite conocer la “accesibilidad” para grupos con distintas características, pero no necesariamente incorpora atributos individuales en la medida propiamente dicha. En general, estas medidas son “basadas en el lugar” se definen para áreas determinadas y luego se las imputa a sus residentes. Las medidas basadas en personas

deberían incorporar aspectos individuales (por ej. Edad, género, capacidad de pago, agenda cotidiana, actividades fijas, anclas espacio-temporales, etc.).

Existen otros tipos de medidas que priorizan otros aspectos, como por ejemplo las medidas de tiempo mínimo. Estas medidas se preguntan, por ejemplo, cuál es el tiempo mínimo a una oportunidad más cercana. Esa oportunidad podría ser un centro educativo, una centralidad urbana o un conjunto de oportunidades. Una vez más, busca dar cuenta del mismo fenómeno, pero de forma distinta.

Por supuesto que una vez que uno mide la accesibilidad, llegan todas las discusiones asociadas a medidas sintéticas, umbrales y demás que tienen lugar con cualquier tipo de indicador. Por ejemplo, qué porcentaje de oportunidades necesitaría para decir que tengo una buena accesibilidad (que nos soy “pobre” de accesibilidad) o para qué oportunidades alcanzaría con que alcance un único lugar donde ésta se provee. De la misma forma, cómo debo indicar si existe desigualdad o no, usando promedios, mediana, comparando grupos de ingreso o generando índices de concentración?

P. En la ciudad de Montevideo y en su Área Metropolitana, ¿se ha podido medir la accesibilidad a oportunidades para distintos segmentos socioeconómicos? En las mediciones disponibles, ¿se han detectado disparidades notorias para hombres y mujeres en materia de accesibilidad?

En la medida que la mayoría de las medidas de accesibilidad son basadas en el lugar, las diferencias imputadas a género a ese respecto son en realidad función de la distribución espacial de hombres y mujeres. Para medir accesibilidad en su noción más potencial se necesitaría incorporar a la medida aspectos específicos de género relacionados a la fricción con el territorio. Uno de ellos tiene que ver, por ejemplo, con su carácter de actor vulnerable en la ciudad y la adopción de estrategias adaptativas -muchas veces costosas- para preservar su integridad.

No obstante, existen varios indicios de movilidad observada que permiten intuir disparidades relevantes en materia de género. Las mujeres utilizan más el transporte público y la caminata para sus desplazamientos y en general sus viajes a igual propósitos son más largos que los de los hombres. Adicionalmente, las mujeres contribuyen con una proporción más alta de los viajes -y los minutos de viaje- cuyo propósito se asocia a tareas domésticas (dejar o recoger niños en la escuela, compras, acompañar a alguien, etc). Cuando se combina con nivel socioeconómico, es posible encontrar que la contribución diferencial es mayor entre los estratos socioeconómicos más vulnerables. Es interesante que, entre los viajes de cuidado, sí existe paridad de género cuando son realizados en auto.

Otros indicios de disparidad tienen que ver con la presencia de viajes concatenados y su configuración, así como otros indicadores como tenencia de libreta de conducir o el rol en los viajes en auto donde las mujeres son en su gran mayoría acompañantes. Estos indicadores dan la pauta de un dominio diferencial de los recursos de movilidad privada en los hogares.

P. ¿Los estudios realizados aportan datos de interés acerca de si el barrio en el cual residimos define el nivel de accesibilidad a oportunidades por parte de las personas? ¿Qué tan relevantes pueden ser los niveles de desigualdad?

En la medida en que la localización espacial es central para definir nuestra accesibilidad, el barrio donde vivimos es un factor central. Por ejemplo, en términos de accesibilidad a oportunidades laborales viajando en transporte público, existen diferencias muy relevantes entre residentes de distintos barrios. En un estudio sobre accesibilidad a oportunidades laborales finalizado en 2020, si en promedio en Montevideo se alcanzaban aproximadamente el 40% de las oportunidades viajando por hasta 40 minutos en transporte público, en los 5 barrios con menor accesibilidad esa cifra se

reducía a entre el 1% y el 3% y en los 5 barrios con mejor accesibilidad se ubicaba en el entorno del 80%.

Existe además el efecto del barrio propio del efecto vecindario sobre el bienestar que tiene que ver con las condiciones del espacio público, el capital social, el tipo de oportunidades laborales y de servicios y cuánto se adecuan al perfil socio-ocupacional de sus habitantes, etc.

P. En términos generales, ¿qué se puede decir, sobre el papel que cumple el transporte público como facilitador, o en su defecto como obstáculo, del establecimiento de vínculos “virtuosos” entre el bienestar, la calidad de vida y el acceso a oportunidades?

El transporte público juega un rol central en el establecimiento de estos vínculos. En términos de políticas sociales, el transporte público es el único dispositivo de movilidad motorizada que la “desmercantiliza”. Es decir que, si todos pudiéramos llegar caminando a todos lados, el ingreso no sería un problema (sí lo serían otros atributos personales o físicos). Pero en la medida que nuestras ciudades nos imponen viajes motorizados, el transporte público es aquel que más desliga al individuo de su performance en el mercado para poder acceder a ese bien. En términos muy generales, se podría decir que juega el rol de bien público en el área de la movilidad, como puede hacerlo la educación pública en el área del capital humano.

P. ¿Qué puede decirse acerca del papel que ha desempeñado durante los últimos años en Montevideo y su Área Metropolitana, el sistema de movilidad en general, como factor atenuador o acrecentador de estas desigualdades? Más específicamente, ¿cuál ha sido el rol del transporte público?

Creo que Montevideo como en otras áreas de política presenta los rasgos típicos de una sociedad de desarrollo medio. Sin dudas, el transporte público ha jugado un rol igualador, cuenta con un grado de institucionalización, formalidad, cobertura y pagabilidad más que aceptables, ocupando una posición destacada a nivel regional. Pero también tiene varios aspectos de calidad en los que podría mejorar para lograr mayor impacto. Respecto a la desmercantilización que mencionaba antes, la calidad del bien que se provee es muy relevante para que dicha desmercantilización sea efectiva.

En cuanto al sistema de movilidad en general, mi percepción es que Montevideo está sometida a las mismas presiones hacia un modelo orientado al auto que muchas otras ciudades en la región. Más allá de que se pueda argumentar qué tanto o qué tan poco esté yendo en esa dirección -o cuánto esté orientándose a una dirección más sustentable- lo que tenemos que tener claro es que un modelo de ese tipo generalmente tiene a generar más inequidad que perjudica a los grupos más vulnerables por ingreso, género o presencia de discapacidad.

Al agregar el Área Metropolitana la discusión se complejiza enormemente, creo que en ese caso los desafíos son bastante más severos.

P. ¿Qué posibilidades tiene el transporte público de hacer una contribución relevante en términos de reducción de las desigualdades identificadas en el caso de Montevideo y su área Metropolitana? ¿De qué manera las políticas públicas podrían ayudar a que el transporte público pueda maximizar su aporte a la atenuación de desigualdades?

Sin dudas que la potencialidad de impacto es altísima. Creo que en este caso el área de políticas públicas más decisivo es el de desarrollo urbano y planificación territorial. Si se descuida ese dúo de políticas ese potencial queda diezmado. La adopción de un modelo sustentable de la movilidad tiene

que ir sí o sí de la mano de un modelo de desarrollo urbano también sustentable. Otro aspecto del contexto más general tiene que ver con la generación de institucionalidad que no reconozca límites administrativos y que pueda generar arreglos de gobernanza para tomar medidas de mayor alcance. Esto es aplicable para varios sectores de política donde el Área Metropolitana está involucrada.

P. Desde la óptica del transporte público, ¿qué tipo de medidas concretas se puede decir que han contribuido a mejorar el acceso a oportunidades y a atenuar los patrones de desigualdad?

Desde mi punto de vista una de las medidas más relevantes que se han tomado respecto al transporte público ha sido la introducción de la tecnología. Esto combinado con ajustes posteriores permitió abrir la puerta a dispositivos muy eficientes de integración tarifaria que no tengo dudas que tuvieron efectos positivos y progresivos. Creo que este cambio ha constituido una verdadera revolución para la región, ahora hay que acentuar su “explotación” (más allá de la necesidad de actualizaciones y demás).

P. ¿Cuáles podrían ser las medidas concretas que podrían tomarse en el transporte público en Montevideo y AM para atenuar los patrones de desigualdad y mejorar el acceso de las personas a las oportunidades?

El proceso de integración del sistema y de una mirada más centralizada -que era necesario- ha dado muy buenos frutos, aunque es posible que tenga límites. Para llevar más allá esos impactos positivos, los caminos que quedan ya deben apuntar a mejoras operativas más radicales relacionadas a la velocidad. En este sentido, con independencia de las modalidades concretas por las que se opten, es muy relevante comenzar procesos decididos de priorización del transporte público (estos procesos se retroalimentarían con otros de priorización de caminabilidad y bicicletas). Mejoras sustantivas en la velocidad operativa es el siguiente paso para poder disminuir desigualdades e ir hacia un modelo urbano y de movilidad más sustentable. El tema es que a la vez que esto ayuda a ese modelo, es necesario que se comience a intervenir desde esa área más general con medidas de diversa escala, desde ordenamiento territorial hasta vivienda o medidas que expliciten costos para distintos actores.

(*) Diego HERNÁNDEZ.

Sociólogo (Universidad Católica del Uruguay, 1999), MA en Ciencia Política (University of North Carolina at Chapel Hill, 2003), Doctor en Estudios Urbanos (Universidad Católica de Chile, 2012). Es profesor titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Se especializa en el estudio del transporte público, la movilidad cotidiana y el desarrollo urbano. Su agenda de investigación actual incluye estudios de accesibilidad territorial a distintos tipos de oportunidades urbanas, principalmente laborales aunque también educativas y de salud, la capacidad de pago y los efectos de distintos mecanismos tarifarios así como el análisis de obstáculos espacio-temporales para el acceso de las familias a servicios. Es autor de diversos trabajos en su área que han sido publicados como artículos en revistas científicas, capítulos de libro, documentos de trabajo, así como reportes profesionales e informes de investigación. Ha sido consultor para organismos internacionales como CAF, BID, PNUD, CEPAL y ONU-Habitat.