

Una nueva institucionalidad para el transporte público.



Entrevista a Dionisio González (*)

En el documento “La transformación del Sistema de Transporte Público en el Área Metropolitana de Montevideo” presentado el pasado diciembre del 2023 se destacó la integración de los subsistemas (urbano y suburbano) del transporte público como factor relevante del cambio estructural en pos de la modernización del Sistema de Transporte. Se entiende la integración como necesaria para el aprovechamiento de las economías de escala, la eliminación de la atonicidad, las mejoras en velocidad y, por lo tanto, tiempos y regularidad; así como, generar las mejoras en las capacidades de financiamiento.

La falta de una visión común, las difusas responsabilidades en los distintos niveles de gobierno, la escasa coordinación y la diferencia en las capacidades presupuestales, restan efectividad para el desarrollo de políticas sostenibles, innovadoras e integradas de transporte público.

Sobre este y otros temas vinculados a la integración metropolitana y la institucionalidad en el transporte público es que conversamos con el Ingeniero y experto en estos temas, Dionisio González.

P. En los últimos 50 años las principales áreas metropolitanas de Europa han generado nuevas formas institucionales basadas en Autoridades, Agencias o Consorcios Metropolitanos de Transporte. ¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Qué problemas intentan resolver?

Las áreas metropolitanas han ido extendiéndose más allá de los límites administrativos de la ciudad principal, que, por otra parte, en muchas ocasiones ha mantenido la mayoría de los puestos de trabajo y de estudio. De esta forma, diariamente, se producen un gran número de desplazamientos desde el lugar de residencia hacia el lugar de actividad principal, superando esas fronteras administrativas.

Si el transporte público no ofrece alternativas eficientes para esas necesidades de movilidad, la única opción es el vehículo privado, con las enormes externalidades negativas que ello genera (accidentes, congestión, contaminación, etc.).

Con el fin de garantizar sistemas de transporte público integrados, se han ido poniendo en funcionamiento distintos tipos de autoridades, que tienen como pilares fundamentales una triple integración administrativa, modal y tarifaria, facilitando desplazamientos más cómodos y sencillos a los ciudadanos, con buena conectividad y cobertura territorial.

P. ¿Qué beneficios podríamos mencionar que ocurrieron en estas áreas metropolitanas producto de estas transformaciones?

Sin duda, un aumento de la demanda de viajeros y una optimización y mejora de la explotación de las distintas redes y de la oferta de servicio del sistema en su conjunto, evitando solapes y superposiciones ineficientes, con bajos ratios de ocupación. Esto permite con una menor flota transportar a la misma cantidad de personas y, a su vez, mejorar las velocidades comerciales. En vez de competir, ahora los diversos modos están integrados y se complementan mutuamente para dar un servicio de mejor calidad. Asimismo, se han establecido marcos estables de financiación, fundamentales para poder planificar inversiones y servicios.

P. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de realizar la integración de sistemas de transporte en las áreas metropolitanas y crear este tipo de institucionalidad?

En mi opinión, son todo ventajas, especialmente para los ciudadanos, como resultado de una visión integrada y a largo plazo de transporte y usos del suelo, gobernanza clara, regulación única, política tarifaria común, etc.

P. La generación de este tipo de entidades puede generar discusiones sobre cuales potestades deben cederse a la nueva institución metropolitana y cuales quedan bajo control de las ciudades. ¿Cómo se han resuelto en los hechos estas discusiones?

Es cierto, la creación y puesta en funcionamiento de este tipo de organismos requiere de altas dosis de generosidad política, especialmente de la ciudad principal, que suele concentrar, al menos al principio, el 80-85% de la población y de los servicios. Esa mirada supramunicipal para adaptarse a las necesidades de movilidad metropolitana es fundamental. Y, en la práctica, es sencillo entender qué servicios se gestionan mejor de manera integrada y cuáles pueden quedar del lado municipal.

Es, en todo caso, un proceso complejo, en el cual hay que ir generando la gobernanza adecuada para que todo el mundo que deba estar representado en la toma de

decisiones lo esté efectivamente, a la vez que se va generando una confianza mutua crucial. Sin olvidar, por supuesto, un componente técnico capacitado y la parte financiera en un reparto equilibrado de derechos y obligaciones entre los participantes.

P. ¿Cuál sería desde tu punto de vista un formato ideal de potestades que debiera concentrar una entidad metropolitana de transporte?

No hay una solución única y en esto, como en muchos otros aspectos de la vida, es fundamental el contexto local y la historia reciente. No obstante, la experiencia y el estudio de distintos modelos sugiere que un formato óptimo podría ser el de una agencia de movilidad, que planifique y gestione tanto el vehículo privado como el transporte público, en su vertiente de infraestructuras, servicios, tarifas, imagen del sistema, inspección, atención al ciudadano, etc. Sin duda, su ampliación de competencias a cuestiones territoriales, de gestión medioambiental, etc. fortalece una gestión aún más estratégica.

P. ¿Cómo incide la implantación de este tipo de entidades en relación al financiamiento de los sistemas de transporte?

Generalmente, estas reformas institucionales implican una apuesta decidida por la calidad del servicio. Y, con carácter general, mayor calidad requiere mayores recursos, que deben ser aportados vía tarifas y, en la mayor parte de los casos, también por compensaciones que aportan las distintas administraciones. No se trata de dar subsidios a las empresas, sino de entender que esas aportaciones permitirán una mayor calidad de vida a los ciudadanos, con múltiples beneficios sociales, medioambientales y económicos en el corto, medio y largo plazo.

No obstante, el punto de partida debe ser el conocimiento de cuánto me cuesta actualmente cada parte individual del sistema y cómo puedo optimizar esa cantidad haciendo jugar a los distintos operadores como parte de un único sistema integrado.

P. ¿Qué relevancia tiene la implantación de este tipo de entidades en cuanto a la profesionalización y mejora de la calidad del sector?

Como se viene demostrando en distintas partes del mundo, el sector es el primer interesado en prestar un servicio de calidad a los ciudadanos. Para ello, es vital contar con un horizonte claro desde el punto de vista jurídico-administrativo y financiero. Contar con los mejores profesionales, infraestructuras y vehículos requiere asumir el compromiso de aportar recursos de manera estable. La mejora de la calidad del servicio es, sin duda, el elemento clave para atraer más viajeros al transporte público, contribuyendo a un desarrollo más sostenible e inclusivo de nuestras ciudades.

P. ¿Más allá de las Agencias o entidades metropolitanas, entendés conveniente que pueda generarse una institucionalidad de alcance nacional que marque lineamientos y asegure los fondos para llevar adelante los objetivos?

Sin duda, que exista un marco país que defina las directrices de las políticas de movilidad sostenible, más allá de las competencias en cada nivel de la Administración, es muy importante. De nuevo, es crítico que se desarrollen planteamientos completos y coherentes, donde los proyectos, objetivos y plazos vayan estrechamente acompañados de los correspondientes presupuestos, de modo que se garantice su viabilidad efectiva en la práctica.

P. Como ex-Director del Consorcio de Transportes de Madrid, concretamente, ¿qué consecuencias tuvo para el área metropolitana de Madrid la implantación del Consorcio como Autoridad Única?

Sí, yo tuve la gran suerte de trabajar en el Consorcio de Transportes de Madrid entre el año 2000 y el 2017. Es una institución, que se había creado por ley de la Asamblea de Madrid en 1985, y que ya en 1987 implantó su título integrado, el Abono Transportes, sin duda uno de los mayores éxitos al permitir usar de manera combinada el metro, los autobuses urbanos e interurbanos y las cercanías ferroviarias.

Insisto en que yo me incorporé cuando el Consorcio de Transportes tenía ya una larga trayectoria de éxito. Aprendí mucho de los compañeros que habían liderado esa transición desde el Consorcio y también desde cada uno de los operadores públicos y privados, desde un conjunto de redes de transporte independientes a un sistema integrado e intermodal.

En pocos meses tras la puesta en marcha del Consorcio, la demanda de viajeros que iba en caída libre, se recuperó y creció de manera espectacular. Solo años después, como consecuencia de crisis económicas y, posteriormente, por supuesto, debido a las restricciones que impuso el COVID, se ralentizó este crecimiento.

Esta evolución es, sin duda, el resultado de una estrategia clara y decidida de un organismo consorciado, técnicamente muy sólido, en el que colaboraban administraciones, operadores públicos y privados, usuarios y sindicatos. Y en el que, año tras año, se asignaban una gran cantidad de recursos públicos para planificar, proyectar y poner en marcha más y mejores infraestructuras y servicios de movilidad, entendiendo la movilidad sostenible como uno de los vectores clave del crecimiento sostenible de la Región. Es justo decir que la mayor parte del esfuerzo presupuestario ha sido y sigue siendo realizado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

P. Qué ejemplos de éxito podés mencionar de América Latina en cuanto a integración de subsistemas y creación de institucionalidades?

Hay varios ejemplos interesantes, si bien en América Latina, a día de hoy, no existen un gran número de autoridades de transporte como tal. Me gusta el caso del Valle de Aburrá en Colombia. También la SEMOVI en Ciudad de México está haciendo un trabajo excelente. Más recientemente en Lima, la ATU ha progresado mucho con reformas valientes y necesarias. Se trata, en todo caso, como he mencionado antes, de procesos complejos, que requieren visión estratégica, tiempo, recursos y mucho consenso político.

P. Vos conoces Montevideo y el Área Metropolitana. ¿Qué oportunidades y qué camino de desarrollo ves en este sentido para el Área Metropolitana de Montevideo?

Montevideo es un buen escenario para poner en marcha una autoridad de estas características y, de hecho, el debate está encima de la mesa desde hace varios años.

Con una ciudad capital que concentra la mayor parte del empleo y la población y una serie de ciudades aledañas (San José y Canelones) con una menor densidad, las líneas de autobús urbano de Montevideo van, ya actualmente, más allá de las puras fronteras administrativas. Además, cada departamento colindante cuenta con su propia red de autobuses y, por otra parte, el Ministerio coordina el servicio de autobuses entre departamentos, con líneas, en muchas ocasiones, con recorridos históricos que no se han adaptado a la evolución de los centros generadores y atractores de viaje. Me atrevo a sugerir que, en conjunto, hay margen de optimización y racionalización a través de un sistema integrado administrativa, modal y tarifariamente.

Afortunadamente, hay camino recorrido, considerando, por un lado, el conocimiento detallado de la estructura de costos del sistema por parte de la Intendencia de Montevideo, la implantación exitosa de la tarjeta STM, liderada también por la Intendencia, pero extendida al sistema metropolitano, el marco de inversiones en nueva flota, la multimodalidad que para primera y última milla podría aportar el taxi, en vistas de integrarse al STM, etc. Por otra parte, se cuenta también con la experiencia, buen hacer y capacidad de las empresas que operan en el área metropolitana y que, sin duda, son aliados fundamentales en esta estrategia positiva.

P. Desde la UITP (Unión Internacional de Transporte Público), ¿qué acciones concretas realizan en pos de afianzar las institucionalidades gestoras de transporte público?

La UITP, como plataforma global de la movilidad urbana sostenible, con 2.000 socios en 100 países, tiene un radar muy bueno de las mejores prácticas en las distintas regiones. En concreto, a través de nuestro Comité de Autoridades, compuesto por 200

instituciones de todo el mundo, recibimos información detallada sobre distintos modelos de institucionalidad, gobernanza y financiación, sus ventajas e inconvenientes, que ponemos a disposición de nuestros socios.

Además, a través de asistencias técnicas tipo *peer reviews* asesoramos a distintas ciudades y países en la definición de la hoja de ruta para implantar autoridades de transporte, visitas técnicas a otras experiencias de éxito y, por supuesto, capacitación especializada a través de nuestra Academia UITP. Más info en www.uitp.org.

(*) Dionisio GONZÁLEZ

Actualmente Director Global de Advocacy, Unión Internacional de Transporte Público, UITP. Master en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Universidad Politécnica de Madrid, Máster en Infraestructuras y Servicios Públicos, Universidad Politécnica de Madrid, Máster en Dirección General, Universidad de Navarra, IESE. Directivo con amplia experiencia en la planificación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte público y movilidad urbana. Ha desarrollado su actividad profesional en el Consorcio de Transportes de Madrid (España), el Banco Europeo de Inversiones (Luxemburgo) y, actualmente, en la Unión Internacional de Transporte Público (con 1.900 socios en 100 países de todo el mundo), coordinando la labor de advocacy, partnerships y relaciones externas de esta Asociación. Es profesor en distintos Masters y ponente habitual en foros de debate nacionales e internacionales sobre movilidad urbana.