
Política de transporte: dinámica reciente y tendencias de futuro

En el primer apartado de este trabajo se destacan varias características de nuestra trayectoria reciente: a) el enfoque sectorial que ignora la intrínseca transversalidad temática e institucional del transporte, b) la ausencia de rigor y de transparencia en la evaluación y justificación de inversiones, y c) la inevitable «entropía» del sistema «transporte + urbanismo», tanto a nivel de síntoma como de catalizador de la dinámica reciente. En el segundo se abordan las tendencias de futuro: el gran reto de nuestra demografía, el previsible impacto tecnológico, el resurgimiento del concepto de ciudad, y el mayor protagonismo de la iniciativa privada en la oferta y gestión de la movilidad de personas. Finalmente en el tercero se concluye en la necesidad de reconceptualizar el sistema de transporte, lo cual conduce a reconocer al transporte como un medio, y no como un fin en sí mismo, adoptar un enfoque sistémico, y poner énfasis en la diversidad de respuestas individuales, basadas en gran medida en percepciones que matizan los parámetros objetivos del sistema.

Lan honen lehen atalean gure azken aldi honetako ibilbidearen zenbait ezaugarri nabarmen-tzen dira: a) sektore-ikuspuntua, garraioari berezkoa zaion zeharkakotasun tematiko eta institu-zionala aintzat hartzen ez duena, b) inbertsioen ebaluazioen eta justifikazioen zorrotasun eta gardentasun eza, eta c) garraioa + urbanismoa sistemaren saihestezineko «entropia», sintoma gisakoa nahiz azken aldiko dinamikaren katalizatzaile gisakoa. Bigarren atalean etorkizuneko joerak jorratzen dira: gure demografiaren erronka handia, espero izatekoa den teknologiaren inpaktua, hiriaren kontzeptuaren berpiztea, eta pertsonen mugikortasunaren eskaintzan eta kudeaketan ekimen pribatuak duen protagonismo gero eta handiagoa. Hirugarrenean, azke-nik, garraio-sistema birkontzeptualizatu beharra ondorioztatzen da, eta beraz: garraioa bitar-tekotzat eta ez helburutzat jotzea, ikuspuntu sistemikoa erabiltzea, eta banako erantzunen di-bertsitatean indarra jartzea, erantzunok sistemaren parametro objektiboak ñabartzen dituzten pertzepzioetan oinarritzen baitira neurria handi batean.

The first part of this article highlights several traits from our recent history: a) a sectoral approach that fails to take into account the intrinsic thematic and institutional transversality of transport; b) a lack of rigour and transparency in the assessment and justification of investments; and c) the inevitable «entropy» of the system of «transport plus urban development», both at symptomatic level and as a catalyst of recent dynamics. Part two covers trends for the future: the great challenge of our demographics, the foreseeable impact of technology, the resurgence of the concept of the city and the increasingly central role of private initiative in the supply and management of the mobility of people. Finally, part three examines the need to rethink the transport system, which means seeing transport as a means and not an end in itself, adopting a systematic approach and emphasising the diversity of individual responses based largely on perceptions that qualify the objective parameters of the system.

Mikel Murga

*Leber Planificación e Ingeniería, S.A.,
Massachusetts Institute of Technology*

Índice

1. Introducción
 2. Dinámica reciente de la política de transporte
 3. Tendencias de futuro
 4. Necesidad de reconceptualizar el sistema de transporte
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Política de transporte, enfoque sistémico, ecosistema.

Keywords: transport policy, systemic approach, ecosystem.

N.º de clasificación JEL: H41, L91, R42.

1. INTRODUCCIÓN

Este «recuadro sectorial» sobre la Política de Transportes intenta condensar algunos de los conceptos más importantes, que explican tanto nuestra tendencia reciente como las oportunidades y retos que puede deparar el futuro. Partiendo de ellos, se concluye con unas breves reflexiones que plantean la necesidad de un cambio de paradigma del sistema de transporte que canaliza la movilidad de personas.

2. DINÁMICA RECIENTE DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTE

A partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de la CAPV se inició un proceso calificado por algunos como de «reconstrucción», dadas las importantes carencias de aquel momento en infraestructuras de transporte. Así, estas últimas décadas han sido testigo de muy importantes inversiones en infraestructuras de carreteras y ferroviarias. Partiendo con la ventaja de la atalaya que nos permite mirar hacia atrás, nos gustaría apuntar unas breves consideraciones sobre este proceso reciente.

2.1. Enfoque sectorial del sector transportes

Al igual que la política de otros países, el sector de movilidad de personas se organiza de manera sectorial por varias razones: *a)* Simplificar la gestión, *b)* Respon-

der a la fragmentación política, y c) Evitar las dificultades, e incomodidades, de un enfoque multi-modal.

Esta simplificación de una realidad compleja no carece de costo, dado que como resultado de la misma se pueden observar a modo de síntomas: *a)* Competencia entre distintos órganos y agencias de la Administración Pública, *b)* Falta de intercambio de información y de coordinación de políticas entre sectores que inciden, o se ven afectados por el transporte, lo cual a menudo se traduce en penalizaciones al usuario del sistema, *c)* Procesos de sub-optimización del sistema, lo cual provoca ineficiencias y problemas de equidad social, dado que una sub-optimización tiende, por su propia naturaleza, a primar los intereses del grupo con mayor representación en ese ejercicio.

Sin embargo el mayor impacto negativo de dicho enfoque sectorial es ignorar las influencias externas sobre el sistema de transporte, así como las consecuencias que provoca sobre otros sectores. De hecho, este enfoque entraña una simplificación de los procesos continuos de acción y reacción, entre los diversos actores involucrados, tanto pasivos como activos. Además la reducción del problema hacia esquemas sencillos, es el caldo de cultivo de la pretensión de poder «resolver de manera definitiva el problema del tráfico» mediante actuaciones que se postulan frecuentemente como nuevos planes de inversión en infraestructuras.

2.2. Ausencia de rigor y transparencia en los procesos de evaluación de inversiones

No es sorprendente constatar cómo los procesos de evaluación se enfocan hacia aspectos meramente funcionales del sistema, ante la dificultad de incorporar los impactos resultantes de las interacciones con otros sectores y actores. En este contexto es difícil comparar el antes y después de una actuación importante, dado que se ignoran aspectos cruciales en la evolución posterior del proyecto. Un ejemplo clásico corresponde a aquellos desarrollos residenciales o de empleo provocados por la nueva accesibilidad, los cuales absorben de manera no prevista una parte importante de la capacidad del nuevo sistema, llegando a degradar su nivel de servicio décadas antes de la vida útil del proyecto. En este sentido, es siempre ilustrativo comparar las expectativas iniciales del proyecto con la realidad revelada tras unos pocos años desde su puesta en servicio.

Tal como afirma nuestro colega Jonathan Gifford «Se generan propuestas tanto si resuelven un problema como si no, se identifican problemas tanto si tienen solución como si no y mientras, las decisiones políticas se mueven bajo su propia dinámica.» De ahí que no sean especialmente sorprendentes, debates a través de los medios de comunicación sobre los méritos de una determinada idea, que se viste como «proyecto», evitando que sean precisamente los procesos de análisis y evaluación los que vayan configurando el diseño inicial de una determinada iniciativa.

2.3. La entropía urbanística como consecuencia no prevista

La denominada «entropía» urbanística se asocia a un consumo acelerado de suelo, originalmente no urbanizable, debido a las mejoras de accesibilidad que aporta toda nueva infraestructura de transporte. Implica un alto grado de irreversibilidad, teniendo en cuenta la vida media de nuevas implantaciones residenciales o económicas. Además de absorber una parte substancial de la nueva capacidad prevista para desarrollos graduales durante varios años, provoca un alargamiento de los recorridos medios y al mismo tiempo un aumento de los tiempos de desplazamiento, no previsibles dada la mejora del nivel de servicio. Todo lo anterior se traduce en mayores costes sociales para los usuarios, y medioambientales para el conjunto de la sociedad.

Curiosamente las inversiones en infraestructura de transporte público no operan necesariamente en la misma línea, dado que: *a)* Normalmente se plantean para servir necesidades actuales, y *b)* Parecen haber renunciado a su papel tradicional como elemento vertebrador del desarrollo de los usos del suelo, cediendo su protagonismo a las modernas redes de carreteras.

2.4. Permanencia del debate inversión versus gestión del sistema de transporte

Si se compara de manera quinquenal nuestra evolución, se puede apreciar cómo las redes de transporte son cada vez más extensas y redundantes, de forma que un nuevo proyecto difícilmente será capaz de transformar de manera significativa el *statu quo* de partida. Sin embargo, esta constatación no implica necesariamente que se ralenticen los procesos de inversión, ante el menor impacto de una inversión individual dentro de un sistema cada vez más mallado y redundante. De hecho, el debate sobre la necesidad de aumentar la infraestructura, se sigue oponiendo al discurso tradicional en pro de gestionar de una manera más eficiente, el sistema actual para lograr una mejor efectividad del conjunto.

Esta situación es explicable si se reconoce el carácter sistémico de estos procesos dado que siempre existirán actores que participen en ese debate en defensa de sus intereses empresariales en un proceso continuo de interacciones mutuas. Dependiendo de las condiciones sociales, económicas y políticas concretas, el debate sufrirá sesgos importantes debido a procesos de amortiguamiento o bien a procesos de divergencia, con respecto al estado inicial, lo cual permite explicar a posteriori la dinámica del proceso de adopción de determinadas decisiones.

2.5. La capacidad humana de adaptación ante situaciones degradadas

El «ecosistema» que se describe en el apartado anterior, incluye asimismo las reacciones de adaptación del ser humano tanto a condiciones favorables como ad-

versas. Así es relevante señalar cómo en EE.UU., con crecientes niveles de congestión viaria, la moda del viaje medio para acudir al centro de trabajo ha aumentado menos de 4 minutos en los últimos veinte años. Es decir, el universo de trabajadores entraña una distribución alejada de una campana de Gauss dado que un porcentaje significativo reacciona frente a la apuntada tendencia entrópica, consiguiendo reducir, o al menos mantener, su tiempo de viaje.

3. TENDENCIAS DE FUTURO

Si bien se reconoce como imposible «predecir el futuro», estamos obligados a analizar las tendencias con el objetivo de poder analizar, y deseablemente influenciar, escenarios alternativos y plausibles de futuro. Lógicamente estas tendencias se evidencian bien en base a nuestra propia evolución reciente, y su análisis comparado con la de otros países de nuestra esfera socioeconómica, o bien en base a postular pautas de ruptura como parte de una narrativa aceptable. A efectos de esta discusión, hemos seleccionado como más relevantes las que se desarrollan a continuación.

3.1. Nuestra demografía

Nuestra actual demografía implica grandes retos futuros, dada la acelerada disminución del ratio entre trabajadores activos y población total, reconociendo por otra parte que de cara al futuro es precisamente la demografía la que conlleva un menor grado de incertidumbre.

Si bien la movilidad personal no varía substancialmente entre miembros de la tercera edad y del resto de la sociedad en números absolutos, aunque sí por motivos de viaje, se tienden a producir situaciones relativamente irreversibles de localización de la vivienda por parte de algunos miembros de la tercera edad. Así, son evidentes ya hoy en día en EE.UU. las crecientes dificultades de personas de edad avanzada al sentirse «atrapadas» en entornos suburbanos, debido a la crisis inmobiliaria, a pesar de su preferencia por la facilidad de la relación social y de la proximidad física de la ciudad. De hecho, el recurso al automóvil es esencial para su movilidad, lo cual colisiona con nuevos y más estrictos controles gubernamentales sobre su idoneidad para conducir un vehículo a motor.

3.2. Impacto de nuevas tecnologías

Hay que mencionar de manera muy breve dos ejemplos sobre posibles impactos de las nuevas tecnologías sobre el transporte: *a)* Las huellas electrónicas, y *b)* La aparición y consolidación del «coche verde» como vehículo urbano, «limpio» y económico.

Las denominadas «huellas electrónicas» equivalen a las trazas dejadas por distintos sistemas (peajes viarios, billetes de transporte público, tarjetas de crédito, se-

ñales y llamadas de teléfonos móviles, cámaras callejeras con capacidad para el reconocimiento facial, etc.) Es decir, son registros que permiten reconstruir de manera precisa, las pautas de movilidad de una amplia tipología de personas y unidades familiares. Además coinciden en el tiempo, con la creciente dificultad para dotar de mínimos umbrales de calidad a las encuestas tradicionales de movilidad, en razón de la pérdida de representatividad de las muestras con respecto a un número creciente de grupos sociales.

La aparición de coches eléctricos dada la mayor eficiencia de las nuevas baterías y la reducción de los costes de producción, amenaza con volver a asociar el automóvil al concepto de «vehículo limpio» lo cual podría ir en perjuicio de las recientes e importantes niveles de inversión a favor de más amplias y mejores redes de transporte público. Dentro de este escenario es previsible asimismo una nueva puesta en valor de la vivienda y del centro de empleo en zonas de baja densidad.

3.3. Resurgimiento del concepto de ciudad

Censos de distintos países apuntan a la inversión del proceso de suburbanización de manera que son precisamente los inmigrantes mas recientes, los que optan por, o se resignan a, ubicaciones suburbanas. Por el contrario, la ciudad cada vez atrae más a un mayor número de profesionales jóvenes y de jubilados con recursos suficientes, invirtiendo la tendencia de las últimas décadas, mediante crecientes experiencias de «gentrificación» o elitización del medio urbano.

3.4. Mayor protagonismo de la iniciativa privada en el sector transporte

El transporte urbano, e incluso interurbano, tiende a ser gestionado y explotado por distintos niveles de la Administración, aunque es creciente el protagonismo del sector privado, en forma de explotadores y concesionarios de dichos servicios.

El sector ferroviario inició en el Reino Unido la separación de responsabilidades de la infraestructura y de la explotación, lo cual supuso dar entrada a la iniciativa privada. El sector aéreo es igualmente testigo de la gradual desaparición de las líneas tradicionales «de bandera», y su sustitución por nuevas empresas *low-cost* que ocupan nichos de mercado, al evitar conexiones, y especializarse en pares origen-destino concretos, que facilitan el uso de flotas basadas en un único modelo de aeronave.

Existen por otro lado, otras iniciativas privadas con gran potencial para incidir en la movilidad personal como son aquellas empresas de seguros cuyas pólizas deben satisfacer una serie de criterios con respecto al tipo de movilidad, exigiendo la aceptación voluntaria de una serie de limitaciones que redundan en una disminución de su riesgo potencial. De hecho, se atisba a través de dichos acuerdos volunta-

rios entre usuarios y sus entidades aseguradoras, esquemas de seguimiento automático en tiempo real, mediante la instrumentalización de sus automóviles, lo que se ve compensado por una menor cuantía de sus pólizas. Este tipo de iniciativa se podría entender, gracias a haber demostrado su factibilidad técnica, como un primer paso hacia una futura «factura universal de movilidad», basada en el seguimiento individualizado de las personas.

4. NECESIDAD DE RECONCEPTUALIZAR EL SISTEMA DE TRANSPORTE

Dada nuestra privilegiada y cómoda situación como espectadores de la dinámica de las últimas décadas, estamos obligados a reconceptualizar el sistema de transportes para evitar o mitigar aquellos síntomas que son ya evidentes en nuestras redes de transporte.

4.1. El transporte como medio, no como fin en sí mismo

A pesar de su obviedad, es obligado recordar que el transporte no es un fin en sí mismo, sino tan solo un medio para satisfacer las verdaderas necesidades que justifican un determinado desplazamiento. De ahí que si se internaliza esta premisa, la justificación de toda actuación en el campo del transporte, debería incluir las alternativas fuera del campo del transporte que contribuyen a satisfacer las necesidades primitivas que se asocian a un viaje concreto. Este enfoque ha servido para al menos introducir el concepto de accesibilidad, como un nivel superior al asociado al concepto de mera movilidad.

Un importante corolario de este planteamiento es la conveniencia de superar la justificación de todo proyecto de transporte en base a aspectos meramente funcionales del sistema. Utilizando esta plataforma, la evaluación se enfocaría en el examen de la contribución del proyecto bajo el prisma de las denominadas 3E's: economía, equidad social y ecología.

4.2. Adopción de un enfoque sistémico

La asociación tradicional del sector del Transporte a las distintas ramas de la Ingeniería ha conducido a menudo a procesos mentales en los que: *a)* Se confunden a menudo meros síntomas con la raíz del problema, y *b)* Se pretende diseñar una «solución» definitiva del problema «detectado».

Afortunadamente, el campo del transporte ha sido objeto de enfoques sistémicos reconociendo a los distintos actores e influencias sectoriales, junto a la evolución en el tiempo de las distintas etapas de todo proyecto. Si bien es difícil a veces calibrar dichos modelos, no es menos cierto que aportan un marco conceptual que permite entender y decidir con mayor realismo sobre el curso de actuación.

4.3. Reconocimiento de la diversidad de las respuestas individuales

El campo del transporte se reconoce como difícil dada la necesidad de analizar y comprender una amplia gama de decisiones individuales, que configuran y explican el uso del sistema, a las cuales nos podemos aproximar únicamente de manera probabilística. Esta mejor comprensión de la racionalidad de las decisiones individuales, debería servir para evitar la tentación de intentar «educar al público» en favor del uso de un modo concreto de transporte.

Además de la apuntada diversidad e individualidad de los actores, es necesario igualmente reconocer cómo las decisiones parten en gran medida de las percepciones y experiencias anteriores, que reciben un mayor peso que los propios datos objetivos. Un ejemplo próximo es constatar cómo no se aprecia de la misma forma la relación calidad/precio de un peaje cuando se abona el mismo en metálico que cuando, al disponer de un «tag», se recibe una factura mensual. Es decir, a pesar de tratarse de la misma tarifa, la frecuencia de uso acaba siendo mayor en el segundo caso.

De ahí que algunos asocien la dificultad para implantar unos determinados y deseables comportamientos globales, al papel de un «pastor de gatos» que confía en llegar a encerrarlos en un redil. Son precisamente las miles de decisiones individuales de los actores del transporte, las que diferencian el transporte de otros sectores en los cuales las decisiones están centralizadas en unos pocos responsables.

De ahí que a la importancia de los retos del campo de transporte, se sume la indudable dificultad para reconducir las tendencias detectadas, dado que éstas resultan de la suma de múltiples decisiones y percepciones individuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CICALA FILMWORKS (2006): *Contested Streets: Breaking New York City Gridlock*
- FORRESTER, J. (1969): *Urban Dynamics*, System Dynamics Series Pegasus.
- GIFFORD, J.L. *et al.* (1994): «Dynamics of Policy Change: Reflections on 1991 Federal Transportation Legislation», *Transportation Research Board*, No 1466, 1994.
- MURGA, M. (2009): «Movilidad Personal y Política de Infraestructuras en la CAPV: Aprendiendo del Pasado para Diseñar el Futuro», *Ekonomiaz*.
- (2010): «Costes Secundarios y su Relevancia para la Política de Transportes», *Ekonomiaz* n.º 73.
- PISARSKI, A. (2006): «Commuting in America III» NCHRP Report 550 Transportation Research Board.