

# El transporte y la movilidad en la Región Capital

*Laura Aón y Olga Ravella*

### **La movilidad, el transporte y la ciudad**

El abordaje de la movilidad y del transporte en ciudades tiende a desarrollarse de manera sectorial y separada de los aspectos del desarrollo urbano. En este capítulo se trabajan estos temas como componentes del territorio, donde la ciudad, la movilidad, la accesibilidad y el transporte son entendidos como “la parte” y “el todo” de un sistema complejo, emergente de la relación de la sociedad con la naturaleza, reconociendo que, desde el medio ambiente hasta la naturaleza biológica del hombre, son afectadas por las relaciones sociales de producción y que, los procesos naturales, están influenciados por los procesos históricos en que el hombre o la naturaleza se insertan (Karol, 2015).

Los conceptos de movilidad y de transporte se presentan aquí como complementarios. Los abordajes desde algunos enfoques de las ciencias sociales proponen que el primero (movilidad) es más amplio y abarcativo que el segundo (Urry, 2007; Miralles Guash & Cebolla-

da, 2003; Gutiérrez, 2009; Zunino Singh *et al.*, 2018) mientras que los estudios de transporte basados en los enfoques clásicos no hacen explicitaciones conceptuales muy precisas a la vez que han ido adoptando, progresivamente, el término “movilidad” en reemplazo del término transporte (ETR, 2010; PTUMA, 2014; CAF, 2010, Epomm, 2010). En general se habla de movilidad como los movimientos de personas y mercancías, causas y efectos, calidad y contexto, mientras que la palabra “transporte” se utiliza en general ligada a las palabras “medios”, “modos” o “infraestructuras” del transporte.

Desde esta perspectiva, la movilidad es uno de los temas más críticos a resolver en ciudades, porque se agrava con el crecimiento demográfico y económico, en ausencia de planificación urbana territorial y de transporte, tal como ha sucedido en ciudades de la región latinoamericana a lo largo de los últimos cuarenta años. “Hoy ya no se puede abordar la movilidad urbana y la accesibilidad sino se incluye, también, el modelo de ciudad, donde se desarrollan los desplazamientos y la capacidad de acceso de los ciudadanos a las actividades urbanas” (Miralles Guash y Cebollada, 2009) Desde esta mirada, debemos admitir que las ciudades no serán sustentables si no lo son sus sistemas de transporte. El aumento del consumo de energía, tiempo y dinero impulsado por la necesidad de hacer viajes cada vez más largos y complejos es un problema que debe ser corregido, junto con la continua expansión urbana monofuncional residencial, cada vez más distante de las actividades urbanas cotidianas.

La actual situación crítica del transporte y de la movilidad se explica por las transformaciones radicales que ocurrieron en territorios y ciudades en las últimas cuatro décadas, a partir del paso de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento, transformaciones socioeconómicas de los territorios y de sus actividades, que modifican sustancialmente los desplazamientos cotidianos de las personas en las ciudades. En el principio del siglo XX, cuando comienza a potenciarse la sociedad industrial, las actividades emergentes requieren desplazamientos cotidianos fijos, repetitivos y estables, tanto para el

trabajo como para el estudio. Así los definieron los sociólogos urbanos de la Escuela de Chicago (Ravella, 2010). En contraposición, la sociedad del conocimiento tiene lugar en territorios más complejos, cambiantes e inestables, cuya demanda de actividades y movimientos es mayor y menos predecible, generando movilidades mucho más complejas y desafíos mayores para resolverla mediante modos de transporte públicos tradicionales.

Ese cambio, en la Región Capital compuesta por La Plata, Berisso y Ensenada, comenzó a manifestarse a mediados de la década de los años 90, en el contexto de políticas de flexibilización laboral, desempleo, privatización de los servicios públicos e impulso al desarrollo y diversificación de la educación y salud privadas, el desarrollo de grandes centros de consumo y la desregulación creciente del desarrollo territorial. En ese contexto, la política macroeconómica nacional de la convertibilidad y el impulso a la iniciativa privada e individual de esos años, coadyuvaron en el crecimiento del parque automotor circulante en la ciudad, con el acceso generalizado a la compra de automóviles en cuotas frente a un sistema de transporte público encarecido.

En la actualidad existe un patrón de crecimiento que promueve, en forma simultánea, una estructura urbana que concilia los dos modelos tradicionales de la ciudad moderna: el modelo de la ciudad compacta (en el casco fundacional) y el modelo de la ciudad difusa (fuera del casco), dando lugar a la llamada ciudad Com-Fusa (Abramo, 2012). Esta característica generalizada trae consigo diversidad de problemas complejos y contradictorios de movilidad y de transporte, que constituyen desafíos importantes para la gestión territorial local y, aunque son problemas generalizados a una mayoría de ciudades argentinas, la ciudad de La Plata, como cabecera de la Región Capital, es entre todas singular, dado que presenta la particularidad de tener su casco urbano fundacional diseñado integralmente desde su origen.

El modelo fundacional de la ciudad cabecera de la Región Capital permitió que fuera una de las primeras ciudades en poseer intencionalmente una trama de calles diseñadas con boulevares y gran-

des veredas forestadas que conectan una extraordinaria red de plazas y parques que la organizan y la estructuran. La trama vial de la ciudad, compuesta por su eficaz red de calles y amplias avenidas y diagonales con que la ciudad cuenta hasta hoy, originalmente se combinaban cabalmente con una red ferroviaria y tranviaria que servía completamente a la ciudad planificada, mientras que las jerarquías estratégicas de las vialidades dejaban paso a la circulación del transporte privado. El diseño original de la ciudad logró condensar los máximos criterios de modernidad urbana de la época, desarrollando una estructura circulatoria que permitía poner en valor la imagen de la ciudad neoclásica como centro político administrativo provincial, a la vez que posibilitan el desarrollo de un sistema de transporte tranviario integrado al ferrocarril, como símbolo de modernidad de ese momento histórico.

Los atributos del diseño original han resistido, en parte, el paso de más de un siglo, conservando hasta hoy la calidad de sus espacios verdes públicos, los cuales constituyen lugares de intenso intercambio político, administrativo, social y económico en la ciudad del siglo XXI. Sin embargo, la movilidad y el transporte de la ciudad se han deteriorado. En la actualidad, su red vial se encuentra saturada de tránsito vehicular mientras que el transporte público ha pasado a ser un sistema altamente deficitario y de mala calidad para la nueva ciudad expandida.

El deterioro está relacionado con la extraordinaria expansión de baja densidad de la ocupación residencial, la cual se ha extendido mucho más allá del “casco fundacional” que antes fuera “la ciudad original”, pero que hoy es solo una pequeña parte de ella, que sostiene apenas la residencia de un tercio de la población total actual, mientras continúa concentrando la mayoría de las actividades administrativas, comerciales, de salud, educación y servicios.

En este aspecto es que el sistema urbano de la ciudad de La Plata y de toda la Región Capital se ha transformado, mientras que su movilidad se ha complejizado a la vez que los procesos de planificación del transporte y del desarrollo urbano se han ido configurando de

manera desarticulada, en el mismo sentido en que Buchanan había señalado que era necesario integrarlos:

La dispersión (del desarrollo urbano) puede, de hecho, convertirse con demasiada facilidad en sinónimo de sprawl y por si no tuviéramos ya lecciones lo suficientemente amargas al respecto en nuestro país, el caso de los Estados Unidos demuestra lo que acontece cuando se otorga al vehículo de motor licencia para llevar el desarrollo adonde le convenga. (Buchanan, 1964)

En el contexto neoliberal la cuestión de la movilidad no es solamente un problema de transporte y de la localización de las actividades, sino además de negocios privados y de capacidad del Estado de incidir en ellos a favor de la sociedad. Hoy en día, la convergencia de este repliegue del Estado con el desbalance territorial que produce la expansión residencial de baja densidad y sin centralidades generó un escenario desafiante, en el cual cobran relevancia los conceptos de **accesibilidad** y de **desigualdad** para analizar la movilidad en perspectiva de sostenibilidad.

Por un lado, la accesibilidad no es equitativa para toda la población, aunque constituye un derecho individual, pero a la vez es una opción política para la ciudad, en la medida que la cohesión social y territorial del espacio urbano depende, en gran parte, de ella (Miralles-Guash, Cebollada, 2003). Por otro lado, la **desigualdad** en la ciudad actual se expresa precisamente en las diferencias de accesibilidad de las personas a las oportunidades laborales, educacionales, de recreación o de salud, por efecto de habitar áreas sin políticas públicas urbanas.

Se trata de una nueva forma de segregación a partir de la movilidad, pues mientras las clases más altas de la sociedad acceden a los desplazamientos generalizados, las más desfavorecidas están cautivas de sistemas de transporte público deficientes o bien sujetas al seden-

tarismo obligado. Para comprender la complejidad multidimensional de **la desigualdad de la movilidad y del transporte** de la ciudad de La Plata, **el viaje se debe conceptualizar más allá de la idea de desplazamiento espacial**, desde la noción de movilidad cotidiana, como práctica social que da acceso a actividades, personas y lugares (Gutiérrez, 2009; Jirón, Lange y Bertrand, 2010). La desigualdad se expresa en la forma en que los viajes cotidianos se vuelven complejos y difíciles en tiempos, costos, despliegue doméstico y estrés y tiende así a acentuar las desventajas de habitar lejos, dejando fuera de muchas oportunidades a las personas, precisamente por las desafiantes formas de gestión de tales distancias.

Estas desigualdades se fueron forjando a lo largo de la historia de la ciudad de La Plata, que fue originalmente pensada compacta, diversa y articulada con el sistema de transporte público guiado y diversificado, el cual fue progresivamente relegado frente al desarrollo tecnológico del petróleo. A la vez, la movilidad masiva, propia de los sistemas públicos de comienzo del siglo XX, fue perdiendo lugar frente a los modos individuales, en un juego de poder en el cual los sectores privados avanzaron mientras que el Estado fue progresivamente dejando de participar.

## **De los sistemas rígidos hacia la automovilidad**

El modelo de movilidad y transporte fue protagonista en la concepción de la ciudad, en tanto que fue concebida como un gran atractivo de actividades de escala provincial, fundamentalmente por su rol administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, su relevancia regional estuvo originalmente asociada a su implantación estratégica sobre una trama ferroviaria preexistente que organizó los primeros asentamientos. El desarrollo territorial posterior de la microrregión también se vio condicionado por las vías del ferrocarril preexistente, vinculado a la actividad productiva de la región. En los tiempos de la fundación, el mercado de la carne, los saladeros y los frigoríficos funcionando en Ensenada exigían un medio de transpor-

te que garantizara la fluidez local y regional de la producción hacia los centros mayores de distribución y consumo, y esta movilidad productiva configuró un fuerte patrón de ocupación residencial en torno a las estaciones y vías ferroviarias.

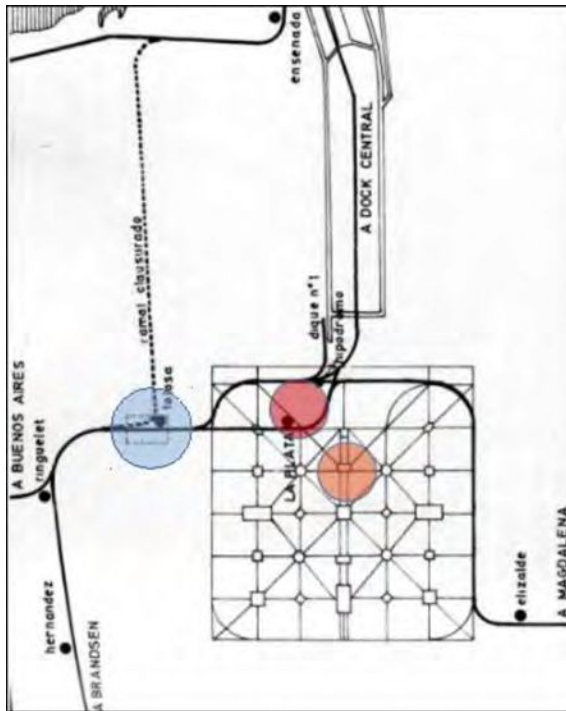
Antes de la fundación de la ciudad, ya existía el ramal Boca – Ensenada que unía al puerto con Buenos Aires. Esta misma vía se extendió desde Ensenada hasta Tolosa, y más tarde llegaría hasta Capital Federal, como vía de circulación de pasajeros y generando, a su paso y en torno a cada estación, localización residencial. De la misma manera, la generación de la vía alternativa al corredor ferroviario Ringuet-Ferrari en 1884, que llega hasta el matadero regional de Abasto, tenía un propósito de viajes de cargas que fue progresivamente generando ocupación residencial en torno de sí y produciendo una demanda de viajes de pasajeros. El ramal conectaba también con Haedo y Morón y acortaba los tiempos de viaje. Este mismo corredor conectaba al Hospital Melchor Romero con la ciudad, la concentración poblacional en torno al mismo había generado una fuerte demanda de conexión. Otros sectores como Villa Elisa y Estancia Chica se sustentaban por la producción agrícola y la localización de las casas de fin de semana.

Los roles y funciones de la ciudad en esta etapa fundacional del desarrollo territorial estuvieron también ligados a los modos de transporte tranviarios y si bien en los primeros años fue el tren urbano e interurbano el de mayor auge y uso, al aumentar el número de residentes en la zona, aumentó la demanda de pasajeros también en el casco fundacional y, rápidamente, a la instalación ferroviaria se suma como nuevo sistema de transporte de pasajeros el tranvía de tracción a sangre. Este se pone en marcha en el casco urbano en 1885, siendo su recorrido inicial las áreas más ocupadas de ese momento, desde la actual zona de El Dique atravesando el centro de la ciudad y extendiéndose hasta Los Hornos, Tolosa y Ensenada, los cuales necesitaban relacionarse con el núcleo urbano mayor.

En 1910, se inauguró la primera estación de tranvías con dos empresas y diez líneas. Ya en 1920, una de ellas servía una red de

53 kilómetros con 35 servicios diarios y 7.345.000 pasajeros al año, mientras que la otra, servía una red de 43 kilómetros con 25 servicios diarios y 5.742.000 pasajeros al año. Con la llegada del tranvía eléctrico el recorrido se extendió aún más y para 1920 el tranvía realizaba 48.470 viajes diarios que representaban aproximadamente el 25,20 % del total de viajes diarios de la población, mientras que otro 25 % de los viajes diarios, se resolvía con los trenes urbanos (Aón, 2021). El resto de los viajes de la población de ese momento se realizaba a pie, a caballo y en carro.

**Figura 1: Plano de vías férreas en 1906 con acceso a la Estación de Trenes en avenidas 1 y 44**



*Fuente: La Plata, ciudad nueva, ciudad antigua*

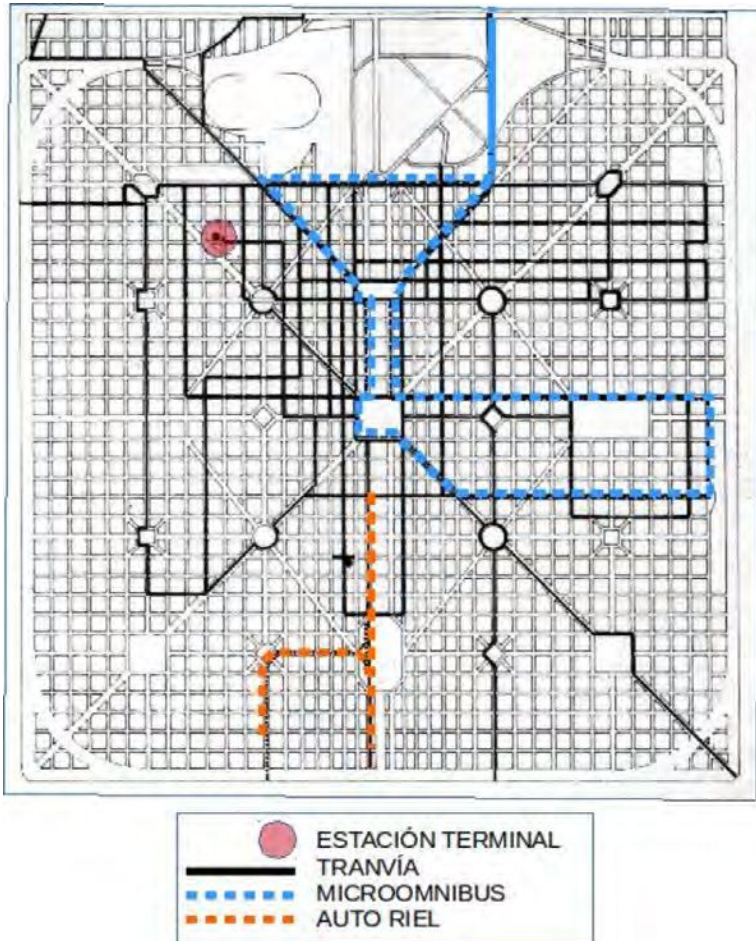


Esta etapa de auge de los modos guiados de transporte comienza su declive con la emergencia del modelo económico basado en el petróleo barato y la industria automotriz, la cual trae a las ciudades el transporte automotor colectivo, a partir de 1938. El hecho histórico que marca este cambio de época y de paradigma de transporte y movilidad es sin dudas la instalación de la destilería de petróleo en el año 1929, en la franja de terreno entre el puerto y la ciudad de La Plata.

En ese contexto el transporte automotor colectivo en la microregión del Gran La Plata comenzó a funcionar como iniciativas privadas, haciendo recorridos que cubrían los viajes que se destinaban afuera del casco, hacia los grandes equipamientos periféricos (Olmos, Etcheverry, Abasto, Villa Garibaldi), mientras que sus recorridos dentro del casco fundacional coincidían inicialmente con los recorridos tranviarios. Estos emprendimientos, que luego se constituyeron en las actuales empresas de transporte, históricamente compitieron por los recorridos más rentables de la ciudad.

En ese tiempo el sistema de colectivos se fue consolidando. En 1948 la Municipalidad decretó la caducidad de las concesiones de tranvías y asume la administración del servicio de las dos compañías tranviarias mediante la creación de la “Administración General de Transporte de Pasajeros”, provocando en adelante su progresivo deterioro. Al mismo tiempo la ciudad comenzó a consolidar la tendencia a la expansión residencial fuera del casco fundacional, adonde no llegaban los sistemas guiados y de esta manera los colectivos comenzaron a ser un modo de transporte más importante que los tranvías, reemplazando sus recorridos dentro del cuadrado fundacional y adaptándose en las áreas periféricas al aglutinamiento de la localización residencial y a la dotación de pavimentos.

**Figura 2: Sistema de transporte masivo de la ciudad de La Plata al año 1948**



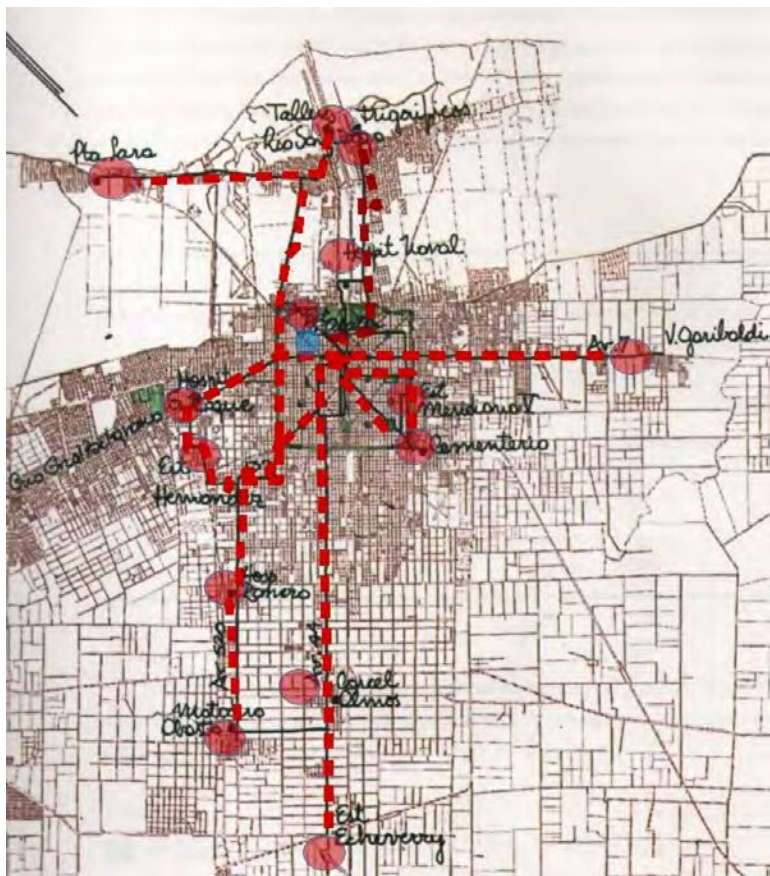
*Fuente: Municipalidad de La Plata*

Entre los años 50 y 60 operaron con intensidad y simultaneidad tranvías, colectivos y automóviles, recorriendo los principales atrac-

tores y centralidades del cuadrado fundacional. A fines de la década de los años 50, con gran diversidad de modos de transporte, la ciudad de La Plata crecía y comenzaba a constituir una unidad funcional con los municipios vecinos de Ensenada y Berisso, con una consolidada periferia residencial al noroeste, en las localidades de Gonnet, City Bell y Villa Elisa, con actividades agropecuarias e industriales en las localidades de Los Hornos, Melchor Romero, Olmos, Abasto y Etcheverry, y con residencia suburbana y dispersa hacia el este del casco fundacional. En 1960 se crea una nueva empresa estatal que se haría cargo del servicio de tranvías por solo dos años: el Consorcio Transporte de Pasajeros. Se incorporaron nuevos coches y se renovaron otros, se fusionaron líneas que superponían en parte sus trayectos.

Mientras continuaba la expansión de la ciudad por fuera del casco fundacional, el gobierno provincial encomienda al grupo Urbis un plan de desarrollo urbano regional (1961) en el contexto del gobierno nacional desarrollista de Arturo Frondizi y en el marco de las iniciativas internacionales de “La Alianza para el progreso” y de la CEPAL, de promover procesos de planificación conducidos y pautados hacia el desarrollo económico. Sin embargo, el Plan Urbis fue un enunciado proyectual no implementado, y su único legado fue la creación de la oficina de planeamiento urbano en el municipio de La Plata, y la inercia de las ideas de elaboración de reglamentaciones urbanas, que devino dos años más tarde en la elaboración y aprobación del código de edificación de La Plata, Ordenanza 3001, por parte de la flamante oficina de planeamiento urbano.

Figura 3: Recorridos del transporte público colectivo automotor al año 1949



Fuente: Municipalidad de La Plata

Ante la ausencia de un plan de desarrollo territorial, el territorio continuaba en expansión en esos años y consecuentemente se empieza a consolidar la generalización del uso del **transporte automotor para llegar a esos nuevos territorios alejados**. Más tarde, una de-

cisión política de fines de 1966 impulsó el decreto de suspensión de los servicios de tranvía generando una política pública intencionadamente favorable al fortalecimiento del sistema automotor colectivo, explotado por varias empresas privadas de aquel momento. **De esta manera el automotor** se ocupó en adelante tanto de la mayor parte de la movilidad urbana como de la periférica.

Entre los años 60 y 80, se produjo el mayor crecimiento del parque automotor en Argentina y particularmente en la ciudad de La Plata. Los gobiernos en todo el país fueron dando por terminada la etapa de los tranvías en Argentina, favoreciendo al transporte automotor de manera generalizada. En la Región Capital los tranvías funcionaron hasta 1966, momento a partir del cual el transporte colectivo pasó a ser el principal modo de transporte, creciendo en cantidad de viajes diarios y en recorridos. En los últimos años de la década de los años 60, los colectivos en La Plata, Berisso y Ensenada no tenían competencia con otros modos públicos, pero habían comenzado a competir entre sí convergiendo la mayoría de los servicios en las áreas centrales urbanas, en un momento de la historia urbana en que el automóvil particular comenzaba a ser parte de la ciudad con mayor intensidad.

Las últimas tres décadas del siglo XX constituyen un periodo de transformación profunda y estructural, en lo político y en lo económico, que se expresa en un progresivo debilitamiento de la planificación de la ciudad, del transporte y de la movilidad. En un contexto político de estructuras estatales replegadas que iban perdiendo capacidades de regulación de la operación privada de los desarrolladores inmobiliarios y de los empresarios de transporte, en perjuicio de los habitantes, fue quedando, progresivamente librada, la extensión de la ciudad a las lógicas de mercado inmobiliario, produciendo movilidad ineficiente en lo social, excluyente en lo económico e insostenible en lo ambiental, impulsando un mayor uso del automóvil particular y provocando un crecimiento de las movilidades cotidianas largas y engorrosas.

**Figura 4: Reparto modal histórico en la Región Capital**

Región Capital									
Año	Población	TGVD	Viajes totales	Masivos	%	No masivos	%	No motor	%
1983	476204	1,50	719067	469120	65,24	173223	24,09	76746	10,67
1993	550337	1,51	831009	537165	64,64	244367	29,41	49445	5,95
2003	694072	1,55	1075811	389659	36,22	608694	56,58	77458	7,20
2013	844716	1,69	1427571	551235	37,00	446947	30,00	491642	33,00
2017	887932	1,65	1465088	334112	22,80	440698	30,08	690277	47,12

*Fuentes: varias. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP*

La predominancia en el uso del transporte público de pasajeros en ciudades se mantuvo hasta principios de la década de los años 90. En el año 1983, en el Gran La Plata se realizaban aproximadamente poco más de 700.000 viajes diarios y un 65,24 % eran viajes realizados en transporte público colectivo automotor. Las distintas crisis económicas de principio y fin de esta década afectaron la generación de viajes y el reparto modal también, que alcanzó en ese tiempo un 24 % diario en automóviles particulares, con apenas un 10 % de viajes totales en modos no motorizados.

El declive posterior en el uso del transporte público colectivo automotor de la ciudad de La Plata, entre 1993 y 2013, se explica por el crecimiento de la industria automotriz, a la vez que por el deterioro progresivo de los sistemas de transporte público, por efecto del déficit de planificación, gestión y control por parte del sector público sobre las empresas operadoras de los servicios. Sumado a esto, la permanente expansión de la ciudad con baja densidad poblacional, que dificulta la funcionalidad y sustentabilidad económica del sistema público de transporte incidiendo en el crecimiento del uso del automóvil particular.

En el año 1993 comienza el proceso de transformación del patrón modal favorable al automóvil particular. En el Gran La Plata se

realizaban 831.009 viajes diarios, según los resultados de la Encuesta OD realizada para la micro región del Gran La Plata en ese año (Ravella, *et al.*, 1993). Con una población de 550.337 habitantes (INDEC, 1991) el 64,64 % de esos viajes eran realizados en transporte público y un 29 % en auto particular. En esos años el transporte público colectivo automotor ofrecía una cobertura completa de la ciudad con 63.529.266 km recorridos anualmente, según las declaraciones juradas de las empresas operadoras. Por su parte los autos recorrían anualmente, de acuerdo a datos de la encuesta OD, 271.611.269, es decir, el 50 % del total de km anuales recorridos.

En ese año la situación del transporte de pasajeros comenzó a cambiar de la mano de las políticas económicas neoliberales implementadas en Argentina en la década de los años 90, que incidieron en el acceso a la compra de autos en cuotas, lo cual impulsó fuertemente el crecimiento del parque automotor de los hogares. En ese momento se suma la aparición del modo *remise*, surgido como fuente de trabajo en contextos de creciente desempleo y despidos, que rápidamente se generalizó por su baja tarifa, compitiendo cómodamente incluso con las tarifas de un transporte público encarecido. En consecuencia, el sistema de transporte de pasajeros del año 2003 evidencia un reparto modal inverso al anterior.

En ese año los registros construidos para la “2da Comunicación de Cambio Climático” muestran que se efectuaban diariamente 1.075.811 viajes en la microrregión de La Plata, de los cuales el 36 % se realizaban en transporte público, el 56 % en auto y el 7 % en modos no motorizados. Los guarismos evidencian el enorme crecimiento de los viajes en automóvil particular y de alquiler, y la gran pérdida de viajes sufrida por el sistema público colectivo automotor de pasajeros, del 34 %. En dicho periodo intercensal (1990-2001) la población creció un 10 % llegando a los 694.072 habitantes (INDEC, 2001) y también se pudo observar un aumento en la cantidad de viajes realizados en modos no motorizados (Aón, Olivera, Ravella, 2006).

Por otro lado, se produjo una notable variación del total de km recorridos anualmente (984.467.043 km), dado que un 47 % fueron realizados por el modo automóvil, 26 % por modo taxi-remise (ambos privados no-masivos) y apenas un 24 % por transporte público masivo. En este periodo, la tasa de generación de viajes por habitante se mantuvo similar a la del año 1993, con un promedio de 1.51 viajes diarios por habitante. Sin embargo, el promedio de km por viaje aumentó drásticamente a 2,62 km/viaje (74 % más) indicando con este aumento en la cantidad de km motorizados recorridos, el crecimiento de la mancha urbana de la ciudad y, en consecuencia, de las distancias a recorrer diariamente.

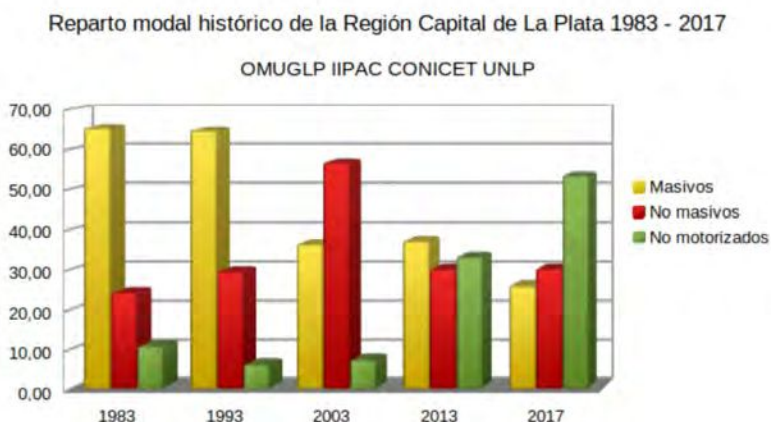
Durante la década 2003-2013, caracterizada en Argentina por el crecimiento económico y el incremento del consumo interno, la movilidad en general creció, y también lo hizo la tasa de motorización. En efecto, la industria automotriz continuó en alza así como el acceso financiado e incluso subsidiado por el Estado Nacional, a la compra de automóviles. Asimismo, en esos años, el Estado se ocupa de subsidiar fuertemente la oferta de transporte público al principio de la crisis económica, sosteniendo esta política durante la recuperación económica nacional. Estos cambios vuelven a reflejarse en los patrones de movilidad del año 2013. De acuerdo con los resultados de la encuesta de “Comportamiento de movilidad urbana del Gran la Plata 1993 – 2013” (Aón, Giglio, Martini, 2014) una población de 844.716 habitantes (INDEC, 2010) realizaba casi 1.427.571 viajes diarios (26 % más que el periodo anterior). Del total de viajes, un 37 % fueron realizados en modos masivos, un 30 % en modos no masivos y un 33 % en modos no motorizados.

El transporte público colectivo automotor pudo recuperar una parte de su total de viajes diarios perdidos respecto del periodo anterior, debido a la mayor actividad de la movilidad por efecto de la bonanza económica, acorde además a los altos subsidios del Estado Nacional tanto a la oferta como a la demanda de transporte. A pesar de ello, la cantidad de kilómetros recorridos por el transporte público



son el 14 % del total, a diferencia del auto que asciende al 68 % de km diarios recorridos en la ciudad. También encontramos en dicho periodo un aumento en la tasa de generación de viajes que pasó de 1,51 a 1,69 viajes por habitante. A su vez, la cantidad de km promedio por viaje creció exponencialmente hasta llegar a 6,21 km/viaje (137 % más con respecto al corte anterior). Esto da cuenta de un crecimiento generalizado en la cantidad y en la distancia de los viajes realizados en la región, marcando una creciente y obligada necesidad de movilidad por parte de la población.

**Figura 5: Gráfico de reparto modal histórico de la Región Capital, agregado en modos masivos - no masivos - no motorizados**



*Fuentes: varias. Elaboración: propia*

De acuerdo a los datos de la mencionada encuesta, el 70 % de la demanda de viajes de la región tiene como destino las áreas centrales de la ciudad, dicha demanda proviene tanto del área central del casco como de los diferentes sectores de la periferia. El modelo de ciudad con una centralidad concentrada y una expansión creciente de las

áreas residenciales revela en parte las razones detrás del incremento de autos circulando y la congestión cotidiana, y pone en evidencia el desacople entre un desarrollo urbano no planificado y las prácticas urbanas de movilidad de los pasajeros.

En el periodo analizado en los cuatro cortes históricos, la población de la Región Capital aumentó poco más de un 22 % (INDEC, 1991-2010), mientras que la superficie urbana creció un 114 % (UT-DT-CIPUV, 2013). Estas nuevas áreas predominantemente residenciales, extensas, lejanas y de bajas densidades habitacionales, producto de la ausencia de planificación territorial y de la alta especulación del suelo, acentuada en parte por la implementación de programas nacionales de vivienda, promueven en su conformación y estructura, la dependencia del automóvil. En efecto, en estas áreas nuevas, carentes de servicios, de equipamiento de salud y educación, las actividades cotidianas no se pueden realizar sin mediar en cada caso, para cada actividad y para cada persona, un viaje de en promedio de diez km. Esto conlleva un mayor grado de criticidad en la movilidad cotidiana de unas 400.000 personas de las periferias platenses alejadas, que deben acceder a las áreas centrales cada día. (Fig. 6).

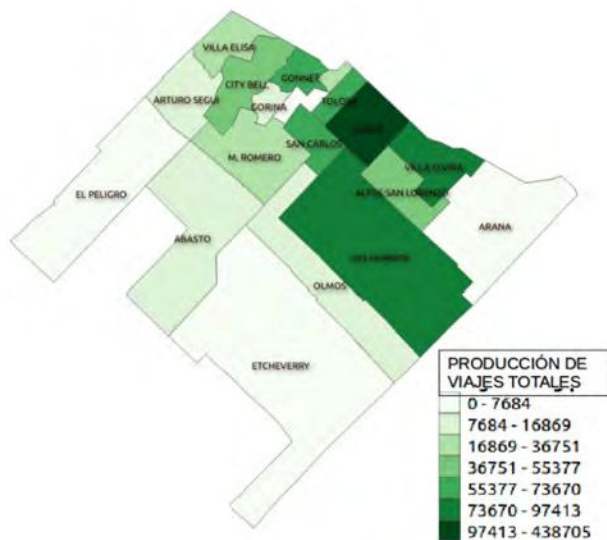
El desbalance territorial se expresa en la Figura 6, que grafica la proporción de viajes al centro por zona y en las cartografías de localidades, que expresan viajes producidos (Figura 7) y atraídos por localidad (Figura 8). El casco fundacional es el principal productor de viajes aunque concentra solamente un tercio de la población de todo el partido.

**Figura 6: Porcentaje de viajes y distancia al casco fundacional según ZONAS SUT de la Región Capital**



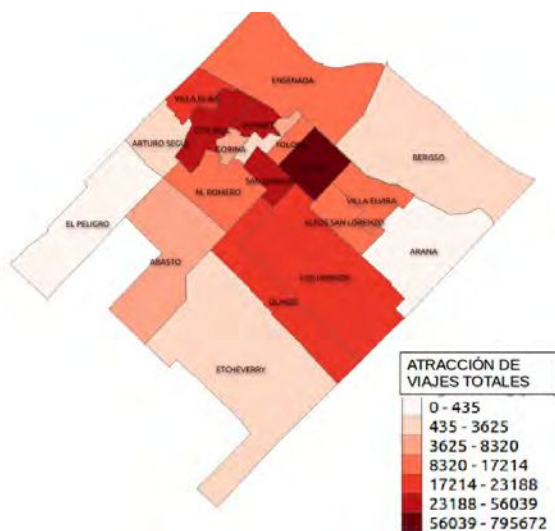
Fuentes varias. Elaboración Laura Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP

**Figura 7: Atracción total de viajes por localidad de la Región Capital**



Fuente: Encuesta de movilidad 2013, OMUGLP. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP

**Figura 8: Producción total de viajes por localidad de la Región Capital**



*Fuente: Encuesta de movilidad 2013, OMUGLP. Elaboración: Laura Cristina Aón para OMUGLP-IIPAC-CONICET-UNLP*

Toda esta demanda periférica de viajes converge en un 70 % en el centro de la ciudad, con excepción de las localidades de la zona oeste, donde solo el 46 % de sus viajes tienen como destino actividades del casco fundacional de La Plata. Dicha atractividad y centralidad, característica de nuestra ciudad, es una causa estructural del efecto “congestión” del centro urbano, que incrementa los tiempos de viaje de todos los modos de transporte y consecuentemente produce un aumento del consumo energético y la quema de combustible.

El problema que supone para la sostenibilidad la movilidad en la actualidad es la localización creciente de nueva población en el periurbano, en periferias e incluso en áreas rurales, sin infraestructuras de circulación, sin equipamientos sociales y sin servicios, muy alejadas del centro y cotidianamente dependientes de las áreas centrales

consolidadas. El déficit de transporte público propio de las periferias, ha impulsado el incremento de viajes en automóviles particulares en los últimos años para las personas y hogares que pueden acceder a ese estándar, pero generan exclusión de oportunidades a las personas que no pueden hacerlo.

De acuerdo con datos del OMUGLP (Aón, L., Velazquez, M., Gigglio, L., 2021), a partir de 2016, volvió a decrecer el uso de modos masivos en un 23 % respecto del año 2015, a la vez que crecieron los viajes en los otros modos, especialmente los no motorizados, por efecto de la recesión, de la crisis económica, de la consecuente pérdida de poder adquisitivo por parte de la población y por el efecto combinado de la quita de subsidios al transporte público desde el año 2016 y la devaluación de la moneda en un momento en que los concesionarios se habían endeudado en dólares para renovar su flota, a fines de 2015.

La actual situación del sistema de transporte público colectivo automotor fue atravesada por la pandemia de la COVID-19, la cual incidió, por un lado, en la pérdida de servicios de transporte y en una disminución de los usuarios que pudieron elegir el automóvil particular. Pero, por otro lado, influyó negativamente en las prácticas empresariales, dado que los concesionarios fueron recibiendo mayores subsidios y en la actualidad no se controla ni siquiera los kilómetros recorridos, sino que se asignan por unidad declarada, generando oportunidades de reducir los servicios, especialmente por la falta de capacidad estatal de control. Esta nueva práctica de mayor flexibilización de los subsidios a la oferta de transporte, repercute en la pérdida de calidad de los servicios, dejando a los usuarios como pasajeros cautivos o sin opciones alternativas.

Esta situación se combina cada día con la permanente expansión residencial de baja densidad fuera del ámbito propiamente urbano, la cual nunca se detiene. El poder ejecutivo y legislativo apuesta al transporte automotor individual para resolver la movilidad de la población que habita áreas rurales a más de 18 km del casco histórico,

sin llegar a comprender que el automóvil particular no tiene la capacidad por sí mismo de resolver la movilidad cotidiana al centro, por los niveles de congestión vehicular que es capaz de producir, por el costo de compra y mantenimiento que hace que no toda la población pueda acceder a él.

### **¿Cómo recuperar la movilidad sostenible?**

El territorio habitado, ha cambiado y continúa cambiando en la historia de la ciudad junto con la flexibilización de las políticas urbanas, generando una creciente expansión de baja densidad que es general a las ciudades argentinas y que se verifica en el caso de la Región Capital. Este cambio generó (y continúa generando) situaciones críticas de localización residencial y de demandas de movilidad y de transporte, con impedimentos para sostener buenas ofertas de transporte público.

Ambos procesos se dan por efecto de la presión de los sectores económicos privados (desarrolladores inmobiliarios y empresas concesionarias del transporte) con la connivencia del Estado. La habilitación progresiva de viviendas en áreas rurales o sin servicios, fuera de toda normativa, es producto del *lobby* inmobiliario y las sistemáticas aprobaciones de urbanizaciones y loteos, por excepción. La ciudad resultante tiene enormes dificultades para conseguir una buena oferta de transporte público, por la baja densidad habitacional y el déficit de infraestructuras de circulación.

Ambos procesos se dan de manera creciente cuando comienzan a prosperar en nuestro país las políticas neoliberales, generando un repliegue del Estado en sus funciones de planificador y contralor, incidiendo en las prácticas y racionalidades de las movilidades de las personas. El neoliberalismo en la ciudad implica esa baja en la participación del Estado en las decisiones del territorio a favor de los intereses de los sectores privados. En este contexto se da también la pérdida histórica de servicios del transporte interurbano, tanto de trenes como de autobuses, que vienen ofreciendo, desde principios

de los años 90 hacia acá, cada vez menos servicios y menor calidad de viaje.

La incidencia de las políticas públicas a lo largo de los años, transformando las prácticas de movilidad y sus racionalidades, también sucede en el casco fundacional, donde la congestión cotidiana se volvió muy relevante en las áreas centrales urbanas, con el crecimiento de las tasas de motorización de los habitantes de las periferias. Efectivamente, el problema del casco fundacional no radica en los patrones de viaje de los habitantes residentes, ya que dentro del casco, la mitad de los hogares no tienen auto, el 30 % usa autobuses y el resto se reparten de manera equitativa entre viajes en modos no motorizados y no masivos. El problema es la concentración de actividades en el centro y la demanda de viajes desde todo el extenso territorio monofuncional de la periferia. Este proceso fue impulsando nuevas racionalidades en las áreas centrales, tendientes al uso de taxis o caminata, o bien a evitar realizar actividades en ese lugar en los horarios pico.

Estas diferencias demuestran en parte que, en ciudades y regiones de esta escala, dotar de buena infraestructura y buena oferta de transportes masivos a áreas de altos niveles de ingreso (como sucede en el área norte) alentará su uso aun cuando los habitantes tengan altas tasas de motorización. A su vez, si se dotará de buenas condiciones a las infraestructuras y ofertas de transporte público en las periferias socio-económicamente más deprimidas, esto repercutirá rápidamente en un incremento de viajes en modos públicos masivos, dado que la actual preeminencia del automóvil no llega a ser sustentable para estos sectores.

Ambas ideas convergen en el postulado original de la necesidad de un desarrollo urbano más equilibrado, donde estén más distribuidas, no solamente las infraestructuras y los servicios de transporte masivo, sino además, el equipamiento y actividades propios de la vida cotidiana urbana, que pueda impulsar una baja en la demanda de viajes sobre el actual congestionado centro urbano de la ciudad cabecera de la Región Capital de La Plata. Desde este planteo es cla-

ramente visible la posibilidad de reducir el consumo energético y las emisiones contaminantes a la atmósfera del sistema de transporte urbano de pasajeros, mejorando la calidad de ciudad en las actuales periferias e impulsando una mejor y más eficiente movilidad cotidiana en las áreas centrales reduciendo el número de automóviles individuales que llegan al casco.

El deterioro de los sistemas de transportes masivos en la Región Capital de La Plata compromete la calidad de vida urbano ambiental y tiene impacto en el cotidiano de los habitantes. Aquella ciudad original trazada como un cuadrado perfecto hoy constituye una pequeña parte de la región, que concentra la mayoría de las actividades y atractores de viajes, donde habita apenas un tercio de la población total de dicha región. Los viajes cotidianos al centro tienen un impacto ambiental que es producto combinado del avance de los sectores privados, inmobiliarios, que extienden la ciudad y de la forma de explotación del sistema de transporte, que no lleva (o no puede llevar) servicios adecuados hasta esos nuevos y siempre cambiantes límites urbanos.

El Estado ha dejado en manos de los sectores privados la extensión urbana tanto como la provisión del transporte, llegando en la actualidad a tener una incidencia muy baja en la planificación y control de estos procesos y de las prácticas empresarias involucradas en ellos. La gestión del transporte público y de la región es un problema complejo, tiene múltiples causas y su resolución requiere al menos abordar tres problemas principales que se le presentan en la actualidad al Estado para garantizar el transporte como servicio público.

El **primer problema** es que el Estado no planifica ni gestiona nuevas centralidades ni equipamientos en las periferias y por ello es que los habitantes de la periferia componen la población más necesitada de transporte y son a la vez la población peor servida por el transporte colectivo. Y no se trata solamente de personas de bajo poder adquisitivo, sino también de habitantes de barrios privados o habitantes del tejido residencial abierto, quienes quedan a merced de sus propias



posibilidades individuales, disminuidas (sean estas buenas o malas) por la distancia relativas a sus actividades cotidianas, el tiempo de viaje, los eventos climáticos, el tamaño de los hogares grandes, la demanda de empleo doméstico, las actividades irregulares o eventuales, entre otras.

El **segundo problema** es que las periferias de baja densidad continúan en expansión por aprobaciones del gobierno local, que no logra –y muchas veces, no intenta– resolver el transporte masivo periférico y sigue creando más expansión de baja densidad y, con ello, menos posibilidades de promover el transporte público. En todos estos casos el fracaso del Estado es estrepitoso, toda vez que su cortoplacismo y miopía de planificación territorial y de transporte continúan asumiendo que el vehículo individual a motor puede por sí mismo resolver la vida cotidiana, llevando el desarrollo urbano adonde le convenga (Buchanan, 1964).

El **tercer problema** es que el transporte masivo en manos de concesionarios subsidiados, con bajo nivel de control por parte del Estado, tiende a generar mala calidad de servicios, bajar frecuencias, poco cuidado de la calidad de las unidades conformando sistemas poco atractivos, que terminan siendo la única alternativa de algunas personas, con la imposibilidad de realizar viajes que actualmente se resuelven en automóvil particular. Más aún, en los últimos años, los concesionarios fueron recibiendo subsidios a cambio de kilómetros recorridos en lugar de hacerlo por pasajero transportado, perdiendo el único mecanismo de control eficiente del Estado, que es la necesidad del empresario de llevar más pasajeros para aumentar sus ganancias. Esta búsqueda no existe, y en cambio la tendencia a la monopolización de estas prácticas tiende a generalizar este grave déficit y a condenar a la insustentabilidad ambiental a la Región Capital.

Estos problemas son parte del desafío que el Estado tiene por delante. Por un lado, la cuestión de la ausencia de subcentralidades periféricas y la cuestión de la continua expansión residencial evidencian un Estado sin herramientas para la planificación territorial,

dejando que el territorio se vaya ocupando acorde a las oportunidades de negocios privados sin garantizar condiciones urbanas para el desarrollo habitacional. Por otro lado, la cuestión del control de los concesionarios por parte del Estado municipal local, que hoy en día no tiene recursos técnicos ni económicos para generar operativos de control, pero además no existe la conciencia ni voluntad política para hacerlo, dejando sin compensar las desigualdades que sufrieron los habitantes de acuerdo a su acceso a vialidades, transporte y ciudad.

El contexto actual impone un desafío de planificación y gestión que requiere un fortalecimiento estatal dado que ha quedado en evidencia que los sectores privados no se ocupan de generar equilibrios. En el recorrido histórico construido se reconoce el momento clave en que se comenzó a dejar librada la extensión territorial a las posibilidades de recorridos del automóvil, momento en que para la administración local dejó de ser importante el límite de la ciudad tanto como su participación en la planificación, diseño y gestión del transporte público.

El desafío de planificación territorial implica volver al origen, redefinir los límites de la ciudad, completarlos con las condiciones urbanas necesarias y generar condiciones desde el Estado municipal para conducir la iniciativa privada en materia de construcción del hábitat. El desafío de la planificación del transporte implica perfeccionar su conocimiento del territorio y de las rentabilidades del transporte y de la densidad habitacional, así como desplegar enfoques técnicos sobre el control de operaciones de las empresas privadas a fin de diseñar un sistema de control efectivo de cumplimiento y diseño de ajustes y adaptaciones propias de una ciudad en evolución. Este tipo de agendas para el Estado municipal supone un proceso de fortalecimiento no menor, dado que sus áreas técnicas no disponen de los recursos humanos y económicos necesarios. Se trata, además y fundamentalmente, de una decisión política de revertir la histórica operatoria privada en la ciudad.

La consideración de estas ideas en las prácticas y políticas de desarrollo urbano impulsaría procesos de consolidación y desarrollo regional tendientes a equilibrar la accesibilidad y la movilidad de todas las áreas y barrios de la ciudad cabecera de la región para fortalecerla mejorando la accesibilidad generalizada. Es probable que a escala de la ciudad capital estas medidas impulsen una mejora en el uso de los modos masivos y no motorizados, lo cual produciría una sensible reducción del daño ambiental a la vez que permitiría facilitar la vida cotidiana de la población y recuperar el espacio público para la movilidad activa, poniendo en valor a cada una de las ciudades que componen esta Región Capital.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE* (Santiago), 38(114), 35-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>.
- Aón, L. C. (2021). Racionalidad no económica de la movilidad urbana. [Tesis Doctoral], Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP).
- Aón, L.; Giglio L.; Martini I. (2014) “Patrones De Movilidad A Nivel De Hogar Y Su Comportamiento Energético Ambiental”. Publicado en comunicación de revista *AVERMA (Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente)* ISSN: 0329-5184, Posadas, Argentina.
- Aón, L.; Olivera, H.; Ravella. O. (2006) “Comportamiento ambiental de movilidad en grandes aglomerados urbanos Argentina”. En revista: *Averma Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*. Volumen 10, art. 59, pp. 59 a 66.
- Aón, L., Velazquez, M., Giglio, L. (2021). “Potencialidades de la información ‘SUBE’ para la planificación y gestión del transporte público en el gran la plata”. Ponencia en el XXI Congreso Latinoa-

- americana de Transporte Público y Urbano, Monterrey-México. 29 y 30 de junio y 1 de julio de 2021.
- Buchanan, C. (1964). *El tráfico en las ciudades*. Tecnos.
- CAF (2010). “Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina. Caracas: CAF”. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/420>
- Cebollada, A. (2009) “Mobility and labour market exclusion in the Barcelona Metropolitan Region”. *Journal of Transport Geography*, 17, 226-233.
- CIPPEC (2014) “Hacia un transporte interurbano de pasajeros de calidad para la equidad”. Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo Área de Desarrollo Económico. Documento de trabajo. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1350.pdf>
- Epomm (2010) “Mobility Management and Seasonal Traffic Flows”. European Plataformm on Mobility. Conferencia, 4-5 de octubre de 2010.
- ETR. (2010). *Hacia una nueva cultura de movilidad sustentable. El ciudadano como unidad de medida en la planificación de la movilidad*. Editorial de la Municipalidad de Rosario.
- GII IIPAC FAU UNLP (2013-2014). Encuesta de movilidad urbana para la micro región del Gran La Plata 1993/2003. Desarrollada en el marco del proyecto de investigación PPID U002-UNLP. FAU-UNLP.
- Gutiérrez, A. (2009). “La movilidad de la metrópolis desigual: el viaje a la salud pública y gratuita en la periferia de Buenos Aires”. Instituto de Geografía – Programa Transporte y Territorio. <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/85.pdf>
- INDEC (1991 – 2001 - 2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. La Plata, Berisso y Ensenada.
- INTRUPUBA (2010). “Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires”. Ministerio de planificación federal de la inversión pública. Presidencia de la Nación. <http://mauriciogenta.com>.

- ar/wp-content/uploads/2015/05/publicacion\_platamba2010-intrupuba.pdf
- Janoschka, M. (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *EURE* (Santiago) vol.28, n.85. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso)
- Jirón, P.; Lange, C. y Bertrand, M. (2010) “Exclusión y desigualdad espacial”. *Revista INVI* Vol. 25, Núm. 68.
- Jirón, P. & Mansilla, P. (2013). “Hacia una reconceptualización teórico metodológica de la accesibilidad para comprender la exclusión social urbana en Santiago de Chile”. *XVI Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*, octubre.
- Karol, L. J. (2015). “Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre las direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que moldean las ciudades futuras”. *Estudios del hábitat*, Vol. 13 (1), junio 2015. <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/2248/pdfs>
- Miralles-Guasch, C.; Cebollada, Á. (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. Madrid. Fundación Alternativas. [https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/xmlimport-GVOoD4.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-GVOoD4.pdf)
- (2009). “Movilidad cotidiana y sostenibilidad. Una interpretación desde la geografía humana”. *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles* (AGE), 50, 193–216. [https://www.researchgate.net/publication/40700310\\_Movilidad\\_cotidiana\\_y\\_sostenibilidad\\_una\\_interpretacion\\_desde\\_la\\_geografia\\_humana](https://www.researchgate.net/publication/40700310_Movilidad_cotidiana_y_sostenibilidad_una_interpretacion_desde_la_geografia_humana)
- PTUBA (2008). “Encuestas Origen-Destino 2008 para AMR”. Proyecto de Transporte Urbano para Buenos Aires. Argentina.
- (2014). “Encuestas Origen-Destino 2009-2010”. Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas. Mendoza, Rosario, Posadas, Córdoba y San Miguel de Tucumán.
- Ravella, O. (2005). Informe final “Movilidad y Sistemas de transporte en la Reestructuración urbana de los años '90 El caso de

- las Mercociudades”. Proyecto UNLP 11/U054. UI6B. IDEHAB-FAU-UNLP.
- (2010). *Pasado, presente y futuro de la planificación urbano regional*. Editorial: NOBUKO.
- Ravella, O., et. al. (1993). Encuesta de Origen y Destino de viajes para la micro región del Gran La Plata. IDEHAB-FAU-UNLP.
- Resa, S.; Aón, L. (2019, 19 de noviembre). “La Plata, tres ciudades en una”. *Pulso noticias*. <https://pulsonoticias.com.ar/56672/la-plata-tres-ciudades-en-una/>
- Rueda, S. (2007). *Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja: una visión de futuro más sustentable*. Ayuntamiento de Barcelona.
- Segura, R. (2012). “Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: Desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata”. *Quid* 16, nº 2, 106-132.
- Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- UTDT-CIPUV (2013) Atlas de crecimiento urbano. Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda. Universidad Don Torcuato Di Tella. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Zunino Sing, D. et al. (2018). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Biblós.