

CIUDADES PARA LAS PERSONAS: TRANSPORTE PÚBLICO PARA UNA VIDA MEJOR

MAYO | 2020

INTRODUCCIÓN

*La crisis generada por la Covid-19 ha tenido un gran impacto en los sistemas de transporte público en muchas regiones del mundo. Tanto el sector público como el privado han adoptado todas las medidas necesarias para asegurar la continuidad del servicio, **garantizando la movilidad de los trabajadores esenciales.***

*Se han mantenido en funcionamiento los servicios existentes, o se han puesto en marcha otros nuevos, para que las personas que no pueden quedarse casa y deben desplazarse tengan una alternativa de movilidad adecuada. El servicio se ha adaptado a las nuevas normas de distanciamiento requeridas, se ha impuesto el uso de mascarillas faciales en la mayoría de las ciudades y se ha intensificado la limpieza de estaciones y vehículos sin tener en cuenta los costes adicionales. Todo esto se ha hecho **protegiendo al máximo a trabajadores y clientes.***

Sin embargo, la situación sanitaria ha provocado una caída generalizada e insostenible del número de pasajeros en el transporte público, y de los ingresos tarifarios asociados, cercana al 90 %, a pesar de que la oferta supera con creces a la demanda desde que comenzó la crisis, y ahora el sector

lucha literalmente por sobrevivir. Los servicios de ride-hailing también han experimentado una disminución próxima al 70 %, y numerosas empresas de micromovilidad y de uso de coche compartido han suspendido sus servicios.

Con la reanudación progresiva de la actividad después del confinamiento, resulta imprescindible adoptar medidas excepcionales, o el sistema se vendrá abajo. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se prevé que a mediados de año se habrán perdido 305 millones de empleos en todo el mundo, incluidas las pérdidas en el sector del transporte (operadores de transporte público y privado, subcontratistas, industria, nuevos proveedores de movilidad, etc.).

El clima, la salud, la inclusión social, la seguridad vial y la economía se ven amenazados y el transporte público, impulsado por la innovación y la calidad de los servicios, es una parte fundamental de la solución.

Con una caída prevista del 10 % del PIB¹, debemos actuar ya para evitar que la crisis sanitaria desencadene un tsunami social y económico del que será difícil salir indemne.

De hecho, nos encontramos ante una pandemia global que está agudizando profundamente las desigualdades y revirtiendo los avances realizados en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), abocando a más de 150 millones de personas a la pobreza, según el Banco Mundial. Al mismo tiempo, seguimos afrontando numerosos desafíos globales con impactos irreversibles para las personas. En las respuestas a estas crisis interconectadas, no podemos permitirnos abordar una dejando de lado las demás.



• 1. Centro McKinsey para la movilidad futura, 2020. El impacto de la Covid-19 en las futuras soluciones de movilidad.

LOS ENORMES BENEFICIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO PARA LA SOCIEDAD

En las fases de respuesta, reparación y recuperación de esta crisis, los ciudadanos y los responsables políticos reaccionarán de manera diferente en las distintas regiones. **Esta vez tenemos que ser capaces de volver a una situación mejor. Una forma esencial de lograrlo consistirá en reforzar el papel del transporte público, eje vertebrador de la movilidad urbana, como facilitador de otros objetivos económicos, sociales y medioambientales de la ciudad.**

Los beneficios económicos que reporta el transporte público son cinco veces superiores al dinero que se invierte en él². **El transporte público genera efectos positivos en la economía** al conectar a las personas con sus empleos, estudios y ocio, permitiendo la agrupación de actividades y el desarrollo comercial, mejorando la calidad de vida, apoyando el turismo, reduciendo la congestión del tráfico, estabilizando el valor de los inmuebles y ayudando a regenerar las ciudades o áreas desfavorecidas a través de conexiones de transporte. Diversos estudios indican un aumento significativo del valor de los desarrollos inmobiliarios cercanos a proyectos de transporte bien integrados con los usos del suelo, reflejado en los comercios cercanos, las áreas peatonales y los espacios abiertos.

Al apostar por el transporte público y la movilidad activa, estamos priorizando el crecimiento y empleo sostenible, protegiendo la naturaleza y a las personas, y cumpliendo con los objetivos de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

A nivel mundial, más de 13 millones de empleos locales están vinculados a los servicios de transporte público. Por cada empleo directo en el transporte público existen 2,5 empleos adicionales en la cadena de suministro y la economía local.

Un estudio reciente³ llevado a cabo por Naciones Unidas y la OIT revela que **estimular el uso del transporte público, duplicando la inversión, permitiría crear al menos 2,5 millones de empleos adicionales en el sector del transporte en todo el mundo.** Esta cifra se eleva hasta los 5 millones de puestos de trabajo si se tiene en cuenta la expansión del impacto a otros sectores de la economía.



NINGUNA PERSONA Y NINGÚN LUGAR DEBEN QUEDARSE ATRÁS

El transporte público conecta a las personas y **facilita la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos**, al tratarse de la opción más accesible y asequible para garantizar el acceso a los servicios públicos. **Desempeña un papel crucial en el desarrollo local, ofreciendo movilidad para todos y garantizando la cohesión social y territorial, sin dejar que ninguna persona y ningún lugar se queden atrás después de la crisis.**

MEJORAR LA SALUD Y REDUCIR LOS GASTOS SANITARIOS

Ocho millones de muertes prematuras tienen su origen en la **contaminación del aire**. Esto representa una tercera parte de las muertes causadas por las principales enfermedades no transmisibles (ictus, cáncer de pulmón, ataques al corazón y enfermedad pulmonar obstructiva crónica). Más del 90 % de la población mundial vive en zonas donde la contaminación del aire supera los niveles seguros. Por lo tanto, no debe producirse una «vuelta a la normalidad» en aquellos lugares donde el simple hecho de respirar resulta peligroso.



● 2. UITP, 2018. *El transporte público impulsa a Europa*. ● 3. ONU y OIT, 2020. *Empleos en transporte saludable. El cambio verde*.

Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, el transporte público es cuatro veces más eficiente por pax-km que el vehículo privado. Cada kilómetro recorrido en transporte público produce 95 gramos de emisiones de GEI y 19 gramos de NOx menos que el transporte motorizado privado.

Invertir en la prevención de la salud a través de la disminución de la contaminación atmosférica reduciría el coste del tratamiento de las enfermedades no transmisibles en el siglo XXI. Una parte importante de la solución sanitaria pasa por equipar a las ciudades y a sus habitantes con un transporte público integrado, lo que disminuye los riesgos derivados de las lesiones de tráfico, la obesidad, la mala calidad del aire y el ruido. Esto beneficiaría al conjunto de la sociedad y reduciría las desigualdades sociales frente a estos peligros⁴.

La disminución del tráfico durante el confinamiento en muchas ciudades demuestra que las concentraciones de dióxido de nitrógeno (NO₂) pueden reducirse rápidamente hasta una tercera parte. Aunque, durante la emergencia sanitaria, varias ciudades han decidido suspender las políticas existentes de restricción de uso y estacionamiento de vehículos, o retrasar otras nuevas con el fin de ayudar a los trabajadores sanitarios y los servicios esenciales, es fundamental que estos instrumentos eficaces para conseguir un aire más limpio se reactiven por completo lo antes posible.

El principal riesgo de contraer la Covid-19 es, sin duda, el contacto con una persona infectada. Sin embargo, diversos estudios indican que la contaminación del aire podría ser relevante por varios motivos. Por ejemplo, tasas de mortalidad más elevadas debido a que los pulmones y el corazón se encuentran debilitados por el aire contaminado, haciendo que las personas sean más vulnerables al virus. Esto genera preocupación por el aumento de los niveles de contaminación después del confinamiento.

UN COMPROMISO RENOVADO PARA ABORDAR LA CRISIS CLIMÁTICA

Si queremos limitar el aumento de la temperatura global a 1,5°C conforme al Acuerdo de París, debemos **reducir las emisiones globales** un 7,6 % cada año durante la próxima década. Como se describe en la Declaración de la UITP sobre Liderazgo Climático⁵, para lograrlo se requieren compromisos nacionales más ambiciosos y objetivos más estrictos con el fin de alcanzar la neutralidad en las emisiones de carbono en 2050.

Los agentes no gubernamentales, como el sector del transporte público, han demostrado una mayor determinación y compromiso para lograr un futuro con bajas emisiones y aprovechar las oportunidades derivadas de ello. La manera más rápida y rentable de descarbonizar la movilidad diaria de las personas y reducir la huella de sus desplazamientos es promover el transporte público y los viajes a pie o en bicicleta.

CUMPLIR LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD VIAL

Las lesiones por accidentes de tráfico son la 10ª causa mundial de fallecimientos, responsables de, aproximadamente, 1,2 millones de muertes al año. El 90 % de estas víctimas se producen en



países en desarrollo. Alrededor de 50 millones de personas resultan también heridas en las carreteras cada año en el mundo, lo que supone un gasto de hasta el 3 % del PIB mundial.

El número de muertes por accidentes de tráfico sigue aumentando de manera constante mientras que la tasa de mortalidad en relación con el volumen de población mundial se ha mantenido constante, lo que significa que estamos muy lejos de cumplir el objetivo establecido por el ODS 3.6 de reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo. El transporte público desempeña un papel fundamental: el acceso a un sistema de transporte urbano seguro y sostenible para todos es una solución para lograr este objetivo⁶.

Solo si contamos con espacios públicos seguros y protegidos para los usuarios vulnerables de la vía pública, incluidos los peatones y ciclistas, y con sistemas de transporte público podemos contribuir a una movilidad urbana sostenible y ayudar a las ciudades a prosperar.

La pandemia de COVID-19 ha demostrado que el transporte público urbano es esencial y un bien común que debemos preservar. El sector está fuertemente interrelacionado con muchos otros desafíos, a los que no se podrá hacer frente sin conceder una **prioridad clara al transporte público como pilar fundamental para la recuperación económica, social y medioambiental, tanto a corto como a largo plazo.**

● 4. UITP, 2018. *Integración del impacto de la movilidad y la salud en la toma de decisiones.* ● 5. UITP, 2019. *Declaración por la aceleración de la descarbonización.*

● 6. *Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.2 de las Naciones Unidas para 2030: «mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación y extensión del transporte público»*

EL PAPEL ESENCIAL DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE PARA LA VUELTA A UNA MEJOR NORMALIDAD

A lo largo de la historia, el paisaje urbano ha evolucionado en respuesta a los cambios sociales, económicos y medioambientales. En la actualidad, debido al aumento de población en zonas urbanas, las ciudades son responsables del 75 % del consumo de energía y del 70 % de las emisiones de dióxido de carbono en el mundo. La forma en que planificamos y construimos nuestras ciudades define nuestra calidad de vida. Esto afecta no solo a la calidad de nuestros espacios y a la movilidad, sino también al aire que respiramos, al agua que bebemos y a nuestro acceso a la alimentación, la educación, los servicios sanitarios y el empleo. Los planificadores urbanísticos y los responsables de la toma de decisiones deben asumir la forzosa necesidad de replantear cómo se organiza la movilidad. Las ciudades de todo el mundo han entendido que, con esta crisis, **ahora es el momento de avanzar en la movilidad urbana sostenible, y muchas de ellas ya han comenzado a remodelar y a revisar la distribución del espacio urbano, asignado en una medida desproporcionada a los automóviles privados durante las últimas décadas.** La complementariedad e integración de los modos de transporte activos, compartidos y colectivos es fundamental.

La revolución digital ha aportado cambios radicales a nuestras economías, incluida la movilidad de mercancías y pasajeros, y ha animado a nuevos actores a entrar en el mercado de la movilidad. Si bien los nuevos servicios afectan a la gestión de la movilidad de la ciudad e impactan en el paisaje urbano, como parte de una estrategia urbana más amplia también representan nuevas oportunidades para enriquecer las opciones de movilidad y facilitar un estilo de vida sin coches. La cooperación, las alianzas y el diálogo son esenciales para redefinir un sistema de transporte público que integre estos nuevos servicios complementarios en el transporte público masivo de manera eficiente y sostenible. En el marco de la movilidad como servicio (MaaS), ningún modo de



transporte compartido o colectivo, incluyendo taxis y servicios de ride-hailing, debe quedar fuera de este diálogo.

Esta crisis representa una oportunidad vital para mejorar, devolviendo la ciudad a las personas. Las decisiones que se tomen en las próximas semanas y meses definirán lo sanas, resilientes y habitables que serán nuestras ciudades en el futuro. Por esa razón, revisar y fortalecer los aspectos básicos es ahora más crucial que nunca. Los pilares fundamentales para el desarrollo e implantación exitosa de una estrategia metropolitana son:

1. **Visión común, replanteamiento de las ciudades para las personas;**
2. **Gobernanza eficaz y regulación ágil;**
3. **Financiación sólida y estable a largo plazo, incluidas medidas financieras urgentes;**
4. **Liderazgo político ambicioso.**

La movilidad urbana desempeña un papel fundamental para que las ciudades prosperen. Pero solo podemos hacerlo **intensificando la colaboración entre los diferentes agentes públicos y privados para apoyar el transporte público.** Los marcos institucionales de servicios públicos de transporte y las regulaciones del mercado difieren en función de las especificidades locales, pero el punto de partida para cualquier plan de desarrollo estratégico de una ciudad consiste en la elaboración de una visión común (tanto vertical como horizontalmente) en la que la movilidad urbana facilite el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la ciudad y favorezca mayores beneficios socioeconómicos. Combinar estrategias a largo plazo con medidas tácticas fortalece un proceso de toma de decisiones no sujeto a ciclos electorales. **Las iniciativas puestas en marcha a corto plazo, como reacción a la crisis, para favorecer los desplazamientos a pie y en bicicleta deben mantenerse y reforzarse asegurando una buena complementariedad con el transporte público.**

La salud no es solo un indicador de progreso, sino un elemento esencial para garantizar un desarrollo sostenible. Poner la salud y el bienestar en el centro del proceso de planificación permite avanzar en calidad de vida, construir comunidades resilientes y dinámicas y dar voz a los grupos vulnerables, reduciendo, al mismo tiempo, las desigualdades en zonas urbanas.

Algunos reguladores aprovecharán la crisis como un punto de inflexión para acelerar la transición hacia una movilidad sostenible, mientras que otros podrían relajar la normativa. Al definir el funcionamiento de nuestros ecosistemas urbanos, el marco regulatorio puede tener un impacto importante en el éxito o el fracaso de una estrategia de movilidad urbana. De hecho, un enfoque regulatorio flexible, adaptable en un entorno cada vez más complejo y competitivo, que apoye la innovación o que sea innovador en sí mismo, facilita que las ciudades alcancen todo su potencial ⁷.

La innovación, incluido el desarrollo de **nuevas soluciones tecnológicas**, desempeña un papel fundamental para construir un sistema de movilidad urbana aún más **resiliente**, con actores capaces de mostrar una mayor agilidad y ofrecer más flexibilidad en la prestación de los servicios.

Algunas de las tendencias que han surgido durante la crisis de la Covid-19 podrían ser solo temporales, pero otros cambios serán permanentes. El uso más generalizado de las tecnologías digitales, incluido el aumento de las interacciones virtuales (teletrabajo, etc.), afecta a la estructura de la demanda y a la configuración de las ciudades. Para garantizar el rol clave del transporte público y sus beneficios para la sociedad en este nuevo escenario, el sector debe adaptarse y adoptar la innovación y la digitalización como pilares para crear y ofrecer una mayor calidad de servicio, personalizada a las necesidades del cliente.



El transporte público es una inversión en la sociedad y un importante motor de generación de riqueza y bienestar.

Garantizar la estabilidad de la financiación a largo plazo, posibilitar la planificación de los gastos de capital (CAPEX) y los gastos de operación (OPEX) en el contexto de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) rigurosos, es fundamental para apoyar la estrategia de las ciudades. La legislación y la financiación deben adecuarse a estos requerimientos.



El modelo de gobernanza debe optimizarse para incluir mejor a los diversos beneficiarios de las infraestructuras y los servicios de transporte público, incluidas las empresas ⁸.

La crisis del coronavirus también está afectando a las finanzas del transporte público. Se necesitan medidas extraordinarias y urgentes, **condiciones claras y fondos específicos para que la recuperación vaya acompañada de un cambio modal**.

Este momento podría ser perfecto para implantar sistemas de financiación alternativos, como las tasas por congestión o el cobro de peajes, lo que llevaría a un ciclo virtuoso en el que los vehículos privados financiarían el transporte público.

De acuerdo con el contexto local, éstos también podrían adoptar la forma de subvenciones, impuestos específicos, exenciones fiscales, apoyo a la liquidez, bonos, moratorias sobre reembolsos de deuda, etc. Deberían beneficiar a todos los proveedores de transporte colectivo, incluido el sector informal, y adaptarse a sus necesidades y naturaleza. Es, sin duda, una oportunidad para revisar la estabilidad financiera del transporte público a largo plazo.

Los contratos basados en la liquidación por viajero han demostrado su volatilidad, por lo que sería conveniente explorar enfoques más colaborativos consistentes en un pago por producción ligado a indicadores de calidad. Allí donde no existan, este contexto representa una oportunidad adicional para establecer autoridades de transporte, mejorando la organización y estabilidad de los servicios a largo plazo.

Por último, pero no por ello menos importante, resulta decisivo que las organizaciones de transporte público interactúen de forma productiva con los responsables de la toma de decisiones locales, regionales y nacionales. Ha llegado el momento de liderazgos políticos valientes y comprometidos, que trabajen en estrecha colaboración con el sector, para impulsar soluciones de movilidad urbana más sostenibles para todos ⁹. El mundo podrá reconocer fácilmente a los políticos con ideas y estrategias claras que generen confianza en el transporte público.

• 7. Consulte el índice de innovación en la Movilidad Urbana de la UITP, <http://umi-index.org>
 • 9. Consulte la iniciativa *Mobility Champions Community* de UITP y UCLG.

• 8. UITP, 2019. Transporte público y actividad económica: empoderando a nuestras ciudades.

RECOMENDACIONES

Las ciudades y los países deben invertir en resiliencia y en una recuperación que favorezca una transformación socioeconómica sistémica, donde el transporte público y la movilidad activa desempeñen un papel clave. Debemos renunciar al «siempre se ha hecho así» y trabajar juntos para lograr un mayor impacto positivo para las personas.

Para ello:

- Fortalecer el transporte público debe ser una prioridad para los responsables de la toma de decisiones en todos los países. Los gobiernos, que actualmente están valorando cómo asignar algunos de los mayores fondos públicos de la historia, **deben incluir al sector en las medidas de recuperación financiera y mantener, e incluso intensificar, las inversiones previstas en infraestructuras y servicios de transporte público**, debido a sus numerosos efectos positivos.
- El sector público debe intervenir para garantizar un cierto nivel de estabilidad a través de **fondos destinados a la movilidad**, actuando como impulsor. Deben considerarse sistemas de financiación alternativos, como tasas de congestión o el cobro de peajes. Unas normas claras y un enfoque coherente a nivel regional/global por parte de las autoridades competentes son esenciales, proporcionando al mismo tiempo **marcos regulatorios ágiles e incentivos financieros** para diseñar y ofrecer sistemas de transporte urbano con los niveles de capacidad y calidad deseada por los ciudadanos.
- La crisis actual está creando el escenario idóneo para hacer lo que tantas ciudades querían pero no habían tenido la oportunidad. Mediante un desarrollo orientado al transporte, se puede reducir la necesidad de utilizar vehículos motorizados y la duración de los desplazamientos. Las zonas residenciales, de trabajo y de ocio deben estar más estrechamente conectadas e interrelacionadas. Las ciudades deben priorizar las calles accesibles y seguras, donde el aire sea respirable, a través de la planificación urbana, **poniendo a las personas en el centro**, implantando una coordinación participativa y una planificación integrada del transporte y los usos del suelo a largo plazo. Ahora tenemos una oportunidad de oro para que las autoridades integren y fortalezcan estas políticas.

➤ **El transporte público debe ser la columna vertebral de la movilidad urbana** en todas las estrategias de recuperación de la crisis. Debe evolucionarse desde el transporte motorizado individual hacia modos más sostenibles en el marco de un sistema integrado (administrativa, modal y tarifariamente) de transporte público, que combine los servicios de movilidad, ofrezca desplazamientos de puerta a puerta y elimine la necesidad del vehículo privado. Los bajos niveles de tráfico en las ciudades de todo el mundo constituyen una oportunidad fantástica para realizar inversiones tácticas muy eficientes en términos de coste-beneficio, como ensanchar las aceras y crear carriles bus dedicados, con el fin de garantizar una mejor fiabilidad de los servicios de autobús, reducir los tiempos de recorrido, etc.

➤ **La gestión de la demanda resulta clave para descongestionar la hora punta en el transporte público.** El sector público y privado deben colaborar para supervisar y reajustar las estrategias que, como resultado de esta crisis, a corto y, en especial, a largo plazo, pueden afectar a la dinámica de las ciudades y su movilidad.

Apoyadas en una mayor flexibilidad y soluciones tecnológicas, una respuesta eficiente para optimizar y adaptar las redes y los servicios puede influir positivamente en la forma de desplazarse. Entre otras medidas, esto exige la flexibilización de los horarios laborales y escolares para evitar los efectos de las horas punta. Los nuevos hábitos como el teletrabajo, cuando sea posible, deben mantenerse para aplanar la curva.

➤ Basadas en datos sólidos, las medidas de **comunicación positiva** son fundamentales para **restablecer la confianza de las personas en el sector del transporte público**. Las herramientas ya están disponibles, en una combinación de decisiones políticas, medidas activas y seguridad para los clientes. Las autoridades y los operadores de transporte público deben reforzar su interacción con los medios de comunicación para explicar los pilares fundamentales del sector (orientación al cliente, medidas de limpieza e higiene y eficiencia) y acelerar las palancas impulsoras de mejora (innovación, transformación digital y alianzas estratégicas, MaaS, etc.).

Este es un Policy Brief de la UITP, la Asociación Internacional de Transporte Público. La UITP cuenta con más de 1.800 socios en 100 países de todo el mundo y representa los intereses de los actores clave en este sector. Entre sus miembros se incluyen autoridades de transporte, operadores públicos y privados de todos los modos de transporte público urbano de viajeros, y la industria. La UITP trabaja sobre los aspectos económicos, técnicos, organizativos y de gestión del transporte de viajeros, así como el desarrollo de políticas de movilidad y transporte público en todo el mundo.

La traducción al español de este Policy Brief es gentileza del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, sede del Centro de Innovación y Formación de la UITP en Madrid, España.