Nº 6 / Mayo 2020

Serie EKLA: Cambio Climático en tiempos de Coronavirus

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

¿Qué papel juega el transporte público para evitar la propagación de COVID-19?

Heloísa Schneider
Consultora e investigadora internacional

www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/

Luego que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declarara al COVID-19 como una pandemia mundial, para contener la propagación del virus, muchos países decretaron medidas que limitaban o prohibían el desplazamiento de las personas y que evitaban aglomeraciones, y han sintonizado las relacionadas con el transporte público con el desarrollo global y local de la enfermedad. Dichas acciones han ido adecuándose según su comportamiento y necesidades, predominando la idea de que, como servicio esencial, el transporte público debe seguir operando, aun cuando la movilidad de las personas haya sido restringida y/o prohibida. En muy pocos casos estos servicios fueron temporalmente suspendidos.

En los países en los cuales el servicio no fue incluido entre las acciones de combate a la enfermedad, en algunos casos, fueron las propias empresas, incluyendo a las concesionarias, quienes definieron protocolos para la protección de los pasajeros y de sus trabajadores. Esto, bajo el supuesto de que aún ante la posibilidad de seguir operando, se reduciría la demanda de viajes y transporte debido a las preocupaciones individuales relacionadas con la enfermedad.

Cuando se analiza la motivación de los gobiernos tras las decisiones de restringir o prohibir la movilización de personas, pero mantener operativo el transporte público, lo que se evidencia es que las medidas tomadas se centran en limitar, a través de la inamovilidad de las personas, la movilidad del virus, y, en menor escala, en controlar su diseminación debida a las aglomeraciones que caracterizan el transporte público, especialmente en las grandes ciudades. Es decir, la preocupación se relacionaría más con evitar que la enfermedad se mueva y expanda a través del contacto entre individuos, y no a la transmisión masiva que pudiese darse debido a las aglomeraciones en los espacios comunes. Esta sería más bien una consecuencia o externalidad positiva producto de las restricciones a la movilidad: el menor flujo de viajeros gatilla la reducción de la frecuencia y disponibilidad del servicio, lo que redunda en la disminución de su uso, reduce las aglomeraciones, y de esta forma, se minimizan los riesgos de contagio masivos.

Probablemente la percepción de un mayor riesgo asociada a la propagación “individual”, se deba a que, hasta ahora, la ciencia no ha podido demostrar de forma conclusiva el impacto que las aglomeraciones pueden causar en la propagación de enfermedades respiratorias virales, así como tampoco, hasta ahora, ha podido demostrar la correlación entre el uso del transporte público y la propagación de enfermedades infecciosas, algo que siempre se ha asumido y aceptado.

En China, epicentro de la pandemia, aunque muchas ciudades suspendieron el transporte público para contener el virus, fue el toque de queda lo que disminuyó

la demanda de viajes, que alcanzó proporciones de entre 80 y 90% (Ibold y otros, 2020).

En Europa, la posición de los países con relación al transporte público fue diversa y fue variando en función de la evolución de la enfermedad. En Alemania, por ejemplo, en un primer momento, las medidas tomadas solo consideraron puntos de chequeo en las fronteras para pasajeros cuya finalidad del viaje no fuese el transportar carga[1]. Eso se aplicaba también para la movilización en el territorio alemán. En la fase actual de gradual apertura del comercio y otras actividades, el uso de mascarillas en el transporte público pasó a ser mandatorio. La mayoría de los estados federales está implementando esta regla y algunos consideraron multar quienes infrinjan esta medida mientras usan el transporte público, trenes de larga distancia o dentro de tiendas[2].

En Latinoamérica, así como en Europa, la posición de los países respecto a este sector también fue diversa. En Argentina, aunque el gobierno decretó cuarentena total y prohibición de circular, el transporte público de pasajeros fue excluido del cumplimento de dicha prohibición, puesto que fue considerado como actividad y servicio esencial. La respuesta ciudadana a la cuarentena llevó a que, entre los días 10 y 29 de marzo, con relación a días normales, la cantidad de usuarios que se movió hacia alguna estación de metro, trenes o autobuses se redujo 80% (COVID-19 Community Mobility Reports de Google[3]).

Un comunicado publicado por la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la ciudad de Buenos Aires[4], estableció recomendaciones para evitar el contagio del coronavirus en los transportes públicos y privados, e informó las acciones tomadas para la protección y la prevención en el ámbito de la Capital Federal, incluyendo el metro, autopistas, taxis y vehículos de transporte de pasajeros. Como medidas de prevención, el metro contempla dispensadores con alcohol en gel en las estaciones para los usuarios y refuerzos de los operativos de limpieza en la red y la exigencia de utilización de mascarillas para los usuarios.

1 Véase https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3849&category=All

2 Masks Become Compulsory In Germany As Lockdown Restrictions Slowly Ease. Por Rob Schmitz. April 27, 20201:44 PM ET. En https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/04/27/845535990/masks-become-compulsory-in-germany-as-lockdown-restrictions-slowly-ease

3 Véase https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-03-29_AR_Mobility_Report_en.pdf

4 Cómo evitar el contagio del coronavirus en el transporte público. El gobierno de la ciudad realizó una serie de recomendaciones para usar los medios de transporte sin riesgos. Qué medidas tomó para mejorar la higiene general. Publicado el viernes, 13 de marzo de 2020, en https://www.perfil.com/noticias/politica/coronavirus-como-evitar-contagio-transporte-publico.phtml

En Chile, en su capital Santiago, el toque de queda establecido el 22 de marzo redujo el horario de circulación del transporte público, pero no restringió su frecuencia. Esta, aunque disminuyó un 18%, se debió a la baja de la cantidad de pasajeros, explicada por el llamado del gobierno a quedarse en casa, que incluyó la paralización de clases y la reglamentación del teletrabajo, y a la cuarentena total decretada en algunas comunas, que contempló el cierre de sus fronteras. Además, la reducción de la frecuencia del transporte público en la ciudad de Santiago se debió a que un 15% de los choferes fue categorizado como grupo de riesgo. El metro redujo la cantidad de pasajeros en cerca de un 50%[5]. Así, entre el 8 y el 29 de marzo la movilización hacia estaciones de diferentes medios de transportes público se redujo 64%, según los datos del COVID-19 Community Mobility Reports de Google[6].

A nivel nacional, desde el 8 de abril, una resolución[7] del Ministerio de Salud dispone, por tiempo indefinido el uso obligatorio de mascarillas a todas las personas que utilicen el transporte público o el transporte privado sujeto a pago, como una nueva medida de contención para evitar la propagación del coronavirus. La medida abarca al Metro de Santiago, trenes, buses y minibuses, transportes colectivos, transporte privado remunerado de pasajeros, transporte aéreo y marítimo. De acuerdo con la ministra de Transportes[8], "el espíritu de la medida es proteger en las situaciones donde es más difícil cumplir con el distanciamiento social" por la naturaleza de la interacción. La visión sigue siendo del contagio individual y, aunque sin mayores antecedentes, sólo una mención del Intendente de la Región Metropolitana abordó la relación entre aglomeraciones y la facilitación del contagio, como un eventual motivo para la dictación de la resolución. Para el Colegio Médico, "si uno interactúa de forma rápida y se cruza dentro del espacio no es tan problemático como estar confinado en un viaje que puede durar una hora, y que cruza todo Santiago, sentado con una persona a menos de un metro". La afirmación no fue acompañada de evidencias. El tema del tiempo, en todo caso no es menor, dado que el ciudadano promedio que vive en las grandes ciudades de Latinoamérica, en efecto, pasa más de una hora diaria en el transporte público, principalmente en el desplazamiento hogar-centro laboral, tiempo que se incrementa en los horarios con mayor tráfico y debido a la congestión vehicular.

5 Fernando Saka, director de Transporte Público Metropolitano, em entrevista para el diario La Tercera: Covid-19 paraliza Santiago y gobierno prepara escenario de 100 mil contagios, publicada el 17 de marzo de 2020, en https://www.latercera.com/nacional/noticia/covid-19-paraliza-santiago-y-gobierno-prepara-escenario-de-100-mil-contagios/LHTN6H5ZNRA55DTEGDLULLX6BY/

6 Véase https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-03-29_CL_Mobility_Report_en.pdf

7 Resolución exenta Nº 244 dispone uso obligatorio de mascarillas en el transporte público y otras medidas sanitarias. Publicada el 7 de abril de 2020 en el Diario Oficial .

8 Ver nota publicada el 9 de abril de 2020, en https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/04/09/982533/contagio-transporte-publico-coronavirus.html

En Brasil, el 4 de febrero, el gobierno federal declaró Estado de emergencia en salud pública a causa de la pandemia de coronavirus, y, aunque no han sido adoptadas medidas que restringen la circulación de personas a nivel nacional, el Ministerio de Salud ha recomendado a los brasileños que "se queden en casa". El 21 de marzo, se aprobaron una medida y un decreto provisionales para regular los servicios esenciales que no deben interrumpirse durante el Estado de emergencia, y entre estos, se incluyeron el transporte intermunicipal, interestatal e internacional de pasajeros y el transporte de pasajeros en taxi o en aplicación, así como el transporte y la entrega de carga en general.

Así, las medidas relacionadas con este sector han sido tomadas por los gobernadores y los alcaldes, y por las propias empresas, que están buscando fórmulas no sólo para mantener las respectivas flotas en funcionamiento, de manera que se asegure la protección de los pasajeros y los trabajadores, sino también para que las pérdidas de ingresos sean lo más bajas posibles. Las principales acciones son el reforzamiento de las actividades de aseo y la disponibilización de insumos para la desinfección de pasajeros y para la higiene de los motoristas y de los vehículos, el aumento de la frecuencia de limpieza del sistema de aire acondicionado y la reducción de la flota circulante. En menor medida, se consideró la disminución de la demanda, con la intención de reducir el impacto en los ingresos por tarifas.

En el Estado de São Paulo, el Decreto 64.881[9] que estableció la cuarentena, como una "forma de evitar la posible contaminación o propagación del coronavírus", limitó las actividades y el movimiento de personas, pero no contempló restricciones al transporte público. En la ciudad de São Paulo, que tampoco limitó la operación del servicio, la Secretaria Municipal de Transporte determinó acciones relacionadas con el suministro de insumos para la desinfección de pasajeros y de higiene para los motoristas y los vehículos, y del sistema de aire acondicionado.

Aunque ambos gobiernos (estadual y municipal), no incluyeron restricciones al transporte público, la demanda disminuyó significativamente. El metro registró una caída del 45%, los autobuses, una disminución de alrededor del 40% y los trenes de al menos el 35%. En la región metropolitana ABC Paulista, que concentra unos 2,8 millones de habitantes, los alcaldes decidieron paralizar todos los autobuses municipales a partir del 29 de marzo, a pesar del llamado contrario del gobierno estadual. (Ibold y otros, 2020).

9 Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020. En https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/decreto-quarentena.pdf

Se cree que las medidas tomadas en materia de transporte público que, a nivel global, alcanzaron a 2.600 millones de personas, deben haber impactado al sector de manera importante de forma inmediata, pero también en el mediano plazo. Desde una perspectiva económica, de acuerdo con Ibold y otros (2020[10]), aunque todavía no es posible evaluar definitivamente las repercusiones del brote del virus en el sector del transporte público, es muy probable que estas sean graves. Al estar este sector directamente relacionado con el desarrollo económico y depender de las tarifas y los subsidios para operar, ahora más que nunca, el desafío está en equilibrar las pérdidas de ingresos, la reducción de los costos operacionales debidos al menor consumo de combustibles y mantenciones, y los costos adicionales debidos al aumento de la frecuencia de limpieza de los vehículos e instalaciones y por el uso de insumos específicos, lo que puede suponer una carga financiera adicional. Esta presión económica puede afectar no sólo la sobrevivencia del sector, sino que, además, puede impactar, de manera importante, la modernización y migración de los sistemas de transporte público hacia modelos más sustentables. Esto, sobre todo en países emergentes, como los latinoamericanos, donde todavía predominan los buses urbanos que circulan libres y que utilizan combustibles fósiles y perdura el sistema de un bus un dueño, y una flota que, por lo general, es muy antigua y que, así como la infraestructura respectiva, necesita urgentemente ser modernizada (Schneider, 2019[11]).

Retrasar la implementación de modelos de transporte más limpios no sólo impacta el aporte del sector en los procesos de descontaminación locales y los esfuerzos mundiales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero comprometidos en el marco del Acuerdo de París. La exposición a contaminantes del aire aumenta la incidencia o empeora enfermedades pulmonares y cardíacas crónicas y, a largo plazo reduce la capacidad para combatir las infecciones pulmonares. Puede aumentar la tasa de morbilidad y de mortalidad y el número de ingresos hospitalarios de pacientes con síntomas respiratorios y cardiovasculares.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, un tercio de las muertes por accidentes cerebrovasculares, cáncer de pulmón y cardiopatías se debe a la contaminación del aire. En muchos países, el sector de energía, y en particular el de transporte es el mayor responsable por las emisiones de contaminantes a la atmosfera. Eso, sobre todo en las grandes ciudades. Por lo tanto, urge un cambio

10 El brote de COVID-19 y las implicancias para la movilidad sostenible: algunas observaciones. Por Sebastian Ibold/GIZ China, Nikola Medimorec/SLOCAT y Armin Wagner/GIZ. Contribuciones de Linus Platzer/GIZ y Victor Valente/GIZ Publicado en 31 de marzo de 2020. En https://www.transformative-mobility.org/news/el-brote-de-covid-19-y-las-implicaciones-para-el-transporte-p%C3%BAblico-algunas-observaciones

11 Schneider, Heloísa, 2019. Posibilidades para la adopción de movilidad limpia en el sector de transporte de pasajeros en algunos países de América Latina. Disponible en https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/movilidad-sostenible-en-america-latina

de paradigma y migrar hacia modelos menos carbonizados y más limpios. La actual pandemia, aunque impactará de forma directa la salud de la población y la economía de los países, también puede ser tomada como una oportunidad para revisar profunda y detenidamente sus procesos de desarrollo y para que avancen hacia la adopción de modelos más holísticos en los cuales el medioambiente deje de ser un apéndice. Reducir daños ambientales ayuda a salvar vidas y a la economía.

En el caso del transporte, aunque las estrategias para la adopción de modelos más limpios tienen diferentes requerimientos, plazos y costos, estas también promueven soluciones inmediatas y eficaces que pueden aportar de manera significativa a paliar escenarios adversos. Pero si, además, estas se conciben bajo una mirada holística, los impactos de epidemias como la que ahora está afectando el mundo serían más fáciles y menos costosos de abordar.

Es probable que uno de los mayores aportes de la epidemia al mundo fue el cambio en la forma de trabajar y consumir. El uso intensivo de tecnologías de información y comunicación redujo y transformó la necesidad de locomoción. Esta, que por ahora es considerada una situación transitoria, puede ser una oportunidad para redefinir los modelos de transporte y mejorar su oferta, y, avanzar hacia la incorporación efectiva de las principales medidas que por lo general conforman las estrategias para migrar hacia modelos de bajo carbono: evitar, dislocar y mejorar.

Evitar busca reducir la necesidad y el tiempo de los viajes, evitando la necesidad de locomoción o reduciéndola al máximo. Esto, por ahora, se está logrando con la masificación del comercio electrónico y la implementación del teletrabajo. Cuando esta nueva forma de trabajar deje de ser transitoria, esté plenamente reglamentada y sea de uso corriente, es dable suponer que reducirá la necesidad de locomoción de manera permanente. Esta medida puede, además, incentivar el dislocamiento o cambio modal, e inducir la migración hacia las caminatas o el uso de bicicletas o patinetas. Puede aportar a la economía local, puesto que el cambio hacia modelos que dependen de fuerza individual reduce el radio de movimiento. Puede, asimismo, aportar al medio ambiente, debido a la menor cantidad de emisiones. Pero, además, la incorporación masiva del teletrabajo puede incentivar la mejora de los medios de transporte, incluyendo los individuales, y acelerar la adopción de vehículos más limpios y eficientes. Se supone que las menores exigencias de locomoción podrían redundar en una mayor exigencia de parte de los usuarios del transporte público. Este deja de ser una *commoditie, para transformarse en un elemento de movilización que, además de satisfacer las necesidades, debe poder responder a otras variables, como las ambientales, por ejemplo, y, que, de no ser así, puede ser fácilmente desplazado por otros medios que sí son capaces de hacerlo.*

Programa Regional
Seguridad Energética y Cambio Climático
en América Latina (EKLA)

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA)
Directora: Nicole Stopfer
Coordinación editorial: Maria Fernanda Pineda / Giovanni Burga / Anuska Soares
Dirección fiscal: Av. Larco 109, Piso 2, Miraflores, Lima 18 - Perú
Dirección: Calle Cantuarias 160 Of. 202, Miraflores, Lima 18 - Perú
Tel: +51 (1) 320 2870
energie-klima-la@kas.de
www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/

Fotografía de portada:
Metro Sao Paulo

Derechos de autor:
Dominio público-CC0 1.0 Universal. Autor: 12019. Fuente: Pixabay.com

"Esta publicación está bajo los términos de la licencia *Creative Commons Attribution-Share Conditions 4.0 international*. CC BY-SA 4.0 (disponible en: https://creativecommons.org/wlicenses/by-sa/4.0/legalcode.de)

Aviso:
Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no coinciden necesariamente con los puntos de vista de la Fundación Konrad Adenauer.

www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/