

# COBRO POR CONGESTIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

## WORKING PAPER

**Abril 2024**





## Working Paper

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

Investigador: Juan Pippia

Edición: Candelaria Espinoza

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

## INTRODUCCIÓN

Se estima que todos los días hábiles ingresan entre 2 y 3 millones de personas [1] a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), todos ellos provenientes de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y que en su mayoría se dirigen hacia el macrocentro o Central Business District (CBD) de dicha ciudad. Allí se concentra una desproporcionada cantidad de empleos, empresas y universidades. También se encuentran un importante número de centros de salud, de educación básica, actividades culturales y recreativas y otros establecimientos. **Muchos de los que ingresan a la ciudad** o inclusive proviniendo de la misma ciudad, **lo hacen a través de sus propios autos; lo que genera una serie de externalidades negativas.** Entre ellas se destacan: **la contaminación del aire, la generación de ruidos molestos (contaminación sonora) y el congestionamiento vehicular.**

En el presente Working Paper se recomienda que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) instrumente una política de **Cobro por Congestión**: esto es cobrarle una tasa a aquellos que ingresan al macro-centro con sus propios vehículos, ya sea que provengan de CABA o PBA. **Al imponer una tasa por el uso de las calles para moverse en auto, se altera el costo de realizar dicha acción.** Al mismo tiempo, se emite una señal que incentivará la toma de una decisión más pensada. **El cobro obligará a quienes viajan en auto a interiorizar los costos sociales que su traslado genera.** Al mismo tiempo, el GCBA podrá recaudar fondos que podría volcar al transporte público.

**El Cobro por Congestión no es una política nueva, ni tampoco extrema.** El primer caso se produjo en Singapur, en 1975 y el más reciente es la ciudad de Nueva York, en 2023. Actualmente se aplica en Londres, Milán, Estocolmo y Gotemburgo en Suecia. Y en ciudades como San Diego, San Francisco y Miami se aplica una suerte de Cobro por Congestión al ingreso de ciertas autopistas en horarios pico. También se está estudiando su aplicación en Yakarta, Hong Kong y distintas ciudades europeas. Dado su eficacia para reducir la contaminación y la congestión vehicular y, al mismo tiempo, incrementar los fondos para el transporte público, existe un creciente consenso entre los expertos y las autoridades para expandir esta política (Reid, 2019 y Topham, 2023). A continuación se presentan los 3 casos más estudiados: Londres, Singapur y Estocolmo.

---

[1] Las autoridades políticas de CABA regularmente afirman que 3 millones de personas ingresan. En cambio, algunas investigaciones indican que en realidad serían 2 millones (Fulponi, 2023).

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

## EXPERIENCIA INTERNACIONAL

### Londres

En 2003, el Gobierno Metropolitano de Londres (Greater London Authority) estableció la **Zona de Cobro por Congestión del Centro de Londres** (Central London Congestion Charging Zone) que abarca una superficie de **20,7 kilómetros cuadrados**; un área algo mayor que Comuna 1 en CABA (17,8Km cuadrados). Su tarifa costaba USD 6,30 pero gradualmente se fue elevando y actualmente se encuentra en **USD 19**. La tarifa tiene un único precio. Los días de semana se aplica en el horario de 7 a 18hs, mientras que en los fines de semana o feriados se aplica de 12 a 18hs. Una vez que un vehículo pagó el cargo, puede entrar y salir libremente ese día y no tiene que volver a pagar. Existen varias exenciones, entre ellas personas que viven en la zona –que obtienen un 90% de descuento–, discapacitados o los vehículos que transporten discapacitados no pagan, tampoco lo hacen los vehículos con más de nueve ocupantes, taxis, entre otras excepciones (Nessen, 2023, OCDE, 2022 y web oficial de Transport For London, 2023).

La aplicación de la tarifa la realiza una **red integral de cámaras que registra las patentes**, identifica al propietario; quien deberá hacer el pago en los primeros 3 días de recibir la notificación. O de lo contrario, se produce una multa que asciende a casi USD 197.

**Adicionalmente**, el gobierno metropolitano introdujo otras **2 tarifas** para reducir las emisiones de carbono y otros contaminantes también en el centro de Londres.

- En 2008, creó la **Zona de Bajas Emisiones** (por sus siglas en inglés, LEZ) para vehículos pesados. Se establece que vehículos como camiones, transporte de mercaderías, etc. que no cumplan con ciertos estándares de emisiones, deberán pagar un cargo de £100 o £300 por día, respectivamente. Siendo la tarifa más alta para aquellos cuyos motores emiten mayores gases. Es decir tecnologías y vehículos más viejos, pagan más.
- Y en 2019, se instituyó la **Zona Ultra Emisiones Bajas las 24 horas** (ULEZ); la cual se aplica a vehículos de pasajeros, motos, furgonetas, vehículos especiales y minibuses e incluye a los residentes (a diferencia de la 1° tasa que les ofrecía un 90% de descuento). **Los vehículos que circulan dentro de ULEZ deben cumplir las normas de emisiones más exigentes** [2] o pagar una tarifa diaria de £12,5 o £100 para autobuses y vehículos pesados. En octubre de 2021, la ULEZ se ha amplió, abarcando a toda el área del Gobierno Metropolitano de Londres; siendo así la mayor área de bajas emisiones del mundo (OCDE, 2022 y Nessen, 2023).

---

[2] Euro 4 para combustible, Euro 6 para diésel y Euro 3 para motos.

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

El Gobierno Metropolitano estimó que aun aplicando el cobro por congestión y las zonas de bajas emisiones, la contaminación y los congestionamientos podrían persistir. Esto se explicaría dado que no teniendo otras opciones, los automovilistas continuarían trasladándose con sus vehículos. Previendo este escenario, las autoridades políticas adquirieron 500 buses eléctricos, 300 buses de combustión interna y aumentó los carriles de bici-sendas y las áreas peatonales (OCDE, 2022 y web oficial de Transport For London, 2023).

A 20 años de la introducción del cobro por congestión, Transport For London [3]presentó los siguientes resultados:

- **Se limitó el tráfico que ingresa al centro de Londres en un 18%** durante el horario pico.
- **Se redujo la congestión en un 30%.**
- Aumentó los viajes en buses en un 33%.
- Permitió que el 10% de los viajes se realicen a pie, en bicicleta o en transporte público.
- Se estima que de no haberse implementado la política de cobro por congestión, en 2019 se habrían producido 3 millones de viajes adicionales en automóvil.
- Aun con el cobro por congestión, en 2019 se perdieron casi £5 mil millones debido al congestionamiento. Lógicamente, la cifra hubiese sido mucho mayor de no tener dicho cobro.
- El cobro por congestión también jugó un papel clave a la hora de fomentar la adopción temprana de vehículos menos contaminantes o autos eléctricos (web oficial de Transport For London, 2023).

---

[3] Transport For London es un brazo del gobierno metropolitano con responsabilidad sobre la mayor parte del transporte público; incluyendo subtes, trenes, buses, bici-sendas, servicios fluviales, etc.

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

## Singapur

La Ciudad Estado de Singapur fue pionera en el cobro por congestión, ya que inició esta política en 1975. En aquel entonces se la llamó *Area Licensing Scheme* (ALS) y se basaba en stickers o papeletas que se pegaban en los parabrisas de los autos, su control era visual por parte de la policía o agentes de tránsito y -en su inicio- se aplicaba únicamente durante el horario pico de la mañana. No obstante, a lo largo de sus 23 años experimentó múltiples reformas; entre ellas el aumento del área céntrica y de los horarios que pasaron a ser afectados por el cobro. En la década de 1990, las autoridades comenzaron a evaluar un nuevo sistema, basado en tecnologías de control electrónico. De esta forma, en 1998 se estableció el *Electronic Road Pricing* (ERP). El ERP es -prácticamente- el sistema de telepase que rige en Argentina, compuesto por una tarjeta en el vehículo, detectores ubicados en puntos de entrada y un centro de control y comando (Chin, 2005 y Provonsha, 2018).

Pero a diferencia de Argentina, en Singapur existe una amplia variedad de tarifas y se asemejan a lo que conocemos como la **tarifa dinámica** de las apps de transporte (Uber, Cabify, etc.). Las tarifas -generalmente- se fijan por períodos de media hora y se ajustan al tránsito; es decir, suben si hay más tránsito y viceversa. Por otra parte, el tipo de vehículo también incide en el precio, siendo que los vehículos más grandes los que pagan más. También se considera la hora en la que se ingresa a la zona céntrica y también se cobra por el ingreso a las autopistas. En promedio las tarifas van desde 0 durante las noches, feriados y los fines de semana, hasta **un máximo de USD 9** los días de la semana y en horario pico. No hay exenciones, salvo para los vehículos de servicio público e incluso los buses deben pagar la tarifa. Y por último, las tarifas se revisan cada trimestre y se ajustan durante las vacaciones escolares (web oficial de Land Transport Authority, consultado 16/10/23).

Es importante agregar que en Singapur para poseer un vehículo, los individuos deben pagar un **Certificado de Titularidad**. En promedio dicho **certificado equivale al precio del auto que se va a adquirir**, tiene una validez de 10 años y hay diferentes categorías (para autos, camionetas, utilitarios, camiones, etc.). De facto, el Certificado de Titularidad es también una política de cobro por congestión (Nessen, 2023).

También es importante considerar que en Singapur es **obligatorio instalar la tarjeta** en los vehículos. Esto se debe a la particularidad de ser una Ciudad Estado, de tan solo 728 Km cuadrados, equivalente a Córdoba Capital.

Entre los principales resultados, se destacan:

- Bajo la política del **ERP**, el volumen de **tráfico hacia el centro se redujo en aprox. un 10% al 15%** durante el horario pico. Si bien se trata de una cifra inferior a la que se aprecia

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

en Londres, debe considerarse que con anterioridad regía el ALS. Y durante la vigencia de la **ALS (1975-1998), el volumen de autos que ingresaban al centro, en horario pico, se redujo un 24%**. Esto se debió -muy probablemente- a la tarifa relativamente cara que debían pagar los conductores (USD 1,3). También debe recordarse que durante el período del ALS se experimentaron diversas reformas y ampliaciones (Theseira, 2020).

- Dado que las autoridades de Singapur no han entregado información suficiente, los expertos han optado por evaluar al ERP a partir de las velocidades de los vehículos que circulan por autopistas y el centro de la ciudad. La premisa es simple: en la medida que la velocidad promedio, se acerca a límite de velocidad, puede afirmarse que los autos transitan sin embotellarse. Por consiguiente, **el promedio de la velocidad en horas pico, en las autopistas de Singapur, osciló entre 61 y 64 km/h y fue de 26 kp/h a 28 kp/h, en la zona céntrica. Ambos por debajo de los máximos de 65km/h y 30Km/h, respectivamente** (Theseira, 2020).
- En cuanto al impacto medioambiental, **según el Foro Económico Mundial, se redujeron en un 15% las emisiones de gases de efecto invernadero** en Singapur (WEF, 2021). Otros estudios explican que dicha reducción se explica por una caída muy grande en el número de viajes en auto. En cuanto al humo y la neblina, las mediciones mostraron descensos pero no se pueden atribuir inequívocamente al ALS/ERP. Encuestas posteriores también revelaron reducciones generales en la zona céntrica como resultado de patrones de viajes en auto reducidos y más dispersos (U.S. Department of Transport, 2021).
- Los costos de capital del sistema ERP se han estimado en USD 110 millones, en el momento de su implementación en 1998. A principios de la década de 2000, generaba ingresos anuales de más de USD 100 millones (al tipo de cambio de 2005). Es decir, **la inversión se recuperó rápidamente** (Theseira, 2020).
- Llamativamente la contribución financiera del ERP es minúscula en comparación con otros impuestos y cargos relacionados con los vehículos. En 2018, **el monto combinado de impuestos relacionados con los vehículos, equivalió aprox. a la mitad de toda la recaudación del impuesto sobre la renta personal de ese año y constituyó el 8,5% de los ingresos operativos del gobierno**. De hecho, los impuestos a los vehículos ascienden al 1,56% del PBI y superan los gastos operativos del Ministerio de Transporte (excluyendo la inversión en infraestructura). Estas cifras no incluyen los impuestos especiales sobre los productos petrolíferos, ni los impuestos especiales sobre la importación de vehículos (Theseira, 2020).

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

## Estocolmo

Estocolmo se constituye de 14 islas sobre el lago Mälaren y otros cursos de agua y la zona céntrica se encuentra aislada. La ciudad en su conjunto depende de unos 57 puentes y, por lo tanto, los congestionamientos fácilmente generaban cuellos de botella y atascos significativos. Pero además del tránsito, las autoridades remarcaron que una política de cobro por congestión también impactaría positivamente en la calidad del aire. De esta forma, en 2006 la capital y principal ciudad de Suecia, inició una **prueba piloto por 6 meses**. Entonces la opinión pública y los medios de comunicación se encontraban mayoritariamente en contra. Cumplidos dichos 6 meses, **se realizó un plebiscito y el 60% de los ciudadanos de Estocolmo votó a favor de hacer permanente dicha política** (Nessen, 2023, Poroshova, 2018 y WEF, 2021).

En el caso de Estocolmo el cobro constaba de USD 3, regía para los días de semana entre las 6 y las 18.30hs y se aplicaba al ingreso del centro de la ciudad, un área de 35km cuadrados. Con anterioridad, el gobierno de Estocolmo había ampliado la oferta de transporte público. Adquirió 197 nuevos buses y 16 nuevas rutas de buses. En la medida que fue posible, se incrementó la frecuencia de subtes, trenes y buses. También se construyeron nuevas bici-sendas, senderos peatonales y 2.800 centros de *park-and-ride*, esto es estacionamientos ubicados en el borde externo del área céntrica donde se puede dejar el auto y tomar un transporte público (Nessen, 2023, Poroshova, 2018 y WEF, 2021).

El sistema de cobro se compone de cámaras ubicadas en los puntos de entrada y el área céntrica se encuentra señalizada. Las cámaras identifican y fotografían a las matrículas y luego el propietario del auto recibe una factura con el total incurrido durante el período de un mes. Finalmente, puede abonar a través de distintos medios de pago (Nessen, 2023, Poroshova, 2018 y WEF, 2021).

En 2016, se produjeron dos reformas. Por un lado, **se incluyó a una autopista** que atraviesa de Norte a Sur al centro. Y por otra parte, **se abandonó la tarifa plana** y se creó un sistema de precios variables para mitigar aún más la congestión. A partir de entonces el costo más alto pasó a ser para los horarios "super pico" de 7.30 a 8.29hs y de 16 a 17.30hs que pasó a valer USD 4,14. Además en el horario de oficina de 6.30 a 18.29, el cargo pasó a ser una banda que va desde USD 1,30 y 2,95. No se cobra ningún cargo los fines de semana, feriados o vísperas de feriados, ni durante las noches, ni durante el mes de julio (Nessen, 2023, Poroshova, 2018 y WEF, 2021).

Como resultado:

- Apenas unas semanas después de haber lanzado el cobro por congestión, **el tráfico que ingresaba al área céntrica cayó un 22%** en comparación con el mismo período en 2005,



# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

lo que resultó en reducciones de la congestión de entre el 30% y el 50%. Y luego de la introducción del sistema de **precios variables** (2016), la congestión **cayó un 5% adicional**.

- El uso del transporte público creció entre un 4% y un 5%.
- La inversión para montar el sistema se recuperó en 4 años. Y a lo largo de 10 años, el costo operativo cayó de USD 29,7 millones a 11,8 millones.
- Las millas recorridas por vehículos disminuyeron un 14% en el cordón y un 1% fuera del cordón.
- La reducción del tráfico en el centro significó el **cumplimiento de los objetivos medioambientales del Parlamento**, con reducciones posteriores a la fijación de precios del 14% en dióxido de carbono, del 7% en óxido de nitrógeno y del 9% en partículas (PM10). Fuera del cordón, los gases de efecto invernadero se redujeron aproximadamente un 2,5% (Nessen, 2023, Poroshova, 2018 y WEF, 2021).

## SITUACIÓN PROBLEMÁTICA EN CIUDAD DE BUENOS AIRES

Tal como se indicó más arriba, **muchos de los que ingresan a la ciudad lo hacen en sus propios autos. Lo que genera una serie de externalidades negativas**; entre ellas se destacan: la **contaminación del aire, la contaminación sonora y el congestionamiento vehicular**. A continuación se analizan cada una de estas externalidades negativas.

Según una investigación de la Facultad de Agronomía de la UBA, en CABA "(...) las principales fuentes que descargan contaminantes a la atmósfera son el **intenso tránsito automotor**, las industrias lindantes con el conurbano (ubicadas mayormente en la zona sur) y las tres centrales termoeléctricas ubicadas sobre la costa del río" (Roset, 2016). La Agencia de Protección Ambiental (APRA) del GCBA también señala al transporte automotor y afirma que "Como en todas las ciudades de gran población, **la Ciudad de Buenos Aires está expuesta a contaminantes originados por el transporte**, la actividad industrial y las actividades de los habitantes" (web oficial de APRA). Siguiendo los datos que arroja IQ Air -una empresa suiza de tecnologías para purificar el aire- CABA es la ciudad N°1.748 con el aire más contaminado del mundo, sobre un total de 7.723 ciudades evaluadas. Hacia dentro de Sudamérica, Buenos Aires ocupa la posición N° 77. No obstante, se encuentra por arriba de centros urbanos similares como San Pablo (puesto 86) y Rio de Janeiro (106). Lógicamente, Bs. As. también "pierde" frente a las otras dos grandes áreas metropolitanas del país: Córdoba (117) y Rosario (125). En cuanto a las causas de dicha polución, IQ Air sostiene que "Las causas de esto tienen mucho que ver con las altas concentraciones demográficas e industriales y **el rápido aumento del número de vehículos de motor**" (IQ Air, Air quality in Buenos Aires).

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

El ranking de IQ Air se forma a partir de información oficial que la provee la ya mencionada APRA que mide el aire en distintos puntos de la ciudad y, en especial, la medición del llamado **material particulado**. Se trata de un término que engloba a una **gran variedad de compuestos que varían en sus características físico-químicas**, en su origen, vías de formación y también en sus efectos sobre la salud pública y el medio ambiente. El material particulado tiene distintas fuentes emisoras: obras en construcción, caminos sin asfaltar, campos, chimeneas, incendios y el **transporte automotor**.

Según el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España: *"La normativa y los métodos de muestreo se centran en el tamaño de las partículas, ya que resulta ser el principal factor limitante para la mayor o menor penetración en las vías respiratorias. Por ello, las redes de control llevan a cabo la determinación de aquellas **partículas de menos de 10 µm de diámetro, denominadas PM10, que son las que presentan una mayor capacidad de acceso a las vías respiratorias y por lo tanto mayor afección a las mismas**. Dentro de la fracción PM10, las partículas más pequeñas (menores de 2,5 µm, PM2,5) se depositan en los alvéolos, la parte más profunda del sistema respiratorio, quedando atrapadas y pudiendo **generar efectos más severos sobre la salud**"* (webs oficiales de la Agencia de Protección Ambiental de EEUU y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, accedidos el 4/10/23).

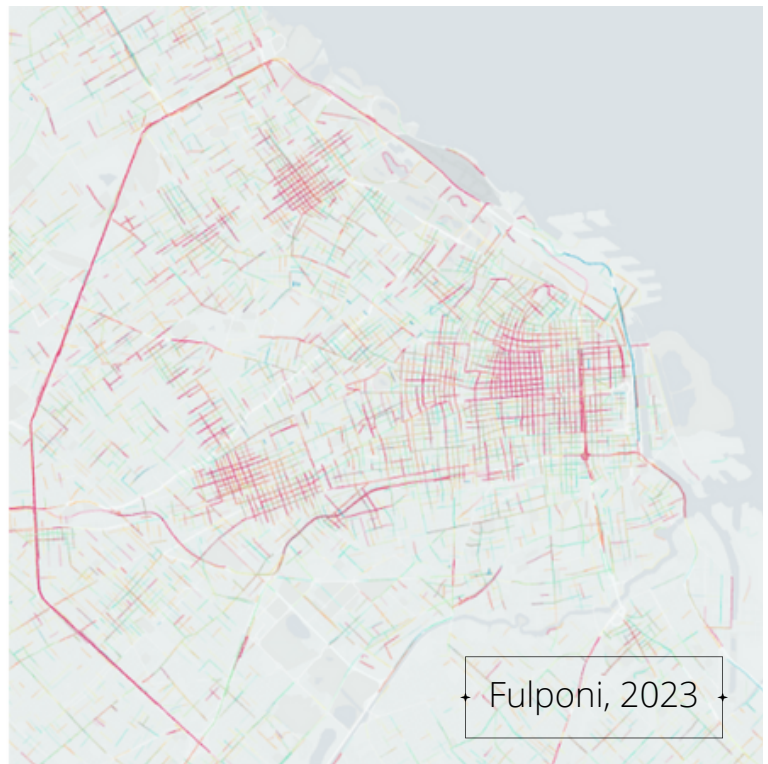
Volviendo a CABA y a partir de datos oficiales, IQ Air advierte que **en la ciudad la concentración de PM2,5 es 2,1 veces superior al valor que aconseja la Organización Mundial de la Salud (OMS)** (web de la empresa <https://www.iqair.com/es/argentina/buenos-aires> , accedido el 4/10/23). Sí bien el refrán advierte que *"mal de muchos, consuelo de tontos"* debe tenerse presente que **el 99% de la población mundial respira aire que se encuentra contaminado por encima de la recomendación de la OMS. Y según IQ Air solo 6 países** —Australia, Estonia, Finlandia, Granada, Islandia y Nueva Zelanda— y 7 territorios del Pacífico y el Caribe, como Guam y Puerto Rico, **cumplen con un nivel de contaminación atmosférica igual o inferior a 5 microgramos por metro cúbico** (Ramírez, 2023).

En relación a la generación de ruidos molestos o contaminación sonora, APRA vuelve a señalar a **los mismos responsables: el transporte automotor**. *"En efecto, el automóvil se ha convertido en muchos casos en una prolongación de las personas y una fuente de ruido permanente; los camiones y colectivos, aunque menos en número, son mucho más ruidosos, mientras que las motocicletas producen elevaciones violentas del ruido"* (web oficial de APRA). Dicha agencia cita a Recuero López (2005), quien afirma que *"El tránsito rodado tiene una composición que viene producida por aportaciones de diferentes fuentes, con distintos espectros y características de emisión, a lo que se añade la emisión acústica imprevisible de las bocinas, las retenciones, la circulación de vehículos lentos o pesados, aceleraciones repentinas, etc."* (web oficial de APRA).

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

Finalmente, se encuentra el problema del congestionamiento vehicular. Según TomTom, una empresa tecnológica que genera mapas en tiempo real, **CABA se encuentra en el puesto N° 23 dentro de las ciudades con peor tránsito**. En 2022 para recorrer 10 kilómetros en CABA se demandó 24 minutos y 30 segundos y la velocidad promedio en horario pico fue de 22 km/h. En relación a otras ciudades de la región, la movilidad de Buenos Aires fue mejor que la de Lima (N°5), México DF (13) o Bogotá (19) pero peor que la de San Pablo (33), Santiago de Chile (69) o Rio de Janeiro (107).

En línea con lo que sucede en otras áreas metropolitanas, el creciente uso del auto como medio de transporte individual, ha generado que haya **cada vez más zonas con congestionamientos y, al mismo tiempo, que las áreas que suelen congestionarse sean más grandes**. Es también el caso de CABA y el Conurbano Bonaerense (unos 30 municipios que rodean a CABA). Según Fulponi, localidades como Morón, San Justo, Caseros, Avellaneda, Quilmes y Vicente López - todas ellas localizadas en el Conurbano- están experimentan demoras y congestionamientos.



En CABA, esta tendencia se refleja en barrios alejados del micro-centro; tales como Belgrano, Palermo, Flores y Caballito. Y también se experimenta en el hecho que ya no es sólo el micro-centro, el que **se ve afectado por los congestionamientos**, sino una zona más amplia que podría denominarse como **el macro-centro** [4]. Más específicamente, un cuadrante formado por las avenidas Libertador al Norte, Alem y Paseo Colón al Este, Independencia al Sur y Jujuy y Pueyrredón al Oeste (Fulponi, 2023).

[4] No existen definiciones oficiales de dichas áreas. No obstante, convencionalmente se entiende al Microcentro como los barrios de San Nicolás, Monserrat, Retiro y, en oportunidades, se incluye también a Constitución, San Telmo y Puerto Madero; barrios que conforman Comuna 1. El Macrocentro podría abarcar a los ya mencionados barrios, más Recoleta (Comuna 2) y Balvanera y San Cristóbal (Comuna 3). En el presente trabajo entenderemos por Microcentro a Comuna 1 y por Macrocentro a las 3 comunas ya mencionadas.

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

Por otra parte, Fulponi también evalúa el **costo económico** de los congestionamientos y afirma que para 2019, resultó equivalente al 1,1% del PBG de CABA. Dicha cifra se compone en un 88% de costos por pérdida de tiempo (medidos por el salario promedio en CABA), 11,2% del consumo adicional de combustible y un 0,8% por el impacto de huella de carbono. A esa cifra debería sumarse el costo de siniestralidad (accidentes viales, principalmente) que es equivalente al 1,8% del PBG. Esto significa que **el costo económico total es de 2,9% de PBG de CABA** (Fulponi, 2023).

¿Cómo se compara Buenos Aires frente a los casos analizados?

Ciudad	Ranking TomTom de las ciudades más congestionadas	Ranking IQ Air de las ciudades más con peor calidad del aire
Buenos Aires	23°	1748
Londres	1°	3457
Singapur	127°	1919
Estocolmo	160°	5625

Nota: En ambos casos mientras más alto es el número, mejor.

Nota 2: En el estudio de TomTom se evalúan 390 ciudades, mientras que en la investigación de IQ Air se consideran 7.723 ciudades.

Fuentes: <https://www.tomtom.com/traffic-index/ranking/> y <https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities>

## RECOMENDACIÓN

### Instrumentar una política de Cobro por Congestión

Teniendo en cuenta la problemática analizada y la experiencia internacional, se recomienda establecer una política de **Road Pricing** o **Cobro por Congestión**. El Cobro por Congestión se lo puede calificar como un **instrumento que busca modificar el costo de las acciones de los agentes**; en este caso aquellos que viajan hacia el macro-centro en sus propios vehículos. Se lo puede considerar un instrumento apropiado dado que al imponer una tasa o cargo por el uso de las calles para moverse en auto, se altera el costo de realizar dicha acción. Al mismo tiempo, se emite una señal o información que incentivará una decisión más minuciosa. Los conductores -frente a la obligación de tener que pagar si van en auto- podrán optar por usar el transporte público, bicicleta o no realizar el viaje. Si el monto del cobro es correcto, se le estaría asignando un precio a "un recurso escaso": esto es las calles del macro-centro. Y por consiguiente, se reflejaría el costo de las externalidades negativas que moverse en auto genera. La tasa tiene la ventaja de proveer de flexibilidad para que cada actor tome su decisión. Y finalmente -si es diseñada correctamente- podrían contribuir a reducir la contaminación.

Según un informe del BID, "**La idea esencial de esta propuesta es cobrarle a cada persona un impuesto según su contribución al tráfico de la ciudad. Si la magnitud del impuesto es igual a la diferencia entre el costo privado y el costo social, cada potencial nuevo viajero considerará el impuesto al calcular si le conviene o no salir en su automóvil, por lo cual al final solo rodará por las calles un número eficiente de automóviles. Es decir, el cobro del impuesto obligaría a quienes viajan en automóvil a "interiorizar" los costos sociales que su traslado genera.**" (Álvarez y Estrada, 2017).

A modo de resumen, el informe del BID argumenta: "(...) **el impuesto a la congestión puede, potencialmente, disminuir la congestión vehicular, incentivar el uso del transporte público, reducir la contaminación** y mejorar el recaudo de los gobiernos locales, lo que **permitiría aumentar la disponibilidad de recursos para mejorar la infraestructura de movilidad**. Se trata, además, de un impuesto progresivo, pues lo pagan los dueños de automóviles privados, que provienen de hogares de mayores ingresos en promedio".

No obstante los beneficios, el informe del BID admite que esta política tiene dificultades técnicas (instalación de cámaras, envío de multas a domicilio, etc.) y, mucho más desafiante, dificultades políticas. Según una encuesta del BID, el 60% de los porteños se expresó en contra del cobro de una tasa por circular en auto en horas pico (Álvarez y Estrada, 2017). Dado ese rechazo es muy importante comunicar y explicar esta política y buscar ganar el mayor consenso posible. En esa dirección, se recomienda informarle a la ciudadanía que **la totalidad de los fondos recaudados, se destinarán al transporte público**. En función de darle mayor credibilidad, se recomienda sancionar una ley que lo especifique.

# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

En cuanto a la tecnología, se recomienda usar el **telepase** dado que ya es ampliamente usado y los conductores argentinos están familiarizados. En función de **la experiencia internacional, se recomienda aplicar una tarifa dinámica** y no una plana; es decir, un sistema de precios que varía a lo largo de un mismo día. La experiencia internacional demostró que la tarifa dinámica, **ha sido más eficaz para regular el tránsito**.

Según el Centro y Red de Tecnología del Clima de Naciones Unidas, se estima que **la inversión para desarrollar un cobro por congestión se recupera -en promedio- en 4 años** [5].

Tal como se advirtió más arriba, el área afectada a esta política debería ser el cuadrilátero compuesto por las avenidas Libertador al Norte, Alem y Paseo Colón al Este, Independencia al Sur y Jujuy y Pueyrredón al Oeste.

**Con anterioridad al lanzamiento de esta política, se debería expandir la oferta de transporte público;** principalmente de colectivos dado que sería la opción que más velozmente puede expandirse. También es aconsejable continuar con la expansión de áreas peatonales y bici-sendas.

La responsabilidad **de implementar esta política** debería recaer en la **Subsecretaría de Gestión de la Movilidad** dependiente del Ministerio de Transporte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dicha Subsecretaría tiene entre sus responsabilidades primarias:

- A. Gestionar proyectos de transporte y tránsito y/o programas y servicios que mejoren la movilidad, la circulación y el tránsito en CABA.
- B. Establecer las normas para el ordenamiento del transporte y tránsito, el estacionamiento y la regulación de los servicios de transporte en CABA.
- C. Intervenir en la regulación e implementación de los permisos especiales en relación al uso de la vía pública.
- D. Gestionar y fiscalizar los proyectos para el ordenamiento de la circulación vehicular y peatonal coordinando y modernizando los sistemas de tecnología de tránsito y transporte, de información al usuario, en concordancia con las políticas y planes determinados por los organismos competentes en materia de planificación urbana de CABA.
- E. Adicionalmente, **la Subsecretaría tiene a su cargo la Dirección General del Cuerpo de Agentes de Tránsito** (web oficial de la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad de la Ciudad de Buenos Aires), quienes podrían colaborar en el cumplimiento y vigilancia de la normativa.

[5] Centro y Red de Tecnología del Clima de Naciones Unidas, "Road Pricing", <https://www.ctc-n.org/technologies/road-pricing>

## CONCLUSIONES

- El **cobro por congestión sería un instrumento eficiente** para aminorar las externalidades negativas del uso del auto en el macrocentro porteño y, al mismo tiempo, ofrecería fondos para el transporte público.
- **Al imponer una tasa por el uso de las calles para moverse en auto, se altera el costo de realizar dicha acción.** Al mismo tiempo, se emite una señal que incentivará la toma de una decisión más pensada.
- **El cobro obligará a quienes viajan en auto a interiorizar los costos sociales que su traslado genera.**
- Si bien la experiencia internacional ha resultado exitosa, en dichos casos se instrumentó en el marco de una **estrategia de movilidad que también robusteció al transporte público**, bici-sendas, peatonalización, centros de *park-and-ride*, entre otras políticas. **En el caso de CABA**, en una primera instancia, se debería favorecer a los colectivos. Más adelante, sería recomendable volcar los fondos a la ampliación y mejora del subterráneo.
- En el caso de Buenos Aires, se recomienda instrumentar la tecnología del **telepase** dado que ya es ampliamente usada y conocida.
- Es importante considerar que si la experiencia de Nueva York resulta exitosa, es probable que otras ciudades estadounidenses lo apliquen también. En ese escenario, **es probable que el Cobro por Congestión se vuelva una tendencia global todavía más robusta.**

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Red de Monitoreo. [https://buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/apra/calidad\\_amb/red\\_monitoreo/texto.php?menu\\_id=32434](https://buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/calidad_amb/red_monitoreo/texto.php?menu_id=32434) (consultado 4/10/23)
- Agencia de Protección Ambiental de EEUU, "Conceptos básicos sobre el material particulado (PM, por sus siglas en inglés)" <https://espanol.epa.gov/espanol/conceptos-basicos-sobre-el-material-particulado-pm-por-sus-siglas-en-ingles> (consultado 4/10/23)
- Álvarez, Fernando y Estrada, Ricardo, "Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.
- Centro y Red de Tecnología del Clima de Naciones Unidas, "Road Pricing", <https://www.ctc-n.org/technologies/road-pricing>
- Chin, Kian-Keong, Ifo Institute, "Road pricing – Singapore's 30 years of experience", 2005.
- Fulponi, Juan Pablo, AIIT 3rd International Conference on Transport Infrastructure and Systems, "Traffic congestion in Buenos Aires: diagnosis and public policy recommendations for a more sustainable city", 2023
- IQ Air, "Air quality in Buenos Aires" <https://www.iqair.com/argentina/buenos-aires> (consultado 15/11/23)
- Land Transport Authority of Singapore, Electronic Road Pricing (ERP) (consultado 4/10/23). <https://onemotoring.lta.gov.sg/content/onemotoring/home/driving/ERP/ERP.html>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de España, "Partículas en suspensión", <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/emisiones/prob-amb/particulas.html> (consultado 4/10/23)
- Nessen, Stephen, "3 global cities have had congestion pricing for decades. How's it going?", Gothamist, 2023.
- OCDE, International Programme for Action on Climate, "London's congestion charge and its low emission zones", 2022.
- Provonsha, Emily, Tri-State Transportation Campaign, "Road pricing in London, Stockholm and Singapore a way forward for New York City", 2018.
- Ramírez, Rachel. "Solo 13 países y territorios tuvieron una calidad del aire "saludable" en 2022", CNN, 2023. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/14/13-paises-calidad-aire-saludable-2022-trax/>
- Reid, Carlton, "Most Cities Will Have To Introduce Congestion Charging, Say Experts At Global Transit Conference", Forbes, 2019. <https://www.forbes.com/sites/carltonreid/2019/06/10/most-cities-will-have-to-introduce-congestion-charging-say-experts-at-global-transit-conference/?sh=650489c9536f>



# Cobro por congestión en la Ciudad de Buenos Aires

- Roset, Pablo *"Aires no tan buenos soplan en Buenos Aires"*, Sobre La Tierra, Área de Divulgación Científica y Tecnológica de la Facultad de Agronomía de la UBA, 2016.
- Subsecretaría de Gestión de la Movilidad de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/subsecretaria-de-gestion-de-la-movilidad>
- Theseira, Walter, International Transport Forum, *"Congestion Control in Singapore Discussion Paper"*, 2020.
- TomTom, *"Ranking 2022"*, <https://www.tomtom.com/traffic-index/ranking/> y *"Buenos Aires traffic"* <https://www.tomtom.com/traffic-index/buenos-aires-traffic/>
- Transport For London, *"Congestion Charge"*; *"Ultra Low Emission Zone"* y *"Low Emission Zone"* (consultado 4/10/23).
- Topham, Gwyn, *"England's biggest cities should introduce congestion charges, says commission"*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/politics/2023/oct/18/englands-biggest-cities-should-introduce-congestion-charges-says-commission> , 2023.
- U.S. Department of Transport, Federal Highway Administration, *"Lessons Learned From International Experience in Congestion Pricing"*, 2021.
- World Economic Forum (WEF), *"Sustainable Road Transport and Pricing White Paper"*, 2021.



# Matías Battaglia | Juan Pippia

---

Domicilio Legal: Lavalle 3349, CABA

Innovación en Asuntos Estratégicos (INNOVAES)

Abril 2024

ISSN 2525-0531