

El Metrobus en la Avenida 9 de Julio: mejoras vs. soluciones

Otra oportunidad desaprovechada

Metrobus in 9 de Julio Avenue: improvements vs. solutions. Another lost opportunity



Francisco Ortíz / Norberto Spirtu

Laboratorio de Políticas Públicas, Argentina / Laboratorio de Políticas Públicas, Argentina

Introducción

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires acaba de inaugurar un corredor de buses en carriles exclusivos a lo largo de 3km sobre la avenida 9 de Julio, entre la avenida San Juan y la calle Arroyo. Es oportuno destacar que existe un amplio consenso con el diagnóstico general que da nacimiento al proyecto: la necesidad de resolver los graves problemas de tránsito y seguridad, tanto vial como peatonal, del microcentro porteño, plagado de numerosas situaciones de deterioro del espacio público, congestión, conflicto, peligrosidad y contaminación ambiental.

Es saludable que el debate en torno a la problemática de transporte y movilidad de la ciudad se esté planteando en torno a mejoras en el sistema de transporte público, descartando soluciones basadas en la expansión de la infraestructura vial que han conducido a ciclos viciosos ya estudiados, en los que la expansión induce demanda y conduce, en el corto y mediano plazo, a nuevas necesidades de expansión de la infraestructura expansión de la mancha urbana, a la vez que se incrementan los costos generales de mantenimiento. Asimismo, consideramos que el modo conocido como BRT (por sus siglas en inglés *bus rapid transit*) puede y debe integrarse armónicamente al sistema de transporte público de la Región Metropolitana de Buenos Aires para contribuir a resolver algunos de sus problemas de movilidad.

Sin embargo, existen una serie de cuestionamientos, compartidos por quienes suscriben esta nota, sobre la manera en que se concibió, planificó, diseñó y ejecutó el proyecto. Resulta evidente que a lo largo de todo este proceso se han priorizado los tiempos electorales sobre las consideraciones técnicas y la racionalidad en la planificación, lo cual derivó en una serie de medidas donde parecen primar la improvisación, las decisiones arbitrarias y los oídos sordos a los actores involucrados, desaprovechándose una vez más la oportunidad de llevar adelante un proceso de debate e intervención maduro y con visión integral en el sistema de transporte de la ciudad.

Planificación del corredor

Ante el fracaso de las políticas de expansión de infraestructura vial, como solución a la congestión en regiones complejas como la metrópolis de Buenos Aires, emerge el

consenso de que uno de los principales desafíos y objetivos de la política de transporte urbano consiste en priorizar e integrar los modos de transporte público; esto con el objetivo de facilitar que los usuarios del sistema adopten patrones de desplazamientos racionales y lograr que al hacerlo minimicen los costos sociales que estos desplazamientos imponen en el sistema de transporte en su conjunto (en tiempo, ocupación de espacio, costo, contaminación, congestión).

La inmensa mayoría de los viajes que se realizan en la Región de Buenos Aires está compuesta por varios segmentos, cada uno con características particulares con respecto a las variables enumeradas. En un hipotético caso ideal, cada uno de los segmentos del viaje con características nítidamente diferenciables debería ser satisfecho usando el modo más adecuado desde el punto de vista social para ese segmento. Esto se logra facilitando el trasbordo mediante la coordinación operativa entre modos (diseño de redes jerarquizadas con puntos de trasbordo modernos, coordinación de horarios y frecuencias, información sobre todos los modos), el diseño de espacios con condiciones adecuadas para facilitar los trasbordos en lugares donde se cruzan las redes y un esquema tarifario que premie (y no castigue) el uso de los modos que el usuario juzgue óptimo en cada segmento de su viaje. Indudablemente existen límites prácticos a la aplicación literal de este concepto, pero el mismo debe estar detrás de la toma de decisiones con respecto a las intervenciones en el sistema, con el fin de facilitar el uso del sistema de transporte público y haciendo que el precio percibido por los usuarios en cada modo se acerque al costo que cada movimiento impone en el sistema.

Esta descripción dista mucho de reflejar la realidad con que opera el sistema de transporte público de la Ciudad de Buenos Aires y la región, que si bien tiene sus fortalezas, presenta un esquema tarifario que castiga la realización de trasbordos por la falta de integración tarifaria. Por otro lado las redes de los diversos modos no están diseñadas jerárquicamente ni en complementariedad (existen grandes redundancias y zonas mal servidas) ni existen espacios de trasbordo adecuadamente ubicados y diseñados. Todo esto redundando en que diariamente los usuarios toman decisiones individuales que no solo distan de ser óptimas sino que perjudican al sistema en general y a los usuarios en particular, resultando en un sistema extremadamente ineficiente. Las medidas propuestas por el GCBA, si bien cumplen con un objetivo específico, no apuntan a revertir la situación general señalada.

El proyecto del bus rápido de la 9 de Julio forma parte de una red de corredores de buses rápidos que la ciudad busca imponer como solución genérica a los problemas de movilidad de la región, sin contemplar si la necesaria integración y balance entre los distintos modos de transporte responden adecuadamente a las diferentes demandas de los usuarios. Si bien el público servido por los colectivos que circulan por el corredor propuesto no es exactamente el mismo que el que utiliza la línea C de subterráneos, una parte importante de la demanda del corredor proviene de usuarios que van de la estación Constitución a la estación Retiro, tramo ya servido por la congestionada línea C de subterráneos. Con la intervención, en vez de mejorar la infraestructura existente, se duplica y hace competir dos modos que deberían complementarse. Además, se desperdició la oportunidad de integrar la bicicleta en uno de las principales arterias norte-sur de la ciudad, un reclamo de larga data de la comunidad de ciclistas.

Por otro lado, y en oposición al caso analizado, la avenida Juan B. Justo tiene la virtud de ser una avenida concéntrica, larga y recorrida prácticamente por solo dos líneas entre sus extremos. El caso de la 9 de Julio es el opuesto: una intervención de tres kilómetros en una avenida céntrica recorrida por más de ocho líneas durante la mayor parte de su desarrollo. Las soluciones para ambas avenidas deberían ser distintas y no consistir en un simple cambio de escala y de equipamientos.

A esto debemos agregar que el GCBA ha ignorado toda instancia de participación, consulta y debate sobre una de las intervenciones más significativas en el sistema de transporte en los últimos años. La creación de una comisión de seguimiento del Metrobús en la Legislatura porteña se constituye en una mera formalidad *ex post*: en ningún momento anterior al inicio de las obras se presentó el proyecto en la comisión correspondiente ni en otra, ni se debatieron sus contenidos y/o alternativas analizadas. La audiencia pública, obligatoria en el marco del proceso licitatorio y no en el de definición del proyecto, también termina desempeñando un rol protocolar: no tiene carácter vinculante en el proceso de aprobación y su programación dificultó la concurrencia de actores involucrados. La participación genuina y amplia de la sociedad podría haber legitimado un proceso cargado de suspicacias sobre el apuro y la improvisación. El gobierno porteño no ha hecho público el estudio que encargó para evaluar la incorporación del modo de buses rápidos en una gran cantidad de corredores. Con el mismo espíritu no participativo, se opone a que decisiones sobre componentes fundamentales del sistema de transporte público, como es la incorporación de corredores de buses rápidos, sean debatidas y consensuadas en la Legislatura y con la comunidad en su conjunto.

Aquí nos preguntamos ¿por qué la extensión del sistema de subterráneos debe ser aprobada por la Legislatura y la extensión del sistema de buses rápidos no? Creemos que no debería constituir un atributo exclusivo del Poder Ejecutivo, la toma de decisiones relativas a un tema tan sensible como es la movilidad, sin agotar los procedimientos de consulta con la más amplia participación de todos los actores interesados.

Del diseño y operación del corredor

El GCBA adoptó un esquema circulatorio en el corredor de la avenida 9 de Julio denominado “a la inglesa”, lo que significa que los colectivos van a circular por carriles exclusivos a contraflujo de la circulación del tránsito general. La decisión se tomó con el doble objetivo de poder seguir empleando los vehículos que circulan actualmente en la red (con puerta del lado derecho de las unidades) y poder contar con estaciones centrales, donde descenden y ascienden pasajeros en ambos sentidos de circulación. Esta solución tiene sus ventajas pero también implica un enorme costo ya que los vehículos deberán cruzarse entre sí y con el tránsito general en algún punto previo al ingreso y posterior al egreso del corredor para quedar alineados del lado opuesto del que circularían, si no se adoptara el tipo de circulación elegido. Esta decisión es criticable y evidencia que en ningún momento se exige contraprestación alguna a las líneas de colectivos que se ven beneficiadas con el incremento de pasajeros al mejorar la oferta, algo similar a lo que ya ocurre en la avenida Juan B. Justo.

Asimismo, la solución seleccionada denota cierta timidez en la intervención a la hora de buscar una solución efectiva: por la envergadura de la intervención se podrían haber adoptado una serie de alternativas, entre ellas:

- » Circulación por la calzada de la 9 de Julio en el sentido del tránsito general, bordeando las isletas que separan la avenida de las calles laterales: esta alternativa no requiere el cruce de los colectivos aunque implica duplicar la cantidad de estaciones.
- » Estaciones laterales sin circulación a la inglesa: aun circulando por el medio de la avenida 9 de Julio, se podría haber adoptado una solución en la que los vehículos circulen en el sentido del tránsito y descarguen los pasajeros del lado derecho en estaciones que, al no estar compartidas por ambos sentidos de circulación, podrían ser más angostas aunque también implica duplicar la cantidad de estaciones.

Uno de los argumentos a favor de la solución adoptada es no duplicar las estaciones. El elevado costo de las estaciones es inexplicable: al no incorporar dispositivos de prepaqueo u otras posibles prestaciones y avances tecnológicos, la ejecución de las estaciones no reviste mayor complejidad constructiva (más allá de su longitud) que la elevación de su piso para que coincida con el nivel del piso de los vehículos que circularán por el corredor. La integración de las estaciones en las isletas laterales se podría haber logrado minimizando el impacto visual (y sobre todo la cuestionada tala de árboles) sobre la avenida.

Las estaciones no requieren las dimensiones holgadas que han recibido y su diseño se podría haber integrado armónicamente en las arboledas de las isletas, acercando las estaciones a los puntos de origen de los viajes y mejorando la integración con el sistema de subterráneos. Tal vez no se adoptó esta opción, en razón de su menor impacto visual, factor no menor en un período electoral.

No existió instancia de debate para proponer esta u otra alternativa, descartada ligeramente por el Ejecutivo argumentando que

“...esta opción significaría modificar de manera sustancial las plazoletas laterales, prácticamente duplicando el espacio de las estaciones (habría que hacer 1 por sentido en lugar de 1 central) afectando más árboles (en las laterales hay 893 vs centrales 249) y al uso que a esas plazoletas le dan hoy los vecinos que circulan por la 9 de Julio...”https://m.facebook.com/note.php?note_id=482838665113325&_rdr

El proyecto también exhibe arbitrariedades en la manera en que se re-direccionaron los recorridos de algunas líneas de colectivos, con líneas favorecidas a costa de impactos y costos adicionales injustificados. Si bien la determinación de las rutas corresponde a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), la ciudad efectivamente propuso un diagrama de reubicación de las líneas. A modo de ejemplo, antes de la intervención en cuestión, la línea 91, en su trayecto entre Constitución y Retiro, circulaba por las calles B. Irigoyen-Av. Belgrano-Diagonal Sur (Av. Roca) – H. Yrigoyen-La Rábida-L. N. Alem hasta Retiro. La propuesta de la ciudad reubica la traza hacia el siguiente recorrido: Av. 9 de Julio hasta el Obelisco-Diagonal Norte (Av. R. S. Peña)-Bolívar, donde retoma el recorrido previo a la intervención. Esta reubicación no se explica, es sumamente ventajosa para el operador y es la única razón por la que la ciudad se ve obligada a agregar una dársena de circulación para giros hacia la Plaza de Mayo desde el Obelisco a la traza del Metrobús, sacrificando espacio verde y continuidad nada menos que en la Plaza de la República. Asimismo, el nuevo recorrido acerca la línea 91 a una zona altamente transitada, el Obelisco, a la que no tenía acceso antes de la intervención, premio injustificado e innecesario. Una posible explicación a esta situación es la apertura del Metrobús Sur, uno de cuyos principales beneficiarios será la línea 91 y la posibilidad eventual de unir ambos trayectos. Tampoco se entiende por qué a una línea interurbana o regional como es la línea 129 se le permite circular como si fuera una línea urbana por la misma vialidad (Av. 9 de Julio), con paradas espaciadas como las líneas urbanas, compitiendo por los pasajeros, y agregando congestión donde no debería hacerlo. Una ruta de esa índole, con unidades de mayor tamaño y requisitos especiales con respecto a la altura de las paradas, debe salir de puntos nodales y no tener paradas distribuidas a lo largo de un corredor urbano. Su recorrido debió haber sido reubicado hacia corredores de salida de ómnibus de larga distancia y no por la Av. 9 de Julio. Tampoco se entiende la razón por la que todas las líneas que recorrían el micro centro se encauzaron hacia una sola de las 2 avenidas norte – sur que rodean el micro centro y no se apeló a la contribución que podría aportar el corredor de las avenidas L. N. Alem – Paseo Colón, minimizando distancias de caminata de pasajeros ubicados cercanos a esta última que deberán agregar distancias considerables para acceder al eje de la Av. 9 de Julio.

Pero lo más criticable de la solución adoptada es la forma en que se ocultaron sus impactos para lograr su aprobación acelerada. Por la cabecera sur del corredor recorren once líneas de colectivos en ambos sentidos de circulación, la traza cruza una avenida de alto tránsito (Av. San Juan) y en ella se ubica uno de los principales nodos de ingreso/egreso a la red de autopistas regionales con rampas de ascenso y descenso en dirección norte, sur y oeste, además de ser la cabecera norte de la autopista 9 de Julio Sur.

La complejidad de la cabecera sur es de tal magnitud que no se puede concluir que el cruce en superficie de once líneas de colectivos con las condiciones descritas anteriormente no generará consecuencias negativas en el tránsito de la zona. Sin embargo, el GCBA presentó el estudio de impacto ambiental en el que no se mencionan impactos negativos significativos en el tránsito. Posteriormente a la audiencia pública y a la autorización ambiental correspondiente, y cerca de la conclusión de la obra, la magnitud de este impacto sale a la luz y el GCBA no tiene más remedio que proponer la construcción de túneles en la cabecera sur para resolver el conflicto de tránsito que se generará en la zona. Sin embargo, estos túneles no fueron presentados como un componente necesario para el funcionamiento del corredor sino como un ingrediente adicional que puede mejorar la circulación.

Si bien el proyecto cumple con el componente principal que genera las ventajas operativas de un BRT, que es el carril exclusivo, no cumple con muchas de las demás prestaciones que distinguen a los BRT. No hay ahorro de tiempos en el ascenso/descenso de las unidades más allá de la nivelación del piso de las estaciones con el de las unidades, ya que no se ha avanzado en la incorporación de tecnología de prepago y no se han tomado medidas para regular y ordenar los servicios, con lo cual convivirán una gran cantidad de operadores potencialmente compitiendo por pasajeros. Tampoco se han introducido exigencias de cambios en los vehículos de las empresas por lo que en el corredor hay un aumento sustancial de frecuencias, incrementando el efecto barrera del corredor, con el consecuente aumento en el peligro para los transeúntes que cruzan la avenida. Si bien el entorno que alberga la intervención es más propicio que las calles por las que circulaban anteriormente para disipar las emisiones producidas por los colectivos, no se puede decir que hay una reducción en la cantidad de emisiones ya que la intervención implica el desplazamiento de una cantidad dada de servicios con determinados vehículos desde un lugar a otro con la misma cantidad de servicios y las mismas unidades. Los ahorros de tiempo presentados por el ejecutivo son engañosos: para evaluar ahorros de tiempo se deben considerar los tiempos de viaje puerta a puerta de la situación previa con la resultante de la intervención. Si se consideraran los mayores tiempos de acceso a las estaciones por el distanciamiento de la traza con respecto a los destinos finales de los pasajeros y el mayor espaciado entre estaciones, los ahorros se reducirían.

Por último, no se pueden dejar de mencionar los costos ambientales y la afectación sobre el patrimonio que generaron el proyecto. La solución propuesta implicó la remoción y/o trasplante de numerosos árboles añejos en un procedimiento criticado por especialistas. La intervención modificó sustancialmente algunos de los iconos más emblemáticos de la ciudad, agregó superficies impermeables e incorporó las estructuras de las estaciones al centro de la avenida porteña más representativa, modificando significativamente el paisaje y la absorción pluvial del corredor.

Finalmente, la pregunta que nos hacemos es si, al contabilizar todos los impactos durante la construcción y posteriores a ella ¿se justifica realmente la alternativa seleccionada o existían otras más convenientes, menos costosas y con menos impactos negativos? Con relación al tiempo total de viaje de la mayoría de los usuarios que lo utilizarán, las ganancias pueden ser menores. Si se ahorra un porcentaje menor de tiempo dentro de un viaje de mucha mayor duración, ¿vale la pena transformar uno de los iconos más representativos de la ciudad? ¿Es válido y representa los intereses de la mayoría cuantificar los beneficios de esta manera y decidir su conveniencia, sin ponderar todos los

elementos en juego? Pensamos que no. Los porteños en particular y en general todos quienes diariamente vivimos, transitamos y trabajamos en esta ciudad, merecíamos la oportunidad de debatir estos interrogantes de manera más madura y transparente.

Conclusión

Resulta evidente que la solución adoptada puede ser, en cierta medida, eficaz en disminuir el tiempo de viaje en la avenida 9 de Julio, pero es también evidente que no es la solución más eficiente ni la alternativa más razonable. Por el absurdo, una autopista también hubiera dado respuesta a los objetivos de reducción de tiempo de viaje pero obviamente no podría nunca ser pensada como la solución adecuada para el problema planteado.

En nuestra opinión, la obra responde más a las necesidades del calendario electoral – dado que tiene un fuerte impacto visual-ambiental en una de las zonas más sensibles de la ciudad–, que a cuestiones técnicas. No encara soluciones integrales a los problemas estructurales del sistema de transporte de la región, y ha sido por lo menos desprolija en cuanto al modo en que fue ideada, debatida, planificada y ejecutada.

Así como se concretó, echa sombras sobre el objetivo prioritario, en tanto el rédito político y la visibilidad, brillan por encima del necesario proceso de diálogo e intercambio público. En una ciudad / metrópolis que desesperadamente claman por soluciones racionales a sus problemas de movilidad, la consecuente falta de participación y consenso no contribuyen a su logro.

En suma y con vistas a la anunciada continuación de esta política por parte del gobierno local, señalamos que en la concreción de una obra positiva en lo medular, en tanto refuerza la red de transporte masivo, en pos del apuro político, se ha desaprovechado la oportunidad de efectuar una intervención modelo para el sistema regional, reforzando y legitimando la calidad institucional.

Francisco Ortiz / ortiz.francisco.jose@gmail.com

Arquitecto, Universidad de Buenos Aires (1993) y Máster en Planificación Urbana, Massachusetts Institute of Technology (1998). Trabajó en empresas consultoras en Buenos Aires y Nueva York; fue consultor de la Subsecretaría de Tránsito y Transporte del GCBA, y consultor independiente para diversos organismos municipales, nacionales y multilaterales. Docente FADU-UBA (Cátedra Garay), Investigador en el Laboratorio de Políticas Públicas.

Norberto Spirtu / nspirtu@lpp-buenosaires.net

Licenciado en Sociología (UBA) y cursó la Maestría en Economía Urbana en la Universidad Torcuato Di Tella. Consultor en la formulación e implementación de proyectos de transporte y planeamiento urbano. Se desempeñó en Asuntos Municipales de Nación, Planeamiento Urbano del GCBA, Secretaría de Transporte de Nación y ADIF SE en proyectos con financiamiento externo (BIRF y CAF). Actualmente coordina el