

Más unidos de Sur a Norte,

Autor: Daniel Kozak

“Más unidos, de Sur a Norte” es el eslogan de la campaña de difusión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para promocionar la última versión del fatigado proyecto de la autopista ribereña, ahora renombrada Paseo del Bajo. Este cambio de nombre –que conlleva la implícita aceptación de que una autopista en ese lugar tiene connotaciones negativas–, es seguramente la mayor innovación del último proyecto. Pero, tristemente, a pesar de los esfuerzos por crear plataformas peatonales –muy destacadas en los primeros planos de las imágenes difundidas–, lo cierto es que se trata de una autopista urbana. Un término paradójico, un oxímoron, que podría expresar un cambio de sensibilidad con respecto a los parámetros que existían hace cincuenta años, pero que en la actualidad contradice muchos de los principales fundamentos y aspiraciones ambientales, espaciales y de movilidad del urbanismo contemporáneo; en las que –por otra parte y llamativamente– sí se inscribe un conjunto de iniciativas del propio Gobierno que van en el sentido de la prioridad a los peatones y al transporte público.

y ¿más separados de Este a Oeste?

Según el anuncio oficial:

“El Paseo del Bajo es un proyecto que conectará las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata, para que puedas moverte más rápido y seguro. Va a tener un sistema vial de 12 carriles, 4 de ellos para el tránsito pesado y 8 para el tránsito liviano. A su vez, también creará nuevos espacios verdes equivalentes 2 veces al tamaño del Parque Lezama.”

Dejando por un momento de lado las consideraciones en cuanto a la pertinencia técnica de la conexión de tránsito pesado con el puerto, que retomaré más adelante, es evidente que la calidad de los nuevos espacios verdes quedaría bastante comprometida por la situación ambiental creada. ¿Quién podría querer estar en una plataforma que balconea a una autopista de tránsito pesado? No hay en el proyecto dispositivos suficientemente desarrollados de anulación de ruido –aunque es cierto que hay consideraciones al respecto en el expediente presentado en audiencia pública–, ni de control sobre las emanaciones tóxicas de la combustión de los camiones, autobuses y autos, en algunos tramos incrementados por las pendientes del trayecto. Y aunque los hubiera, sabemos que en el mejor de los casos estos podrían solamente morigerar una fuerte contaminación sonora y atmosférica que se podría evitar con una mirada más amplia. En el punto más denso de la ciudad en términos históricos, culturales y urbanos en general, deberíamos estar discutiendo cómo llegar caminando desde Plaza de Mayo hasta Puerto Madero y el río; cómo civilizar y reducir la velocidad de las avenidas Paseo Colón-Leandro Alem, Madero-Huergo y Alicia Moreau de Justo que deben atravesarse, para caminar esos

300 metros que pueden tomar más de media hora para quienes no conocen exactamente cómo navegar este territorio adverso. Pero volvemos recurrentemente a la discusión de la “conexión interrumpida” entre las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata, como si fuera un mandato inapelable que estos dos accesos rápidos debieran estar conectados. Al contrario, estas autopistas ya penetran demasiado aéreas urbanas densas. Las mejores prácticas urbanísticas contemporáneas procuran alejar de los centros urbanos cuanto sea posible los accesos por autopistas –en muchos casos demoliendo infraestructura que, en general, fue construida a mediados del siglo XX–. Se invoca también el argumento del “proyecto pendiente”. Es como si en Nueva York a alguien se le ocurriera, “de una vez por todas”, materializar los proyectos de autopistas sin construir impulsados por Robert Moses en los cincuenta, que fueron frenados, entre otros motivos, por las campañas encabezadas por Jane Jacobs que redefinieron algunos de los fundamentos básicos del urbanismo de la segunda mitad del siglo XX. O la West Side Highway de Nueva York, inutilizada en 1973 y hoy convertida en *boulevard*.⁽¹⁾ O la construcción de vías expresas de alta velocidad a lo largo del Sena, en París, como se había llegado a proponer hace medio siglo –de hecho hoy se está reduciendo todo tipo de circulación motorizada–.⁽²⁾ Deberíamos discutir, también, cómo reparar

(1) En Paul Lecroart, IAU: “La Ville après l’Autoroute: Expériences et réflexions pour le Grand Paris”, seminario AIGP, mayo 2015.

(2) Flonneau, Mathieu: “Sur quel mode conjuguer Seine et automobile?”, en *Urbanisme*, n° 385. Dossier La Fabrique du Mouvement, julio-agosto 2012.



Figura 1. Avenida de las Cortes Catalanas, Barcelona. Fuente: Street View, Google Maps

el daño infligido por la construcción de las “autopistas urbanas” en los setenta. La materialización del Paseo del Bajo no será un paso adelante en estos debates, sino todo lo contrario.

Todavía queda, sin embargo, algo de esperanza para que el proyecto actual sea reconsiderado y revertido. Es que hay una experiencia reciente, de la propia ciudad, en que un proyecto de inspiración similar, los túneles viales bajo la avenida 9 de Julio, fueron abandonados por el Metrobús. Con un costo mucho menor se alcanzó un beneficio mucho mayor –aun cuando se pueda mejorar en el futuro, en particular el tratamiento paisajístico y ambiental–. Es más, hoy no se podría considerar la posibilidad de recuperar la idea de una red expresa regional, actualmente en el centro de los proyectos públicos, si se hubiera hecho lo que el Gobierno llegó a licitar a través de AUSA(3) en 2009.

El principal argumento esgrimido para justificar la enorme inversión que demandará el denominado Paseo del Bajo se apoya en la necesidad de facilitar el acceso de camiones al puerto de Buenos Aires. En la actualidad, las avenidas Madero y Huergo funcionan en gran medida como una ruta de tránsito pesado. Desde ese punto de vista, se estaría cambiando una cuasi autopista en superficie por otra con tramos en viaducto, trinchera superficial abierta y cerrada, y trinchera profunda. Sin embargo, según estudios de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN),(4) solo un 14,4% de los camiones que recorren este tramo tiene como destino el puerto. Por otra parte, el informe de la UTN también señala que sumando los vehículos pesados vinculados al puerto (14,4%) con los pasantes (13,4%), el tránsito pesado total que circula por Huergo sigue siendo menos del 30%.(5)

(3) Autopistas Urbanas Sociedad Anónima es una empresa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que tiene la concesión de las autopistas dentro de la ciudad.

(4) Filgueira, E. M., et al.: *Informe técnico sobre tránsito de cargas en avda. Ing. –Huergo de la CABA*, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional. Estudio de tránsito realizado con censos de clasificación y encuestas de origen-destino de cargas efectuado en la avenida Ing. Huergo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre junio y julio de 2010.

Es cierto, si se prevé una ampliación del volumen de operaciones del puerto la incidencia de las cargas puede aumentar. Pero, si se materializa el proyecto en cuestión, el número de vehículos pasantes también aumentará, ya que como ocurre cada vez que se amplía o construye una nueva autopista, el número de usuarios aumenta rápidamente hasta agotar su capacidad. Como dijo Lewis Mumford hace más de medio siglo, sumar carriles para hacer frente a la congestión es como aflojarse el cinturón para tratar la obesidad. La nueva autopista va a inducir a los camiones que van de Rosario a Bahía Blanca, por ejemplo, a pasar por delante de la Plaza de Mayo en lugar de tomar la ruta 6 u otros caminos alternativos. Un mejor destino para los fondos que se pretenden destinar aquí sería en todo caso mejorar las condiciones de las conexiones norte-sur para los traslados de carga de la región metropolitana en un sentido más amplio, incluyendo por supuesto a los ferrocarriles.

En ese sentido, un estudio de Roberto Agosta(6) realizado en 2013 hacía un inventario de los proyectos alternativos que compiten por el mismo espacio, tanto de superficie como subterráneo, sin que necesariamente se pudiesen ver de un modo articulado. Así, los proyectos ferroviarios, de subterráneos y viales se fueron sucediendo. En palabras de Agosta: “El aumento de la capacidad de la infraestructura vial en la zona del centro de la ciudad responde a una lógica aún no revisada críticamente que implica ocupar el escaso espacio de esta zona de alta densidad con infraestructura para transporte automotor destinada, en principio, a canalizar viajes sin extremo en ella, con pocas consideraciones sobre el impacto ambiental de la intervención”.

Por otra parte, la localización del puerto –la razón de ser del Paseo del Bajo– es también objeto de intensas discusiones. Desarrollar la problemática del puerto, aunque sea sintéticamente, demandaría un artículo aparte. Pero a los fines del tema que aquí nos ocupa, basta reconocer

(5) Filgueira, *op cit*, p. 6.

(6) Agosta, R.: *Conectividad Transversal en Buenos Aires*. En: Borthagaray, A. y Orfeuil, J.P. eds. “La Fábrica del Movimiento” Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013, p. 479.



Figura 2. Av. Paseo de la República o Vía Expresa, Lima. Fuente: Street View, Google Maps

que las posiciones de este debate cubren un arco que va desde el traslado casi completo –todas las funciones menos un puerto de cruceros, por ejemplo–, hasta quienes favorecen reforzar su radicación mediante nuevas inversiones para extender su capacidad y adecuarlo a su principal función de puerto de *containers*. Esta última es la visión predominante entre quienes tienen una mayor injerencia sobre el tema y la que guía a la política portuaria actual. También existen posiciones intermedias, como su reconfiguración y achicamiento para formar parte de un sistema de puertos con nodos en las instalaciones portuarias ampliadas en Campana y Ensenada, y la construcción de un nuevo puerto de aguas profundas en la bahía de Samborombón. Pero inclusive quienes prefieren la opción del crecimiento continuo sobre el río admiten que de todos modos existe un cuello de botella en los accesos viales más allá de la zona estricta del puerto. Lo cual no solo debería imponer una mirada más estratégica sobre el destino de las inversiones actuales allí, sino también sobre las que se asientan sobre la hipótesis de su permanencia. Desde este punto de vista, una solución como esta, centrada en lo vial, constituye un parche extremadamente caro y que generará grandes problemas para operar sobre cuestiones coyunturales, pero que no aportará a la resolución estructural de los problemas de fondo. En todo caso, la articulación ferroviaria hoy es el punto más débil y el que en primer lugar debería ser reforzado. Esta es también la conclusión de un artículo de Andrés Borthagaray sobre este mismo tema publicado en 2014, con el título “Mejor que una nueva autopista, una red de trenes”.⁽⁷⁾

Otra razón invocada en la justificación del proyecto es el tráfico de ómnibus de larga distancia desde el sur hasta la terminal de Retiro. Junto con los camiones, son parte del tránsito actual en el eje Madero-Huergo que sería canalizado en la nueva traza. Pero este argumento tiene alternativas aun más evidentes que las consideradas para el punto anterior. La solución estructural en este caso es la construcción de una segunda

Las mejores prácticas urbanísticas contemporáneas procuran alejar de los centros urbanos cuanto sea posible los accesos por autopistas –en muchos casos demoliendo infraestructura que, en general, fue construida a mediados del siglo XX–.

(7) http://www.clarin.com/opinion/Ciudad_de_Buenos_Aires-autopista-trenes-transporte_0_1276072415.html

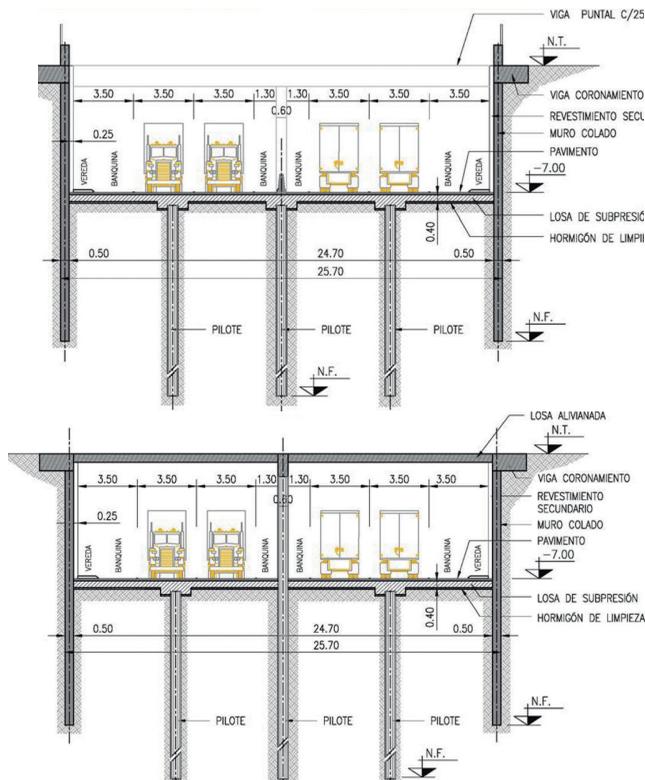


Figura 3. Secciones del proyecto Paseo del Bajo en trinchera abierta y cerrada. Fuente: Estudio de Impacto Ambiental, AUSA, p. 44

terminal de ómnibus en el sur. Podría estar ubicada, por ejemplo, en la actual playa de estacionamiento del casino flotante de Puerto Madero. Una terminal sur de ómnibus bien articulada por transporte público local evitaría duplicaciones innecesarias de viajes y consecuentemente incidiría positivamente sobre el gasto energético y la contaminación ambiental por motores de combustión.

Este último punto –la contaminación en el aire– es una cuestión central, y a diferencia de lo que ocurre en muchas ciudades en donde es un tema ya instalado en las agendas de políticas públicas, en Buenos Aires recién está empezando a recibir la atención que merece. Una nueva serie de estudios sobre los efectos en la salud de la calidad del aire está aportando evidencias concluyentes. La exposición prolongada a NO_2 y $\text{PM}_{2.5}$ combinados puede significar una reducción del tiempo de vida. En Londres, aun cuando los estándares para los motores diésel son mucho más exigentes y las restricciones al vehículo notablemente más drásticas (por ejemplo, a partir de la tasa a la congestión y el control estricto de plazas de estacionamiento), un estudio del King's College estima en más de 9 mil la cantidad de muertes prematuras por año. **(8)** Nuevos estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) comienzan a advertir sobre los riesgos, inclusive en nuestro país. **(9)** Según las mediciones aportadas por *BreatheLife*, a través de una campaña conducida en forma conjunta entre la OMS y la Coalición por el Clima y Aire Limpio (CCAC), el aire de la ciudad de Buenos Aires está un 40% por arriba del límite considerado

seguro por los estándares de la OMS. **(10)** Estas consideraciones todavía no entran en las evaluaciones que se hicieron para la autopista ribereña. Pero la evidencia ya está disponible y todavía se puede anticipar con infraestructuras de nueva generación.

Los costos –no solo económicos– de subestimar tanto la contaminación sonora como la atmosférica de las vías rápidas es ya un tema central en muchas ciudades en el mundo. En Barcelona, por ejemplo, las autoridades debieron construir por demandas de los vecinos barreras adicionales de sonido en la avenida de las Cortes Catalanas, con una altísima inversión, aun cuando el tráfico es esencialmente liviano (figura 1).

El caso del Paseo de la República o Vía Expresa en Lima, una autopista en trinchera abierta, es un ejemplo elocuente que ilustra los conflictos potenciales en este tipo de intervenciones (figura 2). Popularmente conocida como el “zanjón”, se trata de la primera autopista del Perú construida entre 1967 y 1971 sobre una antigua línea de tren de mediados de siglo XIX que unía Lima con Chorrillos. Con 35 metros de ancho, la trinchera incluye un canal central para BRT (Bus Rapid Transit) y seis carriles adicionales. Las calles en superficie agregan dos carriles más por lado. Si bien el Paseo de la República permite una conexión más fluida y veloz en su eje longitudinal, especialmente para el transporte público masivo –y cuando no está congestionada también para los vehículos particulares–, la ruptura que representa en los cruces transversales constituye un límite difícil de franquear para los peatones y un perjuicio muy significativo para la calidad del espacio público. Según Juan Carlos Dextre, “el Paseo de la República ha expresado, como pocas obras, las aspiraciones de modernidad de la

(8) <http://www.kcl.ac.uk/lsm/research/divisions/aes/research/ERG/research-projects/UnderstandingtheHealthImpactsofAirPollutioninLondon.aspx>

(9) http://arq.clarin.com/buenos-aires-muertes-anales-contaminacion_0_1678632228.html

(10) <http://breathelife2030.org/city-data-page/?city=5>



Figura 4. Imagen peatonal, proyecto Paseo del Bajo. Fuente: Estudio de Impacto Ambiental, AUSA, p. 60

ciudad. Pero representa también una visión funcionalista, privilegiando el tránsito de alta velocidad ... una barrera que dificulta considerablemente la circulación peatonal de una orilla a otra”**(11)**.

La trinchera proyectada para el Paseo del Bajo tiene diez metros menos que el zanjón de Lima (figura 3), pero incluye cuatro carriles más en los costados. En total, el sistema del Paseo de la República limeño comprende trece carriles (nueve en trinchera y cuatro en superficie) y el proyecto del Paseo del Bajo porteño doce carriles (cuatro en trinchera y ocho en superficie). Seguramente los tramos de trinchera cerrada del Paseo del Bajo cambian en gran medida la situación espacial desfavorable del caso peruano. Sin embargo, no son pocos los reparos que surgen a partir de algunas de las situaciones espaciales que resultan del proyecto y los interrogantes en cuanto a las conexiones transversales (figura 4).

Por otra parte, la tendencia internacional marca un cambio en la fuente de energía de los vehículos, de la infraestructura interconectada que se combina con la búsqueda del vehículo autónomo y la economía compartida con un descenso en los niveles de propiedad de los automotores. Algunos autores hablan de una relación de 25 a 1 en la cantidad de vehículos necesarios para la misma cantidad de personas en función de esas consideraciones y de su impacto en el concepto de infraestructuras que deben servirlos, con necesidades completamente diferentes de espacio.**(12)**

(11) Dextre, J. C.: “Lima”. En: Borthagaray, A. Ed. *¡Ganar la calle! Compartir sin dividir*. Buenos Aires: Infinito, 2009.

(12) Jeremy Rifkin en José Viegas, OECD, *International Transportation Forum, CPB, New shared mobility solutions for Urban Areas. An update*, marzo de 2016.

En un contexto como el argentino, con urgencias logísticas, ambientales y sociales singularmente importantes, el costo de oportunidad de los recursos merece particular atención. A la luz de estos criterios, las soluciones pueden ser mejores con más inteligencia que capital, como lo demostró el ejemplo de la avenida 9 de Julio. En ese caso, como en este, la licitación ya estaba llamada y parecía una decisión irreversible. El hecho de haberla reconsiderado benefició a toda la sociedad y, por ende, al propio Gobierno. Aquí también se puede dar un salto de calidad en los proyectos, en los efectos sobre la ciudad, en los costos y en los beneficios.

Paul Krugman señalaba, hablando de doctrinas económicas, que “nunca hay que subestimar el poder destructivo de una mala idea”. La mala idea principal aquí es dejar gran parte del poder de decisión en manos de una empresa de autopistas. Y no solamente en el caso del Paseo del Bajo. Una empresa con un alto nivel de autarquía como AUSA, cuya actividad principal es construir y gestionar autopistas, difícilmente pueda aportar soluciones a la movilidad urbana de Buenos Aires por fuera de su lógica: la de la conexión axial y la velocidad en detrimento de los cruces transversales más lentos. Es decir el cruce de los más vulnerables.

El desafío por delante es lograr una mayor unión entre sur y norte, pero sin escindir aun más el este del oeste; la ciudad del río. _

Agradecimientos: La mayor parte de los argumentos discutidos aquí son el resultado de conversaciones con Andrés Borthagaray, quien también me ilustró con datos técnicos y antecedentes internacionales fundamentales para formar mi opinión sobre este tema.