

La reestructura del transporte metropolitano

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay convocó a dos conversatorios sobre la reestructura del sistema de transporte metropolitano, organizados por la Comisión de Urbanismo. En estas instancias participaron autoridades de MTOP y de las tres Intendencias, representantes de las empresas de transporte y de los consorcios que proponen las distintas tecnologías.

De los conversatorios y de los diálogos a la interna de la Comisión, se destacan algunos asuntos relevantes.

El área metropolitana es un sistema complejo, donde cada cambio en un componente genera efectos en el conjunto. La movilidad es un subsistema del complejo sistema urbano, integrado por actividades productivas, desplazamientos de población, equipamientos, servicios comerciales y financieros, vivienda, espacios verdes públicos, infraestructura vial y redes de servicios.

Todo está conectado en un sistema urbano metropolitano que se ha extendido, en principio, a tres departamentos: Montevideo, San José y Canelones.

La interdependencia y complementariedad se reconoce en los traslados cotidianos de bienes y personas en estos tres territorios ya que los lugares donde las personas habitan, estudian o trabajan no están necesariamente en un mismo departamento.

Algunas consideraciones clasificadas por escala

Escala metropolitana

El proceso de metropolización iniciado en las últimas décadas del siglo XX, ha extendido la mancha urbana casi continua, sobre los cinco corredores o rutas principales. Como cinco dedos de una mano, las rutas 1, 5, 6 y 7, 8 e Interbalnearia conforman esos lazos del centro de Montevideo con el área urbanizada hacia Canelones y San José.

La extensión de la urbanización, sin variaciones significativas en la cantidad de habitantes, se explica por una redistribución de la población. Este proceso ha

profundizado la segregación socio territorial, consolidando una ciudad fragmentada con barrios socialmente homogéneos y en algunos casos cerrados.

El subsistema de movilidad será parte de la solución únicamente si se considera parte del sistema mayor. Al enfocarse en la movilidad de vehículos (y no en la conectividad de personas), los problemas de fragmentación seguramente persistan.

La reforma del transporte colectivo metropolitano es una necesidad para la población y un compromiso del gobierno. Sin embargo, los proyectos se enfocan en dos de los cinco corredores -8 de octubre/Ruta 8 y Avenida Italia/Giannattasio-, y en la tecnología que se aplica -tren-tram, BRT (tranvía eléctrico o carriles exclusivos para bus)-. La movilidad activa, peatonal o en vehículos, no se considera en el traslado de un lugar a otro. Los circuitos de movilidad peatonal o ciclovías son parte de este complejo sistema y no figuran en las propuestas.

Mejorar la relación distancia-tiempo en los traslados debería incluir los distintos modos de movilidad, que trasladan a las personas de un punto a otro.

Un sistema complejo

En un abordaje sistémico se debe considerar el impacto de modificaciones en el transporte público masivo sobre otros componentes. Los cambios generados sobre el valor del suelo, originarán desplazamientos de población, gentrificación y vaciamiento de áreas consolidadas de Montevideo y Canelones y un crecimiento poblacional en áreas urbanas más alejadas -formales e informales-. Asimismo, los cambios sobre la demanda de servicios obligarían a expandir infraestructuras y duplicar equipamientos ya existentes en las áreas que pierden población.

En resumen, el abordaje del área metropolitana debe ser necesariamente sistémico e integral.

El sistema urbano metropolitano incluye áreas rurales donde la lógica de expansión que convierte suelo rural en urbano, pone en la ecuación la seguridad alimentaria del 60% de la población uruguaya que se concentra en el área metropolitana.

Primeras consideraciones sobre el transporte colectivo metropolitano

Las propuestas en conocimiento del público se centran en sólo dos de los cinco corredores. Relegar tres de los corredores principales implica desconocer el funcionamiento del subsistema de movilidad y excluir a San José como departamento de la reforma.

Los cambios en los dos corredores propuestos no incluyen modificaciones de las líneas alimentadoras de las troncales. El análisis de las líneas transversales y los trasbordos debe ser considerado simultáneamente e incluir otros modos de traslado.

La reforma del sistema en función de los vehículos colectivos, desestimula el uso del automóvil individual. En este sentido, los pasos a desnivel que prioricen los buses, soterrando los automóviles, aportarían mayor confort para las personas que utilizan el transporte colectivo, y evitan además ascensores y escaleras en esos tramos.

Los tiempos de viaje son sólo uno de los factores del complejo sistema de movilidad colectiva: las líneas alimentadoras y los trasbordos, las condiciones del entorno de

origen y destino, el espacio público asociado a las infraestructuras y los impactos de la obra no están considerados.

El proyecto debe considerar la calidad urbana de los trazados, las intersecciones y paradas, así como la protección de elementos patrimoniales y tramos de valor colectivo.

Cabe señalar que, en el último quinquenio y especialmente a partir de la pandemia, se han producido cambios relevantes en la movilidad. Sería necesaria la actualización de los datos de la encuesta origen-destino de 2016 sobre la que se elaboraron las propuestas.

Impactos sobre el mercado de suelo y la vivienda

El valor de suelo es altamente sensible a las modificaciones de la distancia tiempo e impacta directamente en el precio de la vivienda.

El desplazamiento de residentes hacia los dos corredores que se reforman podría tener impactos negativos en el conjunto, como el vaciamiento de áreas consolidadas de Montevideo e incluso algunas de Canelones.

La extensión de la urbanización hacia las periferias sin crecimiento de población genera además costos ocultos para la administración pública, asociados a la construcción de equipamientos, extensión de infraestructuras y costos sociales difíciles de cuantificar.

Aunque este impacto ha sido señalado en otras publicaciones, no aparecen programas de vivienda de interés social asociados a la reforma de los dos corredores propuestos en la reforma. Los beneficios del transporte público podrán ser capturados por el sector inmobiliario y los desarrollos privados.

Las intervenciones diseñadas por la Facultad de Arquitectura (FADU) presentadas en el proyecto refieren al espacio público, mientras la vivienda solo se menciona relacionada a normas de altura. Las revisiones en la normativa urbana departamental podrían anticipar el nuevo proyecto de transporte colectivo.

La construcción de edificios vinculados a los corredores permitiría recuperar parte del costo de la obra pública con mecanismos de captura de plusvalor (contribución por mejoras y retorno de valorizaciones). Estos mecanismos de financiación no se han planteado hasta el momento y dependen de la acción coordinada de los departamentos del área metropolitana: si un departamento aplica recuperación de plusvalor y otros no, se introducen otras distorsiones al mercado de inmuebles.

Asuntos de escala departamental

Considerando las distintas administraciones departamentales, la ganancia de población en el departamento de Canelones puede ser originada por la pérdida en Montevideo.

Desde el punto de vista de las obras complejas, éstas se ubican principalmente en el territorio de Montevideo: pasos a desnivel, terminales de trasbordo, y el eventual túnel en 18 de julio. Estos impactos incluyen la circulación alternativa durante las obras en cada caso, además de las consecuencias en la actividad comercial, especialmente, y en la vida cotidiana de la población.

Todas las externalidades derivadas del nuevo sistema de transporte colectivo deben formar parte del proyecto, así como las obras de adaptación y mitigación de los entornos deberían formar parte del diseño urbano.

Asuntos de escala Centro de Montevideo

La movilidad activa y vehicular, individual y colectiva, integran el subsistema de movilidad. La unificación de la red peatonal y las ciclovías deberán considerar los nuevos circuitos vehiculares y sus intersecciones en el centro de la ciudad.

La obra de 18 de Julio, en el caso de resolver el tránsito sólo buses por la Avenida, implicaría la circulación de automóviles por vías alternativas, y programas de disminución del uso de automóviles. El desincentivo a la circulación de vehículos particulares requiere incorporar elementos físicos de diseño urbano y componentes económicos como tributos, multas, precios de boletos y estacionamiento.

En un plan integral se podrá incluir la eventual construcción de estacionamientos -subterráneos o en altura y revisar la normativa de garajes en vivienda colectiva y edificios públicos.

La construcción del eventual túnel

La construcción del túnel para el transporte público puede ser beneficiosa en términos de tiempo de viaje, aunque no está claro el costo beneficio global.

Considerando la obra de un túnel, la adaptación de las calles para los desvíos y el impacto sobre el comercio, sumado al costo de mantenimiento de la infraestructura, el análisis no se reduce a la excavación y la construcción.

El costo económico, social y ambiental no es fácilmente cuantificable, especialmente en el Centro, una zona carencias muy notorias como servicios higiénicos, veredas accesibles, rampas y espacios verdes. La accesibilidad sería discontinua entre el túnel, sus dispositivos verticales y las veredas del entorno.

La escasa información sobre las alternativas a la construcción del túnel no permite analizar cómo impactarían en los desvíos del tránsito, la construcción de nuevas canalizaciones de saneamiento, agua potable, gas, energía eléctrica y telefonía en el tramo soterrado. Tampoco se conoce el costo del impacto en el comercio local que puede requerir compensaciones económicas.

El mantenimiento de ascensores y escaleras, servicios higiénicos y salidas de emergencia en todo el tramo, sería un costo a futuro a asumir por la administración.

En resumen

El objetivo de una propuesta de reforma del transporte colectivo es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el derecho la ciudad para toda la población.

No pretendemos abarcar todos los temas, sino aportar en el diseño de la mejor solución. Es una reestructura que requiere la participación de distintas instituciones, disciplinas y de toda la ciudadanía.

Aumentar la venta de boletos y reducir tiempos de viaje son solamente un aspecto del subsistema de movilidad, que puede llevar a confundir los medios con el objetivo.

La intervención debe ser integral, tomando en cuenta el conjunto de los cinco corredores que estructuran el territorio, sus transversales y otros modos de traslado, la coordinación con políticas habitacionales y servicios públicos en distintas escalas.

La coordinación de los tres niveles de gobierno a efectos de acordar una nueva gobernanza metropolitana con amplia participación ciudadana, se convierte en la decisión clave en la implementación de nuevas modalidades en el subsistema de transporte colectivo.

Cada decisión implica una reflexión sobre todo el conjunto. Las alternativas consideradas sobre cada asunto de la propuesta no han sido publicadas, por lo cual estas reflexiones sólo parten de la información disponible, con el objetivo de aportar al debate colectivo.