

¿De QUIÉN es la CALLE?

El 2013 fue un año de anuncios y licitaciones de nuevas vías expresas para Lima. ¿Son la solución para combatir el agobiante tráfico limeño? La experiencia de otros países muestra que pueden convertirse en parte del problema.



El 8 de agosto, la Municipalidad Metropolitana de Lima anunció la firma del contrato y concesión para extender la Vía Expresa del Paseo de la República —popularmente conocida como “el Zanjón”— hacia la Panamericana Sur. Se trata de una de las varias iniciativas en Lima para ampliar la red vial que incluye la extensión de la Vía Expresa Javier Prado por San Isidro y la ampliación del circuito de playas. Solo en San Isidro, el *Plan Urbano 2012-2022* propone las ampliaciones de vías en zonas urbanas de las avenidas Aramburú, Pérez Aranibar, Guardia Civil, Juan de Aliaga, General Salaverry, Del Parque Norte, Pablo Carriquiry, Santa Cruz y Faustino Sánchez Carrión, así como la construcción de pasos a desnivel y la conexión vial mediante viaductos.

En 1971, el presidente de la Provincia de Ontario canceló la construcción de una red de carreteras nuevas que iban a penetrar y rodear el centro de Toronto. “Las ciudades fueron construidas para las personas, no para los vehículos —dijo—. Si estuviéramos construyendo un sistema de transporte para servir al automóvil, las vías expresas serían un buen lugar para empezar. Pero, si estamos construyendo un sistema de transporte para servir a la gente, las vías expresas en zonas urbanas son un buen lugar en donde acabar con nuestras aspiraciones”. Jane Jacobs, la urbanista y jefa de la campaña que se opuso con éxito a la construcción de las vías expresas en zonas urbanas en este caso y en Manhattan, tuvo dos argumentos importantes que sirvieron para convencer a las autoridades de detener estas iniciativas y que son relevantes para el caso de Lima hoy. Primero, las vías expresas bajan el valor inmobiliario de los barrios aledaños y pueden causar degeneración urbana de la zona. Segundo, como lo confirman tanto estudios especializados como casos específicos, la construcción de nuevas vías expresas no reduce la congestión vehicular.

Hoy, 40 años después, este tema todavía no es debatido en Lima. Estas estrategias provienen en su mayoría del *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao del 2005*, documento elaborado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Como objetivo, el informe menciona que la extensión del Zanjón al sur (como en el caso de la propuesta para la Av. Javier Prado) disminuirá la congestión y formará un anillo de vías troncales urbanas para Lima. Asume que su implementación reducirá los niveles de contaminación de la ciudad y que la construcción de nuevas vías expresas restringirá la congestión vehicular. La lógica es la siguiente: por kilómetro recorrido, un auto en movimiento contamina menos que uno que está atrapado en congestión.

El punto es que hay mucha evidencia que prueba lo contrario. Por ejemplo, un estudio de carreteras y tráfico en California demuestra que por cada 1% de aumento en carriles de vías, hay un 1% de aumento en el tráfico en menos de cinco años¹. Otra investigación elaborada por el Instituto de Transporte de Texas comparó 35 ciudades que invirtieron en la construcción de nuevas vías expresas y 35 ciudades que no lo hicieron. Los resultados muestran que no existe correlación alguna entre la construcción de vías expresas o ampliación de vías y la reducción de la congestión. De hecho, las ciudades que construyen más carreteras tienden a tener peor congestión luego de la finalización de sus proyectos². Esto último puede responder a dos factores. Primero, cuando una nueva vía expresa es construida, las personas que transitaban a pie o en bus empiezan a conducir, pues el ámbito urbano ya no permite hacer de su trayecto a pie, algo atractivo como opción. Segundo, quienes hoy conducen por rutas congestionadas pueden cambiar su ruta y optar por un camino más largo para usar una nueva vía expresa con la creencia de que les ahorrará tiempo. En palabras del escritor canadiense W.P. Kinsella, “si las construyes, ellos vendrán”.

Otro estudio que analizó los efectos de la eliminación de carreteras en Portland, San Francisco, Milwaukee y Seúl demostró cómo esta medida contribuyó al restablecimiento de los valores de propiedades cercanas y logró disminuir la contaminación del aire sin crear problemas de congestión³. El caso de San Francisco es interesante ya que la Vía Expresa Embarcadero y la Vía Expresa Central fueron dañadas por un gran terremoto en 1989. En ambos casos, las autoridades notaron que la congestión no aumentó tras su cierre. Además, disminuyó el tráfico, el ruido, la conta-

[1] Hansen and Huang, 1990.

[2] Texas Transportation Institute, *An Analysis of the Relationship Between Highway Expansion and Congestion in Metropolitan Areas*, Texas, 1998.

[3] Institute for Transportation and Development Policy, *Life and Death of Urban Highways*, Nueva York, 2012.

(*) Urbanista

minación del aire y las vibraciones⁴. La municipalidad optó entonces por reemplazar dichas vías por bulevares urbanos, lo que contribuyó a reintegrar la ciudad.

Estos casos ilustran cómo lograr los mismos objetivos que persigue la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero siguiendo precisamente la estrategia opuesta: en lugar de construir vías expresas, están eliminando las que ya existían. Otras ciudades que están demoliendo vías expresas en zonas urbanas son Londres, Providence, Hartford, New Haven, Baltimore, New Orleans, Oklahoma y Seattle. De ellas, solo Seúl, Londres y San Francisco tienen sistemas de transporte público avanzados que dan una alternativa de transporte a la del vehículo privado.

El caótico tráfico de Lima no responde a un déficit de vías expresas, sino a la falta de transporte público, a una zonificación monouso sobre zonas extensas de la ciudad, al gran número y la informalidad de los taxis y buses, al mal comportamiento de los conductores y a una falta de gestión de las vías existentes. Si ampliamos las vías estaremos tratando el síntoma, pero el problema real crecerá aún más.

En 1996, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) elaboró un plan muy parecido para la ciudad de Bogotá. Tal como el de Lima, propuso nuevas vías expresas y un sistema de metro⁵, con el objetivo de reducir la congestión, fomentar el crecimiento económico y disminuir el número de accidentes de tránsito. En 1997, Enrique Peñalosa fue elegido alcalde de Bogotá y decidió deshacerse del plan de JICA e implementar uno basado en restringir el uso de automóvil, crear nuevos espacios públicos —como paseos peatonales y ciclovías— y establecer un nuevo sistema de bus, llamado el TransMilenio. Con una inversión de 213 millones de dólares —que incluyeron las 53 estaciones y un recorrido troncal de 41 kilómetros de carriles aislados—, empezó a operar en el año 2000⁶. En su primera semana transportó a 792.000 pasajeros por día, 80.000 pasajeros por hora⁷. Construir la carretera propuesta por la JICA habría costado 1.500 millones de dólares, estado lista recién a fines del 2020 y transportado entre 35.000 y 45.000 personas por hora⁸.

Cerca de los corredores del TransMilenio la incidencia de accidentes fatales se redujo en 86%, la contaminación del aire bajó en 40%, el número de crímenes disminuyó, y los tiempos de viaje se redujeron en 18 minutos para los pobladores de ingresos bajos y diez minutos por los de ingresos altos⁹, además de todos los demás objetivos expuestos por la JICA inicialmente. Sin contar el proyecto para la ampliación del Circuito de las Playas, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene previsto invertir alrededor de US\$ 3,57 mil millones de dólares (públicas y privadas) en las ampliaciones de vías en los próximos años¹⁰. El impacto de esta medida es imposible de predecir, pero lo que sabemos por lo vivido ya



FOTO: PARK1. STATIC.FLICKR.COM/40/91182844_0DEC74M9C_0



FOTO: GRIDSERVER.COM/FILEDC/WP-CONTENT/UPLOADS/2013/04

San Francisco. Vía Expresa Embarcadero antes del terremoto de 1989, tras lo cual fue convertida en una avenida urbana.

Toronto. Esta parte de la Vía Expresa Gardiner fue tumbada en el año 2001. Se preservó las columnas como elementos esculturales para una ciclovía.



FOTO: JAMES ALCOCK

[4] Municipality of Seattle. *Seattle Urban Mobility Plan*. Seattle, 2008.

[5-6-8] Institute for Transportation and Development Policy. *Life and Death of Urban Highways*. Nueva York, 2012.

[7-9] Hidalgo, Darío. *Case Study. Transmilenio*, Bogotá, Colombia. 2009.

FOTO: CORTESÍA LLAMA / ARCHIVO



Buses.

El TransMilenio ayudó a crear un espacio compartido entre el bus y los peatones. Esto permitió contar con más espacio público, mejor transporte y generar menos contaminación en Bogotá. Además, se crearon ciclovías para incentivar el uso de la bicicleta. Mientras el TransMilenio transporta a 90.000 pasajeros por hora, el Tren Eléctrico de Lima traslada a 150.000 personas cada día.

FOTO: DIRLUSÓN



FOTO: CORTESÍA LLAMA / ARCHIVO



en otras ciudades es que cada paso a desnivel, cada viaducto y cada puente peatonal implica una reducción en la conectividad peatonal de la ciudad. Lima ya es una ciudad de barreras para el peatón. Mientras más barreras se construyan, mayor será el fomento de una cultura del vehículo y menores los incentivos para caminar.

El proyecto para extender el Zanjón incluye tres nuevos puentes peatonales y cuatro puentes vehiculares planificados a una distancia de 4,5 kilómetros; es decir, un cruce peatonal cada 650 metros, cuando lo ideal es cada 100 metros. Esto representará una gran barrera para la movilidad de peatones y un gran desincentivo para usar modos de transporte sostenible que, justamente, son los que tienen el potencial de reducir la congestión en nuestra ciudad. Por otro lado, la extensión del Zanjón puede hacer que sea más fácil llegar a Lima desde el sur pero ¿qué pasará en las salidas que ya están congestionadas? Dar un nuevo acceso para que miles de vehículos ingresen al corazón de Miraflores y San Isidro creará más congestión a

nivel local. En términos de tráfico, con suerte será un juego de suma cero donde aumentarán los niveles de contaminación sin reducir la congestión vial, denigrando el bienestar de los ciudadanos y las zonas residenciales aledañas.

En Lima, donde solo el 11% de los ciudadanos maneja un vehículo privado, en comparación con el 77% que camina por lo menos parte de su viaje¹¹, gastar miles de millones de dólares en proyectos de transporte que puedan restringir la movilidad de esa mayoría debe suscitar algunas preguntas sobre la justicia social en nuestro país. Nuestra ciudad sufre de altos niveles de congestión y contaminación, además de una segregación social evidente en su infraestructura urbana. Es por esta razón que dar más incentivos para manejar y desincentivos a caminar o usar transporte público no deberían ser opciones aceptadas sin un mínimo debate.

[10] Rey Hernández de Agüero, *Agosto, Proyectos de Alianza Público Privada de La Municipalidad Metropolitana de Lima*.



FOTO: CORTESÍA LLAMA / ARCHIVO



FOTO: ANDRÉS VIDAL TANGAR



FOTO: ANDRÉS VIDAL TANGAR

Rutas que no conectan. [1-2] El Zanjón representa un gran corte en la ciudad. [3] En la Vía Evitamiento la congestión es causada por los paraderos de buses, un uso incompatible en una vía expresa.

No existe un sistema de transporte que sea ideal para todas las circunstancias. Sin embargo, en una ciudad eminentemente horizontal como Lima, un sistema de autobús de tránsito rápido (Bus Rapid Transit, BRT) es ideal para empezar a solucionar nuestros problemas. Como Bogotá o Curitiba, representa una oportunidad de mejorar radicalmente la calidad, la capacidad y el servicio de transporte público, y tiene la ventaja de que es un sistema que puede ser implementado en pocos años. En Bogotá, algunas líneas del TransMilenio ya están llegando a su capacidad máxima. Según el *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao del 2005*, la ruta de transporte público con la demanda más alta fue Ugarte y Túpac Amaru, que ya cuenta con una línea de Metropolitano y que todavía tiene más capacidad. Fuera de esta parte de la ciudad, hay muy pocas líneas que tienen más de 20.000 pasajeros por hora punta en Lima¹². En comparación, el sistema de BRT de Bogotá tiene un promedio de más de 45.000 pasajeros por hora punta en cada dirección. Esto significa que el sistema del Metropolitano bien implementado sería suficiente hoy. La preferencia del subterráneo como proyecto en Lima tiene más que ver con el deseo de mejorar el flujo del auto privado, enterrando al transporte público, que con el deseo de mejorar el transporte público en general.

Cuando en el año 2006 el entonces alcalde bogotano Enrique Peñalosa fue a Venecia para recibir el León de Oro en la Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Venecia, dijo: "Una multinacional japonesa nos propuso hacer siete autopistas elevadas, pero nosotros dijimos que no, que haríamos algo diferente, una ciudad más para la gente que para los automóviles"¹³. Hoy en Lima estamos siguiendo el plan de la JICA.

MÁS ESTACIONAMIENTOS EN LA CIUDAD

Según su nuevo reglamento interno, las municipalidades de San Isidro, Miraflores, Santiago de Surco y La Molina solicitan un número mínimo de estacionamiento para oficinas, tiendas y usos residenciales. Esta normativa genera que las empresas constructoras se vean obligadas a incluir tres estacionamientos por departamentos de dos o tres dormitorios. En comparación, la ciudad de Toronto —donde el 67% de la población maneja al trabajo¹⁴, frente al 11% de Lima—, requiere un mínimo de 0,7 estacionamientos por departamento de dos dormitorios y 0,9 para aquellos de tres dormitorios. Es decir que un edificio de 50 departamentos en San Isidro necesitaría alrededor de 150 estacionamientos, en comparación a 35 en la zona más afluente de Toronto.

En cuanto a oficinas, dichas comunas limeñas exigen un estacionamiento por cada 35 m² de construcción, más 20% para visitas. Para poner esto en contexto, en Londres, la municipalidad da un máximo de un estacionamiento por cada 1.000 o 1.500 m², según la zona. Y también por reglamento se asume un área para bicicletas y motos dentro de sus estacionamientos, algo que aquí no existe. Esto significa que cada nuevo edificio de oficinas en Lima está construyendo 43 veces más estacionamientos que el tope permitido en Londres, una ciudad que tiene una población y densidad parecida a Lima.

Para complementar esta política, el nuevo *Plan Urbano de San Isidro 2012-2022* menciona que hay un gran problema de sobreutilización de las vías vehiculares, a la vez que un ▶

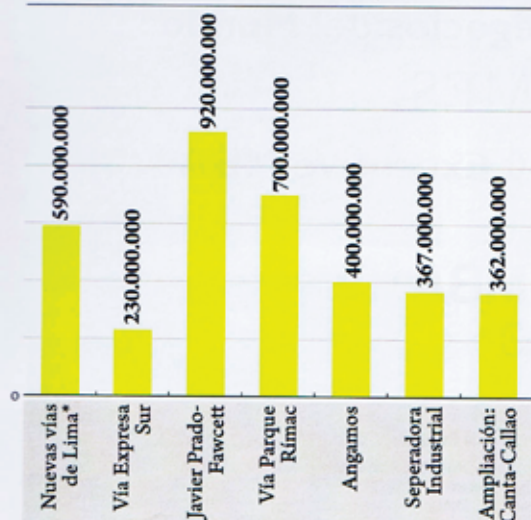
[11] *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao 2005*. Del 77% que debe caminar, 25,4% lo hacen durante todo su viaje, mientras que 51,2% usan bus/micro durante parte del trayecto.

[12] *Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao del 2005*.

[13] <http://www.bogota-de.com>

[14] 2006 Transportation Tonhorst Survey.

Vías nuevas en Lima y su costo total: US\$ 3,57 mil millones



(*) Panamericana Sur, Norte y Prialé.

Fuente: www.servicios-publicos.com.pe/presentaciones/pdf/3/augusto_rev_hernandez_de_aguero.pdf

déficit de estacionamientos en el distrito, por lo que propone acciones para desarrollar más oferta y así cubrir la demanda.

Esta política tiene externalidades. Además de lo obvio, el ensanche e incremento de vías causan más tráfico y contaminación, pero también incentivan la informalidad. Esto porque para adquirir una licencia de funcionamiento, las oficinas nuevas necesitan demostrar que tienen el mínimo número de estacionamientos, independientemente de la edad del edificio donde estén ubicadas. Debido a este requisito, los edificios antiguos, que generalmente tienen pocos estacionamientos, están deteriorados y abandonados. Las empresas tienen la opción de buscar espacios en edificios nuevos, o ser informales en edificios antiguos. En Barranco, por ejemplo, varias casonas que serían buenos espacios de oficinas están inhabilitadas porque están en zonas comerciales pero no cuentan con suficientes estacionamientos para recibir su licencia.

En junio de este año, el Banco Interamericano de Desarrollo publicó su estudio titulado *La guía práctica: estacionamientos y políticas de reducción de congestión en América Latina*. Sobre la base de la evidencia recogida en doce ciudades grandes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, propone las siguientes políticas para reducir la congestión urbana:

- Eliminar requisitos mínimos de estacionamientos.
- Establecer “topes” que controlen la oferta total.
- Reducir los requisitos para estacionamientos cerca de las estaciones de transporte público.
- Retomar el espacio de la calle utilizado para estacionamientos para cedérselo a usos de tipo social como bicicletas, carriles exclusivos para el autobús, veredas más anchas o espacios mixtos.

En Lima estamos haciendo precisamente lo opuesto. En vez de conectar una ciudad fragmentada, estamos construyendo más barreras. En vez de bajar la demanda para el uso

de vehículos privados, estamos dando más oferta de vías expresas y estacionamientos. En vez de retomar el espacio público para modos de transporte sostenible, estamos creando más espacio para el automóvil.

La Organización Mundial de Salud (OMS) ya considera a Lima como la ciudad más contaminada de las Américas¹⁵, con un aire con cuatro veces más partículas suspendidas (PM10) que el máximo nivel recomendado por dicha entidad. En zonas específicas como la Avenida Abancay este índice aumenta a trece veces más que el recomendado. El 75% de esta contaminación es generada por vehículos de transporte¹⁶.

Si bien las propuestas de la Municipalidad Metropolitana de Lima para mejorar el sistema de transporte público, junto con el proyecto para peatonalizar el Centro Histórico e iniciativas como Ciclovía Lima —que consiste en que todos los domingos se cierra la Av. Arequipa de 7 a.m. a 1 p.m. para que sea un espacio público para la recreación y el deporte— son iniciativas positivas, son proyectos que necesitan funcionar en paralelo con soluciones de transporte basados en la demanda y no en la oferta. Esto significa que necesitamos repensar cómo estamos zonificando nuestra ciudad para que la gente pueda vivir, trabajar, estudiar y hacer compras a una distancia caminable de sus casas. Debemos reducir la cantidad de estacionamientos y cobrar más por su uso. Y requerimos retomar el espacio y los fondos destinados a la infraestructura para el automóvil para crear más transporte público, mejorar las condiciones para el peatón y el ciclista, y crear una ciudad más habitable para las personas.

Muchas ciudades ya han cometido los errores que las municipalidades distritales limeñas están replicando hoy. Si observamos, tenemos toda la evidencia para hacerlo mejor.

[15] http://www.who.int/phe/air_quality_q&a.pdf

[16] <http://www.minam.gob.pe>