



LABORATORIO DE
Políticas Públicas

El Sistema de Transporte Público en Bicicleta de Buenos Aires

Por Francisco Ortiz
Octubre de 2012

INFORME DE
TRANSPORTE

Introducción

El sistema de bicicleta pública de Buenos Aires, *Bicing*, demostró gran aceptación popular inicial. El uso del sistema creció sostenidamente durante los primeros nueve meses de operaciones y al cabo de quince meses el sistema contabilizaba más de 30.000 inscriptos y superaba los 500.000 usos.

El objetivo del presente informe es analizar el sistema desde otra perspectiva que consideramos de vital importancia a la hora de diseñar políticas públicas. Así, se apunta a responder preguntas como:

- ¿Logra el sistema reducir las desigualdades en cuanto a oferta de servicios de movilidad de la ciudad?
- ¿Tiene una cobertura homogénea en el territorio, o existen asimetrías en los criterios con que se expande?
- ¿Cumple con los objetivos propuestos de reducir la congestión, complementar el transporte público, reducir el uso del automóvil particular y reducir la contaminación ambiental?

El análisis demostrará que bajo su actual implementación el sistema no cubre las expectativas: existen sesgos y arbitrariedades con respecto a las decisiones que guían la expansión del sistema. Así, grandes áreas de alta densidad poblacional y algunos de los principales nodos de trasbordo de la ciudad no son servidos por el sistema. Asimismo, demostraremos que el sistema apunta a zonas donde se asientan los sectores medios y medios altos, bien servidas por las redes de transporte público existente, excluyendo a los sectores de menores recursos de la ciudad y los usuarios que provienen de algunos sectores del conurbano.

El fomento del uso de la bicicleta como modo de transporte público cotidiano es un objetivo loable. Sin embargo, el éxito de la política dependerá del modo en que se implementen las medidas puntuales, la coherencia entre las medidas, el alcance geográfico y la comprensión de la complejidad de la ciudad, sus patrones de movilidad y su relación con el conurbano. Asimismo, entendemos que una medida de este tipo es exitosa si tiende a disminuir las desigualdades sociales y contribuye a garantizar el derecho a la movilidad urbana.

En este sentido el gobierno de la ciudad ha demostrado limitada capacidad crítica para diseñar un sistema de transporte amplio, inclusivo, conectivo que pueda servir de complemento al resto del sistema de transporte público y/o alternativa de transporte, mientras exhibe un desmedido entusiasmo y optimismo con respecto a la contribución de la bicicleta en las condiciones actuales de operación. Por otro lado, no se dedican los recursos necesarios para asumir responsabilidades que pueden contribuir a resolver los grandes problemas de movilidad que aquejan a la ciudad.

En la primera parte, el presente informe describe el sistema de transporte público de bicicletas de la ciudad (STPB): su génesis, sus características operativas y su evolución. Al mismo tiempo, se lo compara y contextualiza con otros sistemas de transporte público de bicicletas del mundo.

Posteriormente se describe la cobertura del sistema, los flujos de demanda predominantes, los entornos que abastece y se analizan las características socioeconómicas de los habitantes servidos por el sistema.

Finalmente extraemos conclusiones acerca de la eficacia del sistema con respecto a los objetivos planteados y los parámetros de equidad geográfica mencionados al principio, indicando si esta iniciativa colabora en la reducción de desigualdades urbanas y sociales o si, por el contrario, las refuerza.



El sistema de transporte público en bicicleta de la ciudad de Buenos Aires (STPB)

El sistema de bicicletas públicas de Buenos Aires tiene su génesis en la ley 2586 promulgada en diciembre del año 2007. La ley dispone la implementación de un sistema de bicicletas públicas en la ciudad, para lo cual obliga previamente al Poder Ejecutivo a construir la infraestructura necesaria para brindar seguridad a los futuros usuarios del sistema.

El sistema de transporte público de bicicletas de la ciudad de Buenos Aires (STPB) se enmarca en el plan de movilidad sustentable de la ciudad. El plan está compuesto por varios programas: *Prioridad transporte público*, *Movilidad saludable* y *Sistemas inteligentes para el transporte*. El STPB se enmarca en el programa de *Movilidad saludable* que también abarca medidas para promover el uso de la bicicleta y mejorar la calidad de otros desplazamientos no motorizados.

Como dicta la ley, la red de ciclovías y biciesendas se ha venido construyendo desde el año 2009, incorporando, absorbiendo y adaptando a los nuevos estándares de señalización, demarcación, separación y semaforización algunas de las vías que habían sido construidas en administraciones anteriores y que se evaluaron de utilidad para la conformación de la red. En la actualidad la red se acerca a los 100kms. de extensión de vías protegidas.

La red muestra, dada su corta vida, un balance razonable de cobertura y distribución geográfica. Apunta a servir zonas de altas densidades y balancear recorridos en las direcciones predominantes de circulación de la ciudad. Por otro lado, la red busca acceder al centro de la ciudad, de difícil acceso por la alta concentración de actividades, la congestión vehicular de todas las vías de acceso y la existencia de transporte público automotor en casi todas las vías de acceso.

Como ya mencionáramos en otro documento¹, una debilidad de la red de biciesendas y ciclovías es su limitada capacidad de servir los núcleos donde se concentran sedes de la universidad más concurrida de la ciudad, la Universidad de Buenos Aires, uno de los objetivos declarados del Programa Mejor en Bici en su portada de presentación.

¹ “Mejor en Bici: ¿Política pública o marketing político?” Rafael Gentili, Diputado Porteño, Junio 2012. Independientemente de las dificultades naturales que pueda presentar cada uno de los sitios en los que se agrupan sedes de la UBA, especialmente la congestión en torno a la Plaza Houssay, sede de cinco facultades y concurrida por aproximadamente el 35% del alumnado de la Universidad, no parece haberse priorizado el acceso a las sedes de la Universidad de Buenos Aires, incluso cuando los otros dos grandes agrupamientos de sedes de la UBA (Agronomía - tres facultades y Ciudad Universitaria - tres facultades, ambas suman casi el 23% del alumnado) son servidos por ramales de ferrocarril metropolitano y se podría mejorar el acceso desde las estaciones cercanas. Por otro lado, el sistema ha festejado convenios con numerosas universidades privadas a las que sí abastece (Universidad de Palermo, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Austral, ITBA, UCA, Universidad del Salvador, Escuela Da Vinci) y únicamente la facultad de Ingeniería de la UBA ha firmado como *Universidad Amiga de la Movilidad Saludable*.

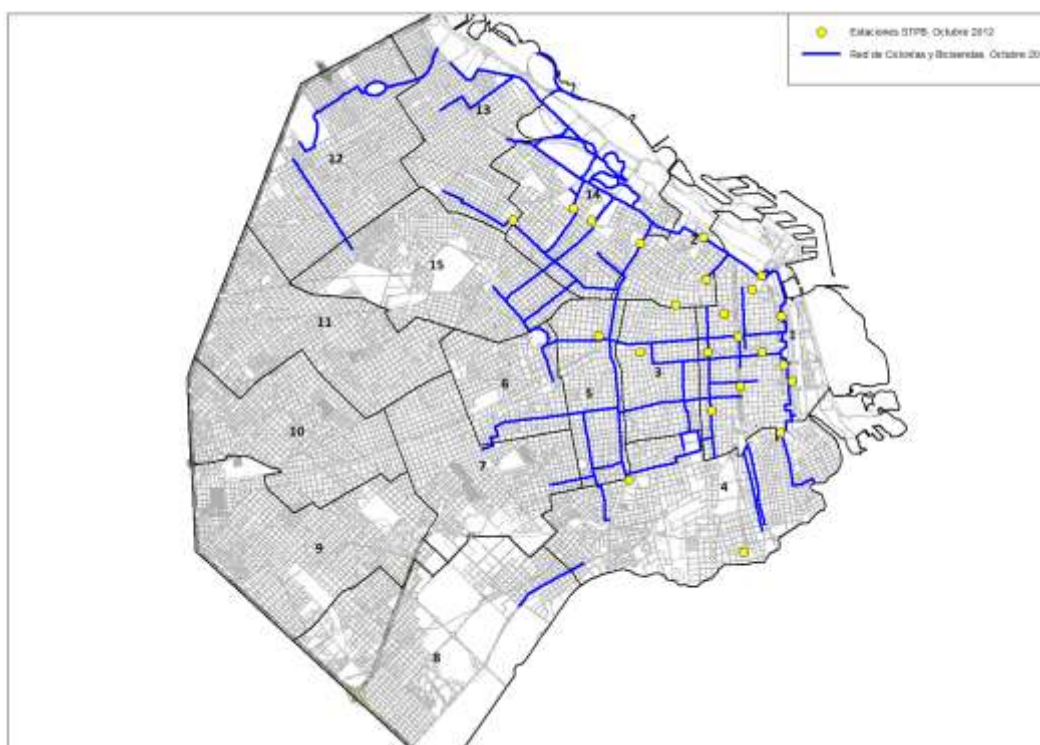


Figura 1. Red de biciesendas y ciclovías de la ciudad de Buenos Aires, Estaciones STPB, Octubre 2012. Fuente: elaboración propia en base a <http://mejorenbici.buenosaires.gob.ar/red-de-ciclovias-protegidas/>

El sistema de bicicletas públicas se denomina Sistema de Transporte Público en Bicicleta (STPB) y, a veces, también se lo denomina *bicing*. Fue inaugurado el 1º de diciembre de 2010, con tres estaciones de entrega/devolución de bicicletas (Retiro, Derecho y Aduana) y 75 bicicletas en servicio. Desde entonces hasta aproximadamente mediados del año 2011 el sistema creció a un ritmo de una o dos estaciones mensuales, alcanzando las 21 estaciones y aproximadamente 700 bicicletas en septiembre del 2011. Desde entonces hasta fines de octubre del 2012 transcurrieron doce meses y se inauguraron dos estaciones.

El sistema consiste en una red de puntos de entrega y recepción de bicicletas para el uso público complementado por un sistema informático de gestión de operaciones. La ciudad posee talleres propios para el mantenimiento y reparación de las bicicletas, así como vehículos para su redistribución entre estaciones. El sistema también cuenta con un centro de operaciones en las oficinas de la Secretaría de Transporte.

Cualquier persona se puede inscribir en el sistema cumpliendo con los requisitos de presentar la documentación correspondiente (documento y comprobante de domicilio) y firmar una declaración jurada comprometiéndose a reponer la bicicleta en caso de pérdida. El sistema genera un nombre de usuario y clave con la que se identifica cada usuario para el retiro y devolución de las bicicletas en cualquier estación.

El sistema opera los días hábiles entre las 8 y las 20hs. y entre las 9 y las 15hs. los días sábados. Los puntos de entrega/recepción (estaciones) consisten en jaulas de estructura metálica y tienen capacidad para guardar unas 40-50 bicicletas. El sistema es operado de manera manual por personal

contratado por la Ciudad, de la misma forma en que el sistema informático de gestión fue desarrollado por la Ciudad.

Desde la inauguración hasta noviembre del 2011 el sistema permitía usar la bicicleta durante dos horas continuas, sin necesidad de renovar su uso. A partir de noviembre 2011 y en base a estadísticas que demostraron que más del 80% de los usos eran menores a una hora se redujo este tiempo a una hora. No existen restricciones a la cantidad de usos diarios que se pueden hacer, siempre que se cumpla con el requisito de la renovación exigida.



Comparación con otros sistemas del mundo

El STPB se enmarca en una tendencia mundial a fomentar el uso de la bicicleta como modo de transporte urbano iniciada en los años 60 en ciudades de Holanda con los objetivos de reducir la congestión, el uso del automóvil particular, la contaminación ambiental, complementar el transporte público y fomentar prácticas de movilidad saludables. La evolución de esta tendencia reconoce tres generaciones de sistemas: una primera a partir del 1965, con el sistema de Ámsterdam, donde las bicicletas eran dejadas dentro de determinados perímetros, sin estaciones de retiro/devolución y su uso era libre de costo. Una segunda etapa abarca sistemas en los que se depositaba una moneda (*coin-deposit*) para retirar las bicicletas en lugares designados. Dicha moneda se recuperaba al devolver la bicicleta, siendo éste un primer esquema con estaciones (Copenhague). Las primeras dos generaciones de sistemas tuvieron importantes problemas con el robo de bicicletas, aunque lograron insertar el concepto en el imaginario y generar el reconocimiento de la bicicleta como medio de transporte urbano. La tercera generación de sistemas, dentro de las cuales se inscribe el STPB, está compuesta por sistemas más complejos, complementados por el empleo generalizado de tecnología de la información para la identificación de usuarios, el seguimiento de las bicicletas y la interconexión entre múltiples estaciones de retiro/devolución con variados niveles de complejidad en la logística de redistribución de bicicletas. Los sistemas más conocidos son los de Barcelona, París, Lyon, Montreal y Berlín. En la actualidad, muchas ciudades en todos los continentes se están embarcando en el desarrollo de sistemas de bicicletas públicas hasta tal punto que en la literatura se hace referencia a una cuarta generación de sistemas en los que se destacan las siguientes características: la aplicación de tecnología muestra mayor grado de sofisticación (para rastreo de bicicletas, reconocimiento de usuarios, información en tiempo real, apoyo a la logística), mayor integración con otros modos públicos de transporte, mayor grado de adaptación a la demanda así como la evaluación del uso de bicicletas eléctricas para ampliar el abanico de edades de posibles usuarios².

Varias características diferencian al STPB de la mayoría de los sistemas similares que han proliferado por muchas ciudades del mundo. En primer término, el sistema es operado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en la mayoría de los casos el sistema es concesionado a cambio del pago de un canon o por la explotación de algún servicio, habitualmente la publicidad en la vía pública. Esto le permite a la ciudad mantener una política de no cobrar por el uso del sistema, mientras que en la mayoría de los sistemas del mundo los usuarios pagan una tarifa por una suscripción anual que permite usar una bicicleta sin cargo durante la primera media hora de uso, con una tarifa de crecimiento exponencial para períodos adicionales a la media hora inicial, con el objetivo de disuadir el uso recreativo o prolongado y maximizar la re-circulación de las bicicletas. Esta decisión de mantener la operación en la órbita de la ciudad puede ser de gran utilidad y flexibilidad para la planificación y expansión del sistema. Por el contrario, en caso de estar concesionado, se encontraría

² Susan A. Shaheen, Stacey Guzman and Hua Zang, "Bikesharing in Europe, the Americas and Asia: Past, Present and Future", *Transportation Research Record, Journal of the Transportation Research Board* #2143, pp.159-167. http://76.12.4.249/artman2/uploads/1/Bikesharing_in_Europe_the_Americas_and_Asia.pdf

sujeto a mayor presión por parte del operador privado, el cual busca imponer sus objetivos comerciales.

Otra diferencia con la mayoría de los sistemas del mundo es el diseño de las estaciones. Por criterios de seguridad se decidió que las estaciones serían cerradas para que todas las bicicletas quedaran dentro de cada estación en el horario en que las estaciones permanecen cerradas. Por el contrario, en la gran mayoría de sistemas del mundo las bicicletas quedan trabadas o ancladas a una barra u otro elemento, de menor ocupación de espacio, visibilidad e impacto visual, en el que las unidades quedan depositadas fuera del horario de operación. En algunos casos no existe horario de operación dado que el sistema opera durante las 24 horas. El diseño de las estaciones influye en el impacto visual, lo cual no es un tema menor en entornos de tejido compacto como es el centro de Buenos Aires y especialmente con la contaminación visual que ya exhibe la ciudad, a la cual el gobierno de la ciudad contribuye con otras instalaciones en parques y plazas como son las *estaciones saludables*.

Tal vez la diferencia más importante entre el STPB y los otros sistemas de bicicletas públicas del mundo radique en que el sistema es enteramente manual: las bicicletas son entregadas y recibidas manualmente por personal en cada estación. Esto lo hace altamente intensivo en recursos humanos ya que cada estación requiere entre dos y tres empleados por cada turno de seis horas (dos turnos diarios en días hábiles, un turno los sábados). En la mayoría de los sistemas del mundo las bicicletas traen incorporado un mecanismo electromecánico de anclaje que permite prescindir de personal en el proceso de retiro/recepción de la bicicleta, usando tarjetas de diversa tecnología para identificar los usuarios y validar las transacciones.

La lógica que guía la creación de los sistemas de bicicletas públicas se basa en la complementación con el sistema de transporte público para competir con algunas de las virtudes del automóvil particular. Ante el confort que implica el servicio puerta a puerta que brinda el automóvil y la distancia que a veces separa las paradas/estaciones de los modos públicos del destino final, los sistemas buscan incentivar el uso de la bicicleta para el último tramo del viaje o lo que comúnmente se denomina *last mile* (última milla), creando una densidad de estaciones en zonas céntricas para minimizar el trayecto a pie final. Esta lógica es más aplicable al caso de ciudades con relativamente menor oferta de transporte público (frecuencias, cobertura, etc.), mayor provisión general de estacionamiento gratuito en las oficinas/zonas céntricas y mayor grado de sub-urbanización. De todas formas, en la génesis de los sistemas de bicicletas públicas siempre existió la idea de complementarse con el sistema de transporte público y funcionar como alternativa al automóvil particular, buscando reducir la congestión y contaminación.

El sistema de Buenos Aires llamativamente lleva en su nombre la denominación de transporte público cuando, por varias razones que veremos más adelante, dista de comportarse como un modo de transporte público.

En el caso de Buenos Aires no se ha puesto especial énfasis en la complementación con el sistema de transporte público. En efecto, dadas las distancias a las que están ubicadas las estaciones de entrega/recepción de los grandes atractores de viajes, el sistema parece favorecer el acceso en bicicleta para todo el trayecto en lugar de complementar los modos públicos. Solo parece haberse intentado hacer coincidir las estaciones del STPB con algunas estaciones del sistema de subterráneos

de la ciudad y una de las terminales ferroviarias de la ciudad. Dada la complejidad y fragmentación burocrático-jurisdiccional del sector transporte en la región, cabe preguntarse si esto no responde a las pujas entre distintas jurisdicciones en el manejo del sector transporte y su falta de concepción y coordinación como un sistema integrado de calidad capaz de generar verdaderas alternativas al transporte particular. Como se sabe, los trenes metropolitanos son gestionados por (y son propiedad de) la Nación, mientras que los colectivos son empresas privadas concesionadas por la Nación aunque algunas no salen de la ciudad y podrían ser concesionadas por la Ciudad. El subterráneo es propiedad de la Ciudad aunque su operación se encuentra concesionada por la Nación desde el año 1994. Tal la concesión fue objeto de un convenio de traspaso que generó una fuerte disputa, aun inconclusa, entre la Ciudad y la Nación. Esta complejidad puede ayudar a explicar porque el STPB no se complementa de la manera que podría con otros modos aunque la ciudad cuenta con todas las facultades para facilitar su complementación con los modos existentes.

Evolución de la infraestructura del sistema

A mediados de octubre del 2012 la red de bisisendas y ciclovías de la ciudad se acercaba a los cien kilómetros de extensión y el sistema de bicicletas públicas de Buenos Aires contaba con 23 estaciones. La Figura 1 muestra su ubicación.

La Tabla 1 muestra el orden cronológico de apertura de las estaciones y la Figura 2 muestra la evolución en el tiempo de la cantidad de estaciones del sistema.

#	Estación	Ubicación	Mes de inauguración
1	Retiro	Av. Ramos Mejía esq. Av. Del Libertador	12-2010
2	Derecho	Av. Figueroa Alcorta entre F. Romero y J. V. González	12-2010
3	Aduana	Moreno esq. Av. Paseo Colón	12-2010
4	Plaza Roma	Bouchard esq. Lavalle	12-2010
5	Plaza Italia	Av. Sarmiento esq. Calzada Circular Plaza Italia	1 / 2011
6	Parque Lezama	Av. Martín García esq. Irala	1 / 2011
7	Obelisco	J.D. Perón entre Carlos Pellegrini y 9 de Julio	1 / 2011
8	Congreso	Virrey Cevallos entre Av. Rivadavia e Hipólito Yrigoyen	1 / 2011
9	Parque Las Heras	Av. Cnel. Díaz entre Peña y French	2 / 2011
10	UCA Puerto Madero	Av. Alicia Moreau de Justo entre Chile y Av. Independencia	3 / 2011
11	Tribunales	Tucumán esq. Talcahuano	3 / 2011
12	Plaza Vicente López	Montevideo esq. Av. Las Heras	4 / 2011
13	Once	Rivadavia entre Pueyrredón y Boulogne sur Mer	5 / 2011
14	Pacífico	Av. Bullrich esq. Av. Santa Fé	6 / 2011
15	Virrey Ceballos	Virrey Cevallos esq. Av. San Juan	6 / 2011
16	Plaza Houssay	Av. Cordoba entre Junín y Uriburu	6 / 2011
17	Plaza de Mayo	Diagonal J. A. Roca esq. Perú	8 / 2011
18	Plaza Almagro	J.D. Perón entre Bulnes y J. Salguero	9 / 2011
19	CMD	Villarino esq. Algarrobo	9 / 2011
20	Independencia	Independencia esq. Bernardo de Irigoyen	9 / 2011
21	Plaza San Martín	Avenida Santa Fé esq. Maipú	9 / 2011
22	Distrito Audiovisual	Cap. R. Freire entre Concepción Arenal y Av. Dorrego	7 / 2012
23	Parque Patricios	Av. Caseros esq. Av. Almafuerte	9 / 2012

Tabla 1. Evolución del STPB, orden de apertura de las estaciones. Fuente: Elaboración propia

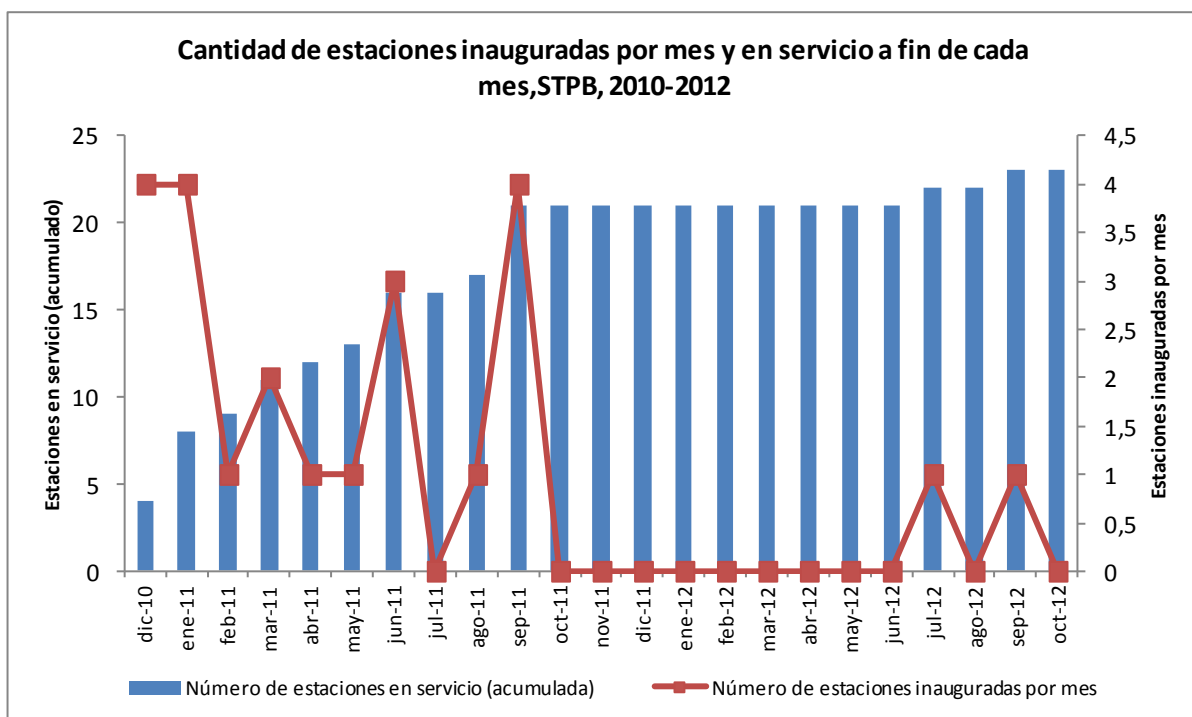


Figura 2. Cantidad de estaciones inauguradas por mes y en servicio desde el inicio, STPB 2010-2012. Fuente: Elaboración propia

Distribución geográfica de estaciones

Tal como lo hemos indicado, el sistema STPB forma parte del programa *Mejor en Bici*, orientado a fomentar el uso de la bicicleta en la ciudad. En la página web del programa se menciona que busca “un sistema (...) que una los principales centros de transbordo con universidades y edificios públicos”.

Si se hace un análisis territorial de las zonas en las que se ubican las estaciones se verá que este objetivo está lejos de ser cumplido satisfactoriamente por el STPB.

Comuna	Cantidad de estaciones
1	12
2	3
3	1
4	2
5	1
6	0
7	0
8	0
9	0
10	0
11	0
12	0
13	1
14	3
15	0
Total	23

Tabla 2. Cantidad de estaciones por comuna, STPB, Octubre 2012

La Tabla 2 muestra la cantidad de estaciones del STPB por comuna. Como en la mayoría de los sistemas de bicicletas públicas, el centro de la región contiene la mayor cantidad de estaciones del sistema (ocho en lo que se considera centro, cuatro fuera de él) aunque con una distribución un tanto ineficiente y periférica a la zona de mayor densidad de actividades laborales. En efecto, entre Plaza de Mayo y Av. Santa Fe y entre L.N. Alem y C. Pellegrini hay una zona extensa para la que la estación más cercana se ubica a más de 600 metros, distancia poco atractiva para caminar luego de usar la bicicleta, pensada para acercar a los usuarios a 200-300 metros del destino final.

a. Cobertura de centros de trasbordo

En el límite de la Comuna 3 con la Comuna 4 se ubica la estación Constitución, la principal estación ferroviaria del país (y de Sudamérica), que recibe alrededor de 1.000.000 pasajeros por día, sirviendo

el sur de la ciudad y los corredores sur, sureste y sudoeste del conurbano bonaerense. A su vez, tal estación se encuentra servida por casi cuarenta líneas de colectivo. Como se sabe, la estación se ubica a menos de un kilómetro del centro de la ciudad (distancia ideal para viajes en bicicleta), donde se concentran una gran cantidad de puestos laborales, equipamientos y altos niveles de congestión vehicular. Sin embargo, a casi dos años de inaugurado el sistema, Constitución aun no es servida por el sistema de transporte público de bicicletas. Esto es contradictorio con un sistema público que declara como uno de sus objetivos conectar los principales centros de trasbordo de la ciudad. O más que contradictorio, da cuenta de un sesgo social excluyente por detrás del diseño de la red del STPB. No es casual que esta estación no servida por el STPB sea la que permite la entrada a miles de trabajadores provenientes de la zona sur diariamente.

Mientras tanto, la estación Retiro, de menor concurrencia que Constitución, es la terminal de tres líneas de ferrocarril, sirve a habitantes provenientes del norte-noreste de la ciudad y cuenta con una de las primeras tres estaciones en ser inauguradas en el STPB. Indudablemente, Retiro es una estación necesaria del sistema tanto por la cantidad de pasajeros que procesa como por su cercanía con el centro de la ciudad. Lo llamativo, y que da cuenta de un sesgo socialmente excluyente, es la decisión de no servir una estación con características similares en cuanto a cercanía del centro de la ciudad e incluso mayor tránsito de pasajeros, como es Constitución.

Por otro lado, la otra gran terminal ferroviaria de la ciudad, Once, se ubica en la Comuna 3, sirve el oeste de la ciudad y de la región metropolitana. La estación también presenta altos niveles de congestión vehicular y se ubica a aproximadamente 1,5km. del centro de la ciudad, distancia óptima para la realización de viajes en bicicleta. La estación Once recién fue servida por el STPB a los seis meses de inaugurado el sistema. Sin embargo, la estación que lo sirve se ubica de manera tal que es difícil de visualizar proviniendo de la estación de tren o de las dársenas de colectivos, en tanto se encuentra en la zona enrejada de la plaza Miserere. La estación Once de ferrocarril es bordeada por una de las principales ciclovías radio-céntricas de la ciudad, desplegada sobre la calle Perón; sin embargo, la estación Once del STPB no guarda ninguna relación con dicha arteria. Su ubicación parece apuntar a permitirle al sistema mostrar que la zona está abastecida sin que su existencia pase apercibida ya que no hace ningún esfuerzo por captar usuarios y ofrecer alternativas al transporte público o privado que podrían reducir la congestión en torno a la estación Once.

Las otras terminales ferroviarias y algunas de los principales centros de trasbordo de la ciudad tampoco han recibido la misma atención por parte del STPB. La estación Federico Lacroze, terminal del ferrocarril Urquiza e importante nodo de transporte cercano a sedes universitarias y otros equipamientos públicos, no está servida por el STPB. La estación Buenos Aires, estación terminal del ferrocarril Belgrano Sur, está en una zona de baja densidad aunque en sus proximidades se ubican zonas de densidad media (Barracas) y la villa 21-24, de alta densidad y con déficits de servicios de transporte que la bicicleta podría contribuir a mejorar. Finalmente, el centro de trasbordo Correo Central, importante nodo de trasbordo de colectivos en el centro de la ciudad, tampoco está servido por el sistema de bicicletas. Tampoco son servidas por el STPB las estaciones de ferrocarril del oeste (Caballito, Primera Junta, Flores), de alta densidad poblacional y concentración de actividad comercial.

Por último, en la Comuna 4 existe otra zona de trasbordo de importancia (Pompeya) que podría servir para facilitar el acceso al centro de la ciudad conectando a otros modos e incluyendo la bicicleta. Es un centro de trasbordo empleado por personas provenientes del sur y sudoeste del conurbano. Estos “olvidos” resultan socialmente selectivos, en tanto se prioriza el despliegue de estaciones en zonas alejadas de los sectores de menores recursos.

b. Cobertura de áreas residenciales

Dentro de las zonas residenciales sobresale el norte como corredor de máximo grado de cobertura. En la Comuna 2 (Recoleta / Barrio Norte), hay tres estaciones próximas al centro y en la Comuna 14 (Palermo) hay otras tres, mientras que en la Comuna 15 (Belgrano / Colegiales), muy cerca del límite con la Comuna 14, hay una estación más. Este corredor concentra a la población de mayor poder adquisitivo, de menor necesidad de transporte público y con buena cobertura y variedad de modos del sistema de transporte público.

Mientras tanto, en el eje al oeste de la ciudad hay solo dos estaciones del STPB, una de las cuales, Once, como ya destacamos, se caracteriza por su escasa visibilidad. Sin embargo, el corredor exhibe zonas de alta densidad de población y zonas comerciales de gran dinamismo (ver Figura 3). La otra estación en el eje está ubicada en la plaza Almagro (Bulnes esq. Perón) mientras que los activos centros de Caballito, Primera Junta y Flores no están servidos por el sistema.

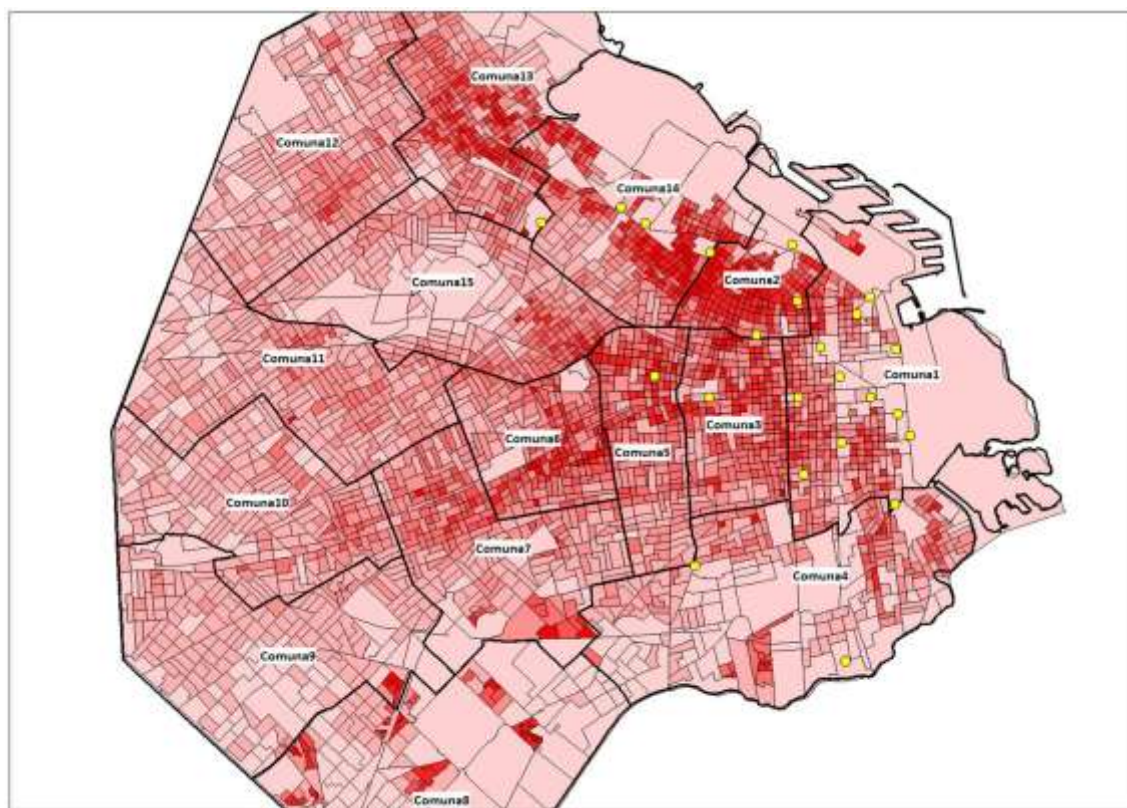


Figura 3. Densidad población, comunas y estaciones STPB. Fuente: Elaboración propia, en base a Censo 2001

Por último, la zona del sur de la ciudad muestra un claro déficit de cobertura. Esto refuerza que el diseño del STPB tiene un sesgo socialmente excluyente en tanto, como se sabe, la zona Sur es donde se radica la población de menores recursos. A la ya mencionada falta de servicio en la estación Constitución se agregan zonas de alta densidad poblacional y a escasa distancia del centro sin cobertura, como Barracas. Por otro lado, zonas postergadas en provisión de servicios de transporte en general o centros de trasbordo y actividades (Pompeya, sur de San Cristóbal y sur de Almagro) tampoco están servidos por el sistema.

Las dos estaciones en la Comuna 4 son la del Centro Metropolitano de Diseño (CMD) y la de Parque Patricios. La primera es una estación atípica. Fue inaugurada en el contexto de una muestra que se llevó a cabo en dicho centro y por su escasa demanda (rodeada de zonas fabriles) tiene un horario reducido. Podría decirse que no constituye una estación del sistema ya que procesa menos de cinco movimientos por día y su continuidad está permanentemente en duda. La estación Parque Patricios es la última incorporación del sistema, inaugurada a fines de septiembre del 2012³. Su apertura está ligada a la inauguración de la estación Parque Patricios de la línea H del subterráneo y se enmarca en la política oficial de valorizar la zona, junto con la creación del Distrito Tecnológico y la construcción de la sede central del Banco Ciudad. Como expresáramos en otro informe⁴, las intervenciones en la zona Sur de la ciudad se enmarcan en un modelo territorial que tienen como parámetro de éxito una serie de indicadores numéricos entre los que sobresalen la valorización de la tierra y la equiparación de los valores con los de otras zonas de la ciudad, sin tomar en cuenta la población residente, su situación de vulnerabilidad, tenencia de propiedad y otras características sociales de la zona.

Un análisis de la distribución geográfica de indicadores de pobreza y necesidades insatisfechas en la ciudad y su relación con las áreas cubiertas por el STPB pone en evidencia lo que se ha dicho. Si se estudian las estadísticas de incidencia de la pobreza, cobertura de salud, niveles de educación, hacinamiento y suficiencia de ingresos para acceder a la canasta de consumo, queda en evidencia la relativa postergación de las Comunas 4, 7 y 8, que a su vez muestran peores valores de accesibilidad y cobertura por parte del sistema de transporte público de la ciudad (trenes, colectivos, subterráneos). A pesar de esto, se trata de la zona menos servida por el STPB, evidenciándose así una orientación socialmente excluyente. La muestra una comparación de los principales indicadores socioeconómicos de la población de la ciudad, que pone en evidencia enormes desigualdades entre las comunas más desfavorecidas (4 y 8), las de mayor nivel socioeconómico y el promedio de la ciudad. Los mapas en las Figura 5 y 6 grafican las desigualdades mencionadas.

³ El presente informe se terminó de escribir en el mes de octubre del 2012, de modo que la inauguración de nuevas estaciones no ha sido contemplada, aunque el sesgo socialmente excluyente identificado en el presente informe tiende a ser ratificado por la ubicación de las nuevas estaciones construidas con posterioridad a la finalización del presente informe.

⁴ “Apuntes para una crítica al modelo territorial del GCBA”, Guillermo Jajamovich, Laboratorio de Políticas Públicas, Junio 2012.

Indicador	Comuna				CABA	Fuente
	4	8	13	14		
% de hogares que exhiben hacinamiento o hacinamiento crítico	21,9%	19,2%	4,8%	5,1%	10,4%	EAH, DGEC, GCABA, 2011
% de la población con insuficiencia de ingresos para acceder a canastas de consumo	51,2%	61,6%	15,1%	17,9%	29,5%	EAH, DGEC, GCABA, 2010
% de la población que depende exclusivamente de la atención en establecimientos públicos	33,5%	42,7%	5,7%	9,3%	17,6%	EAH, DGEC, GCABA, 2011
Promedio del ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares	\$ 2.188	\$ 1.803	\$ 4.323	\$ 4.670	\$ 3.434	EAH, DGEC, GCABA, 2011
Promedio del ingreso total familiar (ITF)	\$ 5.230	\$ 4.974	\$ 8.475	\$ 8.537	\$ 6.882	EAH, DGEC, GCABA, 2011
Número promedio de años de escolarización de la población de 25 años y más	10,5	10,0	14,1	14,3	12,6	EAH, DGEC, GCABA, 2011

Tabla 3. Comparación de indicadores socioeconómicos de comunas de mayor y menor poder adquisitivo, CABA. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta Anual de Hogares, Año 2011.

Las comunas más desfavorecidas desde el punto de vista de movilidad y servicios de transporte público son las Comunas 4 y 8 y, en menor medida, la Comuna 7. No tienen servicio de subterráneo y el servicio de tranvía con que cuentan (Premetro) está prácticamente abandonado por la ciudad. Asimismo, uno de los servicios ferroviarios que los atiende es de los que en peor estado se encuentra de la red de servicios metropolitanos (Belgrano Sur). A su vez, la cobertura de la red de colectivos de la ciudad deja en evidencia que hay zonas con escasa densidad de servicio/coertura/frecuencia (Ver Figura 4).

Como se sabe, las Comunas 8, 4 y 7 son las que contienen la mayor cantidad de asentamientos y villas de la ciudad, sectores en los que el uso de la bicicleta podría jugar un rol importante a la hora de complementar la red de transporte público que a menudo ofrece servicio a largas distancias peatonales y en condiciones de difícil transitabilidad. Como se puede ver en la Figura 1, la red de bisisendas y ciclovías de la ciudad tampoco abastece adecuadamente la zona.



Figura 4. Cobertura de la red de autotransporte público de pasajeros. Fuente Elaboración propia en base a INTRUPUBA

Pareciera que, lejos de ser un instrumento que colabore en la reducción de desigualdades sociales y urbanas en la ciudad de Buenos Aires, la bicicleta está cumpliendo un servicio de transporte-gimnasio gratis para población de sectores sociales acomodados. Así, más que complementar el transporte público, se reemplaza el taxi o el auto particular y en algunos casos el transporte público para sectores con amplia oferta, cobertura y variedad de servicios, mientras los más postergados en cuanto a cobertura no se ven beneficiados por un sistema que podría contribuir a mejorar sus opciones de movilidad.

Por último, la Comuna 8 es la segunda en cuanto al nivel de crecimiento poblacional de la ciudad (detrás de la Comuna 1, dato debido en gran parte al aumento de la población de la villa 31) en el período entre los años 2000 y 2010, aumentando su población en un 15,8%, mientras la ciudad aumentó su población en un 4,1%.

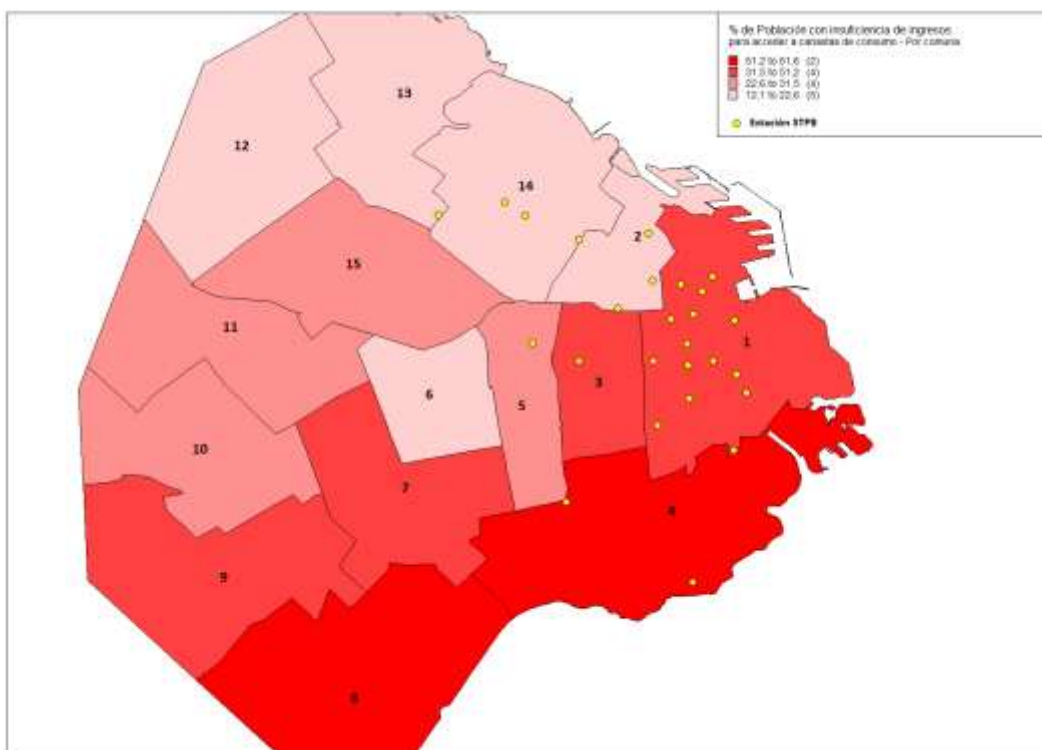


Figura 5. Porcentaje de la población con insuficiencia de ingresos para acceder a canastas de consumo y estaciones STPB, Octubre 2012. Fuente: EAH, 201

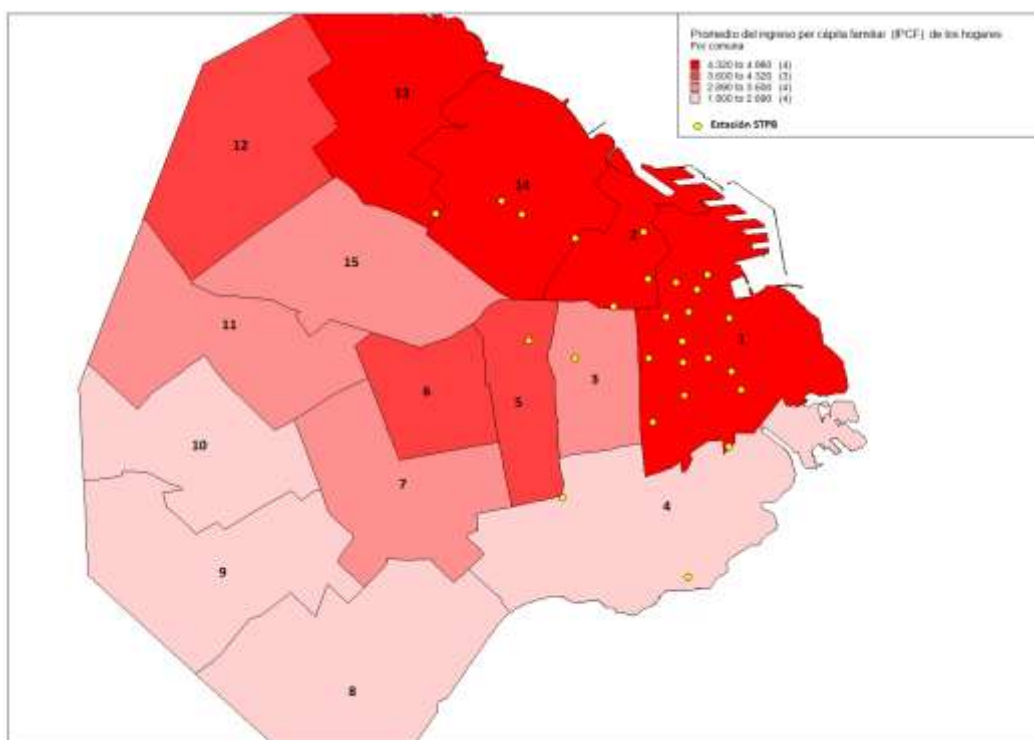


Figura 6. Promedio del ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares, estaciones STPB, Octubre 2012. Fuente: EAH, 2011

Por todo lo expuesto se puede deducir claramente que las Comunas 8 y 4 son las más desfavorecidas de la ciudad y en las que la población sufre mayores niveles de privación y restricciones. En ellas se ubica la población con mayor dependencia de la red de transporte público de la ciudad para satisfacer algunas de las necesidades más básicas. Sin embargo, se trata de las comunas menos servidas por el STPB.

En línea con lo anterior, otro aspecto que refuerza la intención de servir a un público específico está dado por la iconografía de promoción del sistema: las imágenes de pancartas y publicidad en el aire proyectan imágenes de personas con vestimenta y en entornos que apuntan a mostrar un perfil de usuario objetivo (ver Figura 7). Tal perfil dista de ser representativo del conjunto de la población de la ciudad y de la región metropolitana. En efecto, junto con la aludida falta de servicio en los sectores postergados, se refuerza el carácter excluyente del STPB, tanto en el diseño de su red como en la producción visual que lo propagandiza.



Figura 7. Iconografía de promoción del STPB. Fuente: <http://mejorenbici.buenosaires.gob.ar/>

En muchas ocasiones la ciudad aduce no tener incumbencia para incidir en la calidad, cantidad y distribución espacial de la provisión de servicios de transporte público de la ciudad por la aun incompleta transferencia de competencias iniciada con la reforma de la constitución de 1994. Sin embargo, la ciudad tomó la loable decisión de agregar un nuevo modo de transporte, enteramente bajo su control, a la red de transporte público de la ciudad para cambiar los hábitos de desplazamiento de los habitantes, buscando reducir la tasa de uso del automóvil particular. Todas las decisiones sobre su concepción, diseño, expansión y operación son íntegramente atribuibles al gobierno de la ciudad. Al hacerlo, decidió proveer servicio en las zonas de mayor consolidación urbana, con amplia oferta y variedad de alternativas de transporte y donde se ubican los sectores de ingresos medios-altos, dejando de lado las necesidades de los sectores que más provecho podrían obtener de la iniciativa.

Así, el objetivo del programa se ha centrado en cuestiones ambientales y en las virtudes para la salud de algunos sectores, mientras se ignora por completo su potencial contribución a mejorar niveles de accesibilidad y movilidad de los sectores mas postergados.

¿Evolución-expansión del sistema?

Otro de los aspectos llamativos de la evolución del STPB es el relativo estancamiento de las estadísticas de oferta, demanda y operación. Si bien el sistema creció exponencialmente desde su lanzamiento a fines del año 2010, a partir de mediados del año 2011 dejó de incorporar estaciones, estancándose la cantidad de usos diarios. Desde septiembre de 2011 a fines de octubre del 2012 se incorporaron dos estaciones al sistema (un promedio de 0,17 estaciones por mes) mientras que en los diez primeros meses de operación se incorporaron 21 estaciones, a un promedio de 2,1 estaciones por mes. El sistema creció sostenidamente desde las tres estaciones iniciales y cien usos por día hábil hasta alcanzar las 21 estaciones y 3.000 usos por día hábil. Independientemente de las esperables variaciones estacionales, el sistema mostró una fuerte capacidad de captación de usuarios con la incorporación de cada estación. La proyección de las estadísticas de demanda con un crecimiento constante permitiría suponer que el sistema estaría procesando unos 5.000 usos por día hábil con un sistema que debería contar con unas 40 estaciones abasteciendo los principales lugares de trasbordo, áreas residenciales, equipamiento y concentración de actividades de la ciudad. No parece haber una justificación por el estancamiento en la expansión del sistema excepto la celebración de elecciones municipales en el mes de julio del 2011: habiendo concluido las elecciones el sistema dejó de cumplir el rol publicitario preelectoral que jugó.

Conclusiones

El STPB se enmarca dentro de una tendencia mundial de promover el uso de la bicicleta en ciudades como alternativa al uso de automóvil particular y como complemento del transporte público. Cada ciudad adapta el sistema a sus necesidades y mercados laborales específicos. El sistema de Buenos Aires muestra algunas virtudes: es operado por la ciudad, lo que le brinda enorme flexibilidad para decidir cómo y hacia dónde se expande; ha logrado instalar la bicicleta en el debate de transporte y movilidad de la ciudad; a su vez, ha logrado un grado de aceptación entre algunos sectores de la ciudad y la decisión de haber iniciado sus operaciones de forma manual parece acertada en tanto genera fuentes de trabajo en una región que lo necesita y licitar el sistema a un oferente que pudiera ofrecer el sistema automatizado hubiera demorado el inicio de operaciones a la vez que hubiera acotado los potenciales oferentes a unas escasas empresas especializadas en la provisión de este tipo de sistemas.

Sin embargo, en ciudades con condiciones de fuertes desigualdades socioeconómicas y asimetrías en el acceso a la movilidad como es Buenos Aires y su área metropolitana, el sistema podría y debería servir para atenuar desigualdades sociales y urbanas y complementarse con el sistema de transporte público de la ciudad. El sistema de Buenos Aires está concebido con una lógica diferente: apunta a captar sectores medios-altos que cuentan con amplia oferta y variedad de opciones de movilidad, mientras amplias zonas de sectores medios y medios-bajos así como importantes centros de trasbordo de la ciudad no son abastecidos por el sistema, excluyendo a grandes segmentos de la ciudad y otros provenientes del conurbano.

Llamativamente, la Ciudad lo denomina “sistema de transporte público en bicicletas”. Son varias las razones que conspiran contra el nombre: un sistema de transporte público opera todos los días y en todos los horarios, el transporte público es tarifado aunque pueda ser altamente subsidiado por razones sociales, y su cobertura apunta a ser homogénea en el territorio. Si bien el sistema de transporte público de la ciudad en su conjunto dista de cumplir con las condiciones mencionadas, el sistema de bicicletas dista aún más de reunir las condiciones. El sistema está enteramente dentro de la órbita de control de la Ciudad y su implementación desperdicia una de las escasas oportunidades de promover políticas de movilidad inclusivas. Tal como lo hemos indicado, su carácter socialmente excluyente se refuerza a partir del modo en que el SPTB es publicitado. En efecto, los afiches que lo publicitan dan cuenta de usuarios que no habitan las zonas de menores recursos.



Bibliografía

- Gentili, Rafael, “Mejor en bici política pública o marketing político”. El Parlamentario, Buenos Aires, Junio 2012. <http://www.parlamentario.com/noticia-46620.html>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Programa Mejor en Bici”. <http://mejoren bici.buenosaires.gob.ar/>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Banco de Datos, Dirección General de Censos y Estadísticas. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/banco.php?menu_id=34690
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Encuesta Anual de Hogares, Dirección General de Censos y Estadísticas, 2011. http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH/cuadros_basicos/2011_tabulados_basicos.pdf
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mapas de la pobreza y los programas en el territorio, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), Ministerio de Desarrollo Social, 2011. http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/mapasall_2011.pdf
- Jajamovich, Guillermo, “Apuntes para una crítica al modelo territorial del GCBA”, Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, Junio 2012. <http://www.lpp-buenosaires.net/web/?s=single&id=42>
- Pérez, Pedro (coordinación), “La Ciudad desde las Comunas: Análisis de la situación socio demográfica de las comunas de la ciudad de Buenos Aires”, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Mayo 2011.
- Secretaría de Transporte de la Nación, INTRUPUBA, Investigación del transporte urbano público de Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, 2010. <http://www.ptuba.gov.ar/publicaciones/index.html>
- Shahhen, Susan A., Guzman, Stacey y Zang, Hua, “Bikesharing in Europe, the Americas and Asia: Past, Present and Future”, en *Transportation Research Record, Journal of the Transportation Research Board* #2143, pp.159-167. http://76.12.4.249/artman2/uploads/1/Bikesharing_in_Europe_the_Americas_and_Asia.pdf

