

## MESA 4

Modelo de Movilidad

### **Algunas Ideas sobre la Movilidad en Nuestras Ciudades como base para un Programa de Trabajo**

José Luis Cañavate  
Urbanista

1. Una inevitable reflexión previa.
2. Un esquema ideológico para un modelo de ciudad accesible y habitable.
3. Lo que habría que hacer... ¿ Un Pacto por la Movilidad ¿

#### 1. Una Inevitable Reflexión Previa.

Las ciudades mediterráneas agrupan a las cuotas mas importantes de población en el tramo de los 300- 500.000 habitantes y son ciudades que en su mayoría se asientan sobre diagonales de 4 ó 5 kms máximo y que, en procesos relativamente recientes, comienzan a conformar agrupaciones metropolitanas de cierta complejidad orgánica; aunque habitualmente intentamos solucionar el problema del transporte tal como lo percibimos, en este contexto puede ser interesante delimitar la cuota de habitantes que se desplaza en cada modo de transporte, antes de plantear soluciones para los problemas de cada uno de ellos.

Quizás sea también interesante también, averiguar como les gustaría a todos estos usuarios desplazarse, independientemente de cómo tienen que moverse cada día de modo obligado.

Curiosamente, las cuotas de desplazamientos peatonales mas altas de Europa están en las ciudades mediterráneas y especialmente las españolas, en general somos ciudades que caminan, donde casi la mitad de los viajes urbanos se realizan andando y, sin embargo, disponemos prácticamente el 80 % de nuestros recursos en intentar garantizar, sin posibilidades éxito, la fluidez de una circulación motorizada que solo mueve a una de cada cinco personas que se desplazan diariamente.

Es notable el esfuerzo que empleamos en mantener siendo conductores a un reducido grupo de población que ni siquiera desea serlo, pues no olvidemos que –según declaran ellos mismos- dos de cada tres conductores en nuestras ciudades se sienten frustrados por tener que utilizar el vehículo privado cada día para ir al trabajo. Dos de cada tres conductores que desearían poder ir en bus, si el bus fuera más eficaz, ó andando si caminar fuera seguro y confortable.

En general, podemos asumir, que de de la totalidad de gente que se mueve diariamente en nuestras ciudades solo el 10 %, desean ir en coche diariamente, y para ellos, disponemos todo un despliegue de medios que inevitablemente se extraen de los recursos que, en una lógica algo mas sensata, debería ir destinada al restante 90 % de los ciudadanos que desea ir andando o en transporte publico.

Por otra parte, en cualquiera de las múltiples encuestas que se realizan sobre los niveles de insatisfacción ciudadana, resulta que entre el 75 y el 80% de los problemas urbanos, están generados por el tráfico motorizado o por sus efectos directos (contaminación, inseguridad vial, etc.)

Pero, creo que nunca hemos llegado a entender estas apreciaciones en sus dimensiones reales; el ciudadano se queja del trafico, porque no es feliz con la cantidad de coches que hay circulando en nuestra ciudad y lo que la gente desea e intenta transmitir a sus instituciones es que haya menos trafico en las ciudades, mas peatones y mas (o mejor) transporte público, o expresado de otro modo, menos concejales de trafico y algún concejal de peatones, menos ingenieros de trafico y algún ingeniero en movilidad intermodal. Incompresiblemente la interpretación de estos procesos desde los programas políticos de futuro se centra reiteradamente en intentar que haya más coches con mejores carreteras y más fluida circulación.

Curiosa democracia y curioso modo de entender la solidaridad, cuando todos nuestros esfuerzos se centran en caminar en contra del 90% de la opinión ciudadana...

La cuestión que se plantea es, como en cualquier problema complejo, intentar aclarar los orígenes y los limites del problema y definir, en lo posible, la incidencia real de cada factor en los resultados, o dicho de otro modo, trabajar menos sobre los síntomas y comenzar a analizar las causas.

La sensatez, ausente por norma en el ejercicio de determinados poderes institucionales, recomienda una seria revisión de los modelos de ocupación del territorio, que permita al ciudadano la liberación de la esclavitud del transporte motorizado, pero, siendo realistas, debemos aceptar la absoluta consolidación del modelo urbano extensivo para unas cuantas generaciones y sus efectos perversos para la movilidad forzada, de la que, desgraciadamente, parece que no podemos deshacernos. El grito de alarma lanzado por países que están sufriendo las consecuencias de este modelo de "bienestar social" y que actualmente recomiendan una revisión profunda de la ciudad extensiva hacia una "ciudad compacta", parece que no llega a nuestros gobernantes que insisten en poner en practica peligrosos modelos de ocupación absoluta del territorio, hipotecando el equilibrio entre los cada día mas escasos recursos y generando unas necesidades de transporte impagables en dinero o en consumo de tiempo. Las mismas Comunidades Autónomas son con demasiada frecuencia un excelente ejemplo de cómo diseñar una política de suelo para generar millones de viajes diarios obligados para poder ir a trabajar.

Si aceptamos la irreversibilidad, por lo menos a corto y posiblemente a medio plazo, de los modelos urbanos en vigor, debemos, por lo menos, intentar estabilizar sus efectos nocivos y, simultáneamente, comenzar a trabajar a largo plazo. Estos planteamientos, a pesar de estar recogidos en los programas de cualquier ideario político que se precie de la última década, han sido tendenciosamente interpretados como de baja rentabilidad social, o mejor dicho de escasa rentabilidad política lo cual ha pervertido su proyección hacia políticas urbanas sostenibles reales.

¿ Las causas?... probablemente un planteamiento incorrecto del problema por expertos inadecuados, ó quizás la ausencia de una política territorial por encima de los municipios, incluso puede que el agotamiento de los instrumentos legales españoles y la imprevisión hacia modelos urbanos que han sido asumidos con demasiada precipitación, aunque lo mas probable es que sea una combinación de todos estos, y algún factor mas, en dosis que han fluctuado en las dos últimas décadas, hasta una situación compleja de difícil solución.

## 2. Un esquema ideológico para un modelo de ciudad accesible y habitable.

Accesibilidad y habitabilidad se han manejado como términos "casi" opuestos en los programas urbanos de las últimas legislaturas, mejorar la accesibilidad se ha venido interpretando como una inevitable restricción a un reparto solidario del espacio urbano. La movilidad como concepto se ha venido asociando a "movilidad motorizada" y accesibilidad a "accesibilidad motorizada", y nuestros concejales de trafico, siguen ejerciendo ese poder maligno – el único que permite una Concejala Municipal de Trafico- de cambiar las calles de direcciones permanentemente sin solucionar absolutamente nada, en el mejor de los casos.

En los Ayuntamientos se continúan (salvo unas pocas honrosas excepciones) haciendo Planes de Trafico con resultados que se repiten de fracaso en fracaso y nadie se atreve a diseñar planes de accesibilidad urbana con peatones...con bicicletas, ¿Por qué?.

Quizás, debamos situar el acento precisamente en lograr la coexistencia armónica entre estos dos términos y concebir la accesibilidad entre las funciones urbanas de trabajo, residencia, recreo y comercios a través de espacios urbanos de calidad en modos de transporte que prioricen lo no motorizado y lo publico sobre la tiranía de lo privado y del insustentable vehículo privado.

Probablemente, sea razonable recomponer el mapa del territorio, aunque sea a plazos que no se rentabilicen políticamente en los miniciclos de cuatro años, compactando las funciones urbanas, especialmente las de trabajo y vivienda, evitando los millones de viajes diarios obligados para ir al trabajo y

quizás la ciudad compacta sea mas humana, mas atractiva y, sobre todo mas facil de mantener.

Tal vez, debamos revisar unos instrumentos de planeamiento que, aunque en su momento fueron unas figuras "administrativas" útiles para detener algunos procesos de descomposición urbana, seamos sinceros, no están dando ninguna solución a los problemas de hoy. La disgregación de figuras de ordenación urbana, de planificación territorial y de regulación independiente de los distintos sistemas que coexisten en el medio urbano, Planes de Medio Ambiente, de Ruido, de Movilidad, de Trafico, Estratégicos, que no intentan sino rellenar las lagunas que nuestro actual sistema institucional, administrativo y legal urbanístico van dejando a la ocupación de agentes oportunistas, dejan un margen de juego extremadamente peligroso para políticas de corte neoliberal, entre las que debo nuevamente remitirme como referencia a muchas aglomeraciones metropolitanas de primer rango en nuestro país.

Y, es posible, que se deba comenzar a defender un modelo de hábitat que recupere la esencia de La Ciudad con mayúsculas, un modelo en el que los espacios urbanos habitables, no se reduzcan a los huecos entre otras cosas, sino que puedan ser concebidos desde las calles cotidianas y estén en contacto directo con las viviendas de sus habitantes.

La expresión social, política, ó ciudadana de este modelo de ciudad ha sido egoístamente reprimida una y otra vez, por todos nosotros, bajo el argumento de los inevitables traumas sociales que se producen ante cambios demasiado bruscos. Un ejemplo de todos conocido es el pánico de los Concejales de Trafico ante el planteamiento de restricciones en los centros urbanos por las posible reacciones ciudadanas. Pero, afortunadamente, el ciudadano, el único verdadero experto en sus propios problemas, comienza a reivindicar en bloque lo que ni políticos, ni expertos nos atrevíamos a reivindicar a corto plazo, ante oscuros e inconfesables temores de traumas sociales; el vecino de las ciudades (bonito termino que deberíamos recuperar) comienza a reivindicar la "inmediata" puesta en marcha de políticas contundentes de restricciones de trafico, de recuperación de calles habitables y utilizables para peatones y ciclistas y de prioridad absoluta al transporte publico.

Estos tres mensajes forman hoy, la esencia del sentir ciudadano, y deben, por tanto conformar la esencia del modelo de ciudad que se les presente como futuro.

Indudablemente, una ciudad en la que la vivienda se encuentre a distancia peatonal del trabajo, en la que se pueda ir en bici a las compras, donde el transporte colectivo pase a 250 metros de la casa cada 15 minutos y donde las calles se utilicen para caminar, jugar, charlar, con poco trafico, parece de ciencia ficción hoy, si intentamos superponerla al caos urbano en que vivimos, pero no debemos olvidar tres cosas, en primer lugar, que este es el modelo de ciudad que quiere el 90 % de los ciudadanos, y por el que van votar y en

segundo lugar que es necesario definir claramente estos modelos y asumir compromisos reales a largo plazo, y en tercer lugar, que es posible realizar grandes pasos de estos modelos en los aterradores ciclos políticos de cuatro años, tenemos ejemplos (San Sebastián, Granada, Córdoba, Barcelona).

Parece que el principal problema está en conciliar la solución de los problemas planteados por un modelo perverso, con el inicio de políticas tendientes a modificar el modelo.

Por un lado hay que atenuar o minimizar los efectos nocivos de un tráfico motorizado que parece inevitable, optimizando los recursos existentes y por otro se debe comenzar a trabajar en un modelo diferente basado en modos alternativos de transporte y, a ser posible, que evite las excesivas necesidades de transporte motorizado.

La práctica de los últimos 20 años ha mostrado que los intentos para dar soluciones al primer proceso han consumido todos los recursos existentes y pueden consumir aún muchos más, sin ofrecer prácticamente soluciones, pero, por otra parte, las escasas experiencias recientes que han comenzado a trabajar con prioridad sobre el segundo modelo muestran resultados sorprendentes de efectividad, sobre transferencias de usuarios a otros modos de transporte y sobre todo, de satisfacción ciudadana.

La conclusión es simple... todos nos hemos equivocado en la identificación del problema y en la prioridad de las políticas de intervención.

Hoy podemos delimitar un mínimo esquema político basado en las experiencias positivas y negativas de los últimos años y en las aportaciones de los ciudadanos organizados en algunos capítulos.

### 3. LO QUE HABRÍA QUE HACER ... ¿ **Un Pacto por la Movilidad** ¿

Es indudable que la calidad de vida de nuestras ciudades se encuentra en un momento crítico, especialmente desde sus demandas de accesibilidad, tanto para sus residentes como para sus visitantes, y que para mejorar su situación es necesario un giro en el planeamiento urbanístico y encaminarnos hacia un modelo urbano alternativo que pueda garantizar la coexistencia entre funciones.

Sin embargo, es preciso garantizar que los programas de actuaciones urbanísticas estén encuadrados en niveles de planificación constante que, a su vez, sean el resultado de análisis permanentes donde se recojan las disfunciones de los medios urbanos diagnosticando sus causas reales y se delimiten marcos operativos reales y eficaces.

Por otra parte, la existencia de diferentes actores en la ciudad con diferentes motivaciones, necesidades y capacidad de presión política ha condicionado un enfoque basado en el conocimiento de cada problema por separado, aunque la práctica aconseja el reconocimiento de la existencia de estos distintos grupos de usuarios, además de la opinión de cada uno de ellos antes de emprender cualquier tipo de programa.

El planteamiento de programas de participación activa en los procesos de toma de decisiones sobre la movilidad en los medios urbanos es, además de necesario, extremadamente útil, pues permiten establecer el nivel de aceptación de los ciudadanos sobre las estrategias propuestas.

En todo caso, una primera aproximación a los problemas funcionales de la ciudad exige, de partida, esbozar un perfil sobre los mecanismos de intervención, que a su vez deben partir de una lectura equilibrada entre la percepción subjetiva del conocimiento local y contrastarlo con la práctica de otros modelos en diferentes grados de evolución.

Es conveniente delimitar e intentar comprender las diferentes ciudades que han sido, y son, los barrios que hoy conforman la estructura de la ciudad.

Como paso previo a cualquier propuesta, es interesante hacer un esfuerzo por ver la ciudad desde sus habitantes, especialmente de aquellos que más intensamente están afectados por sus sistemas de movilidad, por lo que, como acercamiento a cualquier planteamiento, se debe un ejercicio de lectura colectiva de la ciudad histórica y sus problemas, intentando identificar desde actores locales el posicionamiento sobre los objetivos a conseguir en política de movilidad.

Quizás inconscientemente y desde una lectura local, se han intentado recoger en un análisis único las diferentes perspectivas de nuestros medios urbanos desde sus valores tradicionales, económicos, residenciales, culturales y urbanos, como un conjunto superpuesto que deben coexistir enmarcadas en procesos sinérgicos procurando mecanismos funcionales que equilibren las deficiencias del sistema actual.

La intención es las primeras fases de esta aproximación al problema, debe ser detectar aquellos puntos en los que es evidente una coincidencia de criterios y objetivos para elaborar documentos sólidos en el que se pueda delimitar una diagnosis realista y consensuada que de soporte a las propuestas más inmediatas y urgentes para cada ciudad.

Curiosamente, en las diferentes lecturas que habitualmente pueden ser extraídas en sesiones de trabajo con profesionales y otros actores económicos, aparecen grandes coincidencias y grandes diferencias y casi siempre están condicionadas por diferentes visiones de la relación entre los problemas percibidos y sus génesis.

Es interesante, comprobar, como la visión de la ciudad en su escala histórica y cultural es bastante coincidente y, como, por otra parte, hay que reseñar algunas divergencias sobre las concepciones económicas y residenciales, aunque parece razonable que la capacidad de la ciudad para evocar un modelo social y cultural deba insinuar las pistas para esbozar los modelos del futuro, incluyendo las pautas de accesibilidad.

Como factor común, se coincide en una añoranza generalizada hacia modelos urbanos a escalas más reducidas, en los que el vecindario como unidad territorial urbana debe asumir un protagonismo básico y donde los radios diarios de movilidad no requieran modos motorizados.

En todo caso, la política para la definición de objetivos en una política de accesibilidad urbana y su adecuación a las demandas actuales, debe ser entendida desde tres criterios básicos:

En primer lugar es preciso delimitar una **imagen urbana** deseable clara, para lo que se deben garantizar instrumentos como la recuperación del espacio público, asegurar el mantenimiento de la ciudad e iniciar programas de mejora y reordenación del espacio público desde conceptos estanciales.

Es necesario, por otra parte, reforzar y equilibrar las **funciones de vivienda, trabajo, comercio y cultura**. La vivienda debe garantizarse como eje estratégico, contribuyendo decisivamente a la seguridad en sus calles, debe mejorarse la estructura comercial, manteniendo una escala adecuada a su contexto urbano y se debe articular adecuadamente un programa para el desarrollo económico, bajo el apoyo de programaciones culturales paralelas.

Los conjuntos urbanos deben asumir y mostrar un claro carácter de **habitabilidad desde criterios de accesibilidad equilibrada**. A favor de esta habitabilidad debe adecuarse la peligrosa actual permisividad sobre el transporte motorizado hacia un modelo que combine adecuadamente el transporte colectivo y el no motorizado.

Y como cierre, no podemos dejar de plantear unos "mínimos" de partida que puedan servir, por lo menos... de "reflexión compartida", que en el fondo es lo que ha pretendido ser sido el objetivo de esta intervención.

- a. Es necesario y urgente revisar el instrumentalario legal, introduciendo figuras alternativas a los PGOU, más ágiles y es preciso coordinar todas las figuras alternativas de planificación. En esencia se trata de reivindicar la necesidad de una planificación integral, digna y multidisciplinar, evitando las figuras "parche". Una sugerencia valiosa puede ser la adopción de los modelos sajones basados en figuras a largo plazo de carácter estructural o marco, de fácil consenso político que se traducen en figuras más ágiles de fácil adaptación a las dinámicas urbanas actuales.

b. Es precisa una profunda reflexión sobre los, a veces mal entendidos, principios del municipalismo. La práctica está mostrando que, con frecuencia provoca más problemas que soluciones. La autonomía municipal a toda costa, provoca graves problemas de coordinación territorial, que, hoy bajo esquemas funcionales metropolitanos solo favorece a grupos privados con gran capacidad de inversión. No se puede retrasar más una revisión del sistema territorial.

c. Es urgente revisar las clásicas estructuras orgánicas municipales suprimiendo las Delegaciones (o Concejalías) de Tráfico (basadas en objetivos conceptuales erróneos) por accesibilidad y calidad urbana o similar. Por otro lado, las Delegaciones Municipales de Obras Publicas tienen más sentido organizadas desde conceptos de movilidad, asociadas a las funciones de accesibilidad y calidad urbana, por lo que probablemente fuera más sensato establecer una jerarquía entre procesos de planificación y procesos de gestión.

d. La ciudad como ente dissociado del territorio ya no existe, lo "urbano" y lo "no urbano" no se pueden delimitar tan fácil como hace 20 años. Los procesos suburbanos y las configuraciones metropolitanas hacen que las prácticas institucionales clásicas no sean ya validas para gestionar estos territorios. Es necesario asumir políticamente nuevas figuras y ponerlas en práctica. La ciudad metropolitana y la ciudad regional deben formar la base de la nueva organización política e institucional, muy especialmente en el plano de la movilidad.

e. Se debe plantear un freno radical a la política de ocupación extensiva del territorio, por las implicaciones a medio plazo para las pautas de movilidad de los ciudadanos y retornar a concepciones de ciudad compacta que garanticen la posibilidad de movilidad peatonal, la disponibilidad de servicios eficaces de transporte colectivo y, en esencia, el sustrato cultural de lo urbano.

f. Es preciso una reflexión sobre las pautas a seguir del mundo profesional y académico y una conexión más real con los problemas que deben ser solucionados, en vez de una orientación exclusiva hacia los modelos de mercado profesional de alta rentabilidad. O sea...necesitamos más urbanistas en los sectores políticos y profesionales.