

Cambiar las reglas del juego para transformar la ciudad

Màrius Navazo, mariusnavazo@gmail.com
Sabadell (España), mayo de 2009.

Resumen: Este artículo presenta una serie de actuaciones de bajo coste económico y de rápida implementación, pero con un gran potencial para modificar el uso del espacio público. Se expone la necesidad y factibilidad de generalizar estas medidas para transformar no sólo ciertos espacios singulares de una ciudad, sino el conjunto de la ciudad, y así dar respuesta a los cambios profundos que las ciudades deberían estar afrontando en el corto plazo.

La ordenación del espacio público: clave para transformar la ciudad

Tras reconocer que el concepto de ciudad no se limita a su aspecto físico, sino que gobernar la ciudad significa atender a las políticas de vivienda, cultura, bienestar social, actividades económicas, etc., es necesario señalar que muchas de estas políticas escapan en gran manera de las competencias de los Ayuntamientos, quedando en buena parte en manos de las Comunidades Autónomas, el Estado y los agentes privados.

A diferencia de muchas de las políticas necesarias en el ámbito urbano, la ordenación del espacio público es competencia exclusiva de los consistorios locales. Sólo excepcionalmente las travesías de las carreteras pueden ser competencia de otra administración. Pero, dejando de lado esta excepción, puede afirmarse que la ordenación del espacio entre fachada y fachada corresponde exclusivamente al Ayuntamiento, sin injerencias ni de otras administraciones supralocales ni de agentes privados. Por lo tanto, es necesario reconocer esta competencia como una de las herramientas en manos de los gobiernos locales con más potencial para transformar la ciudad.

Sin embargo, si bien la legalidad vigente otorga esta competencia a los Ayuntamientos, generalmente las actuaciones para modificar las calles de las ciudades constituyen medidas económicamente muy costosas que comportan obras y largos periodos de ejecución. De esta manera, el gran potencial que implica tener una competencia exclusiva se ve limitado por la incapacidad económica y por la falta de factibilidad de poner en marcha muchas obras y reformas a la vez.

Así, los ayuntamientos abordan durante cada legislatura un número reducido de proyectos de remodelación del espacio público, actuaciones que generalmente se venden a la ciudad como proyectos estrella. Estos proyectos singulares no tienen la capacidad de transformar la ciudad, ni en una legislatura, ni en dos o tres. Sólo tienen potencial para modificar el entorno concreto en el que se inscriben, sea este entorno emblemático para la ciudad o no.

Por lo tanto, es necesario redefinir las medidas que implementamos con el objetivo de sacar partido a esta competencia exclusiva de las administraciones locales, hoy fuertemente restringida por las limitaciones económicas. Es necesario comenzar a contemplar seriamente medidas que sean económicamente asumibles y rápidas de ser implementadas, sin necesidad de llevar a cabo obras prolongadas ni de pedir créditos bancarios extraordinarios.

Estas medidas, evidentemente, también tienen que dar respuesta a los objetivos que se persiguen cuando transformamos la ciudad a través de actuaciones singulares y altamente costosas. Por lo tanto, en cualquier caso, estas actuaciones deben atender a objetivos como:

1. La democratización del espacio público, convirtiéndolo en un lugar que favorezca y posibilite la mezcla de funciones y personas.
2. La reducción de los impactos ambientales de la movilidad.
3. La dignificación del espacio público como entorno bello, seguro y confortable.

No se trata de seguir una filosofía para tiempos de crisis económica, sino de buscar una eficiencia en la gestión de los recursos y en la ejecución de las competencias municipales. Para tal efecto, parece claro que las obras de reconstrucción no podrán ser nunca una actuación generalizable, sino que deberán continuar siendo actuaciones singulares. Por lo tanto, la alternativa debe alcanzarse a través de actuaciones que prácticamente no supongan obra alguna en las infraestructuras existentes (calles), sino que modifiquen estas infraestructuras heredadas con actuaciones blandas, que cambien los usos regulados hoy a través

de medidas de gestión, señalización, mobiliario urbano, etc. Eso es lo que vengo a llamar *cambio de las reglas del juego*.

Cambiar el tablero o cambiar las reglas del juego

Cambiar las reglas del juego es rápido y económico (como mínimo en comparación con la ejecución de obras). Cambiar las reglas del juego comporta aceptar que el tablero del juego es el que es hoy: las calles, con sus calzadas generalmente anchas, sus bordillos, sus aceras generalmente estrechas, sus hileras de árboles, etc. Este patrimonio ha sido muy costoso y si su estado es aceptable no debe ser modificado, sino aprovechado y amortizado. Por lo tanto, no vamos a cambiar el tablero (que es generalmente el objetivo de las obras), sino únicamente las reglas del juego con las que jugamos en este tablero. Y cambiando las reglas del juego se pueden (y se deben) obtener buenos resultados en términos de democratización y dignificación del espacio público, así como de reducción de los impactos ambientales que acarrea la movilidad.

Cambiar las reglas del juego significa cambiar los usos hoy regulados para unos usuarios a favor de otros. En otras palabras, apropiarse de parte del espacio que la ciudad actualmente destina al coche. Puesto que el uso del coche es el predominante en nuestras ciudades, que dificulta la convivencia con otros usos y usuarios de la ciudad, sólo podemos obtener nuevo espacio reduciendo el hoy dedicado al coche¹. Difícilmente podemos pensar en sustraer espacio dedicado a los peatones, a los ciclistas o al transporte colectivo pues generalmente estos espacios son hoy deficitarios, si no minoritarios.

Algunos ejemplos de cambio de las reglas del juego serían convertir carriles convencionales a carriles bus; eliminar un cordón de aparcamiento y destinarlo a la circulación de bicicletas; regular un cordón de aparcamiento libre con medidas de disuasión del uso del coche (tipo área verde²); priorizar semafóricamente el transporte colectivo en superficie; prohibir el paso de vehículos motorizados por una calle; etc.

Todas estas medidas son de rápida implantación y de bajo coste económico. Y lo más importante: estas medidas tienen un gran potencial para transformar la ciudad porque sin necesidad de obras posibilitan alcanzar hitos tan significativos como potenciar la convivencialidad en el espacio público, inducir un uso del coche más racional, asegurar una velocidad competitiva y una puntualidad al transporte colectivo en superficie y garantizar la seguridad y el confort a los ciclistas y peatones.

A menudo se habla de todos estos hitos, pero se piensa que se necesitan muchos años para conseguir la financiación para modificar la ciudad. Pero esto es así porque se piensa únicamente en cambiar el tablero de juego; contrariamente, si nos centramos en cambiar las reglas del juego, podemos extender rápidamente los cambios por toda la ciudad y transformar de manera palpable el espacio público en cada legislatura. En pocas legislaturas las ciudades podrían tener un aspecto totalmente diferente del actual, sin necesidad de obras de reforma, compras de grandes flotas de autobuses, introducción de tranvías, introducción de *energías verdes*, etc.

Con esto no quiere decirse que no deban ser necesarias actuaciones en ese sentido, sino que no podemos esperar a realizar únicamente actuaciones estrella una vez nuestro presupuesto nos lo permita. Al contrario, las actuaciones que cambian las reglas del juego a menudo (no siempre) se pueden implementar aprovechando las partidas presupuestarias ordinarias (por ejemplo, la partida de mantenimiento de las calles). Y es en este sentido en el que deben centrarse esfuerzos, asegurando que incluso las actuaciones ordinarias puedan ser una oportunidad para modificar las reglas del juego.

Ejemplos de actuaciones

Los ejemplos de actuaciones que aquí se exponen deberían realizarse de acuerdo con el plan de movilidad urbana, documento que planifica la movilidad en el conjunto de la ciudad y que establece las zonas de calmado del tráfico, los carriles bus, los carriles segregados para bicicletas, etc. Así pues, en el marco de las decisiones que determina el plan de movilidad, podemos implementar actuaciones como las que se muestran a continuación.

En los siguientes ejemplos se muestra una apropiación similar del espacio de calzada para el peatón en la ciudad de Nueva York, donde se puede afirmar que se ha conseguido el objetivo con belleza y calidad. Algunos de los lugares fotografiados hacen referencia a espacios bien carismáticos de la ciudad, donde

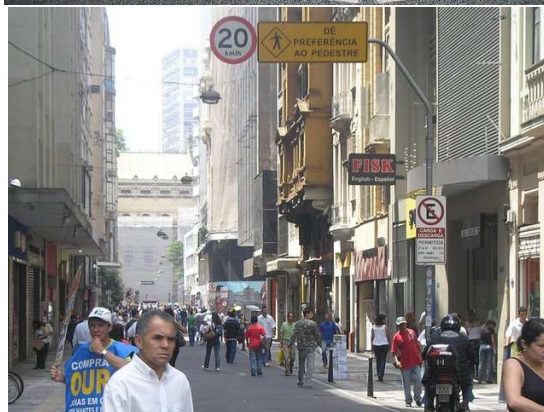
¹No es objeto de este artículo justificar la necesidad y conveniencia de reducir la capacidad del viario (aparcamiento y circulación) para cumplir con los retos sociales y ambientales de nuestra sociedad. A tal efecto, véase Navazo (2006) o Navazo (2007).

²N.del E. Se conoce como área verde la zona de aparcamiento en la vía pública que permite el estacionamiento libre o a precio reducido de los vecinos o residentes con el distintivo correspondiente, siendo de pago para el resto de usuarios



El primer ejemplo hace referencia a la peatonalización de una calle sólo con la ubicación de unas jardineras que impiden el paso y la colocación de nuevo mobiliario urbano a lo largo de la calle. En este caso es necesario permitir el acceso de vehículos de emergencia por el otro extremo de la calle. Fíjese la atención en el hecho de que la calle no se ha reurbanizado, sino que siguen existiendo los bordillos, la calzada y las aceras, tal y como se encontraban antes de la peatonalización.

Figura 1: Peatonalización en Barcelona



Otros ejemplos de peatonalización sin repavimentación los encontramos en Brighton, Kingston Upon Thames y São Paulo. Mientras que en los dos primeros casos existen unos pivotes para imposibilitar el paso de coches, en el tercer caso únicamente existe la señalización que lo indica.

La calle en Cubelles es un primer ejemplo de una ampliación del espacio para el peatón sin convertir toda la calle en espacio para peatones. En este caso se optó por eliminar el cordón de aparcamiento, instalando pivotes, jardineras y bancos, creando así un espacio de estancia adyacente a la acera.

Figura 2: Peatonalización sin repavimentación

curiosamente no se ha optado por la reurbanización costosa del espacio, sino por este tipo de medidas blandas, económicas y rápidas de implantar. De hecho, los responsables de estas actuaciones en Nueva York señalan como otra ventaja adicional el hecho de que este diseño posibilita hacer correcciones una vez implantadas, a través de la simple reubicación del nuevo mobiliario urbano instalado.



En las imágenes se ve cómo se ha transformado una amplia intersección viaria en un gran espacio de estancia para la gente. La creación de este nuevo espacio se ha conseguido únicamente a través de la colocación de mobiliario urbano sobre la calzada, delimitando y restringiendo significativamente los radios de giro de los vehículos.

Figura 3: Transformación de cruce en Nueva York



La calzada del tramo de Broadway entre Times Square y Herald Square fue ocupada hace unos meses por un carril bici (en verde) y un espacio de estancia con bancos y mesas (marrón). En el mantenimiento de este espacio participan activamente los negocios de la zona. Para la creación de estas zonas se empleó únicamente una fina capa de pavimento que se diferencia levemente del resto de la calzada, pintura y mobiliario urbano. Entre mayo y agosto de 2009, tramos de esta vía —alrededor de Times Square y Herald Square— están siendo completamente peatonalizados con actuaciones del mismo estilo.

Figura 4: Transformación de Broadway

A título indicativo, las siguientes láminas muestran actuaciones relativamente económicas para implantar en la calzada carriles para bicicleta y carriles para autobuses.

Para finalizar, los ejemplos de esta última lámina se escapan del objeto de este artículo, pues muestran cómo podemos reurbanizar espacios que hemos sustraído al coche. Estos casos no sólo conllevan modificar las reglas del juego, sino también el tablero. Si bien son actuaciones que ayudan significativamente a dignificar el espacio urbano, su coste económico obliga a considerarlas como actuaciones que se deben ir implantando a lo largo del tiempo, como sustitutorias de actuaciones blandas implementadas previamente.



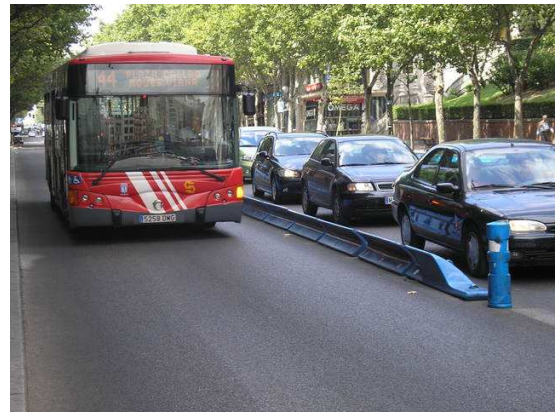
Obsérvese tanto la apropiación de calzada para bicicletas como para peatones. Nótese también el nuevo espacio creado en la calzada sólo a partir de jardineras, mesas, sillas, bloques de piedra (reutilizados por el Ayuntamiento de otros usos anteriores), pintura y una fina capa de pavimento diferenciador. Más información sobre esta actuación en Madison Square y otras en Nueva York, en los siguientes vídeos en inglés: [nycs-madison-square](#) y [nycs-streets](#).

Figura 5: Transformación de Broadway



En la fotografía de la izquierda la segregación del espacio para la bicicleta se consigue fundamentalmente a través de la creación de un cordón de aparcamiento para motocicletas. Consiste básicamente en una actuación de señalización vertical y horizontal. En la de la derecha la actuación resulta más costosa pues exige la instalación de unidades de segregación física.

Figura 6: Carril bici



En la imagen de Barcelona se muestra un carril bus de muy económica y rápida implantación, mientras que el carril bus de Madrid añade el coste de instalación de los elementos físicos de segregación. Ambos casos pueden considerarse las versiones económicas de las plataformas segregadas de los sistemas de *Bus Rapid Transit* en Curitiba, Bogotá y, recientemente, en muchas otras ciudades.

Figura 7: Carril bus



Figura 8: Reurbanización de la vía pública

El coste político de cambiar las reglas del juego

Son muchas las realidades cotidianas que podemos cambiar modificando los usos de las calles de nuestras ciudades. Por poner unos ejemplos, podemos diseñar una ciudad donde pasear en familia no signifique a menudo avanzar en fila india; donde los autobuses no queden atrapados en congestiones de coches, imposibilitando la oportunidad de llegar rápido y puntual a los sitios; donde los niños puedan jugar en las calles y no sea necesario acompañarlos cada día a la escuela porque percibimos la ciudad como un sitio peligroso; donde ir en bicicleta sea seguro y cómodo, sin tener que angustiarse por aquellos que la utilizan, sean pequeños o mayores; donde se pueda aparcar el coche rápidamente cuando tengamos que utilizarlo. Y aún más: tenemos que diseñar una ciudad donde todas las personas tengan las mismas posibilidades de llegar allí donde necesiten, independientemente de sus recursos económicos, edad, género o limitaciones físicas. Y también donde la calidad del aire y el ruido emitido por el tráfico sea compatible con la salud de las personas.

El coche es un modo de transporte con muchas ventajas, siempre y cuando su uso no sea mayoritario. Cuando esto es así, entonces sus ventajas se convierten en desventajas: peligro para peatones y ciclistas, contaminación acústica y atmosférica y, a menudo, largas colas de coches parados causadas por su propio uso mayoritario. Por lo tanto, es claramente prioritario redefinir el papel del coche en la ciudad, no sólo como condición necesaria para poder alcanzar los retos actuales en términos de justicia social y sostenibilidad ambiental, sino también para asegurar que el coche vuelva a ser un modo de transporte que aporte a las personas más ventajas que inconvenientes.

Pensar que la introducción de nuevos usos en la ciudad en detrimento del coche no va a comportar el correspondiente uso y disfrute por parte de la ciudadanía, sería obviar que existen fuertes demandas latentes. Se trata de demandas latentes porque la ciudad actual no permite que se expresen de forma real. Pero ¿quién sabe cuántas personas estarían dispuestas a ir en bicicleta si su circulación fuera totalmente segura y confortable? ¿Cuántos padres no dudarían en dejar a sus hijos jugar solos por las calles si estas no fueran un peligro para sus vidas?

Demostraciones palpables de esta demanda social latente suceden, por poner un ejemplo, cuando las ciudades desarrollan experiencias consistentes en cerrar calles al tráfico motorizado. Ciertamente, la respuesta de la ciudadanía para apropiarse de estos espacios patinando, paseando, pedaleando, jugando, o hasta bailando, acostumbra a ser masiva³.

Sin embargo, si bien cambiar las reglas del juego parece ser una solución bastante apropiada para responder a los retos actuales, ¿por qué no se están implementando masivamente actuaciones en este sentido? Seguramente por su coste político. Aún en la actualidad, actuar en contra de seguir favoreciendo el coche es percibido como un asunto espinoso y, consecuentemente, como un desgaste político (sea este desgaste real o infundado). De hecho, aunque hoy muchos gobiernos locales hablan de mejoras para peatones, ciclistas y transporte público, aún son pocos los que están dispuestos a reconocer que esto sólo se puede conseguir realmente si actuamos en detrimento del coche.

Por lo tanto, el potencial y los beneficios de cambiar las reglas del juego tienen actualmente una gran limitación que es la falta de una apuesta política para discutir el papel del coche en la ciudad. Este es el principal freno a la generalización de este tipo de medidas, que por su bajo coste podrían ser rápidamente extendidas. En consecuencia, se hace necesario buscar elementos de pedagogía para armar a los políticos de los argumentos necesarios para sacar adelante estas actuaciones.

Es necesario que la política asuma la responsabilidad de hacer pedagogía sobre la necesidad de cambio en las ciudades para cumplir con los retos vigentes (que no son únicamente retos, sino preceptos legales que el político tiene que cumplir: el Protocolo de Kyoto, la protección de la salud mediante la reducción de la contaminación acústica y atmosférica, etc.). Y estos elementos de pedagogía deben ponerse en manos de los políticos para hacer entender al conjunto de la ciudadanía que el actual modelo de ciudad no es el que más favorece a nuestra sociedad, ni tan siquiera a los que a veces parece que únicamente se identifican como conductores de coches.

Una buena manera de limar las reticencias de los políticos para experimentar, evitando la percepción por parte de la ciudadanía de imposiciones arbitrarias, puede ser tomar ejemplo de programas donde se consigue que sea la comunidad quien solicite los cambios a la administración. Un ejemplo son los *summer streets*⁴ en Nueva York, programa según el cual el Ayuntamiento cierra las calles a los coches (o dicho de otra manera, las abre a las personas) durante los días festivos de verano de aquellas comunidades que así lo solicitan. A medida que la ciudad va conociendo estas experiencias en barrios vecinos, cada vez son más las calles que solicitan ser abiertas para el verano siguiente. Se obtiene, pues, el resultado esperado no fruto no de una actuación que puede ser leída como una imposición, sino fruto del convencimiento de

³Veáanse dos ejemplos en los vídeos *Ciclovía: Bogotá, Colombia* y *Block Party NYC* (en inglés).

⁴Veáse el vídeo <http://www.streetfilms.org/...> o el documento elaborado por la asociación *Transportation Alternatives*

la propia ciudadanía de que el cambio es deseable. Este ejemplo puede servir de base para muchas otras actuaciones como es la creación de zonas de pacificación del tráfico, calles-plaza, etc.

En conclusión, el coste político de estas medidas parece claro: reducir el espacio destinado al coche para otorgarlo a otros usos y usuarios es percibido en nuestra sociedad como un desgaste político. Pero son muchos los argumentos que tenemos al alcance, y diversas las experiencias piloto que podemos implantar, para convencer tanto a los políticos como a la ciudadanía de la conveniencia de actuar en este sentido.

En este contexto de necesidad de cambio a corto plazo, es necesario reconocer el potencial de las medidas de cambio de las reglas del juego. Este tipo de medidas son la clave para generalizar las transformaciones en todo el ámbito urbano y poder aplicar los planes de movilidad urbana, demasiadas veces olvidados o puestos en práctica muy parcialmente.

En cualquier caso, parece claro que si bien transformar la ciudad necesita de aportaciones económicas significativas, no podemos pretender modificar la ciudad únicamente en base a operaciones de reforma. Contrariamente, y seguramente más de acuerdo con el propio concepto de sostenibilidad, debemos encontrar sobre todo medidas que consuman pocos recursos (no sólo naturales, sino también económicos) para ser implementadas.

Bibliografía

Navazo, Màr ius

2006 «La congestión vial: ¿Problema o solución?»

Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible (CF+S), número 34, septiembre,

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/amnav.html>

Navazo, Màr ius

2007 «Decálogo para re-enfocar las políticas de movilidad»

Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible (CF+S), número 35, marzo,

<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n35/amnav.html>

Lusher Shute, L.; John N.

2009 «I walk in my street»

Transportation Alternatives Report, abril,

http://www.transalt.org/files/newsroom/reports/2009/walk_in_my_street.pdf