

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS EN CIUDADES (*)

Por ENRIQUE CALDERON BALANZATEGUI
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

EL TRAFICO COMO AGENTE DE DETERIORO

Es importante recordar que los sistemas de transporte han estado evolucionando durante siglos en respuesta a las cambiantes necesidades sociales y a las posibilidades técnicas. Las ciudades han ido igualmente cambiando y se han sucedido alteraciones en su tamaño, distribución, densidad y organización interna. El más simple de los estudios de la urbanización en los últimos 200 años sugiere que así como el marco social y económico de las ciudades ha crecido en tamaño y complejidad, lo mismo ha ocurrido con las demandas en cuanto a vivienda y movilidad.

La larga serie de modificaciones cuyo residuo constituye hoy día la fábrica urbana que hemos heredado y nuestro sistema de transporte, ha sido raramente el resultado de un proceso decisonal lógico, integralmente planeado y socialmente orientado. Los cambios en el transporte urbano han buscado objetivos independientes, y a diferente escala temporal, de las fuerzas que han influenciado directamente el carácter y la forma del desarrollo urbano. Lo que nosotros vemos hoy en día es el resultado de improvisaciones parciales y realizadas al azar. Sin embargo es posible, y útil, distinguir algún tipo de orden en el pasado; diferenciamos tres etapas muy simplificadas de la historia de la relación entre

sistemas de transporte urbano y el desarrollo de las ciudades.

En la primera de ellas, el caminar constituía el medio de transporte dominante. La ciudad medieval y la industrial primitiva fueron compactas y de elevada densidad. El tamaño conjunto venía limitado tanto por las distancias interiores más convenientes para trayectos a pie como por el tamaño del hinterland accesible en carromato de caballos, y a veces por canal. La disposición de los asentamientos en los alrededores de las ciudades más grandes también reflejaba el tipo de transporte disponible. Esta etapa duró más o menos hasta el comienzo del siglo XIX.

En una segunda etapa, el transporte público o de masas ganó ascendencia como medio dominante. Se hicieron necesarios viajes más largos al crecer las ciudades en población. Las limitaciones técnicas en materia

de construcción de edificios unidas, quizás, a la conciencia del peligro de incendios, puso un cierto coto a la solución alternativa de elevar el tamaño y densidad de la edificación para mantener las ciudades más "cortas". Sin embargo, las mayores distancias se hicieron alcanzables con las mejoras en los medios de transporte y las condiciones de los caminos. En la última parte del siglo XIX, las crecientes demandas en materia de sanidad pública se traducen en menores densidades, y el crecimiento poblacional más las migraciones interiores, en ciudades más grandes. De modos diferentes, los tranvías, autobuses y ferrocarriles han condicionado las relaciones interurbanas, el crecimiento de las ciudades y los patrones de desarrollo, industriales y residenciales, en la periferia de las ciudades grandes existentes.

En la tercera etapa, el trans-



Bolonia: Plaza Mayor

NOTA: Este artículo constituye el fundamento de la conferencia pronunciada en la inauguración del seminario de estudios organizado en Madrid por el IRESCO, bajo el título de: "La revitalización de los centros urbanos de las ciudades y el papel del comercio como factor esencial".

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES

porte motorizado privado puede considerarse como el modo potencialmente dominante de transporte urbano. La palabra "potencialmente" se emplea porque, aunque nuestras ciudades aparecen hoy día suficientemente congestionadas, sólo una minoría de los habitantes de las ciudades mayores utilizan diariamente un vehículo privado. Pero en esta tercera etapa, todo parece indicar que, por una u otra razón, los habitantes de las ciudades, sea cual sea su tamaño, consideran que el vehículo privado posee ventajas que no son derivables del transporte público o del caminar a pie.

La forma urbana asociada a este modo de transporte puede ya apreciarse en los desarrollos periféricos de la postguerra, próximos a las grandes conurbaciones, y en las New Towns británicas. El uso del vehículo a motor tanto para viajes intra como interurbanos tiende a oscurecer los claros patrones de asentamiento que han evolucionado durante siglos. La ciudad-región es quizá el "lógico" producto final de esta etapa.

El crecimiento de las ciudades ha implicado la dotación de un exceso de capacidad que ha permitido a ingenieros y planificadores del transporte, proponer y ejecutar fácilmente

políticas encaminadas a absorber el creciente tráfico. En ciudades pequeñas de estructura antigua, la necesidad de alteraciones físicas para hacer frente a la mayor demanda de movilidad se ha satisfecho como regla general, por el método simple de aceptar estándares inferiores de salubridad y calidad de vida: en otras palabras, a costa del medio ambiente urbano.

Se está alcanzando, en muchos lugares ya se ha llegado a él, un punto de crisis, dado que ciudades, medios de transporte y personas no poseen ya el grado de adaptabilidad demandado por las características actuales del problema.

El crecimiento del número de vehículos particulares y el incremento de su utilización en muchos países han contribuido de manera significativa, por sus dimensiones y rapidez, a la expansión económica y al mejoramiento del nivel de vida. El vehículo particular ha aportado la movilidad individual a un gran número de personas. Por otra parte, en particular en el centro y en las áreas residenciales de las aglomeraciones urbanas, la concentración de uso de vehículos a motor entraña con frecuencia un deterioro de la calidad de vida y hace mucho más difíciles otras formas de circulación urbana —en concreto, peatones,

vehículos a dos ruedas y transportes colectivos— de las cuales dependen la mayor parte de las personas en muchos países.

Estos problemas han llevado a modificar las orientaciones de las políticas de la circulación y del transporte en numerosas ciudades. En lugar de concentrarse sobre la circulación del vehículo privado, los objetivos parecen ser los de llevar a aquéllas a unas dimensiones humanas y conservar su carácter de centro de la vida económica, social y cultural. A este fin, se han tomado medidas para:

- asegurar las mejores posibilidades de acceso a los diversos sectores de actividad, tanto para las personas como para las mercancías;

- reducir la polución del aire, el ruido, los accidentes y los restantes efectos desfavorables de la circulación rodada;

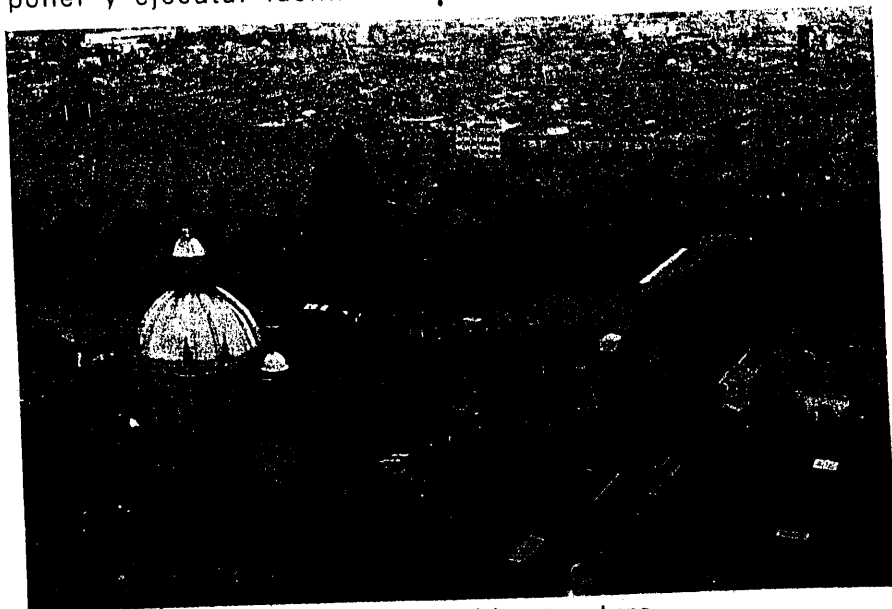
- economizar los recursos energéticos.

Para responder a estos objetivos se ha recurrido con frecuencia a una mejor organización de la circulación. Técnica-mente, ello comporta regulaciones encaminadas a limitar ésta cuando las ciudades comprueban su incapacidad para alcanzar los objetivos precisados, a menos que sea reducido el volumen de vehículos particulares que se mueven por las calles y que se mejoren los transportes colectivos.

EL CRECIMIENTO EN EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES: CONSECUENCIAS

La descentralización de viviendas iniciada en algunos países a principios de siglo y paulatinamente aceptada por muchos otros trae consecuencias como las siguientes:

1. Por un lado, un aumento de los costes de operación de los vehículos de transporte público que se ven obligados a cubrir trayectos mayores sin un apreciable aumento en los viajeros captados. Ello se refleja en los crecientes déficits de las enti-



Bolonia: Vista aérea del centro urbano

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES

dades que gobiernan el transporte público no sólo en España sino en casi todos los países del mundo.

A estos crecimientos en los costes responden, normalmente, los operadores con una degradación en la calidad del servicio, lo cual redundará en una menor fiabilidad, confort y seguridad, sobre todo en rutas periféricas a horas no punta. Los viajes casa-trabajo tropiezan con una congestión creciente en los centros urbanos debida a la necesidad de compartir espacio viario entre vehículos públicos y privados. Smeed (1) mantiene que existe un punto de equilibrio para el fenómeno de la congestión. Pero, ¿a qué coste?

Normalmente entre los elementos que integran este coste está una progresiva descentralización de los edificios de viviendas hacia la periferia menos congestionada y libre de las externalidades negativas que genera el tráfico.

2. La segunda consecuencia se vincula directamente con la anterior: los centros urbanos se despueblan cambiando los usos del suelo y convirtiéndose, en último caso, en distritos muertos durante la noche. La revista "Ciudad y Territorio" publicaba recientemente una información referida al casco antiguo madrileño y al Plan General vigente. Los datos son antiguos (1960) pero recogen la transformación de usos residenciales por establecimientos terciarios.

El carácter introductorio de esta conferencia no aconseja extenderse en datos estadísticos que por otra parte son accesibles a todos.

Sí, en cambio, en las repercusiones de este movimiento interno de población dentro de las ciudades y, en concreto, aquellas cuya herencia histórica las hace poco propicias a los procesos de renovación de edificios.

Es interesante el trabajo teórico de aplicación de la dinámica de sistemas que ha

realizado, hace ya años, Forrester y que se refiere a la degradación por obsolescencia de los centros urbanos como consecuencia de los movimientos de población. El marco de aplicación de su trabajo son los Estados Unidos de Norteamérica, cuya herencia en términos de ciudades histórico-artísticas no es comparable a la europea pero en donde la preocupación por conservar lo poco o mucho que poseen unido a la importancia de los fenómenos de movimientos poblacionales intraurbanos ha llevado a loables intentos teóricos y masivas dotaciones presupuestarias (2).

Como digo, el trabajo de Forrester no se aplica especialmente a cascos antiguos, pero tanto los efectos observados como la metodología de análisis se extrapolan.

El argumento de Forrester se basa en que el progresivo abandono de las viviendas en una zona urbana conlleva una migración hacia el centro por parte de los estratos más pobres y menos cualificados de la población, que busca alojamiento fácil y centralidad. La zona céntrica se convierte así en una trampa social que deteriora su atractivo exterior. Estas "bolsas" de estancamiento urbano son frecuentes

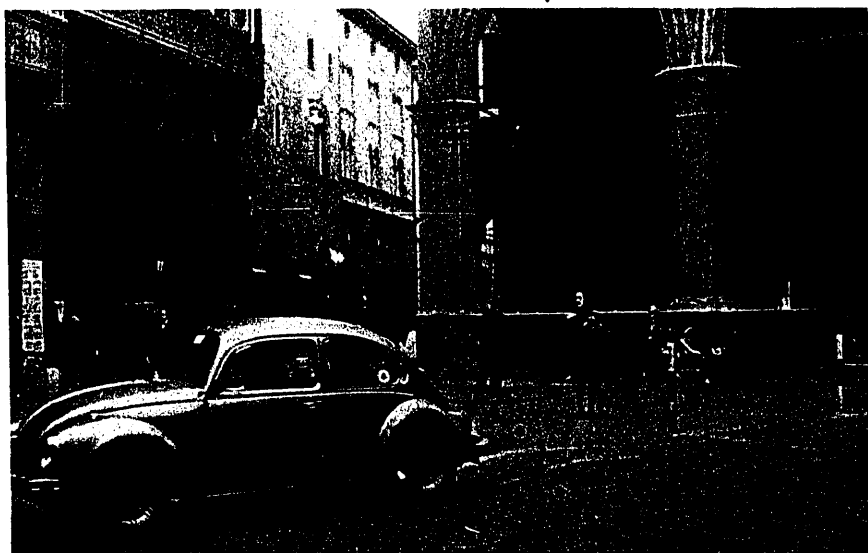
en las grandes ciudades y sin llegar a una completa degradación social, supone en las ciudades medias o cascos antiguos zonas urbanas carentes de una vida ciudadana completa: es el caso de la City londinense o del centro histórico de Bolonia, por ejemplo, al que nos referiremos después.

Evidentemente, el comercio se deteriora en su calidad. La capacidad adquisitiva de la población es baja y ello condiciona la tipología comercial. Por otra parte, la accesibilidad a la zona es a menudo pobre por el efecto de congestión a que se ha aludido antes y ello tampoco fomenta un tipo de comercio muy especializado, basado, principalmente, en esa singularidad.

El fenómeno se traduce en una cierta especialización comercial (tiendas de objetos turísticos, restaurantes, etc.) y en un descenso en números absolutos de los establecimientos comerciales. El punto de equilibrio se alcanza cuando el deterioro de la calidad de vida alcanza unos niveles compensatorios con respecto a la atracción de viviendas (3). Las consecuencias prácticas del esquema dinámico de Forrester son obvias en muchas ciudades. Al margen del

(2) TUNNERD, Christopher. "The United States: Federal Funds for Rescue". UNESCO 75.

(3) FORRESTER, J. N. El análisis de sistemas como herramienta para la planificación urbana. En "Lecturas sobre dinámica de sistemas". Presidencia del Gobierno, 1977.



Bolonia: Segregación vehículo peatón

(1) SMEED, R. J. "Some aspects of pedestrian safety". Journal of Transport Economics and Policy. Set. 1968.

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES

descenso poblacional, el centro de Madrid ha registrado entre los años 1960 y 1972 una disminución global de 2.332 establecimientos comerciales, lo cual representa el 17,5 % de los existentes en aquella fecha. Es claro que si bien la disminución se hace sentir en todo el área central, se registran situaciones de crecimiento localizadas en función de fenómenos aislados de tipo monopolístico, favorecidos por la centralidad unida a una superior capacidad financiera de un comercio en concreto.

El estudio realizado por el Seminario de Sociología Urbana para el Ayuntamiento de Madrid en 1970 como investigación sobre el cierre al tráfico de las calles Carmen y Preciados, aportaba la siguiente información (4):

—El índice de crecimiento demográfico del distrito Centro era el menor de Madrid. En el año 1975 los distritos centrales de la capital (5) perdieron un total de unas 6.000 personas hacia municipios del Área Metropolitana y exteriores a ella.

—La pirámide poblacional en el centro era 32,5 % de más de 65

años; 50,5 % de más de 50 y sólo un 1,5 % menores de 5 años.

—El índice de renovación del comercio era muy bajo.

—La relación habitante-comercio disminuía y planteaba problemas de minifundio comercial.

—Los nuevos edificios de oficinas se vendían peor y a precios más bajos que en las nuevas zonas comerciales.

Pero volvamos a coger el hilo de la argumentación. Habíamos partido en el punto primero del supuesto de que el crecimiento del tráfico era la causa inicial de los desequilibrios y tensiones intraurbanos. Esta idea es aceptada por la mayor parte de los organismos nacionales y supranacionales (OECD, Banco Mundial, CEMT) y los departamentos competentes de cada país han formulado recomendaciones para fomentar la vida ciudadana. Estas recomendaciones se concretan, en la gran mayoría de los casos, en la limitación de la circulación mediante medidas encaminadas a dificultar su penetración hacia los centros urbanos. La Ordenación Ambiental, como disciplina científica surgida a raíz de 1963, trata de ordenar los movimientos de vehículos y peatones para fomentar la calidad de la vida urbana.

Las repercusiones de actua-

ciones en materia de Ordenación Ambiental son múltiples. Esta introducción de carácter general no puede detenerse en presentar exhaustivamente un balance de efectos positivos y negativos de cada una de ellas. Ello, por otra parte, constituiría tema para un trabajo de envergadura. Yo quiero limitarme a aspectos generales y, sin embargo, me gustaría resumir algunos resultados que conozco en dos ciudades distintas: Gotenburgo, en Suecia, y Bolonia, en Italia. Las razones de haber seleccionado estas dos ciudades son múltiples: Bolonia es un centro importantísimo de conservación con problemas que superan el nivel local para convertirse en "de interés supranacional", en la terminología del Consejo de Europa. Gotenburgo ha sido objeto de un interesantísimo estudio de Ordenación Ambiental y la investigación ex-post se ha detenido en concreto sobre los aspectos comerciales.

Tuve ocasión de visitar Gotenburgo en 1973 e inspeccionar detenidamente el esquema de tráfico recientemente puesto en práctica, así como los resultados de las primeras encuestas ex-post. Si bien el objetivo de mejorar "el ambiente comercial" en la zona céntrica no estaba considerado prioritariamente en la propuesta inicial del esquema, sí se mencionaba la "dificultad creciente en cuanto a accesibilidad a la zona central, especialmente los sábados, día tradicional de compras".

El documento emitido por la Oficina de Planeamiento de Gotenburgo (6) abunda en la relación apuntada arriba de deterioro en espiral del servicio de transporte público y crecientes costes de operación de los vehículos.

Se decidió, pues, como objetivo prioritario, el adecuar la zona central primariamente para el peatón y en segundo término para el transporte público.

Quisiera recalcar algunas de las repercusiones habidas en



Bolonia: Vía de acceso restringido

(6) "Traffic zone system in Gotenburg". Town Planning Office. Gotenburgo, 1972.

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES

relación con el comercio detallista en el área central.

Se llevó a cabo, en noviembre de 1970, una encuesta entre 33 comerciantes elegidos al azar para verificar alteraciones en sus ventas registradas a corto plazo. La respuesta fue que 1/3 registraron una alteración positiva; 1/3, una negativa y 1/3 no registraron cambios. Los porcentajes de cambio no sobrepasaron el 10 % en ningún sentido, excepto en tiendas de electrodomésticos, en las que la reducción fue mas elevada debido probablemente al peso de los artículos.

Yo no dispongo de documentación referente a los posibles ajustes a largo plazo, aunque tengo entendido que se ha llevado a cabo una investigación profunda como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de Gotenburgo.

En mi opinión, el esquema de Gotenburgo no está pensado para favorecer la actividad comercial primordialmente. El conflicto entre accesibilidad en vehículo privado, muy necesario para el viaje de compras, y accesibilidad en transporte público —objetivo éste primero del esquema— ha decantado en exceso el equilibrio y consecuentemente influenciado decisivamente determinados propósitos de viaje. Se me ocurre que sería interesante conocer en detalle la tipología de los comercios afectados, su jerarquía territorial, así como el origen de su clientela, si local o suburbana.

La otra ciudad que quería comentar es Bolonia. Los objetivos de planificación para el conjunto del área urbana comprenden la conservación del centro histórico de 430 Has. de extensión. Las medidas concretas de protección han incluido:

- Restauración y preservación de casas pequeñas antiguas.

- Localización de establecimientos universitarios en palacios existentes.

- Asignación de antiguos edificios de tipo comercial en las proximidades de la plaza central a la producción y venta de mercancías artesanales de alto valor.

La estructura viaria de Bolonia no está preparada para aceptar el tráfico y su supresión ha llevado consigo la redistribución funcional de usos del suelo, implantando en el centro actividades compatibles con la calidad de vida a proteger y, simultáneamente, asignando una nueva línea de crecimiento a la ciudad. Determinadas actividades comerciales —mercado de carne, frutas y verduras y matadero municipal— han sido reubicadas en esa línea de crecimiento direccional.

El esquema de tráfico ejecutado en Bolonia ha estado pensado para facilitar el movimiento peatonal en áreas centrales manteniendo un cierto nivel de accesibilidad para los vehículos comerciales y de acceso exclusivo al centro. Sin duda, ello ha repercutido en la vitalidad del área histórica al tiempo que eliminaba la congestión y el uso compartido de vías urbanas por parte de vehículos de paso. El total de superficie peatonizada es actualmente de 125 Ha., es decir, más de la cuarta parte del centro, aunque no toda la peatonización se ha hecho en el centro mismo.

Los objetivos específicos para el centro histórico se formularon en términos de restaurar las funciones tradicionales de área residencial y de comercio y lugar de esparcimiento.

Las medidas iniciales de Ordenación Ambiental se llevaron a cabo en 1968 y supusieron la peatonalización de la Plaza Mayor y calles vecinas. La primera reacción por parte de los comerciantes fue de franca oposición —fenómeno éste que ya no es general en actuaciones similares— y reacción negativa. Sin embargo, el esquema fue planteado desde un principio con participación del público —asociaciones de vecinos, autoridades del distrito, etc.—, lo cual sin duda aminoró la virulencia de la operación.

No dispongo de datos concretos referentes a la actividad comercial en el centro histórico de Bolonia. Si quisiera recalcar efectos medidos en relación con los objetivos prefijados y que, de alguna manera, pueden interpre-

tarse como directamente relacionados con el comercio.

Por ejemplo, la reducción global en la entrada de vehículos privados al centro histórico era en 1974 del orden del 20 % respecto a cifras ex-ante y conviene resaltar que los vehículos comerciales están provistos de autorizaciones especiales de entrada. Por otra parte, el esquema de tráfico implementado no afecta de manera primordial a los vehículos que tienen su destino en el centro y sí sobre todo al tráfico de paso.

También se constató la repercusión favorable del esquema en cuanto a operación del transporte público, tanto en lo que se refiere a viajeros transportados como a frecuencia y regularidad del servicio. Evidentemente, el mayor número de pasajeros transportados en líneas radiales hacia el centro es un índice claro de actividad aún cuando no tiene porqué reflejar una mayor actividad comercial en la zona.

Otro indicador indirecto de mayor actividad peatonal en el centro histórico puede ser la disminución en el número de accidentes —18 % en el período 1972-73 y 11,4 % en el 73-74, sobre todo si se considera que la evolución poblacional en el centro histórico fue normal —aumento de 2.600 personas en el área, en el período 1977-74. La relación entre actividad comercial y movilidad peatonal ha sido constatada en estudios realizados en diversas ciudades inglesas y yo recomiendo, en particular, el de Coventry como verdaderamente indicativo de la actitud de los peatones ante la presencia del tráfico en calles comerciales.

Para analizar, rápidamente, la situación actual y su presumible evolución de los centros urbanos de cara a una posible revitalización, es posible traer a colación el cambio de actitud de los comerciantes cuyos establecimientos han quedado situados en zonas peatonalizadas, frente a las primeras reacciones contrarias. Sin embargo, este cambio de opinión es un indicador a corto plazo y el tiempo puede no

EL PROCESO DE TRANSFORMACION DE LOS CENTROS URBANOS DE LAS CIUDADES

corroborar esa inicial actitud favorable. La consolidación de la tendencia alcista de las ventas en los centros sujetos a peatonalización no supone necesariamente una revitalización permanente y como apuntábamos antes, los fenómenos de desertización o decadencia de la calidad urbana en una zona pueden anular, a plazo largo, la euforia inicial.

Quisiera terminar. He tratado de probar, mediante un ordena-

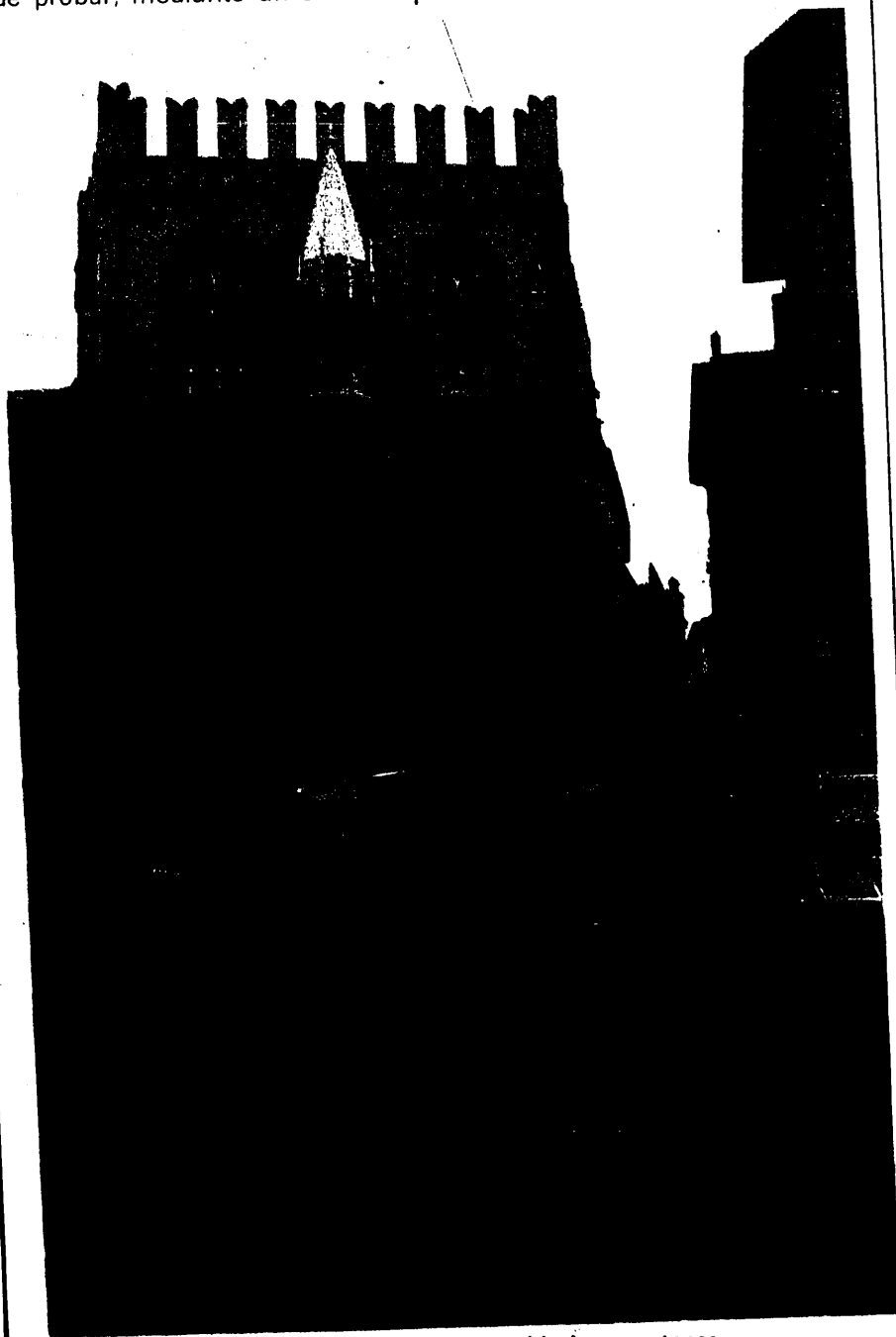
miento lógico, el argumento de que la evidente degradación del centro de las ciudades, sobre todo aquellas en las que las restricciones de una herencia histórica dificultan la adecuación a una estructura dinámica moderna, tiene una muy importante componente en el tráfico. Después se ha visto como en todo el mundo se ha fomentado la restricción vehicular (7) como método eficaz de preservación de

la calidad de la vida en los centros históricos. La revitalización de éstos es más complicada y el utilizar el comercio como instrumento para ello no ha sido tanto un objetivo como un subproducto de unas medidas de protección general de un área urbana. Esta aportación teórica requeriría, sin duda, para un verdadero enriquecimiento, la constatación empírica con la realidad. No existe en nuestro país una tradición de planeamiento con un objetivo principal de vitalización de una zona urbana. Sin embargo, hoy en día, la iniciativa privada encabezada por asociaciones cívicas y de comerciantes locales preocupados por proporcionar un atractivo adicional a sus barrios, está promoviendo actuaciones de gran interés en materia urbanística. Estoy pensando, concretamente, en el movimiento que, en esta línea, ha surgido en el Casco Viejo de San Sebastián. Pero hay muchos más.

Por otra parte, la experiencia extranjera es abundante: Francia e Inglaterra son ejemplos obvios de países donde el sentimiento de comunidad activa ha ocupado un lugar preponderante en los procesos de transformación urbana desde tiempo atrás, tanto a través de los cauces tradicionales de participación como mediante iniciativas más o menos espontáneas, coordinadas por la prensa local o grupos voluntarios de planeamiento.

No cabe analizar aquí en detalle estas experiencias extranjeras; ni siquiera los aislados casos documentados en nuestro país. Sin embargo, insisto en su importancia y en el aporte dogmático que representan para todos aquellos que queremos saber más sobre el tema.

(7) En 1972 había 24 ciudades en USA y 108 en Europa con esquemas de peatonalización. Hoy hay muchas más incluso en otros continentes.



Bolonia: Separación física entre vehículos y peatones