



ITDP
México

Aspectos relevantes a considerar para la implantación de parquímetros en las colonias condesa, hipódromo y roma de Ciudad de México

Agosto 2010

Preparado para ITDP México por Antonio Lucio,
Director de la Fundación Movilidad de Madrid



PRESENTACIÓN

Antonio LUCIO GIL, desde su experiencia profesional en materia de movilidad urbana sustentable, viene a emitir el presente informe¹, a invitación de dicha entidad, y por cuenta de la misma, con base en el conocimiento que tomó directamente durante los días de estancia en la propia Ciudad de México: los días 4 y 5 de agosto de 2010 conforme al programa oficial concertado con ITDP-México con carácter previo; y los días 3, 6 y 7 de agosto conforme a las oportunidades sobrevenidas que permitieron adquirir una mayor aproximación a la cuestión.

Conforme al programa oficial: se realizó una toma de conocimiento visual, directa, sobre el terreno; se tuvo una reunión con los representantes vecinales en una sesión conjunta; así como con responsables y técnicos de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad (en cuanto promotora del proyecto). Asimismo durante este programa se concertaron entrevistas con diversos medios de comunicación, que en buena medida aportaron a quien suscribe más elementos de contextualización de las inquietudes, dudas, riesgos, retos y aspiraciones que rodean a la proyectada implantación de parquímetros.


El presente informe se basa igualmente en la documentación por escrito se nos ha hecho llegar desde los servicios técnicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Por último el presente informe tiene muy en cuenta el conocimiento práctico directo de otras experiencias concretas de reciente implantación de parquímetros, principalmente en las ciudades españolas; pero en cualquier caso contextualizadas en las tendencias que se están desarrollando en las ciudades europeas en general al objeto de racionalizar (disuadir, reducir) la presencia del vehículo privado motorizado² en las ciudades (circulando o estacionado). En este sentido procede hacer dos consideraciones previas:

- *En el ámbito europeo existe un importante esfuerzo de “conocimiento compartido” en materia de movilidad urbana por entender que ello contribuye a avanzar en mejores soluciones para cada caso. Este esfuerzo además se acompaña de documentos estratégicos generales (por ejemplo, Libro Verde europeo de Movilidad Urbana, www.ec.europa.eu/transport/urban/index_en.htm), de una red asociativa “ad hoc” de ciudades y regiones (POLIS. www.polis-online.org) y sobre todo de unas importantes líneas de financiación al efecto: Proyectos CIVITAS, Programa Marco de I+D (capítulo de transporte) entre otros. En este contexto europeo de “conocimiento compartido” existe un generalizado objetivo de “racionalizar” la presencia del vehículo privado en las ciudades, al objeto de mejorar la habitabilidad de los espacios públicos, reducir congestión (con sus consustanciales costes económicos: horas perdidas, ineficiencias en la funcionalidad logística y económica de la ciudad, pérdida de intangibles de reputación de la misma, etc.), reducir siniestralidad vial, así como reducir emisiones de contaminantes locales, de ruido y de gases de efecto*

¹ Este informe no representa necesariamente la postura del ITDP.

² Cuando en el presente informe se habla de “vehículo privado”, sin más precisión, se está haciendo referencia al vehículo privado motorizado, esto es, a lo que popularmente se conoce en México como “carro” o en España como “coche”. No ha de dejarse de apuntar que, en puridad, las bicicletas también pueden ser, y son, un vehículo privado, aunque no motorizado.



invernadero y ganar en eficiencia energética, entre otros objetivos. Esta “racionalización” se está articulando mediante un conjunto de medidas interrelacionadas, de trascendencia sistémica, en cuanto van más allá de generar efectos sobre dicha racionalización, conjugándose en la consecución de los otros objetivos relacionados. A grandes rasgos, y de forma muy simplificada, se puede decir que hay tres grandes “familias” de estrategias de “racionalización” del vehículo privado: las de peaje urbano (p.ej. Londres o Estocolmo), las de reducción de capacidad viaria (p.ej. París) y las de estacionamiento regulado en vía pública a través de parquímetros (p.ej. Madrid y Barcelona).


- *A su vez, en el ámbito local de Madrid se está desarrollando desde hace cuatro años una experiencia endógena de “conocimiento compartido” en movilidad urbana, en la que participan además de los distintos departamentos municipales con conexión en la materia, el Consorcio Regional de Transporte, y los principales agentes políticos y socio-económicos³ a través de interlocutores cualificados. Dentro de estos agentes procede destacar a las asociaciones de vecinos, representadas por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, entidad de larga trayectoria, muy consolidada tanto ante la base vecinal como en su calidad de interlocutor ante las Administraciones. Este proceso, conocido como “Mesa de Movilidad”, se constituye como un marco de diálogo en el que desde las distintas perspectivas de unos y otros, y sus legítimas diferencias de interés, se consigue ir avanzando en una visión común de la movilidad de la ciudad, e ir identificando, en ese sentido, puntos de acuerdo que hagan practicable la implantación de las medidas necesarias con la suficiente eficiencia y aceptación. En este proceso de diálogo la política de aparcamiento está teniendo un especial protagonismo. Es más, el proceso se inició en el año 2006 en un contexto de máximo desencuentro con ocasión de la ampliación de la zona de parquímetros, constatándose por todas las partes la dificultad para hacerse comprender mutuamente y por ende para avanzar en las medidas necesarias.*

INTRODUCCIÓN A LA CUESTIÓN

- Se plantea por parte de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal acometer una regulación de los estacionamientos en vía pública en varios barrios centrales de la Ciudad de México, a saber: Roma, Condesa e Hipódromo de la Condesa. El objetivo es doble: por un lado, procurar una mejora sustantiva del espacio público a través de la inversión a tal objeto de los fondos que se puedan obtener –en calidad de beneficio neto- de un sistema de regulación del estacionamiento.

Por otro lado la mejora de la movilidad en la zona por medio de la racionalización del factor de más influencia en dicho tráfico, el aparcamiento. Obviamente ambas realidades se interrelacionan hasta tal punto que se pueden considerar dos caras de la misma moneda. En todo caso se constata un liderazgo en este caso de la Secretaría de Vivienda y

³Una representación vecinal, los dos grupos municipales de la oposición, los dos sindicatos más representativos, las dos organizaciones empresariales generalistas, una representación de los colegios profesionales y otra de las universidades públicas.




de la política encargada a la misma⁴. Éste es un hecho que no nos corresponde ponderar. Pero ello no quita para dejar de recordar que el instrumento al que se recurre, la regulación del estacionamiento, es una pieza de primer orden del sistema de movilidad. Por ello de entrada, parece conveniente que en ningún caso el primer objetivo suponga sacrificar la funcionalidad y el sentido desde el punto de vista de la movilidad. El reto sería de este modo diseñar un sistema coherente, a poder ser maximizando sus capacidades, que al mismo tiempo tuviera un balance económico positivo.

- Los datos que se disponen del estacionamiento en la zona en cuestión justifican las estimaciones de mejora sustancial mediante la implantación del sistema que se viene refiriendo. 15.384 son los cajones disponibles en vía pública en el área; con una rotación de 1,7 de media al día, estando sin rotación alguna entre las 10 y las 16 horas un 52 % de los cajones. Los vehículos bien estacionados se mantienen una media de 6 horas en su plaza aparcados. Unos datos así hacen presumir razonablemente una mejora significativa introduciendo algún mecanismo de racionalización.

Por otro lado, es de especial interés recordar los efectos de reducción de ilegalidad posicional (doble fila, cruces peatonales, etc.) que conlleva la regulación del estacionamiento en vía pública. Si nos fijamos en los datos de esta ilegalidad posicional en la Ciudad de México, actualmente arrojan la cifra de de 3.976, esto es, más de un 25 % en relación a la oferta de estacionamiento legal. Podríamos decir que por cada cuatro vehículos bien aparcados hay uno haciéndolo donde no corresponde, provocando molestias y riesgos de mayor o menor medida. Parece razonable también estimar que un sistema de racionalización necesariamente va a conseguir significativas mejoras.

- En los planteamientos de partida de la Secretaría de Vivienda pesa la experiencia de regulación que se ha aplicado desde hace años en las Colonias Juárez y Cuauhtémoc. Las “lecciones aprendidas” de este caso parecen ser: la necesidad de controlar en todo momento la prestación del servicio por parte de la autoridad, enmarcando con mucha

⁴ La transversalidad de las políticas de sostenibilidad urbana propicia que pueda plantearse un liderazgo de las mismas desde distintas perspectivas o dependencias (medio ambiente, planificación urbana, economía, espacio público, movilidad). Será una decisión “ad hoc” de cada ciudad, de especial componente endógeno, la opción por una u otra perspectiva a la hora de liderar una estrategia de por sí coral y transversal. Nos parece bien interesante el enfoque adoptado por Ciudad de México, en el que la política de Espacio Público asume ese rol de eje vertebrador principal. Referimos a continuación la descripción que hace la propia SEDUVI –Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda– de su misión: “Es la dependencia del Gobierno del Distrito Federal responsable de generar, implementar y regular, las normas, políticas y estrategias que garanticen el desarrollo urbano sustentable. Conduce –junto con todos los actores involucrados– a la Ciudad de México, la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del País “Hacia un nuevo orden urbano” por medio de tres líneas estratégicas: equidad, sustentabilidad y competitividad, cuyo eje de acción es el rescate de los espacios públicos. Se guía bajo la visión de transformar a la Ciudad de México en un gran espacio de integración social capaz de brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes y las generaciones futuras.” (<http://www.seduvi.df.gob.mx/seduvi/acercadelaseduvi/acercadelaseduvi.php>)



seguridad los términos de la prestación de servicio. Con esta lógica deberían conseguirse mejores niveles de gestión del aparcamiento (más rotación, menos ilegalidad) a la vez que niveles más altos de ingresos y beneficios. A todo lo anterior se añaden dos “cuestión de principio”, como son, la garantía de conservación de la potestad pública de gestión del aparcamiento y la garantía de transparencia suficiente en el manejo de los fondos. Como conclusión, hemos de reconocer el especial valor de acertar en la fórmula de tal manera que se pueda conjugar ese doble gran objetivo.


De todos modos, hay dos aspectos fundamentales que queremos hacer constar en esta introducción y que nos sitúan en un plano más realista del puramente centrado en las acertada presunción teórica de mejoras en el espacio público de la zona, tanto mediante la aplicación finalista de los fondos obtenidos por el “parquímetro”, como mediante la mejora misma de la movilidad (y su estacionamiento asociado). Dichos aspectos tienen que ver con la real percepción social de la medida por un lado; y por otro con la lógica sistémica de la misma. Cuestiones ambas hasta cierto punto relacionadas. Estas dos variables deben ponerse sobre la mesa.

Ha de recordarse que pese a la lógica y ventajas prácticas de este tipo de medidas en algunos casos prácticos se han generado unas susceptibilidades agudas contra las mismas en grupos sociales más o menos significativos de las ciudades implicadas. La desconfianza en las motivaciones de la medida, como argumento de buena o de mala fe, ha generado en algunos casos una desviación tan grande en la opinión pública que se ha destronado el debate de racionalidad por los puros juicios de intenciones.

Ante esto, nada mejor que la mayor legitimación posible de la medida desde un planteamiento sistémico (no estando ello reñido con una aplicación gradual, parcial secuencial). En relación a ello llamamos la atención sobre la interesante visión sistémica que se adivina en la normativa que de una manera u otra articula la política de estacionamiento de la Ciudad de México.⁵

Las Normas en materia de estacionamiento que desarrollan el Reglamento de Construcciones del DF (artículo 80 del mismo) son un buen ejemplo de ese enfoque sistémico, en cuanto buscan garantizar la cobertura fuera de vía pública de las necesidades de estacionamiento generadas por una nueva edificación o una nueva actividad; incluyendo se nuevos complejos residenciales. Otro buen ejemplo de esa lógica sistémica en la normativa del DF (recogido en concreto en las propias Normas antes citadas) es el prescriptivo dictamen de la Coordinación General de Transporte sobre la operación del estacionamiento, de su proyecto y del tránsito y la vialidad, para la obtención de licencia de uso especial y de uso del suelo.⁶

⁵ Reglamento de construcción del DF, del 29 de enero del 2004 (artículos 7-13, 51-53, 61-63) y en sus Normas de desarrollo sobre estacionamiento: los requerimientos de espacios de estacionamientos estacionamiento en las nuevas viviendas por tipo, dimensión y uso de las edificaciones El Reglamento Metropolitano regula el estacionamiento (artículos 12 a 15). Reglamento de Desarrollo Urbano (artículos 73 a 79); Ley de Establecimientos Mercantiles (artículos: fracc IV, V 25 a 29 y de 64 a 71.



Se trata en definitiva de calibrar con el mismo enfoque metodológico que subyace en estas herramientas normativas ya existentes cuál sería la funcionalidad del estacionamiento en vía pública regulado. No debería asumirse una perspectiva de “estudio de mercado” de cara a la obtención de ingresos (si quiera estén llamados *finalísticamente* a un fin tan imprescindible como el del mejoramiento del espacio público).

- Parece importante hacer entender a los distintos agentes cómo se coordinará el estacionamiento regulado con el resto de las medidas que integran la política de aparcamiento. A modo de esquema, recordamos cuales pueden ser éstas, en relación con los distintos elementos del viaje (origen, itinerario y destino), de cara a construirnos un marco didáctico de explicación.

En Origen: se trataría de propiciar una plaza segura y próxima para el residente en condiciones de seguridad y comodidad. Así como de promover incentivos para que no mueva el coche. Ello con la finalidad de reducir el uso del coche; viabilizando el uso del espacio público para peatones, bicicletas y transporte público.

En Itinerario: los objetivos serían disuadir la indisciplina en estacionamiento y favorecer la intermodalidad vehículo privado-modos sostenibles. Ello con la finalidad de aumentar la seguridad y comodidad de los desplazamientos de todos los modo, pero tratando a la vez de limitar el uso del vehículo (de disminuir el número de vehículos-kilómetro) facilitando y haciendo más atractivo el uso del transporte público.

En Destino: los objetivos serían reducir el estacionamiento en vía pública en los centros urbanos. Asimismo, se trataría de disuadir el uso del coche con tarifa y limitación de la máxima duración de estacionamiento. Igualmente se habría de buscar racionalizar el coste de aparcamientos entre los diversos espacios disponibles. Y todo ello con la finalidad de potenciar el trasvase modal de de los desplazamientos en coche, principalmente los laborales, a modos más sostenibles.

Estos objetivos y finalidades se traducen en la utilización de unas potenciales medidas (la “caja de herramientas” de la política de aparcamiento), clasificables de la siguiente manera:

- *En Origen:* 1 Normativa Urbanística de Viviendas⁷, 2- Planes de Aparcamiento de Residentes⁸, 3- Regulación del Estacionamiento para Residentes⁹ 4 Car-Sharing (“car club”, es denominado en Reino Unido, “*autopartage*” en Francia) 5-Abono Cochera

⁶ “las edificaciones que se pretendan construir o cambiar de uso de suelo, se instrumente integrado como condición para la licencia de uso del suelo, un estudio de ingeniería de tránsito y transporte, a fin de analizar el impacto que genera la zona circundante y proponer posibles amortiguamientos a dicho impacto, considerando conveniente que su radio de acción sea de un kilómetro, enumerando a continuación la tipología que necesita tal requerimiento”

⁷ En las ciudades europeas, y españolas en concreto, se buscar dotar a todas las nuevas viviendas de plaza de aparcamiento. Su relevancia está en que: 1-posibilita el diseño del espacio público, como lugar de encuentro y

- *En Itinerario*: 6 Aparcamiento de intercambio modal, 7- Aparcamientos de disuasión, 8- Gestión de Indisciplina 9- Sistema de señalización
- *En Destino*: 10- Reducción de Oferta, 11- Regulación del estacionamiento, 12- Coordinación tarifaria entre tipos de estacionamientos, 13- Coronas tarifarias, 14- Normas Urbanísticas Actividades, 15- Car-pool (viaje compartido, o *covoiturage*, como se denomina en Francia).

Como telón de fondo de todas estas medidas debería reconocerse a la promoción de comportamiento responsable del espacio público, en cuanto al aparcamiento del coche.

ANÁLISIS “DAFO” DE LA INICIATIVA

En virtud de la complejidad de la cuestión, por las distintas variables en juego, planteamos de entrada hacer una suerte de ejercicio simplificador de aproximación “DAFO” (Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades) a la propuesta:

Debilidades

- Su funcionalidad requiere de un control estricto y continuado. Si no es así puede degenerar. Esto pasa con los sistemas de disuasión tanto de los parquímetros como del peaje urbano. Los usuarios foráneos van interiorizando y aceptando el precio o tasa y poco a poco van retornando a sus pautas anteriores. De ahí la importancia de mantener la

relación, entre los residentes, 2-puede permitir la reducción de los déficit de aparcamientos en zonas residenciales contiguas 3- facilita el uso del vehículo privado en condiciones de seguridad y proximidad residencial, 4- la repercusión del coste de construcción del aparcamiento sobre el total de las obras es moderado. **Para una motorización de 400 turismos/1.000 hab. y una motorización de 400 tur./1.000 hab y hasta 1,35 plazas si la motorización se eleva a 500 tur./1.000 hab.**

⁸ Realización en suelo público de aparcamiento destinado a residentes. Su relevancia está en que 1- se ha utilizado (tradicionalmente) el subsuelo de dominio público para compensar los déficits en los inmuebles preexistentes a los planes de ordenación urbana que ya han venido a imponer el aparcamiento en vivienda nueva. 2-permiten suprimir plazas de estacionamiento en vía pública, menos oferta para el foráneo 3- Repercute en una renovación de los servicios y en una mejora de la urbanización 4-En situaciones de déficit evita que el residente que estaciona ilegalmente durante la noche que tenga que utilizar el coche durante el día 5- la seguridad de disponer de plazas de estacionamiento puede propiciar un mayor uso del coche. Son necesarias políticas de aparcamiento en destino 6- En determinados contextos puede competir con plazas de aparcamiento en suelo privado. 7 para que sean viables económicamente determinados aparcamientos puede ser necesario considerar de forma global las diferentes ubicaciones (paquetes de aparcamientos) o iniciar el proceso constructivo después de una intensa pre-comercialización que asegure la demanda y reduzca los riesgos del promotor 8 Riesgos de usos indebidos en los aparcamientos de residentes. 9- Dificultades para la comercialización de plazas en barrios de niveles de renta media-bajos. Plazas no ocupadas y déficit en las cuotas de mantenimiento. 10. El sector privado tropieza con dificultades en la promoción a riesgo y ventura para estas infraestructuras 11- Problemas de mantenimiento por impagos de usuarios o porque el Ayuntamiento ha de proceder a la ejecución sustitutoria ya que el concesionario inicial ha desaparecido (65%, 32%, 5%)

⁹ En la Almendra de Madrid el déficit global de estacionamiento se cifra en unas 80.000 plazas concentradas en los Distritos de Chamberí, Chamartín y en barrios como por ejemplo Ibiza o Embajadores. Más del 50% de plazas de aparcamiento para residentes se localiza dentro de la Almendra

racionalidad disuasoria, que puede hacerse con incrementos no indiscriminados, sino en función e coronas tarifarias o de bandas horarias, por ejemplo.

- Su coste de explotación, conforme a las experiencias generalizadas, es muy significativo. Sobre todo por la utilización extensiva de mano de obra para el control.
- Requiere de una acertada y equilibrada ponderación entre las necesidades de residentes y de foráneos para conseguir los efectos deseados; de manera que su eficacia depende en gran medida de la previa disposición de estudios detallados de demanda estimada en función de los usos de la zona (residenciales, comerciales, otros), y de la oferta disponible; así como de la previa definición de objetivos estratégicos, en función de los cuales se calibren los elementos del servicio: proporción de plazas para residentes o foráneos, tarifas, tiempos de estacionamientos, etc.
- A su vez requiere para su mayor eficiencia de una coherencia: con otras medidas de aparcamiento (sobre todo con el aparcamiento fuera de vía pública de residentes, rotación y oficinas) y en general con el conjunto del sistema estratégico de movilidad de la ciudad (oferta de transporte público, oferta de aparcamientos de disuasión, etc.).
- Desde un punto de vista estrictamente “local” pudieran representar una debilidad la previsible competencia con la gestión de facto realizado por el espacio por franeleros y “valet parking”. Simplificando, se pueden identificar en principio de caminos de respuesta, con todo tipo de matices y cautelas a considerar en cada caso: bien la pura aplicación de derecho, la pura disciplina, bien la exploración de asimilación de los sectores informales dentro de las plantillas de empleados que vengán a realizar el control del estacionamiento. No nos atreveríamos a dar sugerencia alguna en este punto, dado que se requeriría un agudo conocimiento de esta re tan singular.
- Igualmente desde un punto de vista estrictamente “local” también ha de pesar la experiencia hasta ahora aplicada en las Colonias Juárez . En la medida en que se juzgue negativa aporta una carga de escepticismo a los nuevos intentos de aplicación del sistema de parquímetros. Pero al mismo tiempo en el proceso que está marcha, respecto al que se refiere este informe, la experiencia de Colonia Juárez se toma expresamente desde el positivo punto de vista de “las lecciones aprendidas” en cuanto a lo que no hay que hacer o dejar hacer. Se pretende en definitiva tomar lo que de bueno hay en el sistema teórico para conseguir una aplicación práctica mucho más acertada, aprovechando el “know how” contrastado de la experiencia anterior. Se insiste por los promotores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la trascendencia, en este sentido, de las fórmulas jurídicas de prestación del servicio.

Amenazas

- Susceptibilidad entre sectores de residentes en relación a su orientación preferentemente “recaudatoria”. Se ha revelado en varias ciudades latinas (europeas y americanas) una especial sensibilidad potencial al cobro a los residentes de una cantidad por hacer uso de “su calle” para aparcar el vehículo, algo que hasta ese momento le resulta gratis, a pesar de que en muchos casos la cantidad pagada sea irrelevante en relación al beneficio, real o potencial, derivado. Se trata de una sensibilidad no estrictamente racional que resulta propicia para su instrumentación política “ad hoc”, con independencia de “colores” o tendencias.

- Rechazo de la solución por parte de los residentes si los niveles de demanda son bajos, o se estiman bajos.
- La “estigmatización” (por verificarse las amenazadas recién señaladas) de una medida vertebral de gran funcionalidad, que resultaría muy difícil, por tanto, de extenderse de forma sistémica en otras zonas de la ciudad. Este riesgo puede trasladarse a otras ciudades del país, que pudiendo aplicar de forma inteligente y eficaz el sistema resuelvan inhibirse a la vista de la posible estigmatización genérica del mismo con ocasión de un conflicto muy visible nacionalmente.

Fortalezas

- Permite segmentar fácilmente demandas por duración de estacionamientos y por tipologías de usuarios
- Permite controlar todo tipo de desplazamiento con destino en la zona controlada.
- Las dos anteriores fortalezas conceden a este sistema un gran potencial racionalizador. De manera que se convierte en una de las grandes estrategias disuasorias de uso del vehículo privado. Lo cual debería, en principio, tener un efecto positivo tanto sobre la zona concreta donde se implanta el servicio de estacionamiento regulado, como en general en la ciudad. Procede recordar como los estudios revelan que la no existencia de aparcamiento en destino o su regulación es la razón o motivación más poderosa con diferencia (en torno al 75% de los encuestados) para la no utilización del vehículo privado, disponiendo de él (valga a tal efecto el *estudio de la Fundación RACC-Real Automóvil Club de Cataluña, sobre la congestión en los accesos a Madrid*)¹⁰
- Si está bien dimensionado permite garantizar en un grado significativo la disponibilidad de lugar de aparcamiento a los residentes durante las horas de funcionamiento, que suelen ser las “del horario laboral”.
- Si está bien calibrado el régimen de limitación a la duración de estacionamiento puede (y debería) conseguirse significativa reducción del “tráfico de agitación”, esto es, aquél debido a la pura la búsqueda de aparcamiento en los alrededores del destino. Este tráfico en ciertas zonas y horas puede representar un perturbador protagonismo. Una ponderada disponibilidad de aparcamiento de rotación para cortas duraciones evita este tráfico de agitación; y no sólo eso, también reduce la ilegalidad que suele acompañar a la falta de disponibilidad de rotación en muchos casos cuando de lo que se trata es de una corta estancia. La competencia está entre estas cortas estancias (que si no encuentran al final opción de aparcamiento se van a la ilegalidad posicional) y las largas estancias de aparcamiento de foráneos.
- Si está bien dimensionado, y se confirman unos niveles de demanda justificadores del sistema, el mismo puede generar un significativo “segundo” dividendo para usos de interés general (entendiendo que el “primero” es el propio racionalizador). En Barcelona con este dividendo se financia la bicicleta pública. Aunque sea por analogía merece recordarse que en Londres el “segundo dividendo” de la *congestión charge* se invierte en la mejora del transporte público. Sabemos que en el contexto de Ciudad de México, en


¹⁰ Las otras causas de la “no” utilización del coche, y el uso alternativo del transporte público son: para contaminar menos (0,8%), porque es más seguro que el coche (1%), porque aprovecha mejor ese tiempo para hacer tareas u otras cosas (4,9%), , ahorrar dinero (6,6%), tarda menos y sufre menos la congestión (44%), es más cómodo (48,5%), no hay aparcamiento, o está regulado (75%).

virtud de diversas circunstancias, entre ellas el precedente de Colonia Juárez, se ha consolidado una cierta cultura de vincular estos ingresos, de forma finalista, a la mejora del propio espacio público en el que funciona.

Oportunidades

- Además de constituir uno de los principales instrumentos de racionalización del vehículo privado, “el servicio de estacionamiento regulado” (el sistema popularmente llamado “de parquímetros”) permite mejorar sustancialmente - va de suyo- la disciplina del estacionamiento en general, empezando por la indisciplina posicional o la doble fila. Ambos conceptos se interrelacionan. En el caso de las ciudades españolas se ha contabilizado de media una rotación de 8 vehículos al día en las que podríamos mal llamar “plazas de tipo ilegal”; a su vez la rotación es de 6 vehículos en las zonas “azules”, reservadas para la rotación de foráneos en vía pública. La plaza en parking público fuera de vía pública tiene una rotación de 3 vehículos, la no regulada de 2 vehículos y la de residente de 0,75 vehículos¹¹. Se pone de manifiesto con esto que la aplicación del servicio de estacionamiento (si está bien calibrado) supone una racionalización bien positiva: se consigue reducir la oferta de aparcamiento legal (las plazas de residentes pasan de recibir 2 vehículos a sólo 0,75, que no olvidemos puede ser el 75% del número de plazas en muchos casos), se consigue combinar una oferta limitada de plazas de rotación con máxima optimización (hasta 6 vehículos al día) con una eliminación de la ilegalidad posicional que implica 8 vehículos al día por plaza. Ha de tenerse en cuenta que si no se cuenta con una suficiente oferta efectiva de plazas de rotación corta los vehículos que necesiten ésta enseguida optan por la ilegalidad posicional. Previamente habrán aportado un tráfico de agitación que puede alcanzar incidencias altamente perturbadoras en ciertas zonas y horas. Serán los vehículos foráneos de larga estancia los que sufran principalmente el efecto de la disuasión.
- Esta indisciplina posicional suele afectar al tránsito correcto de los peatones, sobre todo a las personas más vulnerables o de movilidad reducida. A su vez es desencadenante de una mayor siniestralidad vial. Más allá de los efectos sobre la movilidad este tipo de servicios aportan un potencial de más seguridad ciudadana a la vía pública.
- La eventual implantación del sistema en los barrios de la Condesa, Hipódromo y la Roma debería encerrar otra importante oportunidad -de la que conviene ser consciente- , a saber, la confirmación y legitimación de las ventajas del sistema; de forma que se propicie la extensión a otras zonas de la ciudad, ganándose en racionalidad sistémica. Lo anterior ha de entenderse, a nuestro juicio, siempre dentro de un contexto de consenso suficiente con las partes interesadas.
- Entre el año 2004 y el 2008 dentro de la ciudad de Madrid ha habido un retroceso proporcional del vehículo privado respecto al transporte público, ha pasado del 28 % de todos los desplazamientos al 25%, mientras que el transporte público crece del 43% al 46%; la cuota de movilidad no motorizada se mantiene en el 29%. La medida más significativa, a la que habría que atribuir en mayor medida la evolución descrita ha sido el servicio de estacionamiento regulado. A su vez la evolución es distinta en el conjunto de

¹¹ Fuente: “DOYMO. Media de diferentes ciudades españolas”. Cit. En Mesa de Movilidad de Madrid. Taller de Aparcamiento (1º semestre , 2009)



la región metropolitana donde se va acrecentando el diferencial a favor de la cuota modal cubierta por viajes en vehículo privado. Probándose la eficacia de una medida local para un área central restringida aunque suceda en un entorno de movilidad metropolitana más amplio, regido por una autoridad territorialmente distinta¹². Estas mejoras se han dado después de la extensión del sistema más allá de los primeros barrios donde se implantó. Este potencial es el que conviene preservar en el DF más allá de la primera implantación en unos primeros barrios como los que ahora se consideran.


- A su vez la zona de estacionamiento regulado –con su propio sistema de control- puede facilitar la implantación en el futuro de una zona de bajas emisiones en lo que se refiere al tránsito con destino a la zona regulada; no así al tránsito de paso. La figura de la zona de bajas emisiones está implementándose en ciudades europeas en los últimos cinco años al objeto de impedir directamente el acceso a los centros urbanos –normalmente con mayor concentración de inmisiones de partículas y óxidos de nitrógeno- a los vehículos más contaminantes, en función de su antigüedad (en muchos casos referido sólo a los vehículos comerciales, industriales o pesados). Con ello se consigue un efecto directo de reducción de emisiones, con la previsible consecuencia de reducción de inmisiones (aunque no siendo unidireccional la relación entre ambos parámetros siempre es necesaria la simulación estimación de los escenarios futuros). Pero a su vez se induce un significativo efecto de renovación de la flota, simplemente desde la disuasión ejercido por una pequeña zona central que actúa como epicentro del efecto en un área metropolitana. Con ello se dispone de una alternativa a la ausencia de un suficiente control técnico de los vehículos (por razones ambientales y sobre todo por razones de seguridad vial).

FÓRMULA DE GESTIÓN DEL SERVICIO

Originalmente los sistemas de estacionamiento regulado se previeron bajo un esquema de gestión parecido al que existe en las colonias Juárez Y Cuauhtémoc. Se concedía a una empresa privada la gestión del estacionamiento a cambio de un canon, corriendo el riesgo y ventura de ingresos y costes a cargo del concesionario privado. Formalmente los ingresos obtenidos en los parquímetros no entraban en la hacienda pública, sino que directamente eran asumidos por el concesionario.

Este esquema se vio revisado hace años por razones jurídicas, ya que se dictaminó que al ser el pago del uso del estacionamiento regulado en vía pública una “tasa” -esto es, una categoría de tributo-, el importe de la misma habría de ser ingresado en la hacienda pública. Esto supuso rediseñar el esquema de gestión. Barcelona lo que hizo fue utilizar una empresa pública (BSM) para gestionar este servicio considerado necesario para la mejora de la movilidad. Esto conviene recalcarlo. No se ha buscado en España, en general, este sistema para conseguir un beneficio, respecto al coste de explotación, que pudiera aplicarse a las necesidades públicas que se estimaran pertinentes. Se puede decir que la posición

¹² Comparación de datos entre: 2004 Encuesta domiciliar de movilidad del Consorcio Regional de Transporte de Madrid, y 2008 Encuesta de Consumo del Área de Economía y Empleo del Ayuntamiento de Madrid. (Cit. Mesa de Movilidad de Madrid. Taller de Aparcamiento. 1º semestre del 2009).



mayoritaria ha sido descartar un sistema tan complicado y costoso para obtener en el mejor de los casos unos resultados magros que no lo justifican. Hay una ciudad española, de tamaño medio que ha asumido y aplicado el sistema para conseguir ingresos, al margen de consideraciones sobre la movilidad, y se puede decir que el sistema ha fracasado.


La mayoría de las ciudades españolas, entre ellas Madrid, han apostado por un sistema intermedio entre el puramente público de Barcelona y el de concesión a una empresa privada a riesgo y ventura (caso de las Colonias Cuauhtémoc y Juárez, caso residual entre las ciudades españolas). En estos casos la gestión se concede a unas empresas privadas a las que se les paga un precio por su servicio, determinado en un proceso de concurrencia. No existe riesgo y ventura en los ingresos por tanto, que son imputados a la hacienda Pública municipal. Pero si lo existe en los costes del servicio. Piénsese por ejemplo como hace dos años la huelga de los controladores de las empresas privadas acabó con una subida laboral del 6%, notablemente más alta que las previsiones empresariales al respecto. Ha de señalarse que de las partidas de coste del servicio precisamente la de personal de supervisión es la más alta con diferencia. Podemos estimar entre un 70 y un 80% de los costes totales de un contrato a cinco años, incluyendo las amortizaciones por este mismo plazo. Las otras partidas de costes son: maquinaria, papel, mantenimiento, electricidad y señalización horizontal.

El plazo que se están manejando en general para la concesión del servicio es de 5 años. No obstante en Madrid se ha ampliado a 10. También en Madrid se da la particularidad de que no se ha concedido toda el área regulada a una misma empresa, sino que se ha compartimentado esa área en 6 zonas, y cada una ha sido ganada en concurrencia por una empresa distinta. Este es un aspecto positivo, que genera una competencia no sólo en el momento de postulación sino también en el de ejecución. Es también una vía de generación de mayor *know how* en general.

Por supuesto las empresas desempeñan su servicio bajo la dirección e instrucciones de la Administración municipal. Un rasgo particular de Madrid es la creación de una suerte de “pool” –sin personalidad jurídica- donde se centralizan ciertas actividades de coordinación o comunes. Este “pool” está dirigido por un funcionario, pero sus costes corren por cuenta mancomunada de las empresas concesionarias. Los gastos de oficina de este pool, o los gastos de estudios de movilidad que se hacen periódicamente se pagana de esta manera.

Dos aspectos muy prácticos conviene destacarse para terminar:

- La relevancia de la alternativa empresa pública o concesión a empresas privadas se situó sobre todo en el terreno de la complejidad de la gestión del servicio, sobre todo por la cantidad de personal que implica, varios cientos en ciudades como Barcelona o Madrid. Barcelona contaba con en empresa pública para servicios diversos de movilidad muy fuerte y muy asentada, BSM (Barcelona Servicios Municipales), corriendo a cargo de una amplia red de parkings fuera de vía pública. Por tanto se consideró factible que la gestión del nuevo servicio se asumiera por esta empresa. En el caso de Madrid nos e contaba con esta perfil de empresa pública municipal y se consideró más razonable la opción de




concesión a empresas privadas. La hipótesis de unos menores costes bajo un esquema de gestión empresarial privada –más eficaz en este sentido- no hay que descartarla en aquellos momentos de decisión para las ciudades españolas. Igual que tampoco habría que descartar la hipótesis de que se pensarán en la menor conflictividad laboral de una solución de concesión a empresas privadas respecto a la de la gestión por empresa pública. Ahora bien, la experiencia muestra que la conflictividad acaba siendo la misma, puesto que ante la presión sindical de una huelga, la opinión pública mira directamente a la Administración como agente responsable, y queda la empresa privada en una especie de simple intermediario.

- Respecto a las previsiones de beneficios netos resultantes del funcionamiento del sistema, la experiencia española es negativa y lleva a descartar esta hipótesis. En algunos casos donde el objetivo claramente ha sido el recaudatorio se ha conseguido un beneficio irrelevante para la complejidad y costes del sistema. Y desde luego no se han conseguido satisfacer las ineludibles necesidades de gestión de movilidad. En los demás casos, en los que la recaudación era quizá una motivación colateral, no del todo confesada, la experiencia es que el beneficio es reducido y en algunos casos no es tal, sino que se genera déficit. Y ello es debido a lo costoso de la solución.

Por todo lo anterior parece necesario advertir que, desde nuestra experiencia, sólo motivaciones de movilidad han de llevar a la implantación de este sistema; sin perjuicio de que eventualmente puedan lograrse en efecto beneficios que sin duda lo mejor es que se vinculen *finalísticamente* a objetivos públicos claros y precisos. Asimismo, dado el caso de decidirse la implantación, entendemos que los detalles de la misma (tarifa, tiempos, reparto de plazas, etc.) han de hacerse por motivaciones de movilidad y no de recaudación. Existen casos en España donde actuándose, en cierta manera, de esa forma que desaconsejamos se obtuvo un resultado doblemente negativo, se frustraron importantes expectativas de regulación de la movilidad y además se tuvo déficit económico.

CONCLUSIONES

Primero: Ha de reconocerse la importantísima funcionalidad de la medida-tipo de la regulación del estacionamiento en vía pública. En el caso concreto de los barrios de la Ciudad de México en consideración son del todo presumibles las mejoras derivadas de la implantación de la medida, dados los actuales ratios –negativos- de rotación e ilegalidad. Al parecer, en el escenario del México DF (no en el español) se presumen unas potencialidades claras del sistema para la obtención de ingresos, que pudieran destinarse a la mejora del espacio público. Pero no basta con estas premisas para entender suficientemente fundamentada la propuesta. El sistema no es “neutral”, ni debe ser “neutral” desde el punto de vista de la movilidad. Ha de definirse bien qué es lo que se pretende desde el punto de vista de la movilidad. De ahí la importancia de contar con un “estudio” “micro” de: los actuales segmentos de demanda en función de las actividades presentes, la oferta de estacionamientos (actual y futura, en sus múltiples modalidades), la conectividad del transporte público, etc. En función de todo lo anterior habrá de dibujar cual es el escenario



deseable, y calibrar los distintos elementos del sistema (tarifa, duración, proporción de plazas de residentes y de rotación, etc.) para orientarse a esos objetivos.

Segundo. No obstante parece aconsejable considerar esta implantación con una visión más amplia territorialmente, que trascienda a los meros barrios en los que haya de aplicarse. Parece conveniente, en ese sentido, una implantación lo más coherente, sistémica e integrada posible. Ello va a favorecer a corto plazo la eficacia de la medida por cuanto debería reforzar su legitimación, y evitar susceptibilidades y polémicas en términos de “juicios de intenciones”. Esta eventual desconfianza en las intenciones es innecesaria y además presenta riesgos no desdeñables a la vista de lo sucedido en otras ciudades del entorno latino-americano y latino-europeo. Por otra parte, esa visión más integrada y sistémica que sugerimos debería sentar las bases para futuras ampliaciones, si así se estimase. Esta visión es la que bien podría recogerse en un planteamiento de carácter “macro” (“estudio-bases-marco-hoja de ruta-directrices”: tómese el concepto que más se acomode al sentido que se le quiera dar).

Tercero: Este planteamiento idealmente habría de gestionarse con una implicación y diálogo constructivo con el círculo de agentes y departamentos y entidades más significativas en la materia. Entendemos que un diálogo de este tipo es algo delicado que requiere de “buenos oficios”, con soluciones “ad hoc” en cada ciudad. No obstante llamamos la atención sobre las claves (más atrás señaladas) que han hecho prosperar el proceso de Mesa de Movilidad de Madrid, en un contexto de notable dificultad, en cierta medida con similitudes al que podría producirse en México DF.

Cuarto: Desde un punto de vista práctico deben analizarse también las necesidades de refuerzo del transporte público en las zonas donde se fuera a implantar el sistema para mantener en la medida de lo posible los mismos niveles de accesibilidad a la zona.

Quinto: La experiencia española genérica de concesión a empresas privadas sobre la base de un precio fijado en proceso de competencia ha resultado práctica para su gestión por los Ayuntamientos. Requiere e implica un liderazgo claro y formal de la propia Administración Municipal. Y en todo caso ha de estarse advertido de los costes y complejidad que en todo caso ello supone. Razón por la cual la experiencia española debe descartar cualquier hipótesis de utilizar el sistema con la intención principal de obtener ingresos para destinarlos a otros fines.



ITDP

México

Av. México #69, Col. Hipódromo Condesa
Cauhtémoc, D.F., 06100, México
T: +52 (55) 3626 2963 / 64
www.itdp.mx

Para mayor información, escríbenos a: contacto@itdp.org

**Soluciones de transporte para combatir la pobreza, contaminación
y mejorar la calidad de vida de la población**