

Planeación urbana y tranvía en Francia

En Francia, la organización de los transportes públicos se basa en el sistema de administración descentralizada puesta en práctica a principios de la década de los ochentas. Desde hace treinta años, los gobiernos locales urbanos disponen de gran autonomía para desarrollar sus redes de transporte público en un contexto de dominio del automóvil. Las ciudades más importantes escogieron sistemas masivos, entre ellos el tranvía francés moderno tuvo un éxito indiscutible. Este éxito está principalmente asentado en la oportunidad que brinda el tranvía para reordenar la ciudad, localmente alrededor de una línea, y de manera aún más profunda si se logra aparejar la planeación de los transportes con la planeación urbana.

Ahora ya existen las herramientas para hacerlo. Toca a los gobiernos locales hacerse cargo de los Planes de Desplazamientos Urbanos y de los Esquemas de Coherencia Territorial para trascender el posible efecto de moda y dar al tranvía su lugar y plena legitimidad en las políticas urbanas.



Nice - Plaza Masséna (Foto: E. Boizet)

Los transportes públicos en Francia en la actualidad

Francia cuenta hoy con cerca de 240 redes de transporte público urbano para dar servicio a poblaciones que varían de 10 000 a 10 millones de habitantes.

Fuera de la región de Île de France, la organización de los transportes urbanos compete a las comunas y a las agrupaciones de comunas desde la promulgación de las leyes de descentralización de 1982. Fue cuando, los gobiernos locales urbanos procedieron a explotar sus redes en gestión directa y en gestión delegada, es decir recurriendo a un operador privado. Así, 90% de las redes francesas de provincia están explotadas en gestión delegada, originando el concepto de modelo francés de gestión delegada. El mercado de los transportes públicos está dominado por tres grupos importantes (Veolia, Keolis y Transdev) que también están bien implantados en el mercado mundial. Desde los años setentas, los gobiernos locales urbanos disponen de recursos financieros específicos para financiar las redes de transporte público, como la "contribución transporte" que recauda de las empresas situadas en el perímetro urbano.

Las principales redes están equipadas con sistemas masivos, metros y tranvías, pero no es por eso que Francia se distingue de sus vecinos europeos. Sin embargo, el repunte del tranvía francés y las operaciones urbanas que le han acompañado no dejan de despertar la curiosidad de los especialistas en transporte público, tanto en Francia como en el extranjero. Para comprender las razones de esta curiosidad, primero debe examinarse la evolución que condujo a la situación actual.

Breve historia de los transportes colectivos en sitio propio (TCSP) en Francia*

Hasta la década de los cincuentas, sólo la Ciudad de París estaba dotada con un metro, construido a principios del siglo XX. Al igual que en toda Europa, las principales ciudades estaban equipadas con redes de tranvía bien desarrolladas (en Francia había 48 ciudades con tranvía en 1946).

En la década de los sesentas, el automóvil individual empezó a afirmar su supremacía y, muy pronto, las ciudades francesas decidieron adaptarse a este medio de transporte. Con una o dos excepciones, todos los tranvías franceses fueron desmantelados para ceder el lugar al automóvil.

Al mismo tiempo que se empezaron a sentir los efectos negativos del modo "todo en automóvil" (congestión, contaminación), el choque petrolero de principios de la década de los setentas, impulsó al Estado Francés a volver a lanzar los transportes públicos urbanos. Se instituyó la Contribución Transporte (véase más arriba) que permitió el desarrollo de la oferta de transportes públicos y contribuyó a la construcción de los grandes metros de provincia (Lyon, Lila, Marsella, Tolosa).

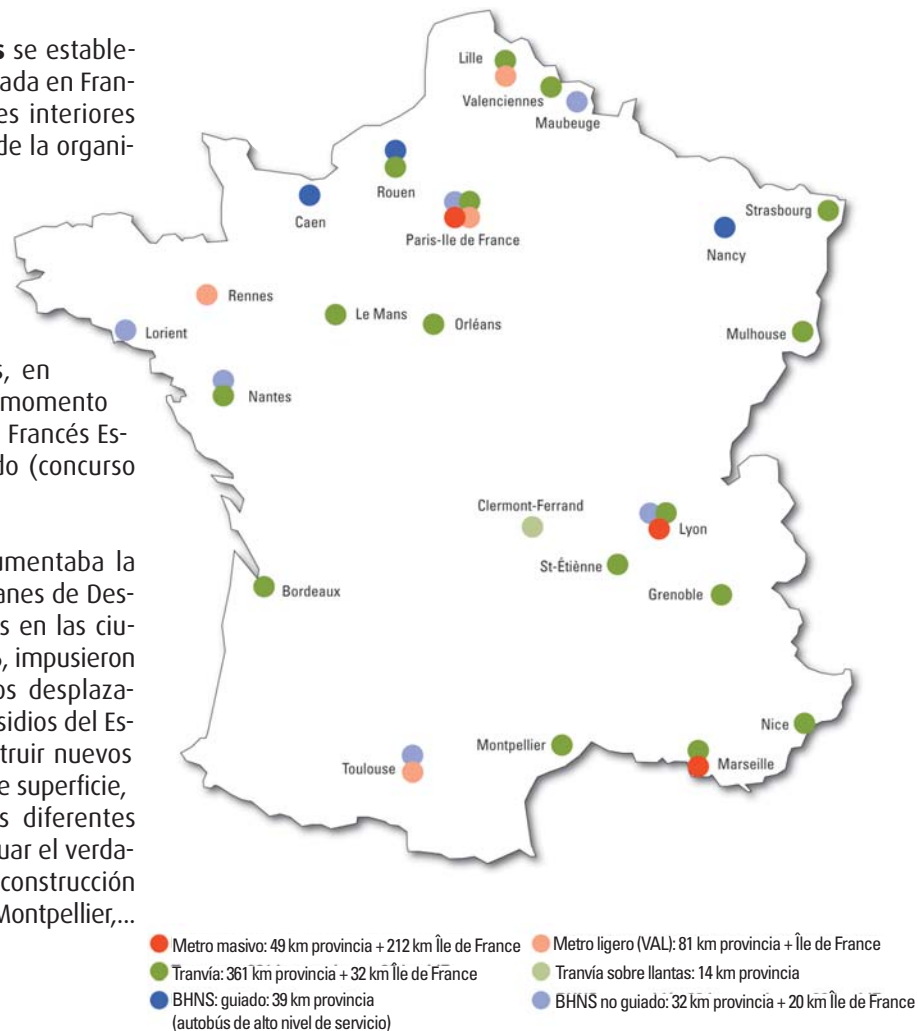
A principios de la década de los ochentas se estableció el sistema de administración descentralizada en Francia. La Ley de orientación de los transportes interiores (LOTI) de 1982 distribuyó las competencias de la organización de los transportes públicos entre los diferentes niveles de gobiernos locales (municipios, departamentos, regiones). Las ciudades prosiguieron equipándose pero el metro sólo convenía para las de mayor tamaño. Nantes y Grenoble fueron las primeras, mucho antes que las demás, en reintroducir el tranvía en sus redes. En ese momento escogieron la opción tecnológica del Tranvía Francés Estándar, desarrollado por iniciativa del Estado (concurso Cavallé, 1975).

La década de los noventas, vió como aumentaba la preocupación por el medio ambiente. Los Planes de Desplazamientos Urbanos (PDU), ya obligatorios en las ciudades de más de 100 000 habitantes en 1996, impusieron una visión global de la organización de los desplazamientos. Al mismo tiempo, la política de subsidios del Estado impulsó a los gobiernos locales a construir nuevos transportes colectivos en sitio propio (TCSP) de superficie, compartiendo el espacio público entre los diferentes modos. Es en esa época cuando se puede situar el verdadero renacimiento del tranvía francés, con la construcción de las primeras líneas de Estrasburgo, Rouen, Montpellier,...

Después de 2000, el Estado decidió completar el proceso de descentralización y aprovechó para reducir los déficits públicos. Pidió a los gobiernos locales que asumieran plenamente sus políticas de transportes y cesó de otorgar subsidios. Las ciudades francesas deseosas de equiparse o de completar sus TCSP, enfrentaron fuertes dificultades financieras. A pesar de la situación, el tranvía francés continuó desarrollándose. Mulhouse y Valenciennes pusieron en servicio su primera línea de tranvía a mediados de 2006. Clermont-Ferrand inauguró su tranvía sobre llantas a finales de 2006. Niza y Le Mans abrieron su primera línea al público en 2007. Después llegó el turno de Angers en 2009, el de Reims en 2010, sin contar las nuevas líneas o prolongaciones de las redes de Saint-Etienne, Lyon, Montpellier...

Ciudades con TCSP en Francia

Datos al 1° de enero de 2009 (Fuente: Certu)



* Todas las siglas se conservan en su versión francesa

Planeación del transporte y planeación urbana

Se ha visto como el Estado pudo impulsar el desarrollo de los transportes colectivos favoreciendo en particular los TCSP de superficie con subsidios más cuantiosos. Paralelamente, algunos textos legislativos importantes respaldaron progresivamente que hubiera coherencia entre la planeación urbana y la planeación del transporte.

La principal herramienta de planeación del transporte, el **Plan de Desplazamientos Urbanos**, fue introducido por la **Ley de orientación de transportes interiores**, en 1982. Se otorgó su rectoría a las Autoridades organizadoras de los transportes urbanos (AOTU). Su primer objetivo fue el desarrollo de los transportes colectivos.

En 1996, la **Ley sobre el aire y el uso racional de la energía** (LAURE) vino a dar al PDU una dimensión ambiental. El objetivo fue disminuir la circulación del automóvil. El PDU se volvió obligatorio en las ciudades de más de 100 000 habitantes. En esa época, la planeación del urbanismo perdió algo de su impulso. Por causa de esto, los PDU, habitualmente herramientas de programación para trabajar a mediano plazo (5 a 10 años) integraron algo

de planeación urbana y se interesaron en el largo plazo (10 a 20 años).

En 2000, la **Ley sobre la Solidaridad y la renovación urbana** (SRU) vuelve a dar al PDU su vocación inicial convirtiendo al **Esquema de coherencia territorial** (SCoT) en la verdadera herramienta de planeación urbana (horizonte 20 años, revisión a los 10 años). La Ley SRU impulsa a vincular estrechamente el urbanismo y los transportes. El proyecto de tranvía forma parte de la planeación urbana (rubro Desplazamientos de los SCoT), con todos los proyectos urbanos que la acompañan o que acompaña el tranvía. El desarrollo urbano se organiza alrededor de ejes de transporte colectivo. El PDU vuelve a ser la herramienta de programación de la política de transportes públicos para la estructuración de los transportes públicos alrededor del tranvía, reorganización de la red de autobuses, transporte por demanda, tarificación social, información, accesibilidad, parques disuasorios... Con esto no sólo asegurará el equilibrio entre las necesidades en materia de movilidad y la protección del medio ambiente, sino además reforzará la cohesión social y urbana.

El tranvía francés moderno: las razones de su éxito

El fuerte lazo creado por la ley SRU entre la planeación de los transportes y la planeación urbana vino a fortalecer el éxito del tranvía francés moderno y explica el número de proyectos en curso de estudio o de realización en las ciudades francesas, a pesar de las dificultades financieras mencionadas más arriba. Este éxito se perfiló desde los años noventas y sus razones merecen analizarse.

El tranvía es ante todo **una herramienta de transporte**. Constituye, en la gama de sistemas de transporte público, la respuesta adecuada a cierta demanda de capacidad, de velocidad comercial, de comodidad... Corresponde a las principales orientaciones de la política de movilidad sustentable preconizada por la Ley sobre el aire. Con su plataforma dedicada, su prioridad en los cruces de calles, puede imponerse con mayor credibilidad al automóvil individual y recuperar una parte del espacio público que éste había acaparado en las ciudades. Las primeras líneas de los nuevos tranvías franceses, en Nantes, en Grenoble y en las grandes ciudades que seguirán su ejemplo, son ante todo proyectos de transporte destinados a descongestionar los centros urbanos.



El tranvía de Montpellier (Foto: T. Gouin)

Por lo tanto, el tranvía permite lo que no autorizaba el autobús. Pero el tranvía no es un metro, no se sumerge para ganar capacidad. Se abre a la ciudad y es visible a partir de ésta. Arquitectos, diseñadores y paisajistas van a aprovechar esta visibilidad para dar un poco de realidad al concepto abstracto de desarrollo sustentable, cuyas consecuencias positivas sólo pueden percibirse a largo plazo. El tranvía da la impresión de mejorar inmediatamente el medio ambiente por ser silencioso y no contaminante del aire, por los árboles plantados, la plataforma sembrada de vegetación...

Ahora vuelve sustentable a la ciudad

Esta reconquista del espacio público, en las ciudades donde el tranvía había desaparecido desde hace veinte o treinta años, obliga a destruir y a reconstruir las calles casi en su totalidad. De este inconveniente real, las ciudades francesas harán una ventaja, aprovechando las obras para el tranvía para rehacer las calles, de fachada a fachada. De esta forma, el tranvía también se vuelve una **herramienta de recalificación del espacio urbano**. A las ciudades que se equipan, les permite restaurar, por lo menos localmente, el paisaje urbano con frecuencia desfigurado por el automóvil, porque suprime los efectos de cortes, redistribuye la circulación, toma más en cuenta a los peatones y ciclistas, trabaja la parte arquitectónica de las estaciones...

el tranvía ayuda a reconstruir la ciudad de calidad. Los comerciantes, en un principio tenían la preocupación de perder a su clientela motorizada, pero ahora se dan cuenta del provecho de un entorno más calmado.

Además de la rehabilitación del tejido urbano alrededor del eje del tranvía, el proyecto de transporte puede ser la oportunidad para acompañar el desarrollo de la ciudad. Las prolongaciones de las primeras líneas de tranvía construidas en las grandes ciudades que atienden zonas habitacionales alejadas de los centros y por ende menos densas, son portadoras de importantes procesos de urbanización. El tranvía puede ayudar a completar la mancha urbana llenando los huecos. Puede ser el soporte de un urbanismo lineal que ayude a estructurar la ciudad creando vínculos, por ejemplo conectando el centro con los distritos de hábitat social, con frecuencia situados en la periferia. Asimismo, autoriza poner en marcha un urbanismo polar, organizando la ciudad alrededor de las estaciones mediante la creación de polos intermodales, la reorganización de la circulación, la ordenación de las zonas de hábitat, del comercio o de las actividades, la instalación de equipamientos urbanos. El tranvía es también una **herramienta de desarrollo urbano** y tiene la vocación para ser un elemento de peso en los Esquemas de coherencia territorial (ScoT), que desde 2002 han sido las herramientas de planeación urbana en Francia.



El tranvía, visible y abierto a la ciudad (Foto P. Varnaison)



El metro, subterráneo para ganar capacidad (Foto T. Gouin)

¿Y mañana?

El éxito del tranvía francés moderno se explica en parte por el contexto favorable de descentralización, con la conjunción en los años de los noventa y dos mil, de la política nacional con la voluntad de incentivar (VT, subsidios) y de acompañar (leyes, herramientas, métodos) y el surgimiento de la fuerte voluntad política local dentro de la cual los visionarios y los precursores impulsaron la emulación que no ha fallado desde entonces.

Este éxito, siendo real, sin embargo es frágil. El "todo en automóvil" todavía cuenta con numerosos adeptos, que impugnan el lugar sustraído al automóvil por el tranvía en las grandes ciudades, deploran el tiempo que dura su construcción y los desórdenes que ocasiona y lamentan el dinero público invertido para resultados poco patentes. Los partidarios de caminar y de la bicicleta estiman que el PDU, regido por la Autoridad organizadora de los transportes públicos, con frecuencia destina la mejor parte a éstos y que el costo del TCSP impide el desarrollo de otros modos alternativos al uso del automóvil individual.

Pero, aún dentro del mismo campo de los defensores del transporte público, el tranvía no cuenta sólo con partidarios. Para algunos de ellos, el tranvía no es un modo lo suficiente masivo, sólo el metro permite acceder al rango de metrópoli (Rennes optó por este modo a pesar de sus escasos 376 000 habitantes). Este debate refiere a la cuestión esencial de la imagen (de dinamismo, de modernidad) que la red de transporte público da a la ciudad y no perdona a los propios promotores del tranvía, que en ocasiones se lanzaron en una carrera de incierta y costosa innovación. Para otros, por el contrario el tranvía es un modo demasiado pesado y costoso. Con 50 000 pasajeros por día, el Autobús de alto nivel de servicio (BHNS en Francia y BRT en Estados Unidos) puede constituir una respuesta suficiente en términos de capacidad, que exige menos inversión y no necesita de particular tecnología o know-how. Estos argumentos son esgrimidos con frecuencia por el Banco Mundial en su trabajo con países en desarrollo.

Sin embargo se plantea la pregunta de saber si el BHNS puede también ser una herramienta de ordenación urbana y de estructuración de la ciudad.

El costo del tranvía a veces parece elevado, pero se ha visto que no sólo es una herramienta de transporte, sino que con frecuencia integra costos directos de ordenación o de desarrollo urbano que pueden hacer variar los costos de construcción del kilómetro de línea entre 12 y 35 millones de euros.



El tranvía de Lyon (Foto: H. Durand)

Si bien los costos directos del tranvía son fáciles de determinar y muchas veces militan en contra suya, los ingresos que puede generar son difíciles de evaluar. Por ejemplo, es probable que los ingresos comerciales basten para equilibrar los gastos de operación en las líneas de tranvía de mayor afluencia, pero las tasas de cobertura de los ingresos por los gastos se calcula frecuentemente a nivel de la red y, por esa causa, el tranvía se ve afectado por la imagen de sistema deficitario que padece el transporte público en conjunto.

No obstante, cada vez más, y los Planes de Desplazamientos Urbanos han contribuido en ese sentido, se trata de también tomar en cuenta, en el plano de los ingresos, la reducción de los costos externos del transporte que permite la introducción del tranvía, en cuanto a la contaminación del aire, del ruido, de la seguridad vial... pero estos efectos aún son difíciles de determinar.

Sin embargo, es preciso trascenderlos. Si se conviene en decir que el tranvía es una herramienta de ordenación o de desarrollo urbano, cabe ir hasta el final de este concepto y tratar de evaluar lo que reditúa esta herramienta a la colectividad o a la sociedad. Si es capaz de cifrar lo que reditúa el tranvía en términos de reducción de consumo de espacio, de revalorización del tejido urbano, de cohesión social, de imagen global de la ciudad... entonces cabe esperar el alcanzar una evaluación justa del tranvía. Mientras tanto, se comprenderá un poco mejor las razones de su pasado de éxito (las autoridades locales electas lo eligen por buenas razones, aun si estas razones no siempre son explícitas o cuantificables) y se sabrá como sentar las condiciones para su futuro éxito.

Palabras claves

Transportes colectivos en sitio propio, descentralización, política nacional, tranvía, planeación urbana, ordenación, plan de desplazamientos urbanos, esquemas de coherencia territorial

Revista de prensa

- **Le tour de France des Tramways** Ville & Transports – 24/05/2006
- **Quand le transport fait bouger la ville** Ville & Transports – 10/05/2006
- **Le tram transforme le paysage urbain** Le Moniteur – 7 avril 2006
- **L'insertion urbaine des TCSP** Rail & Transports – 19/01/2005

Bibliografía Certu

- **Plans de déplacements urbains, guide - 1996 / 15 € (cédérom)**
- **Les modes de transports collectifs urbains, éléments de choix par une approche globale des systèmes - 2004 / 40 €**
- **SCoT et déplacements, problématique et méthodes - 2004 / 50 €**
- **Bus à haut niveau de service, concept et recommandations - 2005 / 25 €**
- **Rénovation urbaine et offre de mobilité - 2006 / 30 €**
- **PLU et déplacements, l'essentiel - 2007 / 20 €**
- **Panorama des villes à transports publics guidés - 2008 / téléchargeable gratuitement**
- **Catálogo en www.certu.fr**

*Contribuyeron en la realización de esta ficha:
Thierry Gouin, Patricia Varnaison-Revolle, Sébastien Rabuel
© 2009 Certu.
Compaginación: Cete de Lyon.*

Certu
Centro de Estudios sobre Redes, Transportes, Urbanismo y Construcciones públicas
9, rue Juliette Récamier 69456 Lyon Cedex 06
teléfono: 04 72 74 58 00 - télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir