



**HAL**  
open science

## Infraestructura peatonal: el papel de la banqueta (acera)

Guénola Capron, Jérôme Monnet, Ruth Pérez López

► **To cite this version:**

Guénola Capron, Jérôme Monnet, Ruth Pérez López. Infraestructura peatonal: el papel de la banqueta (acera). Ciudades, 2018, 119, pp.33-46. hal-01921551

**HAL Id: hal-01921551**

**<https://hal.science/hal-01921551>**

Submitted on 23 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# CIUDADES

Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana

Movilidad no motorizada  
y ciclismo urbano

119



REVISTA TRIMESTRAL  
RED NACIONAL DE INVESTIGACIÓN URBANA

PRECIO \$ 24.00  
ISSN 0187-8611

### ■ EXPEDIENTE

**2** Movilidad no motorizada:  
delineando contornos  
conceptuales e históricos  
*Ricardo A. Pino Hidalgo*

**10** Movilidad en  
bicicleta: hábitos  
de locomoción y  
motivaciones  
*Victor Andrade  
Juciano Rodrigues  
Filipe Marino*

**18** Movilidades  
alternativas y  
espacios públicos  
eventuales  
*Diego Roldán*

### ■ EXPEDIENTE

**25** Femibici:  
experiencias y  
reflexiones  
feministas  
*Jéssica Malinalli  
Coyotecatl Contreras  
Carmen Leticia Díaz Alba*

**33** Infraestructura  
peatonal: el papel de  
la banqueta (acera)  
*Guénola Capron  
Jérôme Monnet  
Ruth Pérez López*

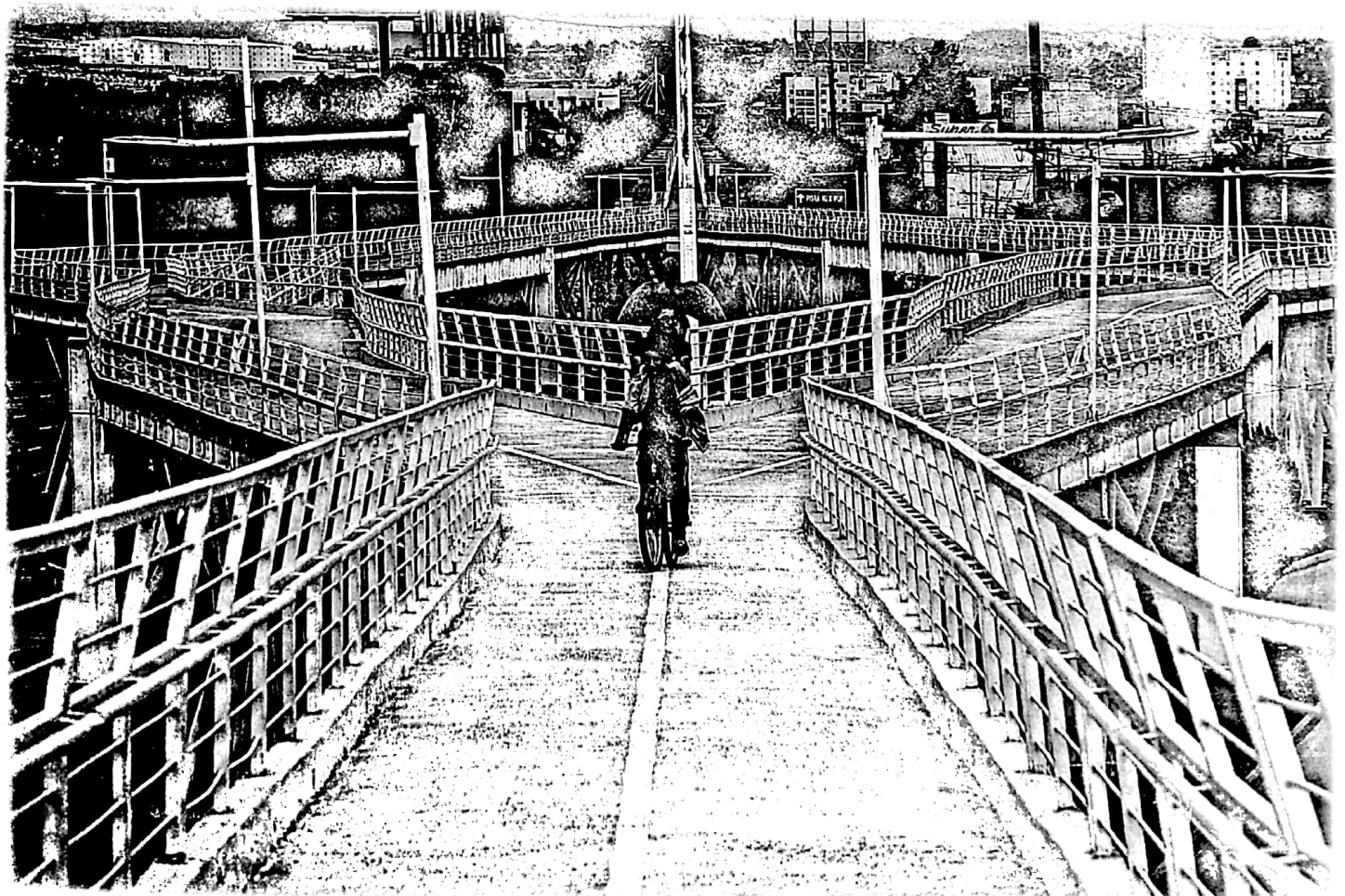
**41** Performance del  
ciclismo urbano: la  
rodada ciclonudista  
*Luisa Fernanda Grisales  
Barrera*

### ■ EXPEDIENTE

**47** Bicioficios: un  
potencial inexplorado  
*Claudio A. Sarmiento  
Casas*

### ■ SIN LÍMITE

**57** El auge de la  
bicicleta en Bogotá  
*Angélica Moreno*



# Infraestructura peatonal: el papel de la banqueta (acera)

CIUDADES 119, julio-septiembre de 2018, RNIU, Puebla, México

Guénola Capron\*  
Jérôme Monnet\*\*  
Ruth Pérez López\*\*\*

**E**l concepto de infraestructura remite a un conjunto de elementos interconectados que sirven de soporte a una estructura. Se habla de infraestructuras urbanas para las redes técnicas (subterráneas y aéreas) que permiten la realización de actividades diversas a escala de una conurbación: transporte de personas o de carga, reparto de energía, circulación de aguas o de información (telegrafía, telefonía, televisión, *internet*, etcétera).<sup>1</sup>

En este artículo buscamos indagar en lo que se puede entender por infraestructura peatonal en una ciudad: ¿se trata de un subsistema de la infraestructura de transporte? O tiene otras dimensiones y, en este caso, ¿cuáles? Analizamos, en particular, el papel que juega la acera o banqueta en la infraestructura peatonal a partir de una investigación multidisciplinaria<sup>2</sup> sobre la producción material y social de la banqueta en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

La primera parte de este artículo presenta la problemática actual de la infraestructura peatonal como resultado de una evolución del caminar en las ciudades contemporáneas. La segunda parte aborda las concepciones de la banqueta y de la infraestructura peatonal como aparecen en las normatividades urbanas vigentes en la ZMVM y, especialmente, en la Ciudad de México.

La última parte describe los intereses y fuerzas heterogéneas que compiten o coexisten en la construcción, mantenimiento y usos de las banquetas de la metrópoli, para concluir acerca de los retos actuales de la gobernanza de la infraestructura peatonal.

## Contexto global: movilidad e infraestructura peatonales en la ciudad

La situación actual del caminar en la ciudad es ambivalente. Su alta "adherencia" espacial (Amar, 2011) explica su ubicuidad en el espacio urbano y su centralidad en el sistema de movilidad: siempre se requiere caminar para acceder a un lugar o un modo de transporte. A pesar de esta centralidad, el caminar está sistemáticamente subordinado al transporte motorizado en la infraestructura vial o enclavado en espacios dedicados al paseo (parques, jardines, etcétera). Desde este enfoque, la práctica del caminar es marginada física, política y culturalmente. Esta situación resulta de una evolución iniciada durante el Antiguo Régimen europeo.

## *Inicios de la marginalización del caminar en la era moderna e industrial*

Durante milenios, el funcionamiento urbano dependió esencialmente de la movilidad peatonal. El uso de vehículos y animales se limitaba al transporte de carga o de las élites y estuvo ausente en las ciudades mesoamericanas. Vehículos, animales y peatones, compartían una misma vía. Una excepción se dio en ciertos cascos monumentales de la época romana en donde, las vías destinadas a los animales y a las carretas, estaban bordeadas de aceras para peatones (Gruet, 2006; Saliou, 1999; Weiss, 2010). En el caso de la ciudad de Pompeya, se instalaron incluso bloques de piedra sobre las calzadas, permitiendo a las personas cruzar de un lado al otro de la calle cuando ésta se inundaba.

\* Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Departamento de Sociología, Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas, 02200 Ciudad de México. Tel: (53) 1890000 ext. 2104. Correl: guenola.capron@gmail.com.

\*\* Université Paris-Est, Laboratoire Ville Mobilité Transport, 5 Boulevard Descartes, Champs-sur-Marne, 77454 Marne-la-Vallée, Cedex 2, Francia, Tel: 33 (1).60.95.75.00. Correl: jerome.monnet@univ-paris-est.fr.

\*\*\* Cátedra Conacyt comisionada a la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Avenida Vasco de Quiroga 4871, Col. Santa Fe, Cuajimalpa, 05370 Ciudad de México. Tel: (55) 58146500. Correl: rperezl@conacyt.mx.

1 Para una perspectiva histórica sobre las redes de infraestructura urbana, véase: Bocquet, 2006.

2 Proyecto de Investigación de Ciencia Básica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) núm. 255645, 2016-2019. Proyecto de Investigación de Ciencia Básica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) núm. 255645, 2016-2019.

Durante quince siglos, no se construyeron aceras en las ciudades europeas. Fue hasta 1607 que se reinventó la separación de los flujos vehiculares y peatonales, al construir la primera banqueta en París (Vaillancourt, 2013). Sin embargo, esta separación de los flujos, se sistematizó sólo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII en Londres, mediante la instalación de bolardos y, posteriormente, la construcción de aceras elevadas (Corporation of London, 2005). Este modelo empezó a difundirse a otras ciudades europeas y a la Ciudad de México a finales del siglo XVIII (Sánchez de Tagle, 1997), como parte de un proceso global de ordenamiento socio-espacial a través de la construcción de infraestructuras urbanas (abastecimiento y drenaje de aguas, iluminación, pavimentación, etcétera) y de fomento de las “buenas” costumbres (Elias, 1974).

De hecho, la acción de separar los flujos peatonales de los vehiculares y animales, es contemporánea de otra separación espacial y cultural: la del paseo y del desplazamiento funcional, que empezó en el siglo XVI. El jardín urbano se desarrolla, entonces, como lugar destinado al disfrute del caminar (Solnit, 2001), lejos de los inconvenientes del tránsito (Boileau, 1666). Ejemplo precoz de parque público, la Alameda de México es creada en 1592 por el Virrey para embellecer la ciudad y permitir la recreación de sus habitantes, siguiendo el modelo de Sevilla (Paya, 2014).

Esta doble diferenciación del caminar urbano sentó las bases para la permanencia, a lo largo de los siglos, de dos “infraestructuras” peatonales desconectadas entre sí: por una parte, la de una red de banquetas y cruces destinada al desplazamiento y, por otra, la de un archipiélago de parques y jardines diseñados para el paseo. Ésto corresponde a la evolución antagónica de las representaciones sociales del caminar hasta la actualidad: mientras que el paseo es descrito como una actividad valorada y deseable, el desplazamiento peatonal aparece como una acción depreciada y reservada a los más pobres, de la cual, las clases privilegiadas se distancian utilizando animales de montura y vehículos que les permiten apartarse de las masas (Monnet, 2018).

### *El urbanismo funcionalista: la marginación sistémica del caminar*

El funcionalismo ha acentuado la marginación de la movilidad peatonal. Esta concepción del urbanismo se construyó en Europa y Estados Unidos entre las dos guerras mundiales, a partir de teorías económicas (fordismo) y arquitectónicas (Escuela de Chicago, Bauhaus, CIAM, International Style, etcétera). Al momento de la gigantesca reconstrucción post-guerra en Europa, el funcionalismo se convirtió en la ideología hegemónica de las políticas urbanas. Esta ideología prevalece hasta la fecha a escala mundial.

Primero, la zonificación funcionalista del espacio ha marginado esta movilidad a través de las estructuras y formas urbanas, porque, si bien planificaban lugares para caminar a escala local o arquitectónica, erradicaban el desplazamiento peatonal a escala urbana. Por una parte,

se planificaron zonas monofuncionales de distintos tipos (conjuntos habitacionales, centros comerciales, distritos de negocios, zonas turísticas y patrimoniales, espacios verdes, etcétera) con la intención de que fuera posible caminar en ellas. Por otra parte, se incrementaron las distancias entre estas zonas, lo que conllevó a la construcción de grandes infraestructuras (autopistas, vías de ferrocarriles, etcétera) que, en adición a la distancia, crearon obstáculos espaciales difíciles de cruzar a pie. Aunado a ésto, las velocidades que alcanza el transporte motorizado representan un peligro constante para los peatones y, en particular, para los más vulnerables. Con la finalidad de minimizar el riesgo de accidentes manteniendo altas velocidades y evitando crear cortes espaciales para los vehículos, se optó por construir cruces a desnivel para los peatones, obras que dificultan el tránsito de las personas con diferentes discapacidades, de los adultos mayores y de cualquier otra persona con movilidad reducida.

Segundo, el caminar también ha sido marginado por las políticas funcionalistas de transporte que promueven la continuidad y conectividad de las redes de transporte motorizado, pero no se hacen responsables de asegurar la eficiencia del tránsito peatonal. Mientras que los intereses de importantes operadores de transporte colectivo (compañías de trenes, tranvías, metros y autobuses), de empresas constructoras y de la industria automotriz, orientan las decisiones políticas y la planificación urbana hacia la ingeniería vial y la construcción de mega-obras (autopistas elevadas, distribuidores viales, etcétera), los intereses de los peatones no están representados en la política urbana. Cuando se trata de criticar las injusticias sociales y el alto costo ambiental de las políticas, a favor del transporte motorizado individual, la principal alternativa es la inversión en obras y sistemas de transporte colectivo (Lupano y Sánchez, 2009), siendo subestimada o descartada la opción “low tech” y “low cost” de desarrollo de infraestructura peatonal.

En las últimas décadas, la bicicleta ha sido el único modo de transporte alternativo, llamado “sustentable”, “ecológico” o “activo”, que ha logrado entrar seriamente en la agenda pública; y para su uso, la ingeniería vial ha concebido y desarrollado, bajo el cabildeo constante de organizaciones de la sociedad civil, una incipiente red de “infraestructura ciclista”. Esta infraestructura, en conjunto con la reciente irrupción de sistemas de bicicletas en libre servicio, ha permitido un incremento de la accesibilidad ciclista al espacio urbano. El ejemplo anterior muestra cómo ha sido posible la evolución, bajo presión, de políticas de transporte anteriormente limitadas a la planeación de modos motorizados. Ésto lleva a interrogarse sobre las condiciones necesarias para el desarrollo de una nueva infraestructura: ¿las últimas tendencias en materia de movilidad peatonal permitirán su desarrollo?

### *La emergente revaloración del caminar: nuevas políticas peatonales y experimentales*

La “peatonalización” de las calles inicia en Estados Unidos y Europa en los años 1960 (Fériel, 2013), al

momento del apogeo de la sociedad de consumo. En efecto, la urbanización extensa se apoyó en el desarrollo del sector supermercadista y en el modelo del centro comercial suburbano, accesible sólo en vehículo particular, a costa de los comercios tradicionales concentrados en los cascos urbanos que comenzaron a decaer, con la importante excepción de las zonas turísticas (para Francia, ver: Razemon, 2016). En este contexto fueron creadas las calles peatonales, consideradas, al principio, como una forma de revaloración patrimonial. Esta política se difundió en todo el mundo a partir de los años 1970 y conllevó a una peatonalización parcial de los centros históricos de América latina, como los de Buenos Aires (1971), Ciudad de México (1972) y Santiago de Chile (1977-1978).

Así, después de la creación de los “espacios verdes” y del centro comercial, se creó un tipo “patrimonial” de enclave peatonal destinado al caminar lúdico, en el que desaparecieron la banqueta y el cruce de calle como elementos clave de la infraestructura peatonal a escala local. Pronto, se entendió que la peatonalización podía desencadenar una importante revitalización comercial especializada. En los años 1980 y 1990, los tres tipos de enclaves fueron mezclados dentro de nuevas zonas híbridas para el paseo, el consumo y la diversión (Capron y Sabatier, 2007).

Al mismo tiempo, frente al incremento de la inseguridad vial y a la multiplicación de barreras urbanas creadas por las propias infraestructuras de transporte motorizado, se buscó mejorar la continuidad de los trayectos a pie mediante la construcción de pasos a desnivel (elevados o subterráneos), la protección de los cruces (semáforos, reductores de velocidad...) y la modificación del alumbrado público, a favor de las banquetas y de los cruces. El cabildeo a favor de la accesibilidad universal, por parte de las organizaciones defensoras de las personas con discapacidad motriz y/o visual, desempeñó un papel importante en el debate sobre la importancia de garantizar un tránsito peatonal continuo y seguro.

Finalmente, la última tendencia que favorece el caminar urbano está relacionada con la salud pública. Por un lado, la problemática de la contaminación ambiental y del cambio climático ha llevado a expertos, activistas y, en fechas más recientes, gobiernos, a incriminar el despilfarrero de energía y espacio que representa el transporte motorizado individual y a revalorizar el caminar como un modo de transporte urbano económico en todos los aspectos. Por otro lado, el sedentarismo, propiciado por los hábitos de vida (consumo, trabajo, transporte, ocio), desemboca en una “epidemia” de obesidad y un incremento de enfermedades cardiovasculares (Radel, 2012). Por estas razones, y después de siglos de desconsideración, médicos y urbanistas convergen para llamar la atención sobre los beneficios de caminar en la ciudad.

### *La problemática conceptualización de la “infraestructura peatonal”*

Desde el punto de vista restringido de las políticas de transporte, la infraestructura peatonal es considerada

como la parte de la infraestructura vial que soporta la movilidad peatonal. Abarca, entonces, diferentes elementos materiales como banquetas, cruces, pasos elevados y subterráneos, calles peatonales, caminos y senderos en espacios verdes, alumbrado, señalización, así como diseños para personas con discapacidad sensorio-motriz, como rampas, pisos podotáctiles y semáforos auditivos. Ahora bien, la infraestructura peatonal tiene un papel ambiguo basado en dos lógicas distintas: la primera que consiste en proteger a los peatones de los riesgos e inconvenientes ligados al tránsito vehicular; la segunda que radica en priorizar el tránsito vehicular liberando a las vialidades de los peatones, considerados como obstáculos para los vehículos motorizados.

Pero, si bien la banqueta es un elemento clave para la movilidad peatonal, no se limita a soportar el tránsito de personas, sino, también, el de vehículos que requieren acceso a los edificios, el mobiliario urbano y la vegetación. La banqueta también es el soporte de intercambios económicos y sociales, así como de políticas y programas de embellecimiento urbano. En este sentido, la banqueta no representa únicamente una parte de la infraestructura de transporte, sino, también, un elemento esencial para la vida social y las necesidades ligadas al espacio público.

Todas estas dinámicas, representativas de una tendencia mundial, se despliegan de forma reveladora en el contexto local de la ZMVM, en donde los problemas de marginación de la movilidad peatonal son particularmente agudos. Aquí, el peatón está atrapado en un círculo vicioso de desatención y desprecio: tanto el diseño de las vialidades, como el sistema de transporte, dificultan su movilidad y lo llevan a adoptar actitudes ilícitas y peligrosas que contribuyen a su descalificación (Pérez López, 2015). Sin embargo, en los últimos años han surgido una serie de iniciativas, por parte de la sociedad civil y del gobierno, que están impulsando cambios en materia de normas, infraestructura, diseño y planificación del transporte, a favor de los peatones.

### **Banquetas e infraestructura peatonal en la normatividad de la Ciudad de México**

Existe una importante desigualdad entre los marcos normativos de las dos principales entidades federativas que componen la ZMVM. Por un lado, está la Ciudad de México, cuyas normas son numerosas, centralizadas y fáciles de encontrar; por otro lado, está el Estado de México en donde la normatividad es más escasa, heterogénea y de difícil acceso, a sabiendas de que, la Ley de Movilidad estatal de 2015, da a los municipios, las principales atribuciones en materia de movilidad e infraestructura vial local, es decir, en materia de intervención de las banquetas y ocupación de la vía pública. Por estos motivos, nos enfocaremos, a continuación, en el análisis que tuvimos la oportunidad de realizar sobre las concepciones de la banqueta y de la infraestructura peatonal en la Ciudad de México.

## Construcción, rehabilitación y mantenimiento de las banquetas

La última Ley de Movilidad del Distrito Federal (2014)<sup>3</sup> determina que las vialidades primarias y secundarias deben contar con vías peatonales, vías ciclistas y superficie de rodadura, a menos que estén peatonalizadas (Art. 179). Desde entonces, el gobierno dispone de un marco de referencia para la “calle completa”, concepto que sigue delimitando los espacios destinados a los distintos modos de tránsito en la vía pública.<sup>4</sup> Las 16 Delegaciones del Distrito Federal<sup>5</sup> tienen la atribución de atender la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las “vialidades secundarias”, así como de las banquetas y guarniciones<sup>6</sup> mediante la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de cada demarcación.<sup>7</sup> Le corresponde a la Secretaría de Obras y Servicios “construir y supervisar nuevas obras viales (...), así como banquetas, guarniciones y reductores de velocidad en las vialidades primarias y (...) modificar las existentes” a través de la Dirección General de Obras Públicas.<sup>8</sup>

Por su parte, la Autoridad del Espacio Público (AEP), cuyo objeto es “atender la gestión integral” del espacio público, tiene como atribuciones “coadyuvar en el diseño y planeación de obras y servicios en materia de espacios públicos”.<sup>9</sup> En este marco, la AEP ha llevado acciones de rehabilitación de banquetas en vialidades primarias (por ejemplo, en la avenida Insurgentes), ha construido calles peatonales sin aceras y ha extendido la infraestructura peatonal sobre el arroyo vehicular mediante la creación de “parques de bolsillo”.<sup>10</sup>

### Gestión y regulación de los usos de la banqueta

En cuanto a la regulación de los usos de la banqueta, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a través del Reglamento de Tránsito (2015) es la encargada de sancionar a los conductores de vehículos motorizados que circulan sobre la banqueta, tanto automóviles (Art. 11), como motociclistas (Art. 21); de amonestar a los ciclistas mayo-

res de 12 años (Art. 19) que circulen sobre ella y de impedir el estacionamiento de vehículos motorizados sobre la banqueta (Art. 30) o de bicicletas que impidan el tránsito de los peatones (Art. 31). La SSP también tiene como atribuciones, establecidas en la Ley de Movilidad, mantener la vialidad libre de obstáculos que “impidan, dificulten y obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal” (Art. 13, III), incluyendo no solamente la circulación y el estacionamiento de los vehículos en las banquetas, sino, también, la instalación de puestos de comercio informal, por ejemplo.

Por su parte, la Agencia de Gestión Urbana (AGU) es la encargada de “captar, dar atención y seguimiento a los reportes de los habitantes” en relación con servicios urbanos y obras públicas, entre los cuales, la limpieza de las vialidades y las banquetas en mal estado.<sup>11</sup> El “Programa 072 de Atención Ciudadana” permite gestionar las solicitudes ciudadanas relacionadas con 35 servicios urbanos, entre éstos, la construcción y reparación de banquetas y guarniciones sobre vialidades primarias.

El gobierno de la Ciudad de México desarrolla otros mecanismos de vinculación con la ciudadanía. Por ejemplo, creó el “Programa de adopción de áreas verdes y banquetas”<sup>12</sup> para incitar a los contribuyentes a darle mantenimiento a las áreas verdes situadas sobre diferentes espacios peatonales (banquetas, camellones y áreas de espera peatonal en los cruces), así como invitarlos a “sustituir” o “reconstruir” una banqueta aledaña a su propiedad. El trabajo de reconstrucción incluye la demolición y reconstrucción de la banqueta y de la guarnición, el retiro de todo mobiliario que obstruya el tránsito peatonal, la construcción de rampas en cruces y la implementación de bolardos que otorgan mayor seguridad a los peatones, entre otros. De cierta forma, este programa transfiere las responsabilidades de las delegaciones y del gobierno central a empresas o particulares, con la supervisión de la Secretaría de Obras y Servicios para asegurarse que las obras cumplan con los lineamientos y normatividad establecidos en la Resolución.

En el Estado de México, hemos observado que los vecinos o comerciantes, frente a la complejidad del proceso administrativo de solicitud de modificación de la banqueta, no siempre inician este proceso y realizan obras sin permiso, por ejemplo, en vialidades comerciales como la avenida Hank González del municipio de Ecatepec o en un fraccionamiento residencial de clase media del municipio de Tlalnepantla.

Si bien, la normatividad sigue dominada por una concepción de la banqueta como infraestructura para el tránsito, veremos a continuación que esta concepción es

3 En febrero del 2016, se cambia oficialmente el nombre de “Distrito Federal” al de “Ciudad de México” en el “Acuerdo general del pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo” (*Diario Oficial de la Federación*, 05/02/2016). Usaremos el antiguo nombre de la entidad federativa cuando citemos leyes, reglamentos y otros documentos normativos anteriores a 2016.

Programa Integral de Movilidad (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* [de aquí en adelante GODF], 15/10/2014).

4 Programa Integral de Movilidad (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* [de aquí en adelante GODF], 15/10/2014).

5 A partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 05/02/2017), el 17 de septiembre de 2018, las 16 divisiones territoriales de la capital mexicana ya no son “delegaciones” sino “demarcaciones territoriales” administradas por alcaldías.

6 Art. 39, LII., Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (GODF, 6/03/2017).

7 Art 126, XII, *Reglamento interior de la administración Pública del Distrito Federal* (GODF, 28/12/2000; última reforma publicada: 13/04/2016)

8 Art. 57, Fracción VI, *op. cit.*

9 “Acuerdo por el que se crea el Órgano de apoyo de las actividades de la Jefatura de Gobierno para la gestión integral de los espacios públicos de la Ciudad de México, denominado Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal” (GODF, 26/09/2008).

10 <http://cdmx.gob.mx/vive-cdmx/post/parques-de-bolsillo>.

11 “Decreto por el que se crea el Órgano Desconcentrado denominado Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México” (GODF, 12/02/2013).

12 “Resolución por la que se validan los lineamientos que deberán cumplir los contribuyentes para obtener la constancia con la que se acreditarán los supuestos necesarios para el otorgamiento de la reducción prevista en el Artículo 291 bis del *Código Fiscal del Distrito Federal*, presentados por la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal” (GODF, 26/03/2014).

aún más evidente en el caso de la infraestructura peatonal en general.

### La infraestructura peatonal en la normatividad urbana

En ninguno de los documentos normativos analizados apareció, tal cual, el término de “infraestructura peatonal”. La Ley de Movilidad mencionada más arriba define a la “vialidad” como un “conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana de la ciudad, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos” (Capítulo II). Esta ley incorpora el término de “infraestructura de movilidad”, el cual, se refiere a lo “que permite el desplazamiento de personas y bienes, así como el funcionamiento de los sistemas de transporte público”. En este sentido, incluye tanto la superficie de rodamiento vehicular, como el área de la banqueta. En el Reglamento de Tránsito de 2015, la banqueta forma parte de la “vía peatonal”, definida como “espacio destinado al tránsito exclusivo o prioritario de peatones (...) en la que, el acceso a vehículos, está restringido a reglas específicas” (Apartado LV). La “vía peatonal” está conformada no sólo por las banquetas, sino, también, por elementos que consideramos en este artículo como infraestructura peatonal que permite el tránsito, el descanso y las actividades recreativas.

En el Programa Integral de Movilidad, instrumento de la Ley de Movilidad, aparecen una serie de términos que se refieren, directa o indirectamente, a la infraestructura peatonal y a sus elementos (“calle”, “infraestructura vial”, “calle completa”, “infraestructura con diseño universal”) y aparece la expresión más explícita de “infraestructura que permita caminar” y otros elementos que deben incluirse en todo espacio para peatones como “pavimentos uniformes y con espacio suficiente para moverse con carriolas y sillas de ruedas” (p. 81). Notamos aquí que, todos estos conceptos y expresiones, apuntan a una función única o dominante de estos espacios, la de tránsito.

La “infraestructura peatonal” constituye el apartado “C” del *Manual de calles*, publicado por el gobierno federal<sup>13</sup> en donde se propone un “Proceso de diseño de una vía urbana” enfocado exclusivamente en las banquetas y los elementos que se deben de integrar a la banqueta para garantizar la seguridad de los peatones. En otro apartado, titulado “Vegetación y mobiliario urbano”, aparecen, igualmente, elementos importantes para las actividades peatonales.

Las normas vigentes muestran, entonces, que las banquetas constituyen el elemento más reconocido y cuidado de la infraestructura peatonal; ésta no es, hasta ahora, un concepto movilizado a favor de una visión sistémica del tránsito peatonal. Son los actores no gubernamentales los que abren el camino en este aspecto.

### El papel de los actores no gubernamentales

Según la Cuenta Pública de la Ciudad de México, 2016: Banco de información, se distinguen los recursos destinados a las banquetas de aquéllos destinados a la infraestructura vial, mientras la construcción y ampliación de puentes peatonales está en un rubro independiente. El único rubro en donde se hace referencia explícita a la infraestructura peatonal se encuentra en un nuevo fondo público denominado “Autorización de proyectos para la modernización de la infraestructura para la movilidad no motorizada y peatonal”.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), organismo internacional sin fines de lucro, ha realizado un análisis de los fondos federales invertidos en movilidad, construyendo seis categorías para identificar en dónde se invirtió el presupuesto: “infraestructura vial”, “pavimentación”, “infraestructura ciclista”, “espacio público”, “infraestructura peatonal” y “transporte público”. Para el ITDP, el tipo de gasto “infraestructura peatonal” incluye los gastos en proyectos que vienen etiquetados con diferentes palabras: “banqueta”, “andador”, “guarniciones”, “calle”, entre otros. Ésto permite diferenciar los gastos dirigidos a la movilidad urbana sustentable de aquéllos dirigidos a la movilidad en automóvil. Aquí, los proyectos dirigidos al espacio público no vienen dentro de la categoría de infraestructura peatonal y el concepto de “infraestructura vial” no incluye las banquetas, sino que se refiere únicamente al área de circulación vehicular.

Figura 1  
Extracto de la campaña diseñada por la Liga Peatonal en contra de los puentes peatonales



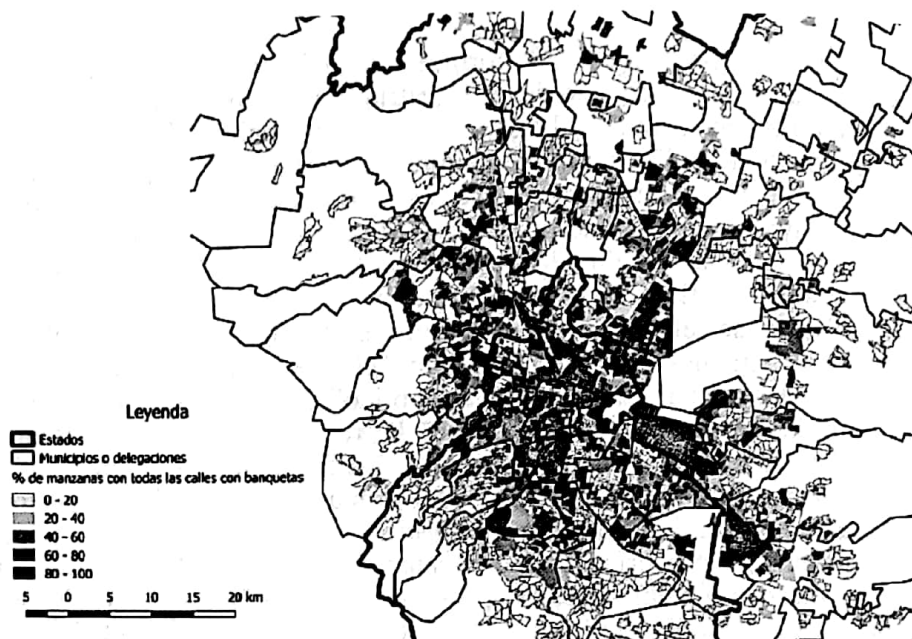
El ITDP no es la única organización que menciona la infraestructura peatonal. La Liga Peatonal, Asociación Civil que agrupa a diferentes organizaciones de defensa de los peatones, también lo usa para referirse a la infraestructura “incluyente” y para “las personas”. En este caso, este concepto también se contrapone al de “infraestructura vial”, y al de “infraestructura para el automóvil”<sup>14</sup>. El uso de este término, también le permite, a la asociación, distinguir las obras públicas dirigidas al uso del automóvil, de aquéllas dirigidas a los

<sup>13</sup> Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2017 (<http://manualdecalle.mx/>). Este manual ha sido redactado con la contribución de miembros del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ver más adelante).

<sup>14</sup> Página web de la Liga Peatonal, consultada el 13 de abril del 2018. <http://ligapeatonal.org/>.



**Mapa 1**  
**Porcentaje de manzanas con disposición de banquetas, Zona Metropolitana del Valle de México**



© Salomón González Arellano

peatones. Con base en esta reconceptualización, la Liga Peatonal diseñó una campaña de comunicación en contra de los puentes peatonales designándolos como “puentes antipeatonales”, debido a que se construyeron para facilitar el tránsito de automóviles (Figura 1). Aquí es interesante señalar que la AEP, bajo la coordinación general del exmiembro de la Liga Peatonal, Roberto Remes, adoptó este argumento para dismantelar un puente peatonal en el año 2017, e hizo construir un paso a nivel de la calle con la finalidad de “favorecer al peatón” y “liberar de monumentos al automóvil”.<sup>15</sup>

A partir de estas observaciones, podemos suponer que la ocupación de puestos en la administración pública, por miembros de organizaciones de la sociedad civil, permite integrar el concepto de “infraestructura peatonal” en los discursos, leyes y programas gubernamentales. A pesar de ésto, queda mucho trabajo para que se tome en cuenta la diversidad de formas y usos que se observan en las banquetas de la ZMVM.

### Heterogeneidad de las banquetas en la ZMVM

A lo largo de la urbanización de la metrópoli, las banquetas no se propagaron de manera homogénea: las condiciones variables de construcción de las banquetas desembocaron en una discontinuidad física y extrema heterogeneidad de las formas materiales de las aceras en la ZMVM.

#### *Vialidades sin banquetas*

Como lo muestra el Mapa 1, existe una desigualdad sustancial en la dotación de banquetas entre las áreas centrales y las periferias de colonias populares y pueblos, conurbados o no. En general, los municipios conurbados en el Estado de México, están menos dotados, aunque existen grandes variaciones entre ellos. A escala de la Ciudad de México, 28.6% de las manzanas no tienen banquetas (INEGI, 2014), con un contraste mayor entre la tasa más alta, 69.3% en Milpa Alta (delegación periférica y rural) y la tasa más baja, 2.7% en Benito Juárez (delegación central).

A escala de la Zona Metropolitana, existen ciertos tipos de vialidades estructuralmente desprovistas de banquetas, como las autopistas en donde, la única forma de infraestructura peatonal, son los pasos a desnivel y las rutas campestres fuera de las zonas urbanizadas.

En la mayoría de los casos, las vías no tienen banquetas por la dinámica informal de urbanización: es el

caso de los antiguos pueblos, cuyas calles estrechas no permiten la construcción de banquetas según las normas, como en muchos asentamientos irregulares, en donde la autoconstrucción de los edificios no ha dejado un ancho de calle suficiente para construir banquetas. Por ejemplo, cuando fue invadido el pedregal que constituía una franja al sur de la Ciudad de México a inicios de los años 1970, se formaron, en la colonia popular de Santo Domingo, callejones estrechos sin banquetas en donde alcanza a pasar un automóvil en medio del tránsito peatonal, operando así una especie de “espacio compartido” informal.

Sin embargo, en la ciudad central, también existen vialidades sin banquetas debido a la peatonalización formal. De esta forma, en los años 1970, se transformaron callejones del Centro Histórico de la Ciudad de México, como Gante y Motolinía o la calle Génova en la Zona Rosa. Esta política se extendió en los años 2000-2010, a otras calles del Centro Histórico, como las de Regina y Madero, y después a las calles “de preferencia peatonal”, como Moneda y 16 de Septiembre, diseñadas con un piso continuo en donde, los bolardos, marcan la frontera entre los carriles exclusivamente peatonales y el carril central para circulación de vehículos, dando prioridad a los peatones. Este último tipo de calles es el que más se acerca a los “espacios compartidos”, en donde desaparece por completo la separación espacial de los distintos modos de transporte (Monderman & Baillie, 2006). De forma más modesta, la peatonalización ha sido implementada en otras zonas históricas de la ZMVM. Esta política encuentra cierto éxito popular, dando una nueva intensidad de uso a calles sin banquetas. Sin embargo, se sigue observando una gran variedad de usos en las banquetas “tradicionales” de la metrópoli.

15 [http://www.milenio.com/df/retiro-puente\\_peatonal-antipeatonal-patriotismo-condesa-cdmx-milenio-noticias\\_0\\_874712586.html](http://www.milenio.com/df/retiro-puente_peatonal-antipeatonal-patriotismo-condesa-cdmx-milenio-noticias_0_874712586.html).

A la heterogeneidad de la presencia y de las formas físicas de las banquetas en la metrópoli, corresponde una heterogeneidad aún mayor de lo que se hace sobre las banquetas y gracias a ellas. A la forma física corresponde, así, una forma social tan importante como la primera. Proponemos a continuación una tipología de los usos más frecuentes observados en las aceras de la metrópoli durante nuestra investigación.

**Flujo:** formalmente construidas para el tránsito peatonal, las banquetas son el soporte de flujos muy diversos, tanto por los motivos (ir lo más rápido posible a un lugar de actividad, pasearse, pasear el perro, hacer *footing*, visitar el lugar, etcétera), como por las velocidades, trayectorias y técnicas (a pie, en silla de ruedas, en patines, en monopatín, en bicicleta, etcétera); lo que dificulta su coexistencia. También se oponen los flujos axiales, canalizados en la franja central entre el mobiliario urbano y la vegetación que los separa del arroyo vehicular de un lado, y la franja de interacción con los edificios del otro lado, con los flujos transversales constituidos por los vehículos y peatones que entran y salen de los edificios. A pesar de las normas oficiales, la construcción de las banquetas resulta tan desorganizada que produce discontinuidades mayores para el flujo axial.

**Descanso:** en particular para los adultos mayores y las personas con movilidad restringida, pero, también, para los turistas, se usa la banqueta para descansar, echando mano de todo lo que permite sentarse: tanto bancas convencionales como asientos improvisados (escalones, jardineras, bolardos, etcétera). Respecto a esta necesidad, hacen falta asientos a escala de la ZMVM, con la excepción de algunos lugares privilegiados en donde ha intervenido la Autoridad del Espacio Público, por ejemplo. Hay ejemplos de comerciantes y particulares que instalan, de manera informal, asientos en la vía pública para el beneficio de los transeúntes.

**Mobiliario urbano:** la acera es usada para implantar todo tipo de objetos fijos: bancas, luminarias, semáforos, señalizaciones, parquímetros, bolardos, teléfonos públicos, papeleras, etcétera. La ocupación de la banqueta, por estos artefactos, llega a ser muy densa y desordenada, al punto de convertirse en obstáculos significativos para el tránsito peatonal: es el caso de los numerosos postes de luz o casetas telefónicas de diversas compañías que dificultan el paso a los transeúntes e impiden el de las personas con carriolas o en silla de ruedas. Llama la atención que, la normatividad, no considere la necesidad de quitar el mobiliario urbano obsoleto ni tampoco la utilidad de instalar los postes de tal forma que sirvan de soporte para varios servicios.

**Vegetación:** los árboles, el pasto y las plantas, ocupan un espacio importante en las banquetas de la ZMVM y, en particular, en las zonas céntricas. Crean un ambiente acogedor para la movilidad y las actividades pedestres, gracias a las sombras, olores, colores y sonidos, y son usualmente valorados y cuidados por los vecinos. Sin embargo, la vegetación también puede ser un problema, cuando las macetas y jardineras estorban

el paso en la banqueta o cuando su pavimento está dañado por las raíces porque no se anticipó correctamente el crecimiento de las plantas.

**Encuentro y sociabilidad:** en los pueblos y colonias populares, así como en menor grado en las colonias de clase media, la banqueta es un lugar de intercambio y convivencia y juega un papel importante en la sociabilidad vecinal. Esto último cumple una función de seguridad, subestimada en la normatividad, en particular, en lo que se refiere a la autonomía de los niños.

**Comercio, trabajo y consumo:** la acera también juega un papel fundamental en la interacción entre clientes y vendedores. A mayor flujo peatonal, mayor interés, por parte de los comerciantes, por instalarse en la banqueta, mediante quioscos, puestos fijos y semifijos, escaparates y terrazas de restaurantes y dispositivos ambulantes. Algunos productos o servicios se ofrecen especialmente en la banqueta, como por ejemplo, el “bolero” (limpiabotas) o ciertos antojitos. Existen talleres mecánicos, de refacciones, muebles, etcétera, que trabajan sobre la banqueta, y es el lugar por excelencia de los/las sexoservidores/as, para interactuar con sus posibles clientes. Estas prácticas comerciales son totalmente normalizadas por los habitantes, en particular, en las colonias populares. Por último, las normas oficiales consideran más legítimo el uso de la banqueta por el comercio formal (a través de las terrazas, por ejemplo) que por el ambulante y el comercio informal.

**Abandono y tratamiento de la basura:** tanto por la basura depositada en las papeleras, como por los desechos domésticos y comerciales colocados sobre la acera en espera de su recolección, la banqueta es el lugar por excelencia de abandono de la basura. La banqueta también es un espacio en donde se procede a la separación de los desechos para su posterior venta y reciclaje. En ciertas zonas residenciales, las heces caninas constituyen un problema peculiar que puede llegar a generar problemas entre vecinos.

**Estacionamiento para vehículos:** este uso es muy común, en particular, en áreas residenciales centrales. Por ejemplo, en Lomas Verdes, colonia en donde la tasa de motorización de las familias es muy alta, las aceras están frecuentemente ocupadas por coches para no darse la pena de entrar y salir de la cochera. Así, se considera a la banqueta, como una extensión de la propiedad, con dispositivos humanos (vigilantes, chóferes, etcétera) y no-humanos (cadenas, cubetas, etcétera), tanto para garantizar el estacionamiento privado, como para impedir el estacionamiento ajeno que bloquearía el acceso al edificio.

**Refugio para las personas sin hogar:** las banquetas son utilizadas por las personas que viven en la calle como lugar de vida y de desarrollo de actividades que les permiten sobrevivir: dormir, consumir estupefacientes, socializar, pedir dinero, vender productos, ofrecer servicios o brindar apoyo a los comerciantes informales (Pérez López, 2012).

Este listado sintético muestra que, no se puede entender, a la banqueta, sin tomar en cuenta las actividades que diferentes actores sociales desarrollan en ellas. La ban-

queta es mucho más que una superficie de cemento destinada al tránsito. Es un espacio de usos, a veces muy intensos y contradictorios, que es necesario entender, si se pretende diseñarla y regularla de manera que forme parte de una infraestructura peatonal al servicio de los usuarios.

### Conclusiones: de la gobernanza de las banquetas a una nueva concepción de infraestructura peatonal

Entendemos la gobernanza de las banquetas como el resultado, formal e informal, de su construcción y mantenimiento físicos, tanto por la administración urbana, como por los vecinos, sean personas físicas o empresas, y de su manejo sofisticado y conflictivo por la multiplicidad de usuarios.

Esta gobernanza es altamente inestable, lo que desemboca en una gran heterogeneidad, en el tiempo y en el espacio, tanto de las formas físicas como de los usos tolerados, a escala de la colonia o de la metrópoli. Así, la colonia Roma, muy bien dotada en banquetas anchas y arboladas, desde hace un siglo, ofrece un testimonio de procesos constructivos sucesivos y simultáneos. Recientemente, la administración pública reconstruyó banquetas siguiendo criterios distintos: algunas, por ejemplo, con diseño de "orejas" y otros dispositivos que buscan reducir las distancias de cruce, otras con diseño

más tradicional y usando el presupuesto participativo, y otras más, a través del procedimiento usual de la delegación. Mientras tanto, en las obras nuevas, los vecinos y empresas, siguen construyendo segmentos de banqueta según su propio y muy variado criterio.

La producción material y social de las banquetas y la planificación de la infraestructura peatonal, en la ZMVM, aparecen hoy en día en un "cruce de caminos". La lógica funcionalista, que reduce el caminar urbano a un modo secundario de transporte, ha estructurado profundamente el espacio metropolitano y las prácticas técnico-administrativas. Sin embargo, la ciudad aparece también como el escenario de una intensa creatividad, tanto por los usos de las banquetas, como por la experimentación de nuevas formas de concebir y manejar las vialidades. En este cruce de caminos, se abre la posibilidad de fomentar una movilidad más sustentable y un espacio público más inclusivo.

### Bibliografía

- AMAR, G. *Homo Mobilis. La nueva era de la movilidad*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones, 2011.
- BOCQUET, D. "Les réseaux d'infrastructures au miroir de l'histoire: acquis et perspectives" en *Flux*, N° 65, 2016, pp. 6-16.
- BOILEAU, N. *Les embarras de Paris*, Satire VI, 1668.
- CAPRON, G. y B. SABATIER. "Identidades urbanas y culturas públicas. Centros comerciales paisajísticos en Río de Janeiro y México" en *Alteridades*, Vol. 17, N° 33, 2007, pp. 87-97.
- CORPORATION OF LONDON. *City Street Scene Manual*, Londres, Department of Planning and Transportation, 2005.
- FÉRIEL C. "Le piéton, la voiture et la ville. De l'opposition à la cohabitation" en *Métropolitiques*, 2013.
- GRUET, B. *La rue à Rome, miroir de la ville. Entre l'émotion et la norme*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Características de las localidades y del entorno urbano*, 2014, en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/cleu/2014/>.
- LUPANO, Jorge A. y Ricardo J. SÁNCHEZ. *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*, Santiago de Chile, NACIONES UNIDAS/CEPAL, 2009.
- MONDERMAN H., E. Clarke y B. H. BAILLIE. "Shared Space: The Alternative Approach to Calming Traffic" en *Traffic Engineering and Control*, Vol. 47, N° 8, 2006, pp. 290-292.
- MONNET J. *Caminata-ocio y caminata-desplazamiento: una dicotomía persistente, del romanticismo al funcionalismo. El caso de Francia*, Quid, 2018.
- PAYA, L. *Les Alamedas de l'empire espagnol durant la Renaissance: un ensemble singulier et cohérent de promenades arborées*, Le Verger-Bouquet, 2014.
- PÉREZ LÓPEZ, R. *Vivir y sobrevivir en la Ciudad de México*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 2012.
- \_\_\_\_\_. "De la flânerie al tránsito peatonal: la negación del derecho a la ciudad" en *Cybergeo*, N° 724, 2015.
- RADEL, A. *50 ans de campagnes d'éducation pour la santé. L'exemple de la lutte contre la sédentarité et de la promotion des modes de vie actifs (1960-2010)*, Tesis de doctorado, Universidad de Toulouse, 2012.
- RAZEMON, O. *Comment la France a tué ses villes*, Paris, Rue de l'Échiquier, 2016.
- SALIOU, C. "Les trottoirs de Pompéi: une première approche" en *Bulletin Antieke Beschaving*, N° 74, 1999, pp. 161-218.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, E. *Los dueños de la calle. Una historia de la vía pública en la época colonial*, Ciudad de México, INAH, 1997.
- SOLNIT, R. *Wanderlust: A History of Walking*, Nueva York, Penguin, 2001.
- VAILLANCOURT, D. *Les urbanités parisiennes au XVIIe siècle. Le Livre du trottoir*, Paris, Hermann, 2013.
- WEISS, C. "Determining Function of Pompeian Sidewalk Features through GIS Analysis" en B. FRISCHER, J. WEBB CRAWFORD y D. KOLLER (eds). *Making History Interactive. Computer Applications and Quantitative Methods in Archaeology*, Oxford, Archaeopress, 2010, pp. 363-372.

# CIUDADES



TALONARIO DE SUSCRIPCIÓN  
RED NACIONAL DE INVESTIGACIÓN URBANA

Con sede en el DIAU-UAP

Juan de Palafox y Mendoza 208

2° Patio, Tercer Piso, Cubículo 4

Centro, 72000 Puebla, Pue., México

Teléfonos: (222) 246 2832 • (222) 232 4506 • (222) 229

5500 ext. 5970

Correl: [rniu@rniu.buap.mx](mailto:rniu@rniu.buap.mx)

Web: <http://www.rniu.buap.mx>

ANUAL (4 NÚMEROS)

En México \$ 94.00

En el extranjero US 45 Dls.

Números atrasados (c/u) \$24.00 (US 5.00 Dls.)

#### FORMA DE PAGO:

Transferencia interbancaria a la Cuenta 7005-412715,  
CLABE 002650700504127153, Clave SWIFT BNMX-  
MXMM; BANAMEX-Sucursal 123, Puebla, Puebla,  
México. **No se aceptan cheques.**

#### ENVÍO DE DATOS:

Una vez realizado el pago correspondiente, favor de **enviar por correo electrónico** ([rniu@rniu.buap.mx](mailto:rniu@rniu.buap.mx)): el nombre del suscriptor, el domicilio en el cual desea recibir la(s) publicación(es), sus datos de facturación, así como el comprobante de la transferencia interbancaria.