

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238 888
Fax: (593-2) 3237 960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0
Cuidado de la edición: María M. Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: abril de 2009

Presentación	9
Introducción	
Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS	
El centro histórico, del concepto a la acción integral	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** 95
Nabil Bonduki

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad
urbana y el derecho a la ciudad** 137
Pablo Gago Lorenzo

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:
o caso da cidade Estrutural** 155
Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** 175
María José Pérez Bravo

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
OTRAS LECTURAS

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador 195
Diego E. Aulestia Valencia

**El hábitat residencial sustentable como punto de
partida para la construcción de la ciudad** 217
Norma Carnevalli Lobo

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales
entre familias de sectores populares y medios residentes
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** 233
Ma. Mercedes Di Virgilio

**Integración social en programas habitacionales y
urbanos chilenos como aporte a la integración
social nacional (1996-2006)** 259
Paola Siclari Bravo

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y
el espacio público en América Latina** 293
Ricardo Montezuma

**Metodología para estimar y monitorear reducciones
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo
Limpio del Protocolo de Kyoto** 301
Camilo Rojas García

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil 317
Diego Hurtado Vásquez

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** 345
Jairo Estacio

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad
asociada en el valle de Los Chillos frente al
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** 365
Tania Serrano y Florent Demoraes

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas	381
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003	407
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

IV.
**Transporte masivo y
movilidad urbana**

El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado

Ricardo Montezuma*

Resumen

A los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, a quienes más se les vulneran sus derechos en la movilidad urbana y espacio público. Al respecto existe una situación común de fragilidad en los países latinoamericanos, la cual se traduce en condiciones de seguridad vial muy limitadas para más de la tercera parte de la población urbana, que se moviliza cotidianamente de forma no motorizada.

El presente trabajo abordará el asunto en cuestión haciendo, inicialmente, una aproximación al sector mayoritario de la población urbana que utiliza el subsistema motorizado, con el fin de mostrar por qué la intervención sobre este sector aún es insuficiente. Luego, se profundizará en el desequilibrio existente entre dicho sector y el no motorizado y se buscará la génesis del mismo. Finalmente, se considerará lo peatonal como condición específica de este entramado.

Palabras clave: vialidad, vehículos motorizados, vehículos no motorizados, peatón, movilidad, espacio público.

* Director de la Fundación Ciudad Humana, Bogotá. Colombia. Profesor titular Universidad Nacional de Colombia. Master y Doctor Ph.D. en Urbanismo y Ordenamiento de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos en París, de la cual ha sido profesor.

Introducción

A los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, a quienes más se les vulneran sus derechos en la movilidad urbana y espacio público. Si bien al respecto el panorama es muy diverso entre el Cono sur, el Área andina y Centroamérica, existen elementos comunes entre estas regiones, los cuales se resumen en un estado muy precario, casi de olvido, en términos de legislación, infraestructura, gestión, educación y protección. Esta situación de fragilidad se traduce en condiciones de seguridad vial muy limitadas para más de la tercera parte de la población urbana, la cual se moviliza cotidianamente de forma no motorizada. Esta población es la principal víctima de la inseguridad vial en Latinoamérica. En efecto, en casi todas las ciudades de la región, la mayor parte de las víctimas en accidentes de tránsito son peatones y ciclistas (Jacoby et al, 2005). De esta manera se vulnera uno de los derechos fundamentales: el derecho a la vida. En este sentido, la movilidad no motorizada y el espacio público están relacionados con el derecho a la vida más de lo que muchos ciudadanos se pueden imaginar, además de involucrar la protección del medio ambiente, la salud pública, los hábitos de vida saludables, la sociabilidad y la sostenibilidad urbana, entre otros.

Las legislaciones con respecto a los actores de la movilidad no motorizada en la mayor parte de países es muy limitada, incluso en muchos códigos de tránsito los peatones no son considerados. Los ciclistas son, ante todo, objeto de medidas impositivas o restrictivas que van en contra de una política de fomento de este medio de movilidad¹. Es muy común que en términos jurídicos se trate a la bicicleta de manera contradictoria: para las obligaciones es un vehículo, como la motocicleta e incluso el automóvil, y para los derechos no lo es; debe cumplir normas generales y específicas de tránsito, pero al mismo tiempo no puede disponer de un carril completo de circulación. En países donde se ha avanzado en materia jurídica y de infraestructura con respecto a lo no motorizado, como por ejemplo Colombia o Chile, el funcionamiento y las dificultades de los peatones y ciclistas no reflejan realmente dicho progreso.

1 Uso obligatorio del casco, de licencia e incluso matrícula y placa para la bicicleta.

La infraestructura peatonal y ciclovia, cuando existe, es insuficiente y por lo general se encuentra en mal estado o lo que es peor es invadida permanentemente por vendedores ambulantes y automóviles, entre otros. Incluso en las pocas ciudades que han aportado grandes mejoras, como es el caso de Bogotá (Colombia), la situación es muy compleja y paradójica (Montezuma, 2005). Por una parte se han logrado avances significativos en aspectos estructurales como educación y cultura ciudadana, reducción de la accidentalidad vial y mejoramiento del espacio público, entre otros; pero por otra los peatones y ciclistas tienen grandes dificultades para cruzar muchas calles o avenidas y siguen siendo las víctimas fatales más numerosas de los accidentes de tránsito. Las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los precedentes usuarios del espacio público son muy altas, sobre todo en las esquinas o intersección viales puesto que éstas han sido intervenidas, en gran parte, dando prioridad al subsistema motorizado²—sobre todo a favor del automóvil— y en detrimento del no motorizado. Esta condición de predominio del auto sobre todos los integrantes del sistema de movilidad urbana es una constante en la mayor parte de las ciudades del mundo en desarrollo e incluso desarrolladas (U.S. Department of Transportation, 2004). Por ejemplo, en Europa, en general, o Francia, en particular, donde el auto es minoritario, se está configurado un tipo específico de espacio urbano que prioriza al vehículo motorizado individual (Dupuy, 1995a y 1995b).

De hecho muchas de las mejoras realizadas recientemente, en varias ciudades de América Latina,³ en los subsistemas no motorizados (recuperación de espacio público, infraestructura peatonal, ciclovia y campañas educativas de cultura ciudadana) han perdido fuerza, continuidad o efectividad al sobreponerse al subsistema motorizado (calles, vías arterias, avenidas y autopistas). Esto es, en gran parte, el resultado de acciones incompletas en la interacción entre subsistemas. En efecto, dichas acciones se

2 Consideramos que el sistema de movilidad urbano está compuesto por dos subsistemas motorizado y no motorizado. El primero está compuesto principalmente por modos individuales y colectivos-públicos y privado tanto para el transporte de pasajeros o mercancías. El segundo está compuesto por modos de tracción humana peatonal, Ciclovia y discapacitados.

3 Existen varias realizaciones recientes tanto para peatones como para usuarios de la bicicleta en Bogotá, México DF, Lima o Santiago entre otras ciudades.

centraron en intervenir los espacios peatonales o cicloviales (aceras, alamedas, parques, plazas, etc.) como entidades aisladas y no como elementos continuos dentro de un subsistema⁴. Por lo anterior, su sobreposición al subsistema motorizado de cebras, cruces, pasos, sendas, puentes semaforización, etc, fue insuficiente. En este sentido, para generar un verdadero equilibrio entre los dos subsistemas es necesario ir más allá de los componentes aislados del espacio público peatonal: se debe generar su articulación y continuidad y para esto es indispensable intervenir sustancialmente el subsistema motorizado, ante todo el automóvil. Esto quiere decir reducir la velocidad de éste en las intersecciones para favorecer a los actores más vulnerables, los no motorizados.

Insuficiente intervención sobre el subsistema motorizado.

Intervenir el subsistema motorizado quiere decir integrar a éste elementos de infraestructura que permitan disminuir velocidad y sobre todo una sobreposición segura de la circulación peatonal y ciclovial. Esta infraestructura no está relacionada únicamente con túneles o puentes peatonales, que son el último recurso del diseño urbano para proteger la vida de los transeúntes. (U.S. Department of Transportation 2004c). Lo que se

4 El concepto de espacio público urbano en Bogotá ha sido reducido al de espacio peatonal, ya que la reflexión y la acción urbanística al respecto se han limitado exclusivamente a éste. En efecto, este concepto se ha relacionado preferiblemente con las actividades humanas de circular o permanecer, las cuales se realizan en las andenes, calles peatonales y plazas, olvidando que también se llevan a cabo mediante otros modos de transporte (automóviles, motocicletas, bicicletas, etc.). Es necesario tener en cuenta que las vías y estacionamientos vehiculares también son espacio público de recorrido y permanencia. Por este motivo, el modo de transporte utilizado no debería ser un criterio para excluir ciertas infraestructuras de la noción de espacio público, ya que las calzadas de las calles, avenidas y autopistas urbanas son tan espacio público para la movilidad como los andenes, alamedas, plazas, etc. Esta exclusión de la noción de espacio público ha traído resultados nefastos puesto que ha polarizado la acción y reflexión en disciplinas aisladas. Por un lado, se ha dejado a la arquitectura lo concerniente al espacio peatonal y, por otro, el espacio vehicular ha quedado como dominio de la ingeniería vial y de transporte. No obstante, se debería considerar que el espacio público es uno solo. Para reflexionar al respecto vale la pena preguntarse ¿qué disciplina debe tratar lo relacionado con el trazado de una cebrada o de un paso peatonal? La respuesta es muy sencilla: este tipo de intervenciones requieren de interdisciplinariedad entre la arquitectura, ingeniería, urbanismo y diseño urbano entre otras.

requiere para la integración de los subsistemas motorizado y no motorizado son elementos sencillos como cebras, señales verticales, reductores de velocidad, semáforos peatonales o simplemente un tiempo apropiado en los semáforos para que las personas que se movilizan a pie puedan cruzar una intersección. Además de lo anterior, es indispensable difundir y hacer cumplir las normas sobre la prelación que tienen los peatones sobre los automotores en la mayor parte de las intersecciones. Esto es significativo puesto que los peatones ignoran que ellos también tienen derechos y prioridad en muchos cruces. Este desconocimiento los deja completamente desprotegidos ante los automovilistas, quienes en su mayoría se imponen de forma agresiva sobre los transeúntes⁵. Esta tendencia agresora por parte del tránsito automotor, es lo que ha llevado al desarrollo, en el mundo entero, del concepto de “pacificación del tránsito” o “tráfico calmado” (Department of Transportation, 2004c). Esta iniciativa busca por distintos medios la disminución de la velocidad de los autos. Para lograrlo, uno de los recursos más frecuentes del “tráfico calmado” es la interposición al automóvil con elementos físicos (andenes continuos o pompeyanos, reductores, chicanas, etc.) que lo obliguen a transitar lentamente en ciertos lugares de afluencia peatonal.

Desequilibrio entre los subsistemas motorizados y no motorizados

Durante muchos años se ha mantenido un desequilibrio considerable entre los subsistemas que se refleja en la forma como la normativa, la política pública, el diseño vial, las representaciones de ciudadanos y los técnicos priorizan la fluidez del tráfico vehicular motorizado sobre la seguridad peatonal y ciclovial. Este desbalance es el resultado de múltiples causas relacionadas con la prelación que se concede a los vehículos motorizados

5 Son muchas las calles de la ciudad donde es casi imposible cruzar en las esquinas, puesto que los automovilistas no respetan la prelación que tiene el peatón. Incluso en las intersecciones semaforizadas, cuando la luz verde da el paso a peatones y autos, para los primeros es casi imposible cruzar puesto que el cruce a la derecha de los autos se los impide. Esto hace que los lugares supuestamente más seguros para cruzar que son en teoría las cebras, en muchos casos sean unos de los más peligrosos.

en la planeación, construcción, operación y control de la movilidad en su conjunto. Lo anterior quiere decir que lo peatonal no es objeto de la misma atención y responsabilidad con la que se asume la circulación motorizada. Ésta es tradicionalmente abordada de forma prioritaria desde muchas instancias público-privadas, técnico-políticas, administrativas, financieras y legales con el objetivo principal de garantizar su fluidez, progresión y agilidad. La persecución de estas metas se traduce en una infraestructura y operación que otorgan la preferencia a la velocidad de los automotores en detrimento de las condiciones básicas de seguridad para los peatones.

El desequilibrio entre lo motorizado y lo no motorizado tiene profundas raíces en aspectos estructurales tanto en términos técnicos, políticos y de experticia, como de imaginarios y representaciones de la mayor parte de los actores involucrados. En efecto, lo peatonal y ciclovial no se tiene en cuenta en los espacios administrativos y profesionales con la misma atención y prioridad con que la se trata lo motorizado y, lo que es peor, la mayor parte de los ciudadanos son poco concientes del olvido al que están sometidos y, por ende, del riesgo al que son expuestos.

Una de las múltiples causas del desbalance entre los subsistemas motorizado y no motorizado se puede encontrar en la capacitación de los profesionales. Éstos son preparados principalmente para agilizar el tránsito vehicular sin tener necesariamente en cuenta lo peatonal y ciclovial. En síntesis, la ingeniería vial poco involucra la circulación y seguridad de los peatones y ciclistas dentro de los planes de estudio universitarios ni en los proyectos de infraestructura, gestión y circulación vehicular. Por lo anterior, la yuxta y sobreposición entre los sistemas motorizado y no motorizado se hace con desventaja para este último. Las falencias estructurales con respecto a lo peatonal, que se encuentran en la preparación de los responsables del tema vial, se amplifica considerablemente por la prioridad que le asignan al automóvil los actores técnicos y políticos, quienes, además, son, en su mayoría, usuarios de los medios motorizados, lo que hace que sus preocupaciones y decisiones estén mucho más relacionadas con las de los automovilistas que con las de los peatones.

Conclusión

Lo peatonal y los derechos fundamentales

Las buenas intenciones de los códigos, decretos y proyectos de infraestructura que buscan priorizar y garantizar el mínimo de seguridad para los actores no motorizados, han perdido fuerza por el desconocimiento y falta de voluntad de los ingenieros viales para reducir la primacía y velocidad de los autos; pero sobre todo por el desinterés de quienes toman las decisiones políticas y técnicas. Ellos reproducen y profundizan con sus acciones los imaginarios y representaciones sociales asociadas a los vehículos motorizados como paradigma preponderante de desarrollo urbano, social y económico. Lo anterior se amplifica de una forma masiva por parte de los medios de comunicación que, además, presentan a la sociedad patrones de consumo en los cuales el automóvil es uno de los bienes más preciados. Bajo este contexto, el olvido de los peatones y ciclistas en América Latina responde, en gran parte, a una visión tercer mundista donde “el de a pie” o el que va en bicicleta representarían a seres inferiores comparados al automovilista, quien sería un ser superior y prioritario. Estamos, en últimas, ante un tema crucial de la vida urbana que va más allá de lo no motorizado y que guarda relación directa con los derechos fundamentales como el derecho a la movilidad, a la ciudad y a la vida que tenemos todos los ciudadanos.

Bibliografía

- Dupuy, Gabriel (1995a). *Les territoires de l'automobile*. Paris: Anthropos.
- _____ (1995b). *L'auto et la ville*. Paris: Dominos – Flammarion.
- Jacoby, Enrique et al. (2005). "Transportation, Urban Development, and Public Safety in Latin America: Their Importance to Public Health and an Active lifestyle" *Nutrition and an Active Life: From knowledge to Action*. No 612. Washington D.C: PAHO
- Montezuma, Ricardo (2005). "La transformación de Bogotá y la situación de los peatones". *Movilidad Sustentable*. Año 1, No. 1. México D.F.: Centro de transporte sustentable, 26-29 pp.
- U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety (2004). *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.
- _____ (2004b). "Pedestrian Overpasses and Underpasses" en U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.
- _____ (2004c). "Traffic Calming" en U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration – Pedestrian and Bicycle Safety *A review of Pedestrian Safety Research in the United States and Abroad*. McLean.