

Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.

# Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión



**cifal**  
Barcelona



**unitar**  
United Nations Institute for Training and Research



**OLACCHI**  
Organismo Latinoamericano  
y del Caribe de Capacitación

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO

Con el apoyo de



**VEOLIA**  
ENVIRONNEMENT

**PROACTIVA**  
MEDIO AMBIENTE

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Quito, Ecuador

Tel.: (593 2) 246 2739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

CIFAL-Barcelona

Institut de Seguretat Pública de Catalunya, Ctra. C-17

Barcelona-Ripoll, km 13,5

08100 - Mollet del Vallès (Vallès Oriental)

Barcelona, España

Tel: +34 93 343 52 29

Fax: +34 93 343 52 30

[www.cifalbarcelona.org](http://www.cifalbarcelona.org)

UNITAR

Chemin des Anemones

CH 1219, Chatelaine

Geneve, Suisse

Tel: +41 (0) 22 917 88 42

Fax: +41 (0) 22 917 89 93

[www.unitar.org/ldp](http://www.unitar.org/ldp)

Ilustre Municipio

del Distrito Metropolitano de Quito

Palacio Municipal

Venezuela entre Chile y Espejo

Quito-Ecuador

[sitioweb@quito.gov.ec](mailto:sitioweb@quito.gov.ec)

[www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)

ISBN: 978-9978-370-08-7

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin Ochoa

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Primera edición: septiembre de 2009

# Índice

---

PRESENTACIÓN .....	7
AGRADECIMIENTOS .....	9
INTERVENCIONES PROTOCOLARES .....	15
<i>Carlos González, Carlos Lopes, Joachim Bitterlich, Dominique Héron, Fernando Carrión, Joan Saura i Laporta</i>	
INTRODUCCIÓN	
<b>Sociedad, ciudad y gobierno: trípede de la convivencia ciudadana ...</b>	<b>45</b>
<i>Fernando Carrión M. / Grace Benalcázar Z.</i>	
GESTIÓN URBANA INTEGRAL Y CONVIVENCIA	
<b>Gobernabilidad y nuevos territorios .....</b>	<b>73</b>
<i>Jordi Borja</i>	
<b>Urbanismo y espacio público: oportunidades para fomentar cultura ciudadana .....</b>	<b>97</b>
<i>Antanas Mockus</i>	
<b>Quito: una experiencia de gestión integral para la convivencia .....</b>	<b>107</b>
<i>Diego Carrión Mena</i>	
ESPACIO PÚBLICO, CULTURA CIUDADANA Y CONVIVENCIA	
<b>Violencia urbana: un asunto de ciudad .....</b>	<b>119</b>
<i>Fernando Carrión M.</i>	

<b>Metrópolis y recuperación urbana: ¿la comparación Europa-América Latina es pertinente? . . . . .</b>	<b>149</b>
<i>Hélène Rivière d'Arc</i>	
<b>Las ciudades y el desafío político de la seguridad . . . . .</b>	<b>165</b>
<i>Andrés Antillano</i>	
<b>Agua y metrópoli: buscando la sostenibilidad. El reto de la Ciudad de México por agua potable . . . . .</b>	<b>183</b>
<i>Gustavo Rodríguez Elizarrarás</i>	
<b>ACCESO A LA CIUDAD, SERVICIOS Y CONVIVENCIA</b>	
<b>Gestión de los servicios básicos y convivencia . . . . .</b>	<b>217</b>
<i>Juan A. Neira Carrasco</i>	
<b>¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto? Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana . . . . .</b>	<b>229</b>
<i>Ricardo Montezuma</i>	
<b>Movilidad en Santiago: un camino hacia la integración . . . . .</b>	<b>247</b>
<i>Marco Carmach Botto</i>	
<b>RIESGOS URBANOS E INCLUSIÓN SOCIAL</b>	
<b>Aliviando el peso de problemas ambientales: del diagnóstico a la acción colaborativa en Moreno, Buenos Aires, Argentina . . . . .</b>	<b>265</b>
<i>Gastón Urquiza</i>	
<b>Convivencia bajo riesgo . . . . .</b>	<b>289</b>
<i>Germán Solinís</i>	
<b>Servicios urbanos e inclusión . . . . .</b>	<b>303</b>
<i>Gonzalo Ramírez G.</i>	

# ¿Por qué se dejan tantas vidas sobre el asfalto?

## *Muerte en las calles, seguridad vial y ciudadana*

---

Ricardo Montezuma\*

### **Entorno urbano como condición y consecuencia de y para la seguridad ciudadana**

**E**l entorno urbano, tanto en su componente natural como creado, va más allá de sus dimensiones física, funcional, formal y estética; éste es el activo que permite soportar materialmente todas las actividades a cielo abierto dentro de las ciudades y, por ende, es uno de los condicionantes de la calidad y seguridad de vida de los ciudadanos. Muchas de las actividades que acontecen o no en las ciudades están supe- ditadas, además de los capitales sociales y humanos, a las características cualitativas y cuantitativas del capital físico. Como se ha mostrado en muchos apartes de este libro, la seguridad y convivencia ciudadana son más que un tema de Policía, justicia, vigilancia, coerción y represión.

---

\* Director de la Fundación Ciudad Humana y profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Máster y Doctor Ph.D. en Urbanismo y Ordenamiento de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos en París, de la cual ha sido profesor. Es investigador asociado del Laboratorio Teoría de Mutaciones Urbanas (París) y docente invitado del Instituto Francés de Urbanismo y de otras universidades en Colombia, Francia, España e Italia. Asesor internacional en movilidad y sostenibilidad urbana. Ha sido asesor del alcalde mayor de Bogotá Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003); miembro de la Junta Directiva de Transmilenio; columnista del periódico *El Tiempo*; Veedor ad honorem de las ciclorrutas decreto 153 Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. Creador de la Fundación Ciudad Humana, organización que preside en la actualidad y desde la cual ha promovido la humanización de las urbes en Colombia y América Latina.

Una ciudad no es necesariamente más segura si tiene más policías, mayor número de procesos judiciales o criminales en sus prisiones. La urbe más segura es aquella en la que no solo hay muchas personas en las calles y espacios públicos, sino también ciudadanos que se sienten protegidos –seguros– aún en el momento y lugar de mayor exposición. En este sentido la seguridad es, a la vez, un aspecto subjetivo y objetivo, está condicionada tanto por la cultura y comportamiento de los individuos, como por la relación que éstos establecen con su entorno físico.

Existe una correlación muy fuerte entre la calidad del entorno físico y la apropiación ciudadana del mismo. Esto ha sido estudiado a nivel internacional y, particularmente en los Estados Unidos, desde una perspectiva de salud pública y actividad física. Según Schmid, Pratt y Howze (1995),

los cambios en la construcción del ambiente físico y cultural tienen mayor potencial para incrementar la actividad física que las políticas que intentan influir en el comportamiento individual. La estructura urbana puede influir en la actividad física y convertirse en una aliada de la salud pública o puede obstaculizar el desarrollo de políticas sanitarias orientadas a disminuir los niveles de sedentarismo, sobretodo en actividades relacionadas con la movilidad y la recreación.

Una mejor calidad del ambiente urbano condicionan en gran parte la accesibilidad, movilidad, uso, permanencia y apropiación de sus habitantes a muchos lugares como aceras, calles, plazoletas, plazas, camellones, malecones, avenidas, barrios, urbanizaciones, etc. La calidad del espacio físico urbano facilita la apropiación de los habitantes de un lugar y ésta hace que exista una mayor probabilidad de no ser víctima de un acto de violencia urbana (robo o asalto) o un accidente de tránsito. En este sentido la seguridad ciudadana es una consecuencia y una condición de un lugar que goza de un capital físico elevado y es apropiado por diversos grupos de la sociedad. Por otra parte, los lugares inseguros de una ciudad se caracterizan especialmente por un deterioro de contexto espacial y socioeconómico.

Dentro del capital físico para la seguridad habría que diferenciar dos tipos de espacios y por ende dos tipos de seguridad. Por una parte, se tendría que tener en cuenta el espacio público peatonal y por otra el espacio público vial (o automotriz). El primero está relacionado con seguridad personal y residencial y el segundo con la seguridad vial. En este texto nos concentraremos particularmente a la seguridad vial puesto que incluso en muchos países deja tantos o más muertes violentas que la violencia y la criminalidad urbana.

*Inseguridad vial: el olvido de los actores no motorizados<sup>1</sup>*

Los actores no motorizados, peatones, ciclistas y discapacitados son, en las ciudades de América Latina, las víctimas más numerosas de la inseguridad vial. Las defunciones relacionadas con traumatismos ocasionados por accidentes de tránsito en países de América Latina y bajo ingreso está en el orden de 20 por cada mil habitantes. Al año 2005 la tasa de muertes y heridos por accidentes de tránsito en Colombia estaba en el orden de 75,3 por cada 100 mil habitantes para heridos y 11,8 para muertes.<sup>2</sup> Si bien al respecto, las condiciones para estos actores son bastante diversas entre el Cono Sur, el Área Andina y Centroamérica, existen elementos comunes entre estas regiones que se resumen en una situación muy precaria y casi de olvido en términos de legislación, infraestructura, gestión, educación y protección. Este contexto de fragilidad se traduce en una exposición al riesgo muy alta para más de la tercera parte de la población urbana, que se moviliza cotidianamente de forma no motorizada. Bajo este escenario es sorprendente que los peatones representen en las ciudades más de la tercera parte de los viajes cotidianos pero a su vez constituyen más de una cuarta parte de las víctimas en accidentes de tránsito.<sup>3</sup>

1 Parte de este texto se inspira en el documento de Montezuma (2005a).

2 Diagnóstico de la movilidad y la cultura ciudadana en ciudades con SITM: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira, agosto de 2006.

3 Ver Enrique Jacoby; Ricardo Montezuma; Marilyn Rice; Miguel Malo y Carlos Crespo (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*. Washington D. C.: PAHO, scientific and technical publication: 612.

En la mayor parte de los países la legislación con respecto a los actores de la movilidad no motorizada es muy limitada. El olvido de estos actores es tal que, incluso en muchos códigos nacionales de tránsito en países de América Latina, los peatones no son considerados y los ciclistas son, ante todo, objeto de medidas restrictivas<sup>4</sup> y, algunas veces, contradictorias. Es muy común que en términos jurídicos la bicicleta tenga las obligaciones de un vehículo, como la motocicleta e incluso como el automóvil, mientras que los derechos no están al mismo nivel.<sup>5</sup> A pesar de ser un vehículo no motorizado debe cumplir normas generales y específicas de tránsito automotor, pero al mismo tiempo no puede disponer de un carril completo de circulación como todos los vehículos. Uno de los casos más contradictorios se presenta en Colombia, donde en el nuevo código de tránsito se dio el mismo estatus a la bicicleta y a la motocicleta. Desde esta perspectiva las medidas anteriores van totalmente en contra de una política de protección a un actor tan vulnerable como los ciclistas.<sup>6</sup>

El olvido de los actores no motorizados es una de las variables que permiten explicar, en gran parte, la cantidad de atropellamientos de muchos peatones, ciclistas y discapacitados en las calles de las ciudades latinoamericanas. En el sentido estricto de la palabra, es fundamental decir que muchos seres humanos fueron atropellados o arrollados en las vías y no que perecieron en un accidente de tránsito. La diferencia entre el atropellamiento y el accidente es que la mayor parte el primero es evitable mientras que el segundo no lo es. Los accidentes son como las catástrofes naturales las cuales, en su gran mayoría, no podemos prevenir e impedir, muchas de ellas ocurren de forma imprevista y lo único que podemos hacer es minimizar o reducir la exposición al riesgo. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, los cuestionamientos que surgen son: 1)

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

5 Ver *Código nacional de tránsito de Colombia, Ley 769 de 2002*, 6 de agosto, “por la cual se expide el *Código de tránsito terrestre* y se dictan otras disposiciones”. Diario oficial 44932, viernes 13 de septiembre de 2002.

6 Muchos proyectos de fomento de infraestructura para bicicleta como medio de movilidad alternativa corren el riesgo de ser poco exitosos puesto que el marco reglamentario penaliza su uso en lugar de fomentarlo.



¿por qué se han olvidado o menospreciado a los actores no motorizados y por qué se permite que existan tantos atropellamientos y víctimas fatales en las vías? Si se puede prevenir o reducir el número de víctimas fatales de los atropellamientos en el tránsito vial, ¿por qué no se hace lo suficiente o por qué se hace tan poco?

Existen muchas razones por las cuales los actores no motorizados han sido olvidados de las políticas públicas tanto nacionales como locales. Por ende las autoridades han permitido los atropellamientos y no han reducido la exposición al riesgo de peatones, ciclistas y discapacitados. Sin embargo, hay una explicación general que permite abordar la multicausalidad que está en el origen de tantas víctimas fatales en las vías: el desequilibrio entre los sistemas motorizados y no motorizados de la movilidad.

### *Modernidad y desequilibrio entre los sistemas motorizados y no motorizados*

El desequilibrio considerable entre los sistemas motorizados y no motorizados en las ciudades actuales se origina, en gran parte, en las visiones de modernidad, progreso y desarrollo que la humanidad construyó durante el siglo XX. La reflexión y la acción sobre lo urbano (incluso en la ingeniería) fueron marcadas por los postulados del movimiento moderno en urbanismo y arquitectura, que concebía una separación total de los flujos y las actividades urbanas. Esta segregación venía cargada de postulados muy fuertes con respecto al futuro del transporte en las ciudades, se suponía que todos los ciudadanos serían motorizados individualmente (es decir que poseerían un auto) y que, por ende, el transporte público colectivo no era necesario; además del hecho de que no existirían peatones o ciclistas en las calles. Así se diseñaron las ciudades “más modernas” del mundo en el siglo XX: la ciudad Radieuse, Brasilia y Chandigarh entre otras, no contemplaron el transporte público ni los peatones.

Entre los años cincuenta y setenta, muchas grandes vías de varias ciudades de América Latina no fueron necesariamente construidas por una cuestión de demanda o congestión. Se implementaron estrategias y diseños, por un lado, para modernizar las urbes y, por otro, para demostrar el grado de progreso hacia el desarrollo que se estaba alcanzando. Posteriormente, la mayor parte de la infraestructura realizada para el tránsito vehicular ha priorizado la fluidez en el tránsito motorizado para combatir un fenómeno creciente: la congestión. Esta búsqueda de velocidad por todos los medios se ha realizado, en particular, dejando de lado la seguridad peatonal y de los usuarios de la bicicleta. Las vías han tratado a toda costa de ser rápidas, para esto han debido ser cada vez más anchas, con pocas intersecciones a nivel o con muchos espacios segregados (elevadas o semisubterráneas). En otras palabras no se ha hecho más que soñar y construir vías peligrosas, que se caracterizan por ser de “múltiples carriles, de velocidad alta, sin andenes o aceras y con largas distancias para cruces peatonales” (Hanzlick, 1999).

Como consecuencia, por encima de todo y de todos, se ha concedido la prelación (voluntaria o involuntariamente) a los vehículos motorizados en las fases de planeación, construcción, operación y control de casi la totalidad de las vías en las ciudades latinoamericanas. Lo anterior quiere decir que lo peatonal no ha sido objeto de la misma atención y responsabilidad con la cual se asume la circulación motorizada. Esta 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 prioridad a la velocidad de los automotores en detrimento de las condiciones básicas de seguridad de los peatones.

El desequilibrio estructural entre los sistemas motorizado y no motorizado ha consolidado profundas raíces en múltiples esferas del quehacer urbano. Tanto entre los políticos, técnicos y expertos, como en los imaginarios y representaciones de la mayor parte de los ciudadanos, existe la idea de que es muy bueno “para todos” priorizar la circulación motorizada. En este sentido lo peatonal y ciclovial no se ha tenido en cuenta

durante décadas en los espacios administrativos y profesionales. Tan solo en la última década del siglo XX se ha comenzado a introducir lo peatonal y ciclovial en la política pública de algunas ciudades de América Latina; no obstante, dicha introducción no se hace con la misma atención y preferencia con que la se trata lo motorizado. Además, los conocimientos, las actitudes y las prácticas de la mayor parte de los ciudadanos “de a pie” muestran que estos son poco concientes del olvido y, por ende, del riesgo al que son expuestos. Esto explica en gran parte porque dichos actores han sido responsabilizados de los “accidentes” y porque con frecuencia, en muchas ciudades, la mayor causa de atropellamientos en las vías se atribuya a la “indisciplina” de los peatones.

Además, una de las múltiples causas del desequilibrio entre los sistemas motorizado y no motorizado se puede encontrar en la capacitación de los profesionales. Estos son preparados principalmente para agilizar el tránsito vehicular sin tener en cuenta, necesariamente, 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 usuarios principales de los medios motorizados; de ahí que sus preocupaciones y decisiones estén mucho más relacionadas con las de los automovilistas que con las de los peatones.

### *Primacía del sistema motorizado*

Además de los problemas estructurales relacionados con el olvido del sistema no motorizado, la infraestructura peatonal y ciclovía, cuando existe, es insuficiente o se encuentra en mal estado y, aún peor, frecuentemente es invadida 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, 2005b). 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 como la construcción de aceras, recuperación de parques, entre otros. Pero por otra parte, 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.

Muchas de las mejoras realizadas recientemente, en Bogotá y en otras ciudades de América Latina,<sup>7</sup> en los subsistemas no motorizados (en cuanto a la recuperación de espacio público, infraestructura peatonal, ciclovial y campañas educativas de cultura ciudadana) han perdido fuerza, continuidad o efectividad al sobreponerse al subsistema motorizado (construcción de calles, vías arterias, avenidas y autopistas). Esto es en gran parte el resultado de acciones incompletas en la interacción entre subsistemas. En efecto, estas acciones se centraron en intervenir los espacios peatonales o cicloviales como entidades aisladas (aceras, alamedas, parques, plazas, etc.) y no como elementos continuos dentro de un subsistema.<sup>8</sup> Por lo anterior, la sobreposición de cebras, cruces, pasos, sendas, puentes, semaforización, señalización, entre otros, en el subsistema motorizado fue insuficiente.

Lo anterior explica por qué en esta ciudad, a pesar de los avances significativos, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de los precedentes usuarios del espacio público siguen siendo muy altas. De hecho al cruzar

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

8 El concepto de espacio público urbano en Bogotá ha sido reducido al de espacio peatonal, puesto que la reflexión y 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 los andenes, calles peatonales y plazas, olvidando que estas también se llevan a cabo mediante otros modos de transporte (automóviles, motocicletas, bicicletas, entre otros). 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

las calles, en general, y en las esquinas o intersección viales, en particular, es donde más corren riesgo los peatones y ciclistas, puesto que éstas han sido creadas o intervenidas, en gran parte, dando prioridad al subsistema motorizado<sup>9</sup> (sobre todo a favor del automóvil) y en detrimento del no motorizado. El mejor ejemplo de esto es la distancia desmedida que tienen que asumir los peatones para encontrar un espacio seguro para atravesar. Por lo general muchas intersecciones peatonales han sido eliminadas para agilizar la circulación vehicular. Esta condición de predominio del auto sobre todos los integrantes del sistema de movilidad urbana es una constante en la mayoría de ciudades del mundo en desarrollo e incluso desarrolladas.<sup>10</sup> Por ejemplo en Europa, en general, o Francia, en particular, donde el auto no es mayoritario, se está configurado un tipo específico de espacio urbano que prioriza al vehículo motorizado individual.<sup>11</sup>

### *Necesidad de intervenir el sistema motorizado*

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.

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.

9 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 privados– tanto para el transporte de pasajeros o mercancías. El segundo está compuesto por modos de tracción humana peatonal, ciclovial y discapacitados.

10 Para el caso estadounidense, ver s/a(2004a).

11 Sobre el predominio del automóvil en todas las dimensiones de la acción pública y los estilos de vida, ver Gabriel Dupuy (1995a).

Intervenir el subsistema motorizado quiere decir integrar a éste elementos de infraestructura que permitan disminuir velocidad y, sobre todo, garantizar 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 (ver *s/a*, 2004b: 96-99). Existen elementos más sencillos como cebras, reductores de velocidad o semáforos, entre otras opciones, que pueden contribuir positivamente a la intervención del subsistema motorizado.

Además, 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. Lo anterior 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 transeúntes.<sup>12</sup> Esta tendencia agresora por parte del tránsito automotor ha llevado al desarrollo, en el mundo entero, del concepto de “pacificación del tránsito” o “tráfico calmado” (*s/a*, 2004c: 99-114). Esta iniciativa busca, por distintos medios, la disminución de la velocidad de los autos. Al respecto, uno de los recursos más frecuentes del “tráfico calmado” es la interposición al automóvil de elementos físicos (andenes continuos o pompeyanos, reductores, chicanas, entre otros) que lo obliguen a transitar lentamente en ciertos lugares de afluencia peatonal.

---

12 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 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 los más peligrosos.

### **El caso bogotano: accidentalidad vial e intervenciones**

La situación de accidentalidad vial en Bogotá es de importante cuidado, si bien la ciudad ha reducido el número de accidentes y víctimas fatales de forma considerable desde 1995, pasando de casi 1.400 a menos de 600 muertes en 2007, esta cifra continúa siendo muy elevada. Es inadmisibles que anualmente sobre el escaso y averiado pavimento bogotano, más de medio millar de personas pierdan sus vidas y otras tres mil resulten heridas gravemente, entre las cuales muchas quedan discapacitadas para siempre.

Sin embargo, como es habitual, las víctimas más numerosas, tanto en términos absolutos como relativos, son los más desprotegidos de la política pública de movilidad: peatones y ciclistas. Este es un claro reflejo de la inequidad existente en la ciudad; los desplazamientos no motorizados —a pie y en bicicleta—, según el Plan de Movilidad, no representan 20% de los viajes cotidianos de la ciudad y sin embargo aportan dos de cada tres muertos en accidentes de tránsito.

Si bien la capital ha experimentado un mejoramiento considerable de sus condiciones de movilidad en los últimos 12 años, cada día son más intensos los conflictos y más grandes los retos para satisfacer las múltiples, complejas y contrapuestas expectativas de los actores de la movilidad. Las cifras hablan por sí solas: para 2007 la capital sumaba más de 7 millones de habitantes, un parque automotor de más de un millón de vehículos, además tan solo en ese año ingresaron más 100 mil motos. Si a todo lo anterior le agregamos un comportamiento ciudadano bastante indisciplinado, una infraestructura vial, semafórica y de control muy limitada, el fenómeno de la accidentalidad tiene y tendría, infortunadamente, un buen caldo de cultivo y un futuro prometedor.

Al respecto, durante los últimos años, las políticas públicas diseñadas por la administración para prevenir la accidentalidad vial en Bogotá, han concentrado esfuerzos para tratar de reducir los índices de muertes, focalizándose de manera especial en conductores y pasajeros en estado de embriaguez así como en las zonas de alto riesgo. Todo este esfuerzo ha

estado guiado esencial –y casi exclusivamente– por campañas comunicativas.

Sin embargo, intervenir en accidentalidad implica abordarla como un fenómeno multicausal en el cual intervienen factores comprendidos en dimensiones socioculturales, físico-ambientales e institucionales, que inducen, de forma correlacionada, comportamientos generadores o determinantes de la siniestralidad de los accidentes. Asimismo, hoy en día no se debería tratar únicamente de analizar los accidentes en los que se ven involucrados determinados actores, sino comprender globalmente su movilidad, el contexto de –exposición al– riesgo y peligro que afecta a su modo transporte (Sanz, 2007).

En ese sentido Bogotá debe establecer, principalmente, una seguridad vial o mejor aún, una seguridad integral en el espacio de la movilidad, enfocada a reducir la siniestra supremacía de los peatones y ciclistas dentro de las víctimas fatales de los accidentes de tránsito. Primacía que, en mayor medida, se origina en el desequilibrio entre los subsistemas motorizado y no motorizado.

Durante todo el siglo XX este primer subsistema ha sido priorizado para la política pública, generando consigo una altísima exposición al riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad de los actores no motorizados. Esta prelación de la política pública se ha traducido en la mala calidad de la infraestructura –en términos de diseño vial y urbano–, gran parte de ésta es elaborada dando prioridad a la fluidez vehicular y a la velocidad de los automotores menoscabo de la protección y seguridad de los peatones y ciclistas.

### **¿Qué hacer para equilibrar y asegurar la movilidad urbana?**

Ante todo es necesario establecer un verdadero balance entre los subsistemas motorizado y no motorizado, ir más allá de los componentes aislados del espacio público peatonal: se debe generar su articulación y continuidad. Para esto es indispensable intervenir sustancialmente la prioridad que se le ha concedido al automóvil. Esto quiere decir reducir la velocidad para favorecer, en algo, a los actores más vulnerables: los no motorizados.



Para lograr una acción exitosa y mejorar las condiciones de seguridad integral de la movilidad se requieren las siguientes medidas específicas:

**Pacificar o calmar el tránsito.** Esta acción requiere estrategias reales que protejan a los más vulnerables en la legislación, infraestructura, gestión, educación y operación del tránsito motorizado, el cual es cada día más agresivo y violento hacia los peatones, ciclistas y discapacitados. Esto implica la implementación de elementos sencillos como reductores de velocidad, cebras (a una distancia apropiada), señales verticales, reductores de velocidad, semáforos peatonales o simplemente un tiempo apropiado en los semáforos para que las personas a pie puedan cruzar una intersección.

**Generar capacidad técnica.** Las primeras intervenciones y campañas de prevención vial deberán ser efectuadas para impactar directamente los conocimientos, actitudes y prácticas de los técnicos, ingenieros y personal involucrado con la movilidad de la ciudad tanto en el espacio administrativo como político. Es necesario que estos equipos actúen no solo con los conocimientos específicos de infraestructura, sino con los enfoques de prevención y seguridad vial desde una óptica de movilidad sustentable para romper el paradigma de que lo único que cuenta es la fluidez y la velocidad para agilizar el tiempo de los desplazamientos y disminuir el trancón.

**Regular el comportamiento ciudadano mejorando sus conocimientos, actitudes y prácticas.** Es necesario reducir la agresividad entre los actores de la movilidad, pues la situación actual puede resumirse en un escenario donde el pez más grande devora al más pequeño, generando procesos de privilegio de unos actores sobre otros según la potencia del vehículo. Asimismo, se requiere evaluar y aumentar la percepción del riesgo que están asumiendo todos ciudadanos a través de sólidos procesos de pedagogía e información.

**Aprender la movilidad.** La movilidad es una habilidad que el ser humano desarrolla y aprende de acuerdo con los lineamientos que el contexto

le ofrece. En ese sentido, la ciudad debe ofrecer espacios, no solo comunicacionales sino institucionales, para el desarrollo de las destrezas y competencias necesarias que le permitan a todos los ciudadanos movilizarse de manera responsable por la capital. Es necesario trabajar este proceso iniciando desde la educación básica de la población, hasta las universidades y en espacios de educación continuada para todos los adultos.

**Accesibilidad universal.** La ciudadanía tiene derecho a la salud, la educación, el trabajo, entre otros. La movilidad, al igual que los anteriores, es un derecho que permite acceder a los ya mencionados. Si los ciudadanos no cuentan con la accesibilidad necesaria, seguramente tampoco podrán hacer efectivos sus demás derechos. En ese sentido se requiere velar por una movilidad sin barreras ni distinción de sexo, edad, estrato socioeconómico o discapacidad física o mental. Se requieren intervenciones en infraestructuras, de carácter legal y social que faciliten la accesibilidad con seguridad de todos los actores.

**Atención a los nuevos actores motorizados.** La acelerada aparición de más conductores de modos motorizados exige estructurar una política clara y sobre todo adaptada a las exigencias del cambiante contexto. Al respecto, gran parte de los nuevos motorizados desconocen la regulación y, lo que es peor, tampoco han tenido verdaderos procesos de enseñanza de las competencias y destrezas indispensables para conducir tales vehículos. Es fundamental tomar medidas de control y seguimiento a los nuevos motorizados así como regular la obtención de licencias. La falta de pericia es uno de los principales factores causales de accidentalidad.

**Valoración del estado de los vehículos.** Se hace imperioso establecer mecanismos mucho más estrictos y rigurosos en la revisión de las condiciones técnicas de los vehículos (tanto de emisiones como del estado general del vehículo y en especial de los elementos de seguridad activa y pasiva), así como en la enseñanza de la técnico-mecánica básica, de forma tal que los conductores puedan conocer las condiciones mínimas

de seguridad de sus vehículos. En la medida que la mayor parte del parque automotor tiene más 10 años, es inminente la necesidad de controlar rigurosamente la seguridad de tales vehículos.

**Combatir la reincidencia e incentivar buenos comportamientos.** Es necesario utilizar mecanismos como el “pase por puntos”, que permitan de manera estratégica controlar los hábitos de riesgo reincidentes de los conductores. De esta manera se pueden limitar las posibilidades de incurrir en infracciones y por tanto prevenir, en gran medida, múltiples comportamientos generadores de accidentes.

**Control y seguimiento de las infracciones.** Con el objetivo de otorgarle continuidad y eficacia a las intervenciones de control es fundamental establecer mecanismos que aporten en el cumplimiento de las normativas viales. Estos pueden ser de corte financiero, con cobros y sanciones o de autorregulación, mediante la pedagogía y sanción social. El control es fundamental y más aún si se castiga con mayor severidad los que reinciden.

**Monitoreo integral de la seguridad vial.** Es imperativo mantener un monitoreo permanente de la seguridad vial en el distrito, de tal forma que se cuente con los soportes necesarios para la rápida toma de decisiones y la evaluación de las intervenciones. Al respecto también es necesario establecer una auditoría en seguridad vial a la infraestructura, hacer una clara segmentación de la accidentalidad, así como otorgar un riguroso énfasis a los indicadores de número de muertes en accidentes, número de heridos graves y número de discapacitados.

### *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 por la falta de voluntad para reducir la primacía y velocidad de los autos por parte de los ingenieros viales y, 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 asociados a los vehículos motorizados como paradigma preponderante de desarrollo urbano, social y económico. Además, lo anterior se amplifica de una forma masiva por parte de los medios de comunicación que presentan a la sociedad patrones de consumo en los cuales el automóvil es uno de los bienes más preciados.<sup>13</sup> De hecho, 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 representaría a un ser inferior comparado con el automovilista, que sería un ser superior y prioritario.

Este hecho es, en últimas, un tema crucial de la vida urbana que va más allá de lo no motorizado y que se relaciona con los derechos fundamentales como el derecho a la movilidad, la ciudad y la vida que tienen todos los ciudadanos. Por eso resulta impertinente e inequitativo pensar que los peatones, ciclistas o patinadores deban someterse a hacer desplazamientos riesgosos, en los que exponen su vida, mientras que quienes son minoría —es decir, los actores motorizados— hacen uso casi exclusivo de las vías y, en muchos casos, del espacio público en general. Al respecto, la estrecha relación que existe entre los factores socioculturales y las condiciones físico-ambientales evidencia una clara desigualdad, pues si no hay lugares por los cuales se pueda circular de forma segura, probablemente quienes necesiten recorrerlos lo harán de la manera que puedan o de la que les toca: transitando por andenes reducidos, calles sin señalización o señalización insuficiente, corriendo entre autos, entre otros.

Bajo este contexto parece obvio que el derecho a la movilidad es de pocos y que éste se encuentra condicionado por el acceso a la motorización, en tanto quienes tienen vehículos de motor son actores con dere-

13 Las industrias petroleras y automotrices ejercen una fuerte presión sobre los consumidores de todo el mundo debido a su inmensa capacidad económica: ocho de las 10 empresas más grandes del mundo por ingresos anuales son petroleras (4) y fabricantes de autos (4). Ver Fortune, citada en *Semana*, 1214: 84.

chos plenos y los que no son presentados como individuos con derechos incompletos o reducidos. En este escenario el peatón, es decir la inmensa mayoría de ciudadanos –porque todos asumen dicho rol en algún momento– sigue siendo el actor más vulnerable y más afectado en las estadísticas de accidentalidad.

En este sentido los hechos delatan que las calles, carreteras y autopistas son espacios de riesgo constante en los que se violenta con frecuencia uno de los derechos fundamentales: el de la vida. Desde este punto de vista, lo importante en materia de seguridad vial y ciudadana debería ser dar prelación a la vida y no a la velocidad de los modos motorizados, de tal manera que peatones, patinadores y ciclistas puedan transitar sin temor a ser atropellados y dejar sus vidas sobre el asfalto.

### **Bibliografía:**

- Dupuy, Gabriel (1995a). *Les territoires de l'automobile*. París: Anthropos.
- Dupuy, Gabriel (1995b). *L'auto et la ville*. París: Dominos / Flammarion.
- Montezuma, Ricardo (2005a). "El derecho a la vida en la movilidad urbana y espacio público en América Latina: la necesidad de un reequilibrio entre los subsistemas motorizados y no motorizados". *Informe de Valladolid: el derecho a la movilidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid, Escuela de Arquitectura.
- Montezuma, Ricardo (2005b). "La transformación de Bogotá y la situación de los peatones". *Revista Semana, 1214 Movilidad sustentable. Centro de Transporte Sustentable (CTS)*, 1, año 1. México D. F., septiembre.
- Sanz, Alfonso (2007). "¿Cómo apreciar si te están dando gato (tráfico) por liebre (movilidad sostenible)". *Presente y futuro de la movilidad urbana: ¿cómo moverse mejor en las ciudades latinoamericanas?* Venezuela: Alcaldía de Chacao.
- Schmid, T. L.; Pratt, M. y E. Howze (1995). "Policy as intervention: environmental and policy approaches to the prevention of cardiovascular disease". *Am J Public Health*, 85 (9): 1207-1211.

- s/a (2004a). *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.
- s/a (2004b). "Pedestrian overpasses and underpasses". *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.
- s/a (2004c). "Traffic calming". *A review of pedestrian safety research in the united status and abroad*. McLean, U.S. Department of Transportation-Federal Highway Administration-Pedestrian and Bicycle Safety.