



CAMINAR LA CIUDAD

Políticas de Seguridad Peatonal en la Ciudad de México

Por Anna Bray Sharpin

CAMINAR LA CIUDAD

Políticas de Seguridad Peatonal en la Ciudad de México

Por Anna Bray Sharpin



Agradecimientos

He sido muy afortunada de que durante los últimos meses tanta gente estuviera dispuesta a compartir su tiempo y conocimientos conmigo. No podría haber completado este proyecto de no ser por ellos. Gracias a todo el equipo de ITDP México por responder a mis numerosas preguntas durante este proceso de aprendizaje, especialmente a Alejandra Leal por ser mi contacto clave. Estoy especialmente agradecida con Bernardo Baranda, quien hizo posibles muchas entrevistas mediante sus contactos y al ponerme en contacto con ellos. Gracias al equipo del programa LSE Cities por todo el apoyo y guía, en particular a Philipp Rode y Fran Tonkiss. Gracias también a Adam Millard-Ball, Julia Thayne y Joe McCarter por sus excelentes consejos, y a Trish y Phil, por las correcciones. Sobre todo, gracias a Adam Burtnick por hacer que todo sea posible.

Fotografías por Lisa Catana a menos que se indique lo contrario

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
Av. México 69, Col. Hipódromo Condesa
Cuauhtémoc, D.F., 06170, México
Tel. +52 (55) 3626 2963 - 64

Todos los derechos reservados. Cualquier reproducción, parcial o total, de la presente publicación debe contar con la aprobación por escrito del ITDP México.

Esta investigación terminó el 27 de Agosto de 2013 y se publicó el 4 de noviembre de 2014.

ISBN 978-607-8288-12-0
Primera edición, 2014.
Elaborado en México.
Versión electrónica.

Diseño editorial:
Anna Bray Sharpin
Mariano Gómez Ramírez
Nely Patlán



Contenido

Prólogo	6
1. Introducción	7
2. Seguridad del peatón: Un problema global	11
2.1 La importancia de la seguridad peatonal	13
2.2 Factores de la seguridad peatonal	14
2.3 Un enfoque integral para resolver los factores de riesgo	16
3. Ciudad de México: Una mirada general	17
3.1 Fronteras políticas y acuerdos	18
3.2 El contexto de la movilidad y la seguridad peatonal	20
4. Ejemplos internacionales: Nueva York, Londres y São Paulo	26
5. Análisis	34
5.1 Desafíos y oportunidades presentadas dentro del marco institucional	35
5.2 Desafíos	35
5.3 Oportunidades	40
6. Recomendaciones	46
7. Conclusiones	48
Índice de siglas y acrónimos	50
Listado de entrevistas	51
Referencias	

Prólogo

La forma más básica y natural de movernos es el caminar. De hecho, cuando los niños pequeños aprenden a caminar, es un gran acontecimiento quizás solo equiparable al hablar. A pesar de todos los cambios en la historia de la humanidad, el desplazarnos con nuestra propia energía ha sido una constante. Las ciudades se conformaron por una gran concentración de individuos los cuales al caminar e interactuar, le dan vida y sentido a la misma. Sin embargo, conforme las ciudades fueron creciendo y favoreciendo los traslados en otros modos, principalmente el automóvil en detrimento de los demás, es preocupante y hasta vergonzosa diría yo, la falta de atención que se la ha dado a las necesidades del usuario más importante y vulnerable de nuestras urbes: el peatón.

Conscientes de la necesidad de revertir esta tendencia en nuestras ciudades mexicanas y lograr una convivencia más armónica y sustentable de los diferentes usuarios de la vía pública, es un gran honor para el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, por sus siglas en inglés) presentar ésta investigación realizada por Anna Bray Sharpin para sus tesis de Maestría en el Programa de Ciudades del London School of Economics. Investigaciones como esta que analiza la problemática de las políticas públicas peatonales desde lo global hasta los casos específicos que presenta, le da luz al usuario más invisible y olvidado de nuestras calles. Además de darle visibilidad, hace un riguroso análisis comparativo con otras ciudades y propone una estrategia integral para mejorar la seguridad peatonal en la Ciudad de México. Este estudio se suma a la estrategia de seguridad vial para las ciudades mexicanas que ha desarrollado ITDP, la cual tiene como objetivo reducir drásticamente los hechos viales causantes de heridos graves y muertes, tomando en cuenta todos los usuarios de la vía. La estrategia está basada en tres elementos: diseño vial, aplicación de la ley y cultura de la movilidad.

Toca a cada uno de nosotros aportar a este cambio de cara un futuro predominantemente urbano y de población de adultos mayores en México, en el cual la política y rediseño urbano que proteja y dé prioridad a los peatones, será clave para lograr ciudades más equitativas, prósperas y con mayor calidad de vida.



Bernardo Baranda Sepúlveda
Director para Latinoamérica
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, México

Agosto de 2014



1. Introducción

Calle 16 de septiembre, Centro Histórico, Ciudad de México

Introducción

En la Ciudad de México abunda la gente en la calle. Los peatones llenan las aceras, esquivan autos estacionados y vendedores, fluyendo a través de las calles. La constante actividad de la gente que camina es lo que le da a la ciudad la sensación de estar viva. Aún así no se lleva ningún recuento del número de viajes realizados por peatones cada día. La mayoría de los análisis sobre los modos convencionales de transporte subestiman la caminata, pero en el caso de esta ciudad es ignorada totalmente (Litman, 2009, p. 362). Las estadísticas sobre el modo de transporte en la Ciudad de México no incluyen viajes realizados a pie.

Sin embargo, lo que las estadísticas sí nos mencionan es que cerca del 80% de los viajes realizados diariamente se efectúan por algún tipo de transporte público (Burdett & Sudjic 2011, p.288). Ya sea que viajen por autobús, metro o microbús, es probable que la gente camine para acceder a éstos. En este sentido podría decirse que la mayoría de los residentes de la Ciudad de México son peatones. La ausencia de esta información refleja la tradición de invisibilidad dada a los viajes realizados a pie dentro del proceso oficial de planeación, debido a que no se puede asociar responsabilidad a ninguna institución gubernamental de la ciudad. De hecho, el abogado de más alto perfil para los peatones ciudadanos no es ninguna autoridad pública oficial, sino que se trata de “Peatónito”, un héroe de lucha libre mexicano que protege a los

peatones en los cruces de las calles y señala a los automovilistas que se estacionan ilegalmente en ciertos espacios (J Cañez 2013, comentario personal, Julio 18).

Mientras los peatones pasan inadvertidos en las estadísticas sobre el modo de transporte, aparecen, desafortunadamente, muy visiblemente en otro tipo de estadísticas. Por décadas, han estado involucrados en más del 50% de los hechos viales fatales en la Ciudad de México, cerca de tres veces más que el porcentaje global (CONAPRA 2011, p. 2). Muchos otros países de ingreso medio (PIM) enfrentan la misma situación. Las políticas para administrar la seguridad en las calles, y especialmente la seguridad del peatón, no han podido seguir el paso a la creciente motorización asociada con el crecimiento económico. En muchas regiones los hechos de tránsito ahora lideran la causa de muerte en ciertos grupos de edad y una gran porción de los fallecidos son peatones.



En Latinoamérica, la combinación de las economías emergentes, las altas tasas de urbanización y la rápida motorización han generado numerosos problemas asociados con el uso del auto, entre los cuales se encuentra una alta tasa de fatalidades de tránsito. Se trata también de una región altamente desigual. Siendo la única forma de movilidad totalmente gratuita, el caminar podría ser un gran ecualizador, permitiendo a las personas ejercitar su derecho a la ciudad (CDHDF et al. 2012). Sin embargo, si la gente tiene miedo a caminar, la desigualdad se agrava.

La Ciudad de México ofrece un contexto urbano muy interesante en el cual por un lado considera la seguridad del peatón mediante rápidos cambios en los sistemas de transporte, así como contradicciones inherentes a los mismos. Por ejemplo, en 2012, las bicicletas compartidas y la expansión del transporte público fueron instalados al mismo tiempo que las autopistas urbanas. El riesgo para los peatones se mantiene alto. Actualmente existe una excelente oportunidad para estudiar la seguridad del peatón en el contexto del impacto de las recientes intervenciones, y hacer recomendaciones sobre cómo podría mejorarse la situación. Mientras que se reconozca que el contexto de cada ciudad es diferente, el conocimiento que se obtenga también puede ser utilizado para identificar otros retos y oportunidades en distintos países de ingresos medios.

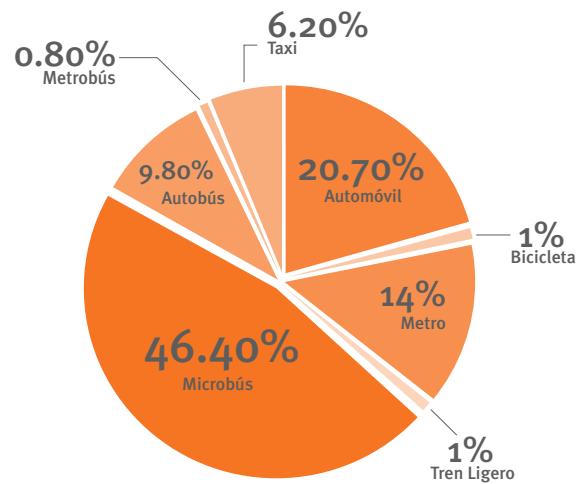


Figura 1. Las estadísticas oficiales del modo de transporte de la Ciudad de México no incluyen a los peatones (Burdett & Sudjic 2011, p.288).

La implementación de intervenciones de transporte contradictorias en la Ciudad de México puede ser rastreada desde la falta de una estrategia más amplia para la movilidad de la ciudad; a su vez, está relacionada con la fragmentación de las responsabilidades de movilidad en el gobierno de la ciudad. La debilidad institucional también tiene repercusiones en el potencial de la estrategia para la seguridad del peatón. Esta investigación se sustenta en la afirmación de que, al igual que la movilidad, la mejora en la seguridad del peatón requiere de un enfoque estratégico integrado, basado en un fuerte marco institucional. Explora esta premisa al considerar las formas en que la arquitectura institucional de la Ciudad de México presenta oportunidades y desafíos para el desarrollo e implementación de una estrategia integral para la seguridad de los peatones en la ciudad. Comenzando por un discurso normativo de la seguridad del peatón y de la movilidad sustentable, considera los retos de la gobernabilidad de la ciudad en una era de cambios en los paradigmas de la movilidad, lo que genera metas conflictivas e ideales entre las secretarías del gobierno de la ciudad.





Figura 2. Peatónito es un héroe de lucha libre mexicana que aboga por los derechos de los peatones (J. Cañez).

Las preguntas que se enlistan a continuación ofrecen una guía:

¿Cómo son los marcos institucionales en la Ciudad de México que condicionan la elaboración y aplicación de una estrategia integral de seguridad para los peatones?

- ¿Cuál es el contexto de seguridad del peatón en la Ciudad de México, y cómo se relaciona con el contexto global?
- ¿Qué puede aprender la Ciudad de México acerca de las estrategias integrales de seguridad para el peatón con base en los ejemplos de otras ciudades?
- ¿Cómo están distribuidas las responsabilidades de la seguridad de los peatones dentro de las instituciones en la Ciudad de México?
- ¿Qué oportunidades y barreras presentan los marcos institucionales de la Ciudad de México al establecer una estrategia integral de seguridad para los peatones?
- ¿Cómo puede la gobernanza urbana de la Ciudad de México apoyar una estrategia integral de seguridad para el peatón?

En primer lugar, este estudio establece el contexto global de la seguridad peatonal, y utiliza una revisión de la literatura disponible para describir los factores de riesgo clave y los medios de intervención. En segundo lugar, menciona la actual política relacionada con la seguridad del peatón en el contexto de la Ciudad de México. Tercero, se basa en las experiencias de tres ciudades que recientemente han sido reconocidas por su éxito en las estrategias de seguridad de los peatones (Londres, Nueva York y São Paulo), identificando los elementos clave que han permitido este éxito. Cuarto, extrae y analiza las oportunidades y los obstáculos de la capacidad de la Ciudad de México para crear una estrategia para mejorar la seguridad de los peatones. Finalmente, sugiere formas por medio de las cuales la ciudad podría implementar mejores estrategias de seguridad peatonal. La investigación se basó principalmente en fuentes primarias y secundarias. Como existe muy poca información publicada acerca del estatus de la seguridad del peatón y su gobernanza en la Ciudad de México, mucho del contexto y análisis se basa en una serie de entrevistas semi-estructuradas con las partes interesadas estratégicas y expertos en movilidad urbana quienes fueron identificados mediante un mapeo de las estructuras gubernamentales (Byrne 2012). Fueron realizadas entrevistas con líderes de gobierno, activistas civiles y consultores líderes en la movilidad sustentable. En el apéndice se encuentra una lista completa de los entrevistados.



2. Seguridad peatonal

Un problema mundial

2. Seguridad peatonal: un problema mundial

Esta sección establece la situación global de la seguridad peatonal mediante una revisión de la literatura, ofreciendo un punto de referencia para el contexto de la Ciudad de México, el cual se discute subsecuentemente. También se exponen los factores de riesgo para los peatones y los medios claves para abordarlos. La implicación fundamental del análisis de la literatura es la conclusión de que un enfoque integral estratégico es crucial. Esta afirmación sustenta la decisión de centrarse en los marcos institucionales y su efecto sobre el potencial de desarrollo de estrategias.

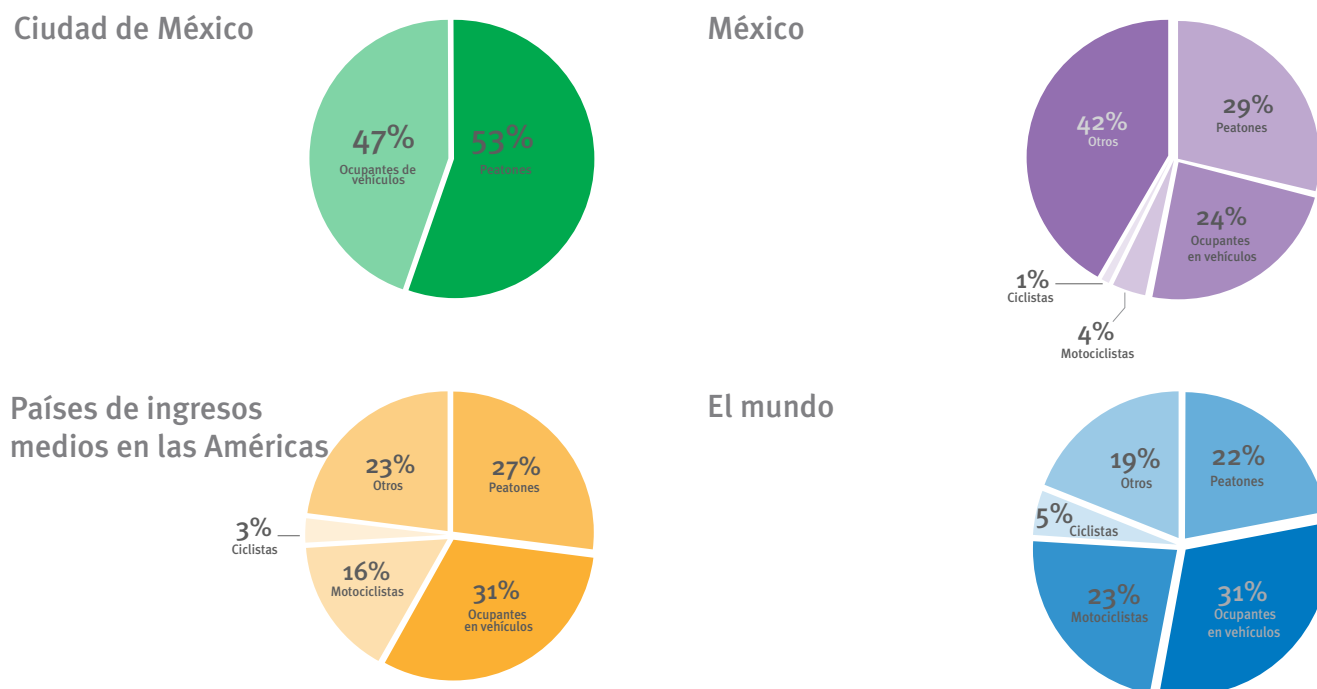
En 2002, O'Neil & Mohan expresaron su preocupación ante la fragmentación de la literatura entre los diferentes tipos de revistas profesionales, lo que dificulta encontrar la información (p. 1142). Si bien éste sigue siendo el caso hasta cierto punto, el nivel de atención que ahora se le presta en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las ciudades más grandes alrededor del mundo -tales como Londres y Nueva York - han demostrado que las estrategias para mejorar la seguridad del peatón están bien establecidas (por ejemplo, OMS 2013a, NYCDOT 2010; TfL 2013). Sin embargo, los países de ingresos bajos y medios (PIBM) están significativamente rezagados en la aplicación de este conocimiento establecido. En estos países las fatalidades de peatones continúan siendo desproporcionadamente altas (Mohan 2008, p.93). Esta investigación explorará la manera en que las limitaciones del marco a nivel institucional pueden estar afectando la capacidad de la Ciudad de México para aplicar el conocimiento ya disponible.



Muchas economías emergentes han sido incapaces de mantener el paso ante la rápida motorización con políticas de la infraestructura para administrar la seguridad vial (Mohan, 2008, p.94). De los 1.2 millones de personas que fallecen anualmente en hechos viales, el 91% vive en países de ingresos medios y bajos, aún cuando solo cuentan con el 50% del parque vehicular mundial (OMS, 2013b, p.1). Sin intervención, las fatalidades continuarán incrementándose en los PIBM (OMS, 2013b, p.1). Los peatones representan el 22% de las fatalidades de tránsito en el mundo, que en proporción varía regionalmente de un 10 a un 66% de las víctimas nacionales (EROS 2011; OMS 2013a, p.vii).

En los PIBM, las estrategias integrales de seguridad dentro de las organizaciones raramente existen, sin mencionar las estrategias específicas para los peatones (OMS 2013a, p.10). Las fatalidades y lesiones serias a consecuencia de los hechos viales se han convertido en un tema de gran preocupación, tanto que la OMS ha declarado al periodo de 2010 a 2020 como la “Década de Acción por la Seguridad Vial”. Dentro de este programa se ha establecido un enfoque particular hacia los peatones (OMS, 2013a).

Figura 3. Proporción de los decesos en calles por tipo de transporte. (Datos: CONAPRA 2011; OMS 2013a; OMS 2011b)



La importancia de la seguridad peatonal

La seguridad del peatón presenta un problema mayor en temas de salud pública. Las fatalidades de peatones se encuentran entre las tres primeras causas de muerte a nivel mundial, entre las edades de 5 a 44 años (OMS, 2011^a, p.4). Además de esto, muchos más peatones son severamente lesionados cada día. Esto tiene grandes implicaciones en los recursos de respuesta de emergencia y en la consecuente necesidad de atención médica. Además del impacto directo en las víctimas de hechos de tránsito, la percepción de seguridad vial influye en cómo se traslada la gente, cuánto se mueven y a cuántos servicios pueden acceder. Esto tiene severas implicaciones para la salud y la inclusión social (Mohan 2008, p. 97).

La seguridad peatonal es también un problema de justicia social. “Las personas con un nivel socioeconómico bajo tienen más probabilidad de estar involucrados en un hecho de tránsito que sus homólogos con mayor posición económica” (OMS 2013b, p. 2). Esto se aplica con mayor razón a los peatones. A nivel mundial, los peatones que fallecen o resultan gravemente lesionados tienden a ser aquellos que tienen un nivel económico bajo, o provienen de una minoría étnica (Malhotra et al. 2008; NYCDOT 2010, p.11). Esto puede deberse probablemente a que la gente menos afortunada económicamente depende más de la caminata para desplazarse (Litman, 2013, p.15). Agravando esta desigualdad, el costo personal por la muerte o lesiones es extremadamente alto para las familias de las víctimas, especialmente porque en lo general las víctimas tienden a estar en edades productivas (Híjar et al. 2001, p. 279; Híjar et al. 2003, p. 2155; NYCDOT 2010). En la alta desigualdad social prevalente en los PIBM, la pérdida o incapacitación del proveedor de la familia puede alterar dramáticamente su bienestar, cambiando el balance del mismo, inclinándolo hacia la pobreza (Híjar, Vazquez-Vela, et al. 2003, p.6).

La incidencia de peatones muertos o seriamente heridos también representa un costo para la ciudad. En Londres, el costo estimado por colisión con un peatón es de aproximadamente 2 millones de pesos¹ (F. Martin 2013, comentario personal, 3 de Julio). En México los hechos de tránsito tienen un costo para el país estimado en 1.3% del PIB anualmente. El costo de los hechos de tránsito en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMVM) en 2009 fue estimado en más de 10 millones de pesos (Medina y Veloz 2012, p.18).

Factores de la seguridad peatonal

En años recientes ha surgido un nuevo paradigma en el transporte, el cual ha sido referido ya en este documento como “movilidad sustentable”. Este paradigma reconoce que ciertos usos viales, específicamente el transporte público, caminar o el uso de la bicicleta, generan pocas externalidades negativas y más externalidades positivas en comparación con los automóviles. Por esta razón, su seguridad y facilidad para transitar deben ser priorizadas (Litman 2013, p.6). Este discurso se encuentra bien establecido y probado. Sin embargo, aún no ha sido integrado a la práctica en muchos países donde el paradigma tradicional de movilidad basado en maximizar el flujo de los autos aún domina el panorama, poniendo en peligro la seguridad de los peatones (Ishaque & Noland 1998, p.134; Stangl 2008, p.760).

Un cambio de paradigma está ganando terreno lentamente en los enfoques sobre la seguridad del tránsito. Hasta hace poco se consideraba que todos los usuarios de la vía se beneficiaban de las intervenciones en seguridad. Existe también una tendencia a considerar que las condiciones

de exposición y los factores de riesgo son los mismos para todos los fallecimientos a causa del tráfico (Híjar et al. 2001).

Esto produjo intervenciones que estaban enfocadas en los automovilistas y los pasajeros, lo que no beneficiaba de manera igualitaria a los demás usuarios de la vía (Rodríguez-Hernández et al. 2011). Mientras los peatones continúan sufriendo un número desproporcionado de fatalidades, se ha vuelto claro que enfrentan diferentes vulnerabilidades (Híjar et al., 2001). Peadones, ciclistas y motociclistas ahora son identificados colectivamente como “Usuarios Vulnerables de las Vías” (UVV).

Los factores clave de riesgo para los peatones son: el comportamiento de peatones y conductores (específicamente el exceso de velocidad y el uso del alcohol), el diseño del vehículo, el cuidado del trauma, el diseño de vías y el uso de suelo (OMS, 2013a). Otro factor importante es la existencia y aplicación de las leyes de tránsito, las cuales influyen fuertemente en el comportamiento. El comportamiento y diseño de los vehículos pueden regularse mediante leyes, educación y aplicación. La mejora en los servicios de emergencia de primer y segundo contacto



1. 90,000 libras, a un tipo de cambio de 21.76643 pesos por libra. Tipo de cambio al 31 de marzo de 2014.
Fuente: Banco de México

pueden llevarse a cabo mediante la coordinación de los mismos (OMS 2013a). Estas medidas están bien establecidas y ampliamente acordadas. Debido a que los resultados están comprobados, y encajan perfectamente dentro del paradigma de la movilidad tradicional, estos tienden a ser los primeros puntos de acción de los países para hacer frente a sus problemas de seguridad vial (Litman & Fitzroy 2013, p.3).

El diseño de las vías y el uso de suelo son los factores más complejos y disputados. Existe un entendimiento general sobre los elementos importantes de diseño de las vías, tales como alumbrado, pasos peatonales, líneas de cruce, y los anchos de calle que pueden ser utilizados para controlar la velocidad (OMS 2013^a, p. vii). Sin embargo, las intervenciones en este rubro pueden variar en enfoque dependiendo del paradigma de movilidad aplicado. Por ejemplo, el uso de puentes peatonales o pasos a nivel implica la aplicación de diferentes paradigmas.

El factor de riesgo menos obvio y menos resuelto para los peatones es la forma urbana. Esto puede tener un impacto significativo en el nivel del riesgo para los peatones, pues se incrementa el riesgo de hecho de tránsito para todos los usuarios de las vías por cada kilómetro recorrido en vehículo (KVR) debido al incremento en la exposición (Mohan 2008, p.93, 95). Por esta razón, el aumentar la seguridad peatonal es un resultado positivo (pero frecuentemente olvidado) del uso de suelo orientado a la movilidad sustentable, de las políticas de diseño de las calles que favorecen la caminata, y de los vecindarios de media a alta densidad que están bien servidos por el transporte público y que como resultado requieren de un menor uso del automóvil (Dumbaugh & Rae 2009, p.325; Litman & Fitzroy 2013, p.5).



Un enfoque integral para resolver factores de riesgo

Por lo general, diferentes departamentos de la ciudad controlan estos factores, los cuales interactúan para hacer a la ciudad más segura para los peatones. Mejorar el comportamiento de los conductores es un punto de partida común y útil, pero no es suficiente en el largo plazo (Mohan 2008, p.98). Ya que la seguridad peatonal se trata de un elemento multifactorial, es necesaria la implementación de un enfoque basado en sistemas: una estrategia holística e integrada que unifique a los actores de las áreas de salud, transporte, desarrollo urbano y el sector político (OMS 2013b, p.2; OMS 2013a, p.7; TfL 2013, p.27; NYCDOT 2010, p.32). Este enfoque depende de involucrar varias partes interesadas, pero también es importante tener claro un líder (por ejemplo, una agencia nacional o regional de seguridad vial) y que éste asuma la responsabilidad. Adicionalmente, es importante contar con profesionales calificados para tomar decisiones y crear nuevas capacidades dentro de estas agencias (O'Neill & Mohan 2002, pp.1142-4). Fundamentalmente, para hacer realidad una verdadera estrategia multisectorial de seguridad para los peatones: “[...] el peatón debe ser incluido como un elemento fundamental en la definición de las políticas de transporte. Esto no solamente influirá físicamente en el entorno, sino que también llevará a incrementar la seguridad del peatón, promoviendo un comportamiento respetuoso hacia los mismos por parte de los conductores y una mayor responsabilidad para el autocuidado y seguridad hacia los peatones. (Híjar, Trostle, et al. 2003, p.2158).” Esto implica que en los planes de transporte sustentable los peatones deben estar integrados desde el inicio. El diseño para la seguridad y movilidad peatonal deben ir de la mano.



Calle 5 de mayo, Centro Histórico, Ciudad de México



3. La Ciudad de México: Una visión general

3. La Ciudad de México: Una visión general

Esta sección nos presenta una introducción acerca de la Ciudad de México, ligando la situación local con el contexto global resumido en la revisión bibliográfica. Proporciona una base desde la que se deben considerar los ejemplos de las otras ciudades que se describen en la siguiente sección, así como para comprender mejor el análisis posterior y las recomendaciones sobre el marco institucional de la ciudad relacionado con la seguridad del peatón.



Fronteras políticas y acuerdos

La Ciudad de México es la región metropolitana más grande de Latinoamérica, cuenta con 9 millones de personas en la ciudad y más de 19 millones de personas en la región metropolitana - la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). El título oficial de la Ciudad de México es Distrito Federal (DF). El DF contiene 16 delegaciones. Dentro de la ZMVM, que abarca al DF, se encuentran también las 58 municipalidades del Estado de México que le rodean y una municipalidad del Estado de Hidalgo que se encuentra adyacente (CD-HDF et al. 2012, p. 63). Mientras que el DF se encuentra prácticamente dentro del Estado de México, no se encuentra bajo su jurisdicción, sino que actúa como un Estado autónomo, con pocas excepciones. Es importante resaltar que la ZMVM no tiene su propio cuerpo de gobierno o un organismo de coordinación. Esto representa una limitación significativa en términos de regulación de la movilidad, sin embargo, este problema está más allá del alcance de este estudio.

México tiene una población de 16 millones, 77% de los cuales habitan en la zona urbana (Medina 2012, p.31; Banco Mundial 2012). Desde 1997 se elige a un jefe de gobierno para dirigir la Ciudad de México; fue en ese año cuando los poderes más importantes delegaron esta participación (Burdett & Kaasa 2011, p.44). Cada jefe de gobierno cumple con 6 años de gestión. Cada una de las 16 delegaciones es dirigida por un Jefe Delegacional electo que cumple un periodo de 3 años. El jefe de gobierno y el cuerpo de gobierno (GDF) cambiaron en diciembre de 2013, al mismo tiempo que el gobierno nacional y el Presidente.

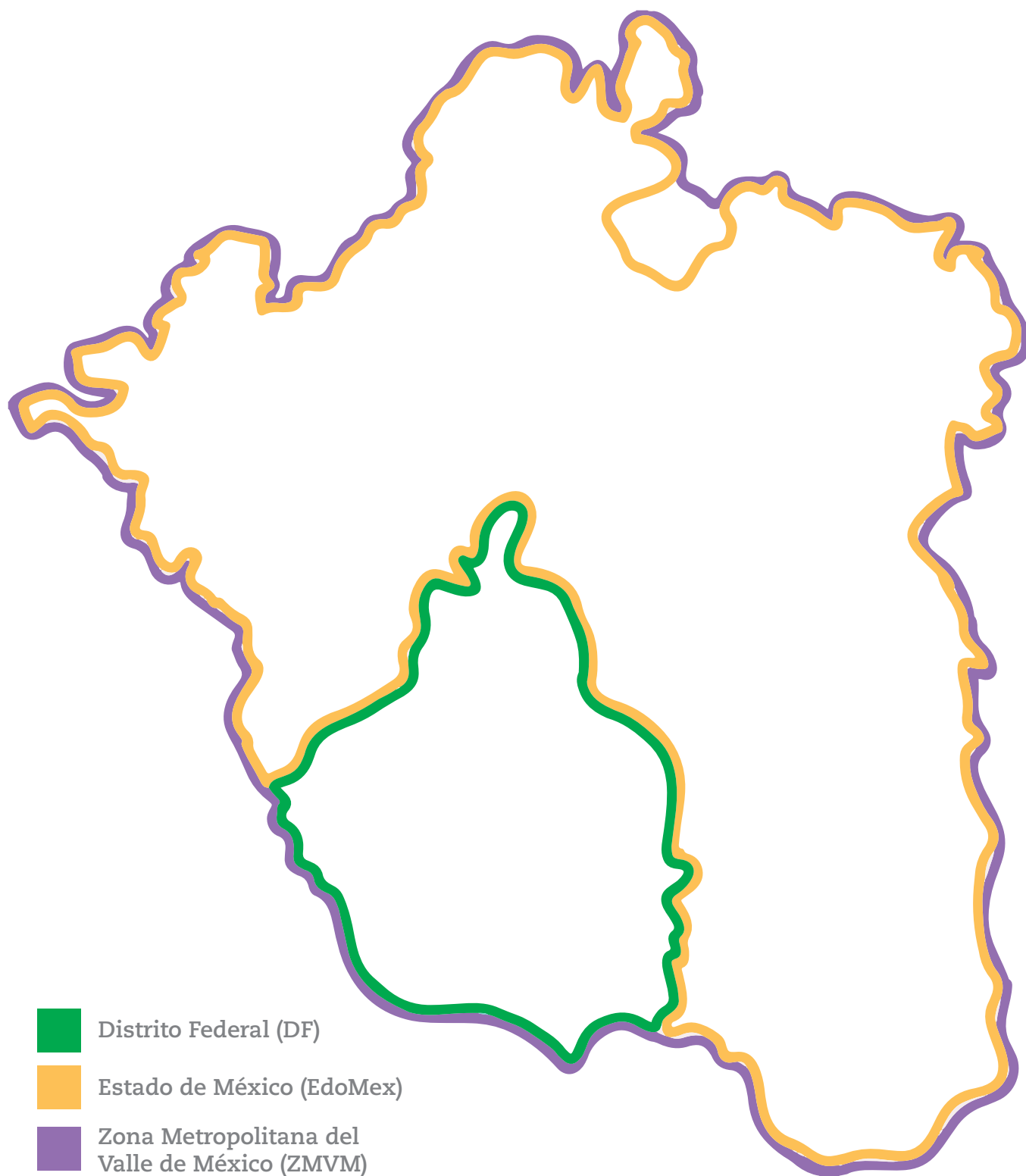


Figura 4. En el mapa se muestran las fronteras entre el DF, Estado de México y la ZMVM. (Elaboración del autor a partir de Chias Becerril & Cervantes Trejo 2009)



El contexto de la movilidad y la seguridad peatonal

Vista general de la movilidad

Como la mayoría de las grandes ciudades en países en vías de desarrollo, la Ciudad de México ha mostrado una rápida urbanización y motorización que ha generado problemas monumentales relacionados con una excesiva congestión vial, y otro tipo de problemas (Litman 2012). Para resolver esta situación, la ciudad ha llevado a cabo grandes innovaciones en transporte sustentable y espacio público durante la última década. El progreso fue tan evidente durante el 2012, que en 2013 la ciudad fue galardonada con el Premio Internacional de Transporte Sustentable por sus mejoras en las opciones de transporte de los residentes. Se extendió la red del metro a 12 líneas (226 Km); la del autobús de tránsito rápido (Metrobús) a cuatro líneas (95 Km); el sistema de bicicletas públicas (Ecobici) a 4,000 bicicletas; y se reformaron las políticas de estacionamiento en las calles mediante parquímetros (ecoParq), todo esto durante el 2012 (ITDP 2012). Algunas de las calles importantes del Centro Histórico se convirtieron en peatonales de manera permanente y muchas más son cerradas al tránsito vehicular todos los domingos.

Sin embargo, de manera contradictoria, la ciudad continúa invirtiendo fuertemente en incrementar la capacidad vial. Durante el mismo periodo se construyó un nivel adicional sobre el anillo vehicular existente (Segundo piso) y una autopista urbana que atraviesa áreas naturales protegidas (Supervía poniente) para conectar a la ciudad con Santa Fe, el nuevo centro de negocios orientado al uso del auto (Rodríguez-Hernández et al. 2011, p.321).

Es posible decir que las mejoras en la movilidad sustentable y los espacios públicos han aumentado la seguridad en la ciudad. Sin embargo, parecen haber sido producto de un afortunado efecto colateral de diversas acciones, en lugar de ser el resultado de una estrategia integral. Por ejemplo, se ha observado que los peatones utilizan los nuevos carriles exclusivos para el autobús como espacios de espera al cruzar las avenidas, en lugar de esperar entre los carriles de tránsito mixto (Duduta et al. 2012, p.11, 12). Otro ejemplo son los cruces peatonales innovadores, “Rey Peatón”, que no han sido acompañados por ninguna otra intervención de movilidad en la delegación que los implementó (R. Remes 2013, comentario personal, 29 de julio 2013).

Estos ejemplos, y los contradictorios paradigmas de los proyectos recientes, ilustran que a pesar del gran nivel de innovación en los años recientes, la movilidad y la seguridad vial en la ciudad pueden caracterizarse por una falta de planeación integral estratégica.

Simultáneamente, la tasa de autos particulares ha crecido exponencialmente a lo largo de todo México, especialmente en las ciudades más grandes. Entre 1990 y 2010, el número de autos particulares en la ZMVM creció casi tres veces lo que la población (Medina 2012, p.16). La infraestructura y el reforzamiento no han podido seguirle el paso. Los espacios peatonales se han erosionado y los peatones se han visto forzados a entablar un creciente conflicto con los autos. Un experto estima que entre 250,000 y 500,000 autos son estacionados ilegalmente en la ciudad cada día, invadiendo los espacios peatonales y forzando a los peatones a caminar sobre la calle (R. Remes 2013, comentario personal, 29 de julio 2013).



Esta situación es difícil de manejar ya que no existe una ley en el DF que regule la movilidad en su totalidad. Ni la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Transporte y Vialidades, ni las Regulaciones de Transporte, todas del DF, le dan prioridad a los peatones. La única ley que lo logra es el Reglamento de Tránsito Metropolitano (CDHDF et al. 2012, p.67). Sin embargo, en la práctica es notoria la falta de implementación. Numerosas leyes de movilidad han sido propuestas desde 1990, con la finalidad de realinear las prioridades de transporte sobre el modo de integración y priorizando al transporte sustentable (N. Gutiérrez 2013, comentario personal, 15 de agosto.). Hasta ahora, ninguna de éstas ha sido exitosa, a pesar de que existe optimismo sobre una nueva propuesta de la administración actual.*

El contexto de la seguridad peatonal

En México, los accidentes de tránsito han estado entre las principales causas de muerte durante décadas (Híjar et al. 2001, p.279; OMS 2011b, p.1). La Ciudad de México ha tenido una menor tasa de mortalidad relacionada con hechos viales comparada con el porcentaje nacional (10.8 y 14.4 fatalidades por 100,000 habitantes respectivamente) (CONAPRA, 2011, p.2), sin embargo, la tasa de mortalidad más alta para los peatones en el país se concentra en la región central, que incluye a la Ciudad de México (Híjar, Vázquez-Vela, et al. 2003, p.2). Tras alcanzar su pico más alto en 2009, las tasas de fatalidades a nivel nacional y en la Ciudad de México han disminuido lentamente en general, incluyendo la de los peatones (Rodríguez-Hernández et al. 2011). La situación, sin embargo, sigue siendo grave.

* Este documento se escribió antes de la promulgación de la Ley de Movilidad del DF en junio de 2014. Para entender la nueva ley recomendamos el siguiente texto de Xavier Treviño: <http://mexico.itdp.org/noticias/para-entender-la-nueva-ley-de-movilidad-del-df/>

Los peatones continúan constituyendo el 50% de los fallecimientos por hechos viales en la Ciudad de México, un promedio de al menos dos muertes al día entre 2006 y 2011 (Híjar et al. 2001, p.279, 281; Rodríguez-Hernández et al. 2011; CONAPRA, 2011, p.2, 4). Es importante resaltar aquí que existe preocupación acerca de la confiabilidad de las estadísticas. Las investigaciones han mostrado que la tasa oficial de fallecimiento de peatones de 1999 a 2009 podría ser sólo la mitad del número real, debido a la falta de reportes (Híjar et al. 2012, p.9). Este problema se analizará más adelante.

Puesto que la seguridad peatonal es multifactorial, y la información es limitada, es difícil determinar definitivamente la causa de la disminución de la tasa de mortalidad de los peatones en la Ciudad de México. Otro factor probable es la implementación de un programa de servicios de emergencia para la ciudad en 2002, el cual mejoró las probabilidades de sobrevivencia de los peatones. El número de estos que fallecen en el sitio del incidente descendió de un 50% a un 30% (M. Híjar 2013, comentario personal, 14 de agosto.; Rodríguez-Hernández et al. 2011, p.326). Alrededor de la misma época, la Ciudad de México se convirtió en una de las primeras en el país en introducir un estricto reforzamiento a las leyes contra el uso del alcohol entre los conductores (A. Cervantes 2013, comentario personal, 1 de agosto.). Como se mencionó, algunas intervenciones de transporte enlistadas arriba pueden haber mejorado la seguridad al optimizar las opciones de transporte diferentes del automóvil al crear una mejor infraestructura, pero otras, especialmente el incremento de las autopistas, podrían haberla empeorado al aumentar el número de kilómetros recorridos en automóvil (KVR).

El incremento del parque vehicular en la ciudad podría también haber impactado en la seguridad al reducir la velocidad, como producto de la congestión vehicular. Sin embargo, la mayoría de los choques ocurren por la noche, cuando el flujo de los autos es más rápido (M. Híjar 2013, comentario personal, 14 Agosto). La explicación más probable es que todos estos factores hayan jugado un rol. Sin mucha más investigación, es difícil extraer conclusiones claras. Esta es una razón por la cual sería tan importante una estrategia de seguridad que prevea monitorear y evaluar los proyectos, actualmente ausente en la Ciudad de México. Esto se ejemplifica más ampliamente con las ciudades presentadas en la siguiente sección.



Contexto social

Los descubrimientos internacionales sobre la propensión de los peatones menos privilegiados económicamente a fallecer o ser seriamente lastimados, se corroboran en la Ciudad de México, en donde “... es un problema que afecta particularmente a la población de pocos recursos, e incrementa la desigualdad en una población que ya es desigual” (Híjar, Trostle, et al. 2003, p.2157). Las víctimas tienden a tener un ingreso bajo, a estar dentro de su edad productiva, y a carecer de seguro médico (Híjar et al. 2001, p.279; Híjar et al. 2003, p.2155). Agravando esta desigualdad, solo las delegaciones de mayores recursos tienden a invertir más en medidas de movilidad y seguridad. Las delegaciones destacadas por los expertos como las que más han invertido en movilidad son Miguel Hidalgo y Benito Juárez, dos de las tres delegaciones que albergan una población de mayores recursos económicos ² (R. Remes, 2013, comentario

personal, 29 de julio de 2013; CEF 2009, p.17). Esto es parte de la tendencia según la cual la mayoría de las inversiones en infraestructura de transporte en la ZMVM pueden beneficiar a los usuarios de las vías de tránsito más privilegiados y menos vulnerables. La tasa de autos particulares en la Ciudad de México es de 493 por cada 1,000 personas (CONAPRA, 2011, p.2), aun así, sólo el 20% de los viajes diarios se realizan en auto, comparado con aproximadamente el 80% que se realizan en transporte público (Burdett & Sudjic, 2011, p.288). Un análisis de la inversión en movilidad en 2011 encontró que la inversión en la Ciudad de México y el Estado de México, así como la inversión en la ZMVM del “Fondo Metropolitano” del gobierno federal (que fomenta la colaboración a nivel metropolitano) estaban fuertemente orientadas a la infraestructura para los automóviles (Medina, 2012, p.30; Orozco, et al. 2012, p.33).



2. Basado en el ingreso per cápita de 2005

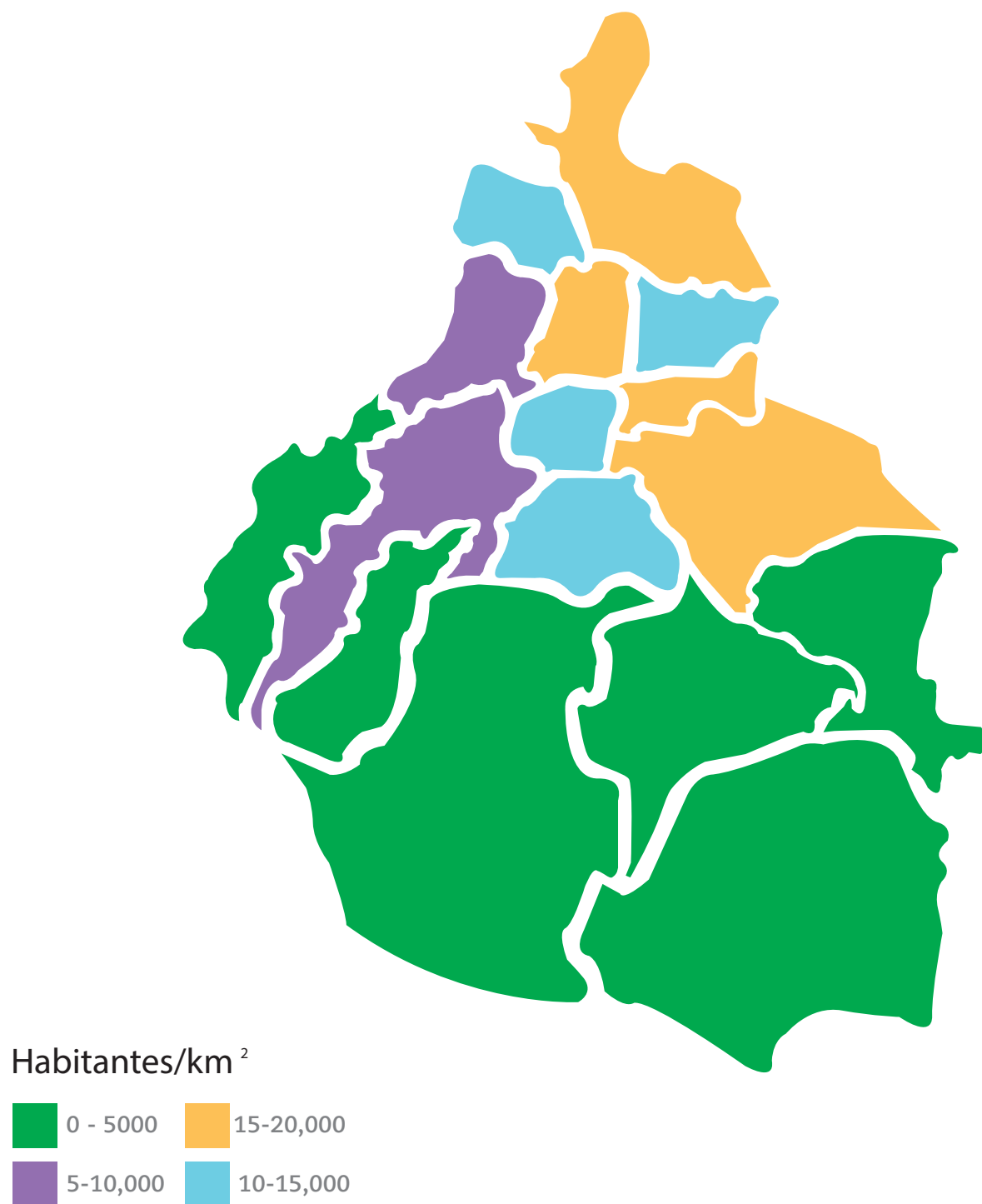


Figura 5. Mapa de la Ciudad de México que muestra la variación en tamaño y densidad entre las 16 delegaciones. (Datos: SEDESA 2007 & INEGI 2005) (Habitantes por km²)



Contexto espacial

Las delegaciones de la Ciudad de México varían enormemente en cuanto a su extensión geográfica, densidad de población y forma urbana; todo esto puede tener un impacto en la seguridad (Litman & Fitzroy, 2013, p.39). Algunas son villas históricas orgánicamente asentadas que fueron absorbidas mientras la ciudad se expandía; otras, incluyendo el centro histórico, tienen influencia española en la disposición de cuadrícula de las calles. Las áreas recientemente desarrolladas tienen una amplitud de calle mayor, diseñada para el automóvil (Medina 2012, pp.6, 28). Como se discutió en la revisión de la literatura, las diferentes formas urbanas pueden tener impactos muy distintos en la seguridad peatonal y la exposición al riesgo. Esta puede ser una de las razones por las que el 77% de los hechos de tránsito se concentran en sólo ocho de las 16 delegaciones (CONAPRA, 2011, p.3). Otro factor que no se puede descartar, es la densidad de población durante el día. Se ha observado que la delegación con la mayor concentración de empleo, Miguel Hidalgo, también tiene la más alta tasa de mortalidad de peatones (Rodríguez-Hernández et al., 2011, p.326). La relación entre la forma y la seguridad urbana en la Ciudad de México es un punto muy importante que requiere mayor consideración, pero está fuera del alcance de este estudio.



4. Ejemplos Internacionales

Paseo de la Reforma, Juárez, Ciudad de México

4. Ejemplos internacionales

Para identificar las mayores barreras y oportunidades para el desarrollo de una estrategia integral de seguridad para el peatón presentada por la estructura de gobierno actual de la Ciudad de México, es útil considerar algunos ejemplos internacionales. São Paulo, Nueva York y Londres son tres ciudades muy diferentes, las cuales han recibido un reconocimiento internacional por su enfoque para reducir los accidentes de peatones.

Debe aceptarse que la Ciudad de México es inusual en términos de su gran escala y estatus de ciudad-estado; sin embargo, los casos discutidos en esta sección se tratan de grandes ciudades que han implementado innovaciones significativas en la movilidad durante años recientes. La revisión de sus acciones con respecto a la seguridad de los peatones resalta algunos temas clave, los cuales, junto con la revisión de literatura y entrevistas, conforman el análisis y las recomendaciones.

	Ciudad de México	Nueva York	Londres	São Paulo
Población total de la ciudad	9 millones	8 millones	8 millones	11 millones
Población Metropolitana	19 millones	19 millones	8 millones	19 millones
Promedio de densidad por ciudad (habitantes por km²)	5920	9272	4497	6832
Coefficiente Gini	0.56	0.50	0.32	0.61
PIB Per Cápita (Libras)	11,764	35,763	39,063	7,719
% de viajes a pie al trabajo	Desconocido	11	20	33
% fallecimiento de peatones	53	52	35	50

Figura 6. Tabla de datos de referencia para la Ciudad de México, Londres³ y São Paulo. (Datos: NYC-DOT 2010, p.15; OMS 2013b, p.8; TfL 2013, p.18; Urban Age 2008, p.32; Burdett & Sudjic 2011, p.259).

3. Nota: El dato de 35% para Londres se refiere a peatones fallecidos y seriamente heridos.

GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

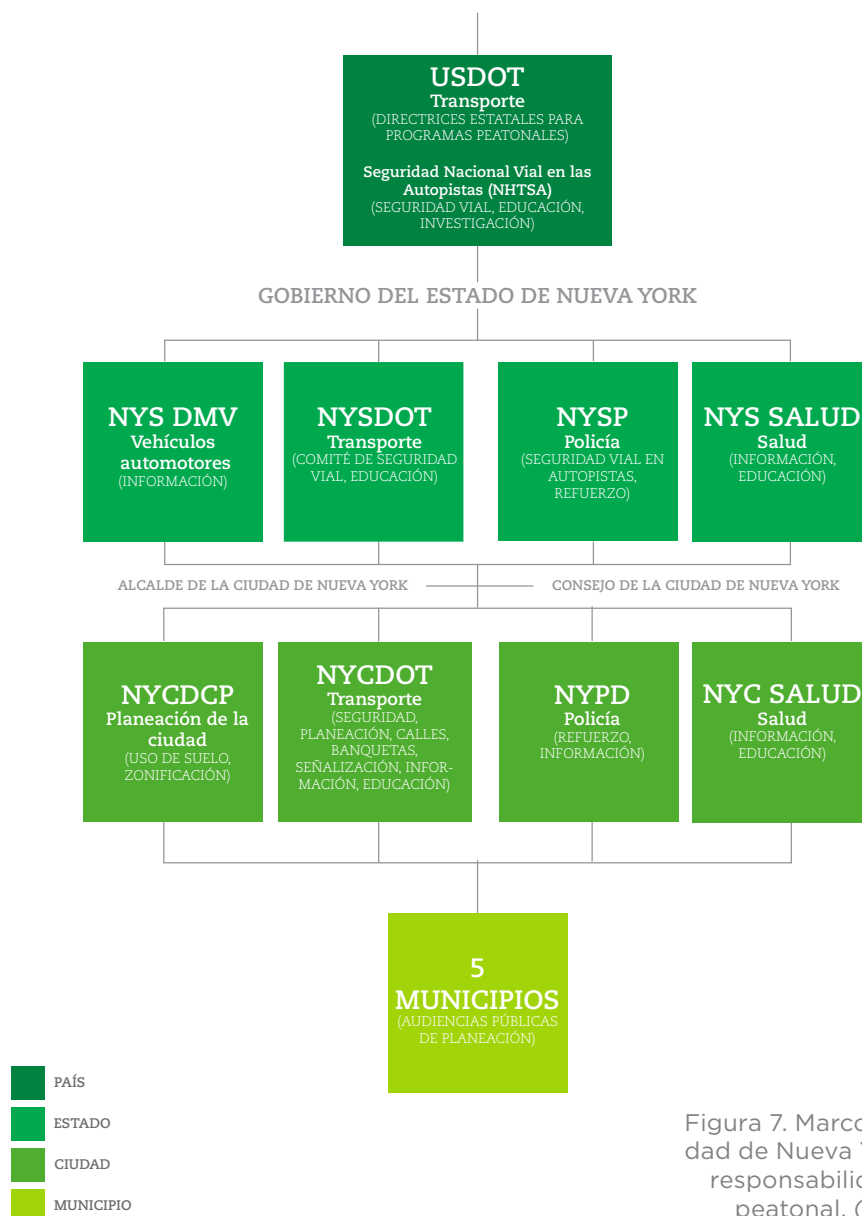


Figura 7. Marco Institucional de la Ciudad de Nueva York en relación con las responsabilidades para la seguridad peatonal. (Datos: NYCDOT 2010 & Urban Age 2008, p.32).

En cuanto a las estructuras de gobierno, las tres ciudades presentan modelos muy diferentes, cada uno frente a sus propios desafíos, como se muestra en las figuras 7, 8 y 9. Sin embargo, los medios para superar estos desafíos tienen algunos puntos en común. La estructura de Nueva York en relación con la influencia y responsabilidad de la seguridad de los peatones está fuertemente concentrada en el Departamento de Transporte de Nueva York (NYDOT). A diferencia de la Ciudad de México (Figura 10), en donde los roles están separados en más de cinco secretarías, en Nueva York están dentro de una sola entidad. En términos de su estructura interna, NYCDOT no tiene que enfrentar muchas responsabilidades administrativas adquiridas por la Secretaría de Movilidad (SEMOVI). Sin embargo, la ciudad de Nueva York tiene un nivel de estado que limita su autonomía en la aplicación de algunas medidas de administración de la movilidad, las cuales podrían tener impactos sobre la seguridad de los peatones. Por ejemplo, la ley estatal limita el uso de cámaras para vigilar los semáforos, y prohíbe las cámaras para controlar la velocidad (NYCDOT, 2010, p.43).

GOBIERNO DEL REINO UNIDO

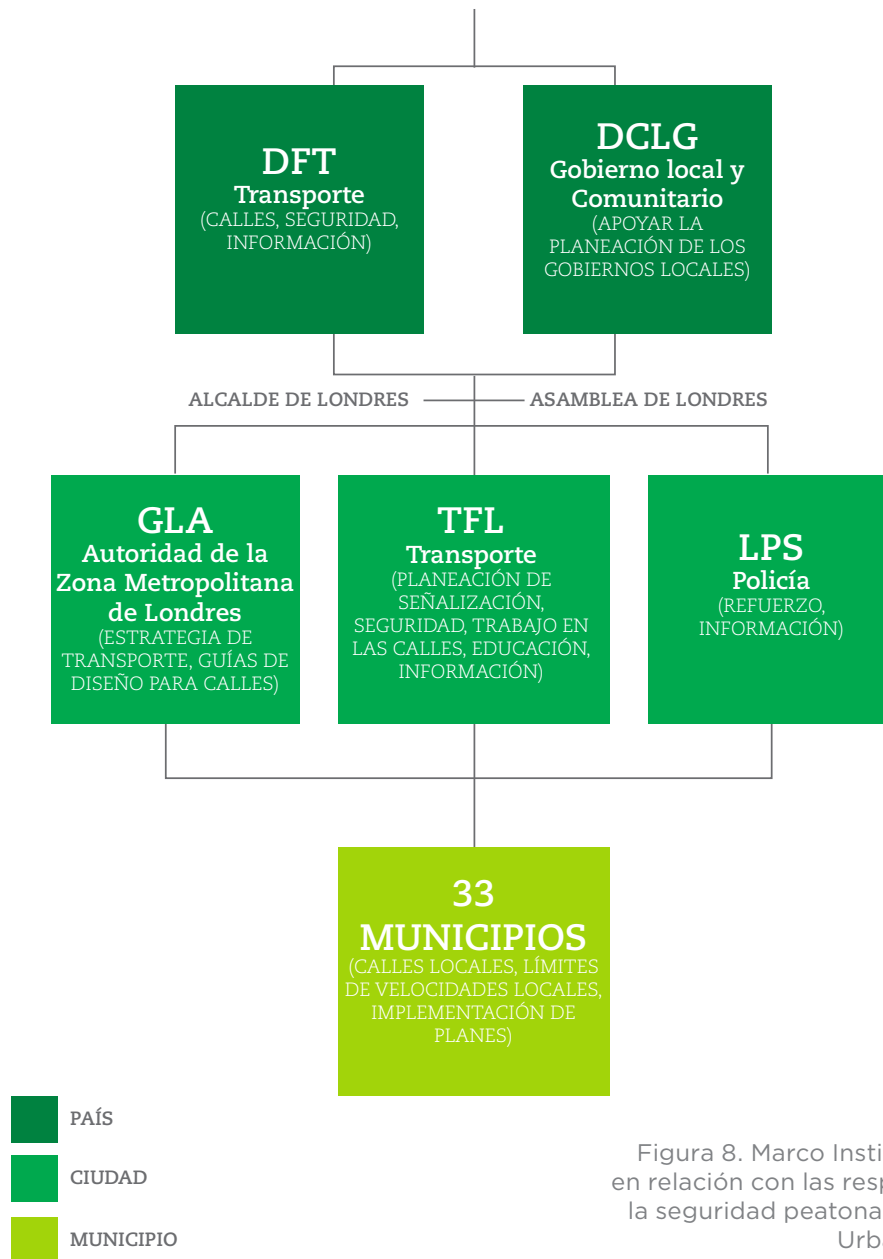


Figura 8. Marco Institucional de Londres en relación con las responsabilidades para la seguridad peatonal. (Datos: TfL 2013 & Urban Age 2008, p.32).

En términos de gobernanza horizontal, Londres es aún más compacto que Nueva York. El reto para Londres es la fragmentación vertical de la estructura local de la ciudad. La ciudad cuenta con 33 distritos locales (boroughs), en comparación con los cinco que tiene Nueva York, y tienen mucha más autonomía. La agencia de transporte de la ciudad, Transporte para Londres (TfL, por sus siglas en inglés) puede orientar los presupuestos de transporte distritales pero también ha desarrollado una forma menos directa, aunque con medios igualmente fuertes en influencia. Los programas desarrollados por TfL proveen una caja de herramientas para una posible adopción por parte de los distritos. Los programas orientados al transporte incluyen campañas de concientización en materia de seguridad y nuevos modelos de mapas. Este modelo ha probado ser popular en los distritos, los cuales no disponen de los mismos recursos que TfL para la innovación y el desarrollo de publicidad, pero tienen la capacidad técnica para adaptar a su contexto local estos conceptos desarrollados previamente (S. Bradbury 2013, comentario personal, 3 de agosto).

GOBIERNO FEDERAL DE BRASIL

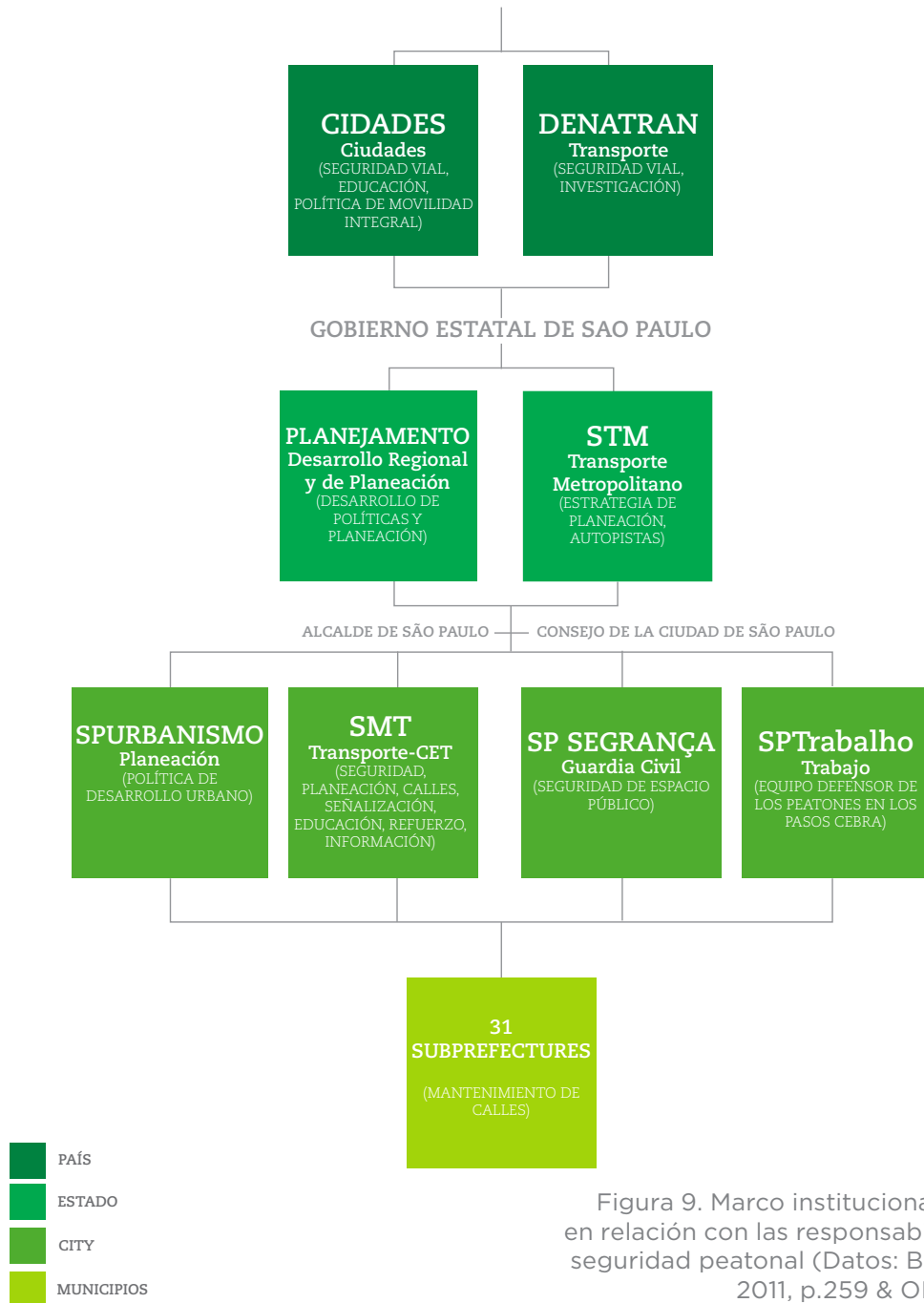


Figura 9. Marco institucional de São Paulo en relación con las responsabilidades para la seguridad peatonal (Datos: Burdett & Sudjic 2011, p.259 & OMS 2013b, p.8).

De los tres, el contexto de la ciudad de São Paulo es el más similar al de la Ciudad de México, y también se enfrenta a desafíos institucionales parecidos. La responsabilidad vertical entre la ciudad y sus 31 distritos locales (subprefeituras) se ha visto fragmentada, y la infraestructura de transporte y la ejecución no han podido seguir el ritmo de las tasas de crecimiento de la población y la rápida motorización (Burdett & Sudjic 2011, p.286, 290). En cuanto a la seguridad peatonal, São Paulo ha intentado superar esta fragmentación a nivel de subprefectura, concentrándose en el centro de la ciudad, una estrategia que se detallará más adelante.

Clara responsabilidad del departamento de transporte para la seguridad del peatón

En las tres ciudades, la responsabilidad sobre la seguridad vial recae evidentemente en el departamento de transporte. Esto es valioso, en primer lugar, porque el tener un líder claramente responsable sólo puede ayudar a superar los retos de la fragmentación horizontal. En segundo lugar, si la entidad líder se enfoca en la planeación del transporte, ofrece una oportunidad para integrar una planeación de seguridad vial directamente dentro de la planeación estratégica, reduciendo así la duplicación del esfuerzo. También evita la limitación de un plan de seguridad para las acciones de aplicación centradas en factores de alto riesgo, que son sólo un elemento de un enfoque dentro de los sistemas de seguridad.

Por ejemplo, en Londres el TfL ha creado un departamento interno de seguridad para el transporte el cual establece los estándares y revisa las acciones para cada sección dentro de la agencia, integrando holísticamente la planeación de seguridad del transporte y la auditoría (S. Bradbury, 2013, comentario personal, 3 de agosto). En Nueva York, el NYCDOT lidera un grupo de trabajo “inter e intra-agencia” para la seguridad vial que se reúne mensualmente con la finalidad de coordinar la política, las campañas y el financiamiento (NYCDOT, 2010, p.44). En São Paulo, la responsabilidad clara para la seguridad peatonal conferida en el departamento de transporte, le otorga la facultad para que pueda convocar a varios otros departamentos con la finalidad de contribuir a su proyecto piloto (OMS, 2013a, p.8).

Fuerte liderazgo político

Integrar metas ambiciosas y cuantificables para la mejora de la seguridad con una visión amplia para la ciudad y su marca, ofrece una base sólida para la contratación de las autoridades que tomarán decisiones a nivel de la ciudad y el público, así como para el establecimiento de una base sólida para una estrategia exitosa.

Tanto en Londres como en Nueva York, el liderazgo y la voluntad política de reducir los accidentes de tránsito provienen directamente del alcalde, y es intrínseco a su propia visión de la ciudad. En Nueva York, el alcalde Bloomberg hace un gran énfasis en la seguridad vial, especialmente de los peatones, como parte crucial para mantener el estatus de “...la mejor ciudad del mundo” (NYCDOT 2008, p.7). En Londres, el alcalde Boris Johnston ligó las mejoras en las zonas peatonales con la seguridad vial haciendo de Londres “...la mejor ciudad capital vivible en todo el mundo” (TfL 2013, p.5). En asociación con esta voluntad política se establecieron grandes metas: una reducción del 50%⁴ de las fatalidades en Nueva York y 40%⁵ de las fatalidades y heridos de gravedad en Londres (NYCDOT 2010, p.9; TfL 2013, p.28).



4. Meta: Reducción del 50% de las fatalidades de los niveles de 2007 para 2030

5. Meta: Reducción del 40% en fatalidades y heridos de gravedad del nivel promedio de 2005 - 9 para 2020

Modelo del proyecto piloto

Aplicar un proyecto piloto es una manera rápida y accesible para resolver un problema, tal como lo es la seguridad de los peatones, sin tener que verse abrumado por la escala del problema o de la ciudad. Los proyectos piloto también ofrecen una oportunidad de bajo riesgo para probar estrategias innovadoras o intervenciones.

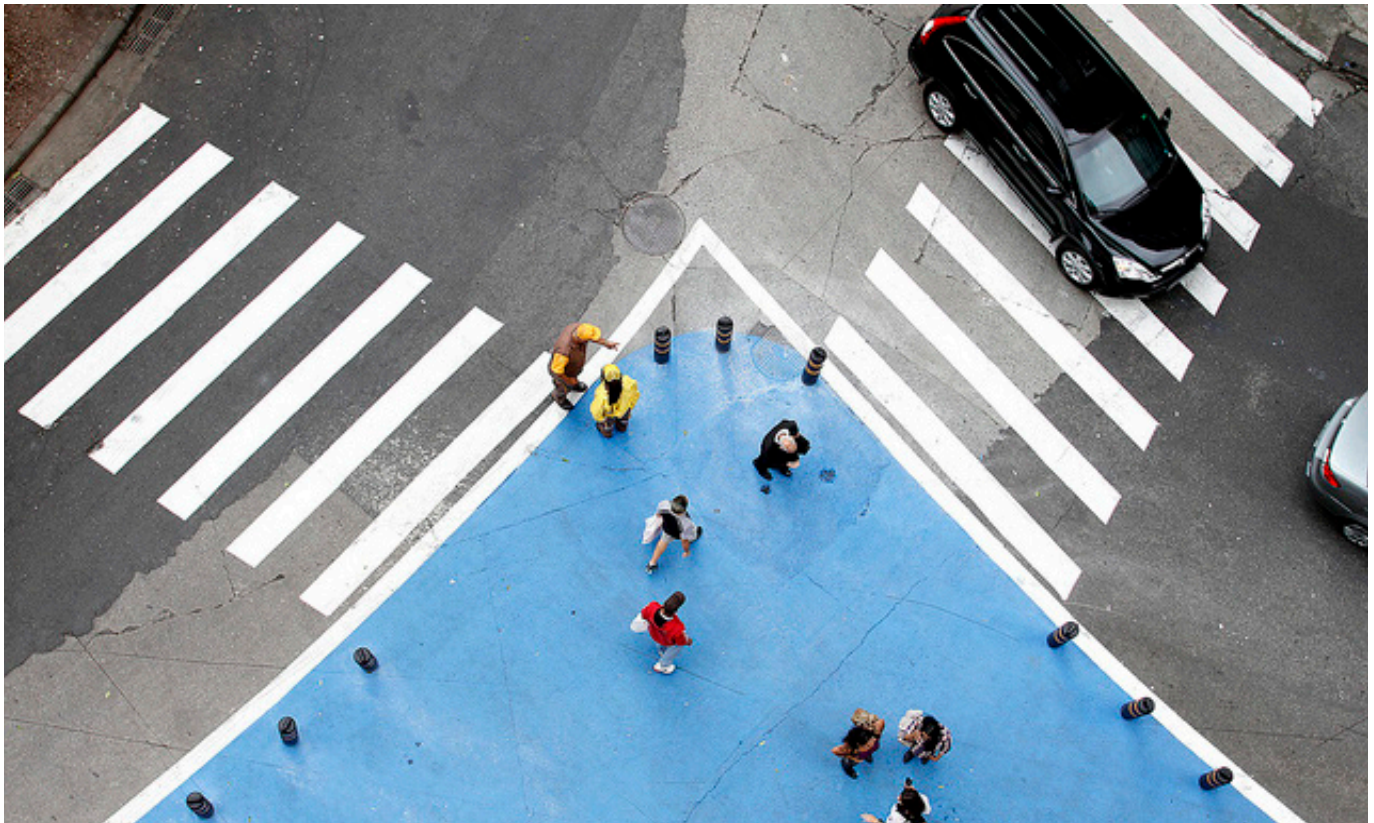
En São Paulo, la Secretaría Municipal de Transporte (SMT) establece la meta ambiciosa de reducir las muertes de peatones al 50% entre 2010 y 2013 (OMS 2013a, p.8). Abordaron este problema, aparentemente abrumador,

centrando sus recursos en una zona delimitada del centro de la ciudad, llamada la “Zona de máxima protección de peatones (ZMPP)”.

En esta zona se aplicó un enfoque integrado, incluyendo mejoras en las banquetas y cruces peatonales; mejoras en el reforzamiento de las leyes de tránsito; la introducción de señalamientos educativos y presentación de artes escénicas en las calles inspiradas en los programas de educación cívica de Bogotá (Mockus, 2012). Este enfoque redujo satisfactoriamente la muerte de peatones en un 40% dentro de la zona, entre 2010 y 2011 (CET, 2012).



El proyecto integrado ZMPP de São Paulo incluye mejoras a la infraestructura peatonal y a la regulación del tráfico con una variedad de campañas de educación civil como “El hombre que cruza” (D. Guimarães/A2Fotografia 2011).



Ejemplo de una intervención urbana de bajo costo parte del proyecto ZMPP de São Paulo. Esta intersección fue rediseñada usando sólo bolardos y pintura (D. Guimarães/A2Fotografía 2011)

Monitoreo y evaluación

Los datos proporcionados dan una base sólida para la planeación y son cruciales para evaluar el nivel de éxito de la estrategia. Nueva York y Londres recogen información más detallada sobre los hechos de tránsito y de peatones en todo el mundo. La recolección de información y los modos de monitoreo forman una parte integral de su programa de seguridad ya que ayudan a planear y resaltar las áreas claves de riesgo y las demográficas, y permiten realizar una evaluación rigurosa (S. Bradbury & F. Martin, 2013, comentario personal, 3 de agosto; NYCDOT, 2010). Hoy en día, São Paulo respalda la obtención de cifras de mortalidad de peatones y las lesiones por medio de encuestas para evaluar los cambios en la percepción y el comportamiento dentro de la ZMPP (CET, 2013).

Implicaciones para la Ciudad de México

Sería sencillo sentirse abrumado por la escala de retos urbanos que presenta la Ciudad de México, incluyendo la seguridad peatonal y las variaciones con respecto a las ciudades mencionadas anteriormente, considerándolas diferentes para poder ser utilizadas como puntos de referencia. Sin embargo, como se demostrará en la siguiente sección, aunque la Ciudad de México enfrenta numerosos desafíos en la implementación de una estrategia de seguridad para el peatón, también ofrece muchas oportunidades, y éstas encajan bien con los temas resaltados en Nueva York, Londres y São Paulo.



5. Análisis

Desafíos y oportunidades presentadas por el marco institucional

5. Análisis

Desafíos y oportunidades presentadas por el marco institucional

Esta sección se basa en el mapeo del marco institucional de la Ciudad de México y de sus responsabilidades en la seguridad del peatón (Figura 10). La estructura de gobierno relacionada con los peatones se fundamenta en la información obtenida en la literatura consultada, casos de estudio y entrevistas. A partir de este proceso, surgió una barrera institucional interrelacionada al desarrollo de la estrategia integral de seguridad enfocada al peatón para la Ciudad de México, así como oportunidades para efectuarlo fueron identificados. Esta sección presenta y discute lo más relevante del tema.

Desafíos

Fragmentación vertical

La responsabilidad de la seguridad de los peatones se fragmenta verticalmente entre los niveles de gobierno, tanto por encima como por debajo del DF. Mirando hacia abajo desde la administración central del gobierno del DF, la fragmentación es estructural. Cada una de las 16 delegaciones de la urbe gestiona sus propios calles locales, límites de velocidad y banquetas, sin tener que informar a SEMOVI. Las delegaciones son relativamente débiles y tienen una limitada capacidad de recursos financieros y humanos. Sus acciones tienden a ser reactivas a las demandas de los residentes y llevan a cabo acciones limitadas en cuestiones de movilidad en temas generales, dejando de lado los temas específicos relacionados con la seguridad peatonal (R. Remes, comentario personal, 29 de julio de 2013). Lo más grave es que no hay claridad sobre la responsabilidad de algunas calles. SEMOVI es responsable de las calles y avenidas principales y las delegaciones

son responsables del resto. Sin embargo, no existe una delineación exacta en mapas oficiales sobre los caminos que corresponden a cada uno. Esto provoca confusión sobre la responsabilidad de las calles ubicadas en las fronteras de las delegaciones entre SEMOVI y entre las mismas delegaciones. Como resultado, algunas calles no han sido reclamadas por ninguna entidad (J. Veloz 2013, comentario personal, 18 de julio).

Desde el gobierno del DF hacia el gobierno federal, la fragmentación es partidista. Todos los jefes de gobierno de la Ciudad de México han pertenecido “a la izquierda”, al Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Presidente desde diciembre 2012 pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI), perteneciente “al centro”. Pero los 12 años anteriores el Presidente había pertenecido “a la derecha”, al Partido Acción Nacional (PAN). Este vacío ideológico constriñe la habilidad de la CONAPRA (la Comisión Nacional para la Prevención de Accidentes, una agencia nacional que forma parte de la Secretaría de Salud), la entidad federal responsable de la seguridad vial, para colaborar con el Gobierno del Distrito Federal (GDF). Como resultado, antes de 2013 la CONAPRA tenía un mínimo compromiso con la situación de seguridad peatonal de la Ciudad de México. Mientras tanto, la publicación por parte de la CONAPRA, del “Diagnóstico Espacial de los Accidentes de Tránsito en el Distrito Federal” (Chias Becerril & Cervantes Trejo 2009), ha languidecido. Este documento proporciona un análisis geográfico de los hechos de tránsito en la Ciudad de México y hace recomendaciones para la reducción de riesgos. Con los partidos políticos ahora mejor alineados, ha llegado una oportunidad para dar seguimiento a las recomendaciones del documento, pero gran parte del contexto de movilidad de la ciudad ha cambiado desde los datos iniciales que fueron obtenidos entre 1997 y 2005.

GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO

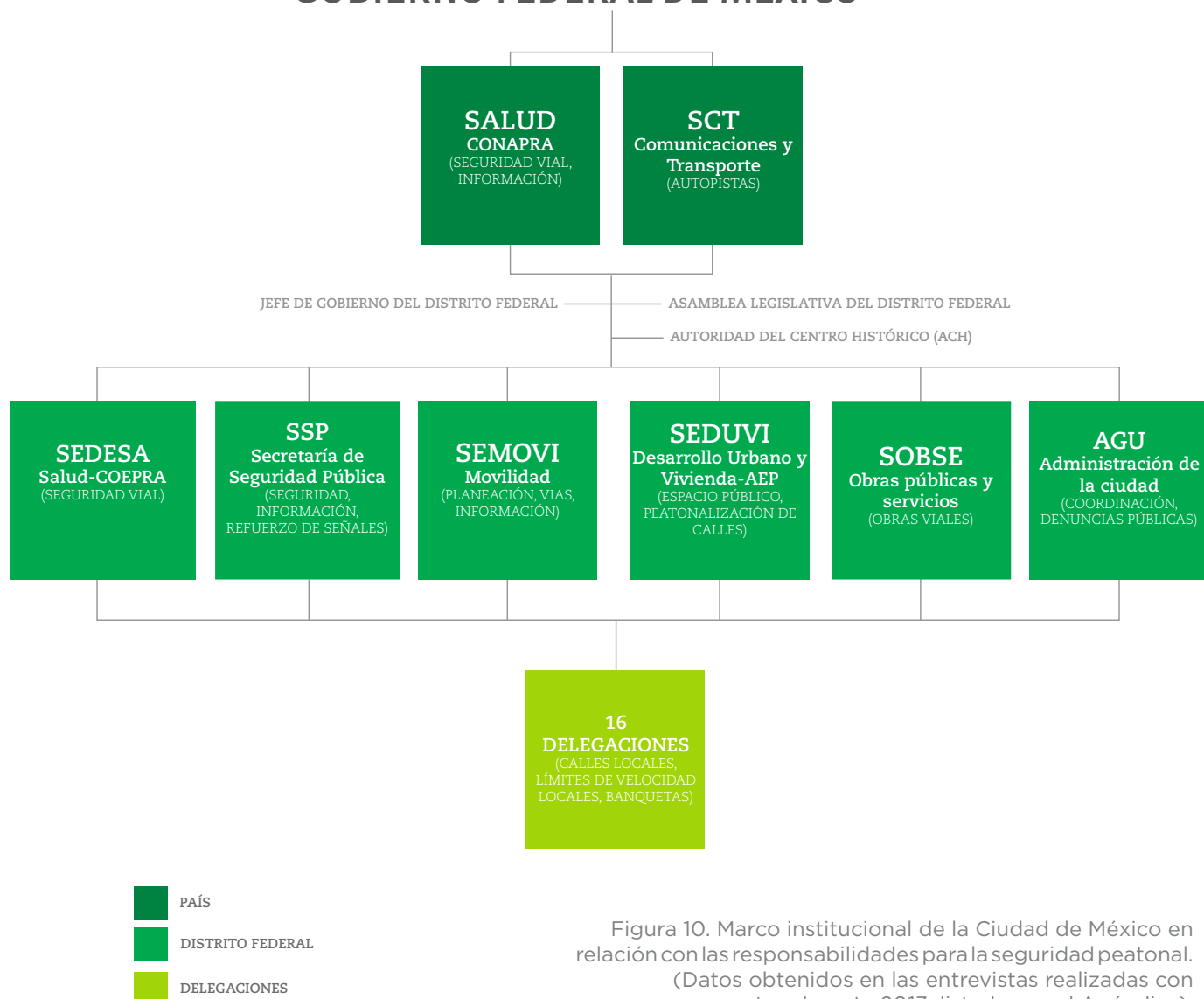


Figura 10. Marco institucional de la Ciudad de México en relación con las responsabilidades para la seguridad peatonal. (Datos obtenidos en las entrevistas realizadas con expertos durante 2013, listadas en el Apéndice).

Fragmentación horizontal

La fragmentación horizontal de las responsabilidades de seguridad enfocadas a los peatones ocurren en el DF porque seis entidades diferentes comparten responsabilidades importantes. En la mayoría de las grandes ciudades, el departamento de transporte tiene la responsabilidad de la seguridad del tráfico y, por lo tanto, también las estrategias de seguridad de los peatones y la planificación (P. Rode 2013, comentario personal, 6 de junio). Sin embargo, en una extraña situación, la responsabilidad de la seguridad de los peatones recae en la SSP (Secretaría de Seguridad Pública), esencialmente en la policía. La COEPRA (Comisión Estatal para la Prevención de Accidentes), la versión gubernamental de la CONAPRA, también tiene responsabilidad en la prevención de accidentes.

Aunque SEMOVI es oficialmente responsable de la planeación y control de las calles, en la práctica comparte con otras secretarías esta responsabilidad, como se muestra en la Figura 10. SEMOVI trabaja estrechamente con la AEP (Autoridad del Espacio Público), la cual está alojada dentro de la SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) la cual se ocupa de la accesibilidad de los nuevos parques y desarrollo de espacios públicos. La SOBSE (la Secretaría de Obras Públicas y Servicios) implementa proyectos de calles y se ocupa de su mantenimiento.

Como es de esperarse, el Departamento de Policía es responsable del reforzamiento de las leyes de tránsito. Sin embargo, en lo que podría ser el único arreglo de este tipo a nivel de ciudad en todo el mundo, la policía también controla por completo los semáforos, al administrar la sala de control y manejar las intersecciones con policías en el área (R. Remes 2013, comentario personal, 29 de julio). También debería resaltarse que en 2012, el jefe de gobierno entrante creó la nueva oficina de la Agencia de Gestión Urbana (AGU), la cual fue comisionada para operar como una autoridad coordinadora entre los proyectos de urbanismo intersecretariales, y como punto de atención para las preocupaciones de los ciudadanos. Esto podría incluir actividades relacionadas con la seguridad de los peatones pero los expertos coinciden en que existe aún una gran incertidumbre sobre este rol. Además de esto, representa una oportunidad perdida para llevar a cabo una verdadera coordinación entre las secretarías, y simplemente incrementa la confusión sobre las responsabilidades.

Esta fragmentación presenta dos preocupaciones significativas. Primero, la dispersión de la responsabilidad sobre los hechos de tránsito entre la policía, la COEPRA y SEMOVI, no deja claro a los líderes y reduce la rendición de cuentas así como la voluntad de abordar el problema. En esta situación no existe un abogado para los

peatones. Más aún, está causando la duplicación del trabajo y esfuerzo, y la competencia entre departamentos por recursos financieros limitados y reconocimiento político.

Segundo, la distribución del control y responsabilidad entre los departamentos se agrava por un conflicto en los paradigmas de movilidad, los cuales presentan un desafío para la integración de las estrategias a través de las secretarías. La COEPRA, siguiendo a CONAPRA, se enfoca en el paradigma tradicional de seguridad, el cual hace énfasis en el comportamiento de los conductores y los factores de riesgo relacionados con el uso del alcohol, el uso del cinturón de seguridad y el exceso de velocidad. Estos problemas son importantes, pero sin la integración dentro de una planeación para la movilidad, el uso de suelo y el diseño, tan sólo pueden limitarse a resolver ciertos factores de riesgo para los peatones. La SSP todavía entrena a los oficiales de policía dentro de un paradigma de movilidad tradicional que prioriza el flujo de tráfico por encima de otros elementos de accesibilidad (B. Baranda, 2013, comentario personal, 22 de agosto). Además, rara vez se hacen cumplir las infracciones contra los peatones o los espacios peatonales, los conductores con frecuencia rompen las normas de las señales de tránsito e invaden los espacios peatonales para estacionarse. La SEMOVI se encuentra actualmente en un proceso de transición: el desarrollo de un nuevo programa de acción para los próximos seis años, con base en la movilidad sostenible y la mejora de la seguridad mediante el diseño.

La AEP ha tenido estos mismos valores en su esencia desde su creación hace cuatro años. Por último, la SOBSE está obligada por ley a poner en marcha proyectos exactamente como se presentaron. Así, la calidad de los proyectos en términos de seguridad de los peatones está determinada por la calidad de los planes entregados por una secretaría determinada y el paradigma de la movilidad en el que esté trabajando.

Estas características ilustran que algunas secretarías de la ciudad fueron creadas específicamente, o están evolucionando rápidamente, en respuesta a las nuevas investigaciones y tendencias internacionales, mientras que otras permanecen enganchadas a patrones históricos. Los proyectos contradictorios de transporte implementados en la ciudad en los últimos años se pueden vincular con un acercamiento divergente y frecuentemente contradictorio entre estas organizaciones. Esto representa un importante obstáculo para el desarrollo de una estrategia de seguridad para peatones a largo plazo.



Figura 11. El material promocional de la “Campaña Soy un peatón responsable” de la SSP confiere plena responsabilidad a los peatones para adaptar o modificar su comportamiento para evitar los carriles de flujo rápido, a pesar de la limitada infraestructura para los peatones. (SSP 2012).

Información limitada

La investigación ha resaltado la insuficiente información sobre los hechos de tránsito en México, debido a un llenado incorrecto de los certificados de defunción o la falta de la documentación de la información relacionada con los hechos viales. Los datos de los incidentes que involucran a los peatones sólo se registran cuando la persona muere en el sitio del incidente, pero no si fallecen en el hospital. Por otra parte, cuando fallecen en el hospital, la muerte se registra en el Estado en el que solían vivir, que no necesariamente es el lugar en el que ocurrió el hecho vial. “Esta práctica lleva a una información geográfica poco exacta...” y a un número importante de fallecimientos provocados por hechos viales sin reportar (Híjar, Vázquez-Vela, et al. 2003, p.2). Por ejemplo, se estima que

en 2006, en México, aproximadamente el 50% de las muertes ocurridas en las calles fueron de peatones, mientras que el reporte regional de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el mismo año sólo ubicó un 21% (OPS 2009). En otro estudio sobre la Ciudad de México, sólo el 43.5% de las muertes de peatones recabaron suficiente información para realizar un análisis geográfico (Híjar, Vázquez-Vela, et al. 2003, p.3). Para obtener una imagen más acertada, es necesario recolectar y estudiar la información de la policía, hospitales, aseguradoras y encuestas llevadas a cabo por el INEGI (el Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Información) (M. Híjar 2013, comentario personal, 14 de agosto; A. Ávila 2013, comentario personal, 1 de agosto).



El sesgo resultante de los datos tiene implicaciones para la identificación y abordaje de los factores que contribuyen al alto número de muertes de peatones en hechos de tránsito ocurridos en de la ciudad, para las políticas que involucran la toma de decisiones y priorización de grupos específicos para enfocar las medidas de mejora de la seguridad (Híjar et al. 2012, p.10). En términos institucionales, esto se ha convertido en una barrera para la evaluación de las necesidades y elaboración de estrategias para la seguridad de los peatones, ya que cada una de las diferentes instituciones está utilizando sus propios conjuntos de datos para sacar conclusiones diferentes. Mientras no se encuentre un medio para que compartan, o que por lo menos concuerden en los datos, la colaboración será muy difícil y podría agravarse la competencia por los recursos y el reconocimiento político.

Sectorización de la responsabilidad

Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad y acción para la seguridad vial va dirigida actualmente dentro de las secciones de prevención de accidentes de los servicios nacionales y estatales de salud pública.

Bajo el liderazgo de CONAPRA, desde 2007, México se incluyó como uno de los países en los que se llevaría a cabo el programa “Década de la Acción para la Seguridad Vial” de la OMS (2011-2020). También es uno de los países incluidos en la “Ruta de la Seguridad 10” realizada por Bloomberg Philanthropies. En 2011, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) publicaron la “Estrategia Nacional para la Seguridad Vial 2011-20”, con la finalidad de reducir las fatalidades en un 50%⁶ (SCT y SALUD 2011). En esta etapa, los esfuerzos de la CONAPRA para la seguridad vial nacional se enfocaron fuertemente en reducir el alto riesgo que representa el comportamiento de los conductores, mediante el refuerzo y educación en seis ciudades, entre las que se incluye el DF (OMS 2012, p. 16).

Estos esfuerzos han logrado reducir las muertes nacionales por hechos de tránsito desde 2009. Sin embargo, como el alcohol sólo está presente en aproximadamente el 20% de los hechos viales en México (A. Ávila 2013, comentario personal, 1 de agosto), y el uso cinturón de seguridad no afecta a las tasas de fallecimiento de peatones, existe sólo un efecto limitado que dicho modelo puede tener en la seguridad de los peatones.

Para promover los éxitos de CONAPRA y valerse de ellos en una estrategia integral de seguridad vial con mayores beneficios para los usuarios vulnerables de las vías de tránsito, es necesario integrar sus actividades existentes con el diseño de las calles y uso de suelo. A nivel nacional no existe un programa de orientación para el desarrollo urbano ni alguna organización con un “mandato o estructura institucional capaz de conducir o mejorar la movilidad urbana” con la que CONAPRA pueda colaborar (Medina 2012, pp.31-2).

6. La estrategia no menciona la línea base o la fecha límite para esta meta.

La SCT ha apoyado a CONAPRA en cuestiones de seguridad vial, pero no ha realizado actividades independientes relacionadas (A. Cervantes 2013, comentario personal, 1 de agosto). Su enfoque principal en relación al transporte está limitado a las autopistas.

A nivel de la ciudad este enfoque constreñido está en riesgo de ser replicado. Desde junio de 2013, la COEPRA ha estado coordinando un grupo de trabajo en torno a la seguridad vial. Este consorcio incluye a la policía, SEMOVI y actores privados tales como las compañías telefónicas y compañías de seguros. La CONAPRA y COEPRA han conducido este grupo hacia el enfoque de diez intersecciones clave identificadas por la CONAPRA como de alto riesgo (A. Ávila 2013, comentario personal, 1 de agosto). No obstante, cada agencia opera con su propio conjunto de datos. La SEMOVI tiene datos distintos y está desarrollando prioridades estratégicas en su plan de trabajo 2013-18, que no

necesariamente se relacionan con los planes de los líderes del grupo de trabajo. Como se indica en la discusión de la fragmentación horizontal, esta situación conduce a la duplicación del trabajo y la competencia por los escasos recursos, lo que es contraproducente para el desarrollo de una

Oportunidades

Tomando impulso y conciencia

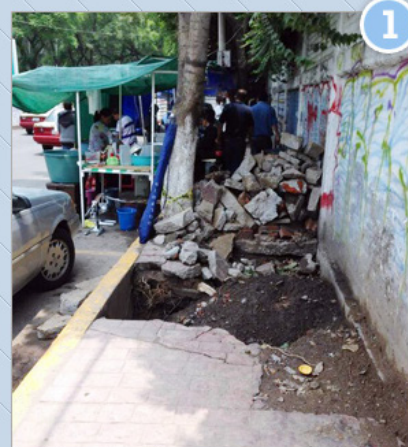
Los expertos han observado que la conciencia de los medios sobre temas relacionados con peatones ha crecido en la Ciudad de México en los últimos años (R. Díaz 2013, comentario personal, 26 de julio). Este aumento de la concientización entre los medios y el público, junto con el apoyo para CONAPRA por parte de la OMS y el incremento de propuestas para la creación de una nueva ley de movilidad, indica que las necesidades de seguridad vial y peatonal en todos los sectores de la sociedad están retomando fuerza y la gente se da cuenta del impacto que tendrán en sus vidas.

#LaPeorBanqueta del DF

GRUPO REFORMA



Tlalpan, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón albergan las tres aceras más votadas en la búsqueda de #LaPeorBanqueta del DF. REFORMA dará seguimiento a la actuación de las autoridades delegacionales y capitalinas responsables de esta infraestructura, quienes ya prometieron que atenderán estos casos.



1

761 SAN FERNANDO
VOTOS Enviada por: Paco Acosta Minquini

Tlalpan: la Dirección de Obras, a cargo de Adoratriz López Pérez, ofreció reparar esta banqueta en 10 días



2

743 PARRAS
VOTOS De @oscaruks, enviada por: Diego González

Cuauhtémoc: Juan José Pandal, director de Servicios, dijo que retirarán la rampa y nivelarán la acera a mediados de agosto



3

361 TECOYOTITLA
VOTOS Enviada por: Ana Midori Franco

Álvaro Obregón: el Delegado, Leonel Luna, prometió arreglar la acera a más tardar el lunes 15 de julio

Figura 12. Una competencia reciente promovida por el periódico mexicano más importante "Reforma", pidió a los lectores que nominaran y votaran por "La peor banqueta del DF". Los resultados fueron publicados en primera plana (Periódico Reforma 2013).



Actualmente el Senado está en proceso de autorizar el financiamiento y establecimiento de una comisión multisectorial dedicada a la seguridad vial, como primer paso hacia la eventual creación de una agencia dedicada a la seguridad de tránsito (A. Cervantes 2013, comentario personal, 1 de agosto). Además, el sector privado está cada vez más involucrado en la seguridad vial en México. En el plano nacional, además de la participación de Bloomberg Philanthropies, FedEx ha ofrecido 6,5 millones de pesos⁷ en transporte sustentable en México para proyectos que incluyan como componente a la seguridad. En 2011, se puso en marcha un programa de seguridad vial para la Ciudad de México (Smith 2012, p.6, 7). Además, Carlos Slim, el hombre más rico del mundo, donó equipo, infraestructura y recursos mediáticos por medio de su consorcio de empresas. En la Ciudad de México, la compañía de seguros GNP ha patrocinado rampas en las esquinas de las banquetas en algunas delegaciones.

7. US\$500,000 a un tipo de cambio de 13.05490 pesos por dólar. Tipo de cambio al 31 de marzo de 2014. Fuente: Banco de México.

Desde 2010, el colectivo “Camina, Haz Ciudad” ha llevado a cabo acciones cívicas para promover la seguridad de los peatones en la ciudad. El grupo realiza proyectos de pintura colectiva y campañas para sensibilizar al público y a los responsables de la toma de decisiones. En varias ocasiones sus acciones a nivel local han sido recibidas positivamente por las delegaciones, lo que ha dado lugar a la adopción formal de sus intervenciones temporales (J. Veloz 2013, comentario personal, 18 de julio).

El creciente interés y la demostrada voluntad de los diferentes sectores para trabajar juntos en nuevas propuestas en materia de seguridad, se presentan como una de las más grandes oportunidades de desarrollar estrategias de seguridad para el peatón que unifiquen todos los sectores hacia una meta en común.



Figuras 13 y 14. Miembros del colectivo “Camina, Haz Ciudad” pintan un paso peatonal en un puente dedicado sólo a los automóviles. El paso peatonal fue posteriormente adoptado y formalizado por la delegación local (Camina, Haz Ciudad 2011).

Precedentes para una colaboración intersecretarial exitosa

El centro de la Ciudad de México se ha hecho famoso en los últimos años por su rápida y exitosa revitalización. Una gran parte de este éxito se debe al enfoque intersecretarial que han tenido los proyectos desarrollados en la zona, encabezados por la Autoridad del Centro Histórico (ACH), así como la versatilidad y el enfoque orientado a la accesibilidad de la AEP, fundada en 2009 como parte de la visión de transformar los espacios públicos en la ciudad.

La ACH es una organización designada para coordinar los esfuerzos de revitalización en el centro de la Ciudad de México. Tiene autoridad para llamar a diferentes secretarías a trabajar juntas en ciertos proyectos. Esta capacidad de crear equipos intersecretariales ha sido reconocida por hacer posible la planificación exitosa e implementación de proyectos de revitalización incluyendo los espacios públicos y la línea de Metrobús (BRT).

Es importante destacar que el jefe de gobierno Marcelo Ebrard (2006-2012), fue partidario de muchos de estos proyectos y de la creación de la AEP. Esto facilitó la participación de todas las secretarías pertinentes, así como la creación de incentivos y rendición de cuentas significativas.

Si bien la AEP no carga oficialmente con la responsabilidad de la seguridad del peatón, sí ha creado una red de calles peatonales muy exitosas en el Centro Histórico de la ciudad, en donde concentra sus esfuerzos. Se está aplicando un modelo de corredor de intervención que incorpora el acceso peatonal y la mejora de los espacios públicos - como parques - a lo largo de rutas específicas. Todos los diseños tienen en cuenta la accesibilidad, tanto dentro de los parques como en las calles de los alrededores y las estaciones de transporte público (E. Aguilar 2013, comentario personal, 14 de agosto).



Además de contar con el apoyo directo del jefe de gobierno y de la ACH, el hecho de que la AEP sea una nueva organización creada para este propósito específico, dentro de un paradigma de la movilidad sustentable, no puede ser ignorado como una de las razones de éxito en la implementación del proyecto.

Este dato ilustra una gran oportunidad en dos sentidos. Primero, prueba la capacidad de las diferentes secretarías al integrar sus programas de trabajo cuando son motivadas a hacerlo gracias al liderazgo de una autoridad general y fuerte (jefatura de gobierno). En segundo lugar, los proyectos por sí mismos demuestran el valor de reconocer el gran volumen de peatones que transitan por la ciudad y sus necesidades espaciales. Muestran que las intervenciones orientadas a los peatones en la ciudad valen la pena, y que pueden tener un amplio rango de resultados positivos, incluyendo la seguridad peatonal, así como una mayor actividad económica y un incremento en el valor del suelo (E. Aguilar, 2013, comentario personal, 14 de agosto).

Cambio en la dirección de SEMOVI*

Como se mencionó, SEMOVI no tiene responsabilidad oficial de la seguridad de los peatones. El objetivo de la secretaría es la gestión de los concesionarios de transporte público, taxis y organismos públicos descentralizados, como el Metro y Metrobús. También coordina la concesión de licencias y otras responsabilidades administrativas relacionadas con el transporte (D. Quintanar 2013, comentario personal, 24 de abril). Dispone de un pequeño departamento de planificación que está limitado por su personal y presupuesto. Los expertos entrevistados coincidieron en que se les concedió poco tiempo para innovar. La estructura de la secretaría refleja muy bien su creación durante una era centrada en la externalización de servicios de transporte público, y el aumento de la oferta carretera (CDHDF et al. 2012, p.65).

Al asumir el cargo en 2012, el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera anunció la transición prevista de SETRAVI a SEMOVI (Secretaría de Movilidad). Esto refleja una conciencia de la necesidad de resolver los problemas del sistema de viaje y de la infraestructura en la ciudad como un sistema de movilidad integrado, en lugar del enfoque tradicional antes mencionado (D. Quintanar 2013, comentario personal, 24 de abril). Esta transición aún no ha sucedido y los detalles de la nueva estructura prevista no se han hecho públicos. Sin embargo, representa una gran oportunidad para revisar las responsabilidades y capacidades de SEMOVI y resolver algunas de las responsabilidades fragmentadas identificadas en este estudio.*

* Este documento se escribió justo antes del cambio de nombre de la Secretaría. El cambio oficial se llevó a cabo en junio de 2014.



Mientras tanto, el plan de trabajo de la SEMOVI para el periodo 2013-2018 ya representa un cambio hacia un enfoque de la movilidad sustentable. En un giro notable respecto al plan de trabajo de la administración anterior, que se centraba en la infraestructura orientada al automóvil, el nuevo plan tiene cuatro ejes estratégicos fundamentados en la movilidad sustentable. Representan una mejor integración entre los modos de transporte, el programa “calles para todos” da prioridad a los peatones, mejora las opciones de transporte y construye una cultura de la movilidad más segura y más fuerte. Este plan de trabajo también incorpora una nueva visión de la SEMOVI, poniendo a la seguridad como prioridad, basándose en la premisa de que todas las calles deben ser diseñadas tomándola en cuenta (N. Gutiérrez 2013, comentario personal, 15 de agosto).

El impacto más fuerte de este cambio es que se permitirá a la SEMOVI incluir la seguridad peatonal como un componente básico en todas sus actividades. Adicionalmente, es una oportunidad para la COEPRA de expandir su campo de acción e integrar a la seguridad vial en un nivel de estratégico, superando limitaciones sobre la seguridad vial para incluir a la comunidad relacionada con la movilidad.

El poder del jefe de gobierno del DF

Como se explicó anteriormente, la historia reciente de innovación urbana ha sido directamente atribuida a las prioridades del jefe de gobierno anterior. Los precedentes establecidos por la revitalización del centro histórico muestran que existe una oportunidad para el jefe de gobierno actual de ejercer una fuerte influencia para crear estrategias de seguridad para los peatones, al adoptarla como un tema clave, y liderándola.

Más aún, debido al estatus especial de la Ciudad de México, las delegaciones no tienen la misma autonomía que las municipalidades de otros estados. Fundamentalmente, todos sus fondos son asignados por el GDF, con excepción de los ingresos de estacionamiento de algunas delegaciones. El jefe de gobierno aprueba los presupuestos anuales de operación y puede ejercer una fuerte influencia, pidiendo a las delegaciones incorporar asignaciones presupuestarias mínimas para algunos sectores clave (A. Leal 2013, comentario personal, 22 de julio). Esto presenta una oportunidad para que el jefe de gobierno obligue a incrementar en el entrenamiento e inversión de la movilidad a nivel delegacional.

ecoParq: Fondos locales para las delegaciones

Como se mencionó, la única fuente independiente de ingresos para las delegaciones es el 30% de lo generado por los parquímetros ecoParq, los cuales se instalaron como programa piloto en diez colonias en 2012 (Sañudo et al. 2013, p.19). Los residentes pueden votar para decidir cómo debe invertirse el dinero obtenido dentro de su colonia, eligiendo entre diversos tipos de infraestructura para peatones, identificadas por la AEP y la delegación. El modelo ecoParq presenta una oportunidad para la integración con un enfoque estratégico más amplio para la movilidad y la seguridad en la ciudad, mediante la generación de ingresos dedicados a un diseño más seguro para los peatones. (E. Aguilar 2013, comentario personal, 14 de agosto). Es también un sistema por el cual las delegaciones y los ciudadanos pueden simpatizar más con la noción de mejora de la seguridad del peatón mediante el diseño, al seleccionar proyectos para inversión y subsecuentemente experimentar sus impactos.





6. Recomendaciones

6. Recomendaciones

En la sección anterior se demostró que, si bien la Ciudad de México enfrenta grandes retos, también tiene muchas oportunidades para desarrollar e implementar una estrategia integrada para la seguridad de los peatones. Éstas incluyen una creciente atención internacional y nacional hacia la seguridad vial, el nombre y el cambio estructural previsto para SEMOVI, el creciente impulso de la inversión pública y privada en el ámbito federal y de la ciudad-estado, el poder relativo del jefe de gobierno y de gobierno de la ciudad para imponer acciones a las secretarías y delegaciones, la nueva cultura de la innovación del transporte y un enfoque integral para resolver los retos que presenta el centro de la ciudad. La siguiente sección ofrece recomendaciones sobre las maneras en las que el DF podría sacar provecho de este impulso.

Basado en las oportunidades otorgadas por el modelo de gobierno actual en la Ciudad de México, y en ejemplos locales e internacionales como sucedió en Nueva York, São Paulo y Londres, el compromiso del jefe de gobierno constituyó la base para el establecimiento de una estrategia de seguridad integral para el peatón dentro de la entidad. El jefe de gobierno debe establecer y promover públicamente el cumplimiento de las metas de seguridad vial y peatonal, ligándolas directamente con las metas más amplias de GDF y del marketing de la ciudad. Un mensaje fuerte por parte del jefe de gobierno daría mayor atención a las necesidades de seguridad de los peatones, generando compromiso en todos los sectores, y permitiendo el mejor desarrollo de una estrategia integral a través de todas las secretarías pertinentes.

Los esfuerzos realizados por el jefe de gobierno y la Secretaría de Transporte para reconstituir la SETRAVI en la SEMOVI deberían ser aprovechados en la reestructuración del proceso para conferir mayores recursos a la SEMOVI para planeación, además de mayor autonomía e influencia sobre la movilidad de la ciudad, atrayendo las responsabilidades actualmente fragmentadas, específicamente sobre la seguridad vial y el control sobre los semáforos. Con este mandato y con más recursos, la SEMOVI puede reunir y liderar numerosas secretarías, convirtiendo la desventaja de la dispersión horizontal de las responsabilidades en una ventaja. Estos cambios en la estructura y responsabilidades pueden fortalecer la completa integración de las estrategias de seguridad peatonal y de movilidad.

Esta combinación de una visión política fuerte, metas específicas sobre seguridad y una clara investidura de las responsabilidades podría llevar al marco institucional del DF a un punto en el que podría ser viable aplicar proyectos basados en los ejemplos exitosos de otros lugares. El jefe de gobierno podría impulsar un programa piloto integral de seguridad en el centro, basado en el ejemplo de São Paulo y el precedente local establecido con la revitalización del Centro Histórico de la Ciudad de México. Se podría obtener ventaja de los modelos existentes y concentrar recursos financieros y humanos limitados.

Un programa piloto exitoso podría demostrar el valor de la inversión en tiempo y atención a la seguridad peatonal específicamente. Esto, junto con un fuerte mensaje del jefe de gobierno y la reestructuración para dar poder a la movilidad

y seguridad por medio de la SETRAVI/SEMOVI, podría catalizar un cambio en el paradigma de movilidad en aquellas organizaciones que se han rezagado en la transición, como la policía y COEPRA en particular.

Por otra parte, una estrategia integrada acompañada de un programa piloto concentrado, dirigido y ratificado por el jefe de gobierno, podría concentrar el financiamiento para maximizar los impactos en la seguridad de los peatones. Esto podría incluir fuentes de financiamiento existentes de la federación para el desarrollo urbano, para la movilidad del GDF y de recursos del sector privado. También podría proporcionar una oportunidad para que el Secretario de Hacienda dedicara más fondos directamente a la seguridad peatonal (B. Baranda, comentario personal, 22 de agosto). Esto reduciría la competencia por fondos entre las diferentes secretarías y garantizaría que el financiamiento y los recursos fueran utilizados de acuerdo con las prioridades estratégicas.

Ya ha sido identificada la necesidad de crear una autoridad nacional encargada de la planificación de la movilidad, para establecer una política nacional de desarrollo urbano sustentable (Medina 2012, p.44). Esta autoridad también es necesaria desde el punto de vista de la seguridad vial. Esto proporcionaría la oportunidad para que la agencia nacional para la seguridad vial propuesta (actualmente en estudio en el Senado) integre sus políticas de seguridad vial y peatonal, junto con una política de movilidad nacional. Lo anterior garantizaría que la creación de una agencia de este tipo tuviera un amplio beneficio a largo plazo para todos los usuarios de las vías. De hecho, el modelo ideal sería una organización que integrara las políticas nacionales de movilidad y seguridad vial.

Una de las principales conclusiones de mi investigación es que el sector salud desempeña un importante, aunque dislocado, papel en la seguridad de los peatones, tanto a nivel nacional como estatal. Como se menciona en mis recomendaciones, la responsabilidad de la seguridad del peatón debe ser transferida a los nuevos departamentos de movilidad. Sin embargo, la participación de los departamentos de salud al hacer frente a la seguridad vial sigue siendo muy importante. Gran parte de los datos provienen de los servicios de emergencia y de los servicios de salud, y CONAPRA ya ha establecido alianzas para aumentar estos datos públicos gracias a la información obtenida por las compañías de seguros (A. Cervantes 2013, comentario personal, 1 de agosto). Por tanto, los departamentos de salud deben hacer frente a la recopilación y difusión de datos, encarar las limitaciones que presenta la pobre recolección de datos y los datos mal obtenidos, y construir un nutrido conjunto compartido de datos para uso de todas las agencias. Tener una fuerte cantidad de datos que funcionen para identificar las prioridades, justificar planes y efectuar el monitoreo es muy importante para el establecer y mantener una estrategia de seguridad peatonal integrada, así como el liderazgo del jefe de gobierno para lograr catalizarlo.



7. Conclusiones

Este estudio ha demostrado que es importante establecer una estrategia de seguridad integral para el peatón, junto con una estrategia de seguridad vial que considere los factores de riesgo relacionados con el comportamiento, la educación, el diseño de las vialidades y el uso de suelo. No obstante, las necesidades y las vulnerabilidades particulares de los peatones no deben ser ignoradas. Mejorar la seguridad de los automovilistas no necesariamente implica mejorar la seguridad de los peatones. Por ello es importante una estrategia basada en una buena recolección y análisis de datos, y actualizada con evaluación y monitoreo. Sucesivamente, una estrategia de seguridad vial comprensiva con una consideración especial hacia los peatones debe ser ligada a una planeación de movilidad sustentable, la cual incluye una planeación de uso de suelo orientada a la movilidad sustentable y un desarrollo con numerosas opciones de transporte. Esto es porque los kilómetros recorridos en vehículos se encuentran directamente relacionados con el riesgo que corren tanto automovilistas como peatones.

En el caso de la Ciudad de México, la investigación ha encontrado que los enfoques hacia la seguridad de los peatones están ocurriendo paulatinamente o de forma indirecta. En gran medida, esta falta de estrategia puede ser atribuida a la fragmentación de la legislación en temas de movilidad y seguridad dentro de la ciudad. La fragmentación de esta legislación es típica de los países de ingresos medios. Sin embargo, mi investigación identificó dos puntos clave en los cuales la fragmentación de la Ciudad de México es anómala en el contexto global. Estos son la imposición de responsabilidades en los sectores de salud y seguridad, y el control del flujo del tránsito en las intersecciones a cargo de la policía en lugar de delegarla al sector de transporte. Estos factores podrían obstaculizar más adelante la habilidad de integrar la planeación de seguridad y movilidad. Adicionalmente, los esfuerzos en materia de seguridad peatonal realizados de manera individual por ciertas secretarías, delegaciones y organizaciones civiles podrían no estar integrados con la planeación de la seguridad vial dirigida por las secretarías de salud a nivel estatal y federal. Más grave aún, estos esfuerzos por parte de las secretarías de salud no se han vinculado a la nueva fase de planificación de la movilidad estratégica por parte de la SEMOVI. El resultado final de esta situación es que las secretarías están en competencia entre sí por los datos, los recursos y el liderazgo en las estrategias, en lugar de trabajar juntos con un propósito común.



En una nota positiva, esta investigación se realiza en un momento de gran oportunidad. La Ciudad de México se encuentra en un rápido proceso de cambios en la urbe, que incluyen el mejoramiento de los espacios públicos y sistemas de transporte. Su estatus especial de ciudad-estado significa que el jefe de gobierno tiene importantes poderes para promulgar el cambio. La Secretaría de Salud ha incorporado la voluntad política y asociaciones intersectoriales para hacer frente a la seguridad vial en la ciudad, dentro de su limitado marco de acción. La SEMOVI se encuentra en medio de un cambio institucional hacia un enfoque de movilidad sustentable, con un fuerte deseo de establecer un nuevo plan estratégico basado en el principio de la seguridad por medio del diseño. Los proyectos multi-departamentales llevados a cabo en el centro de la ciudad, y liderados por la Autoridad del Espacio Público Centro y la Agencia del Centro Histórico, han demostrado el potencial de la colaboración para lograr resultados positivos. El rol de la Agencia de Gestión Urbana fue creado con una visión hacia la mejora de proyectos a nivel local mediante una mejor colaboración entre las secretarías, y todavía podría incluso atraer los recursos y tener el poder para llevarlos a cabo. La conciencia de los temas de seguridad peatonal también está creciendo en las delegaciones, los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil.

Ahora es necesario que la Ciudad de México aproveche este impulso, a partir de un fuerte mensaje de liderazgo por parte del gobierno, al establecer líneas claras de responsabilidad, rendición de cuentas y resultados estratégicos. Sería mejor si estos medios de cambio pudieran centrarse en un nuevo departamento de movilidad de la ciudad, y ser fundamentados en estadísticas fiables, robustas y acordadas. La ciudad se encontrará entonces en una posición extremadamente fuerte para comenzar un proceso estratégico y hacer frente a la seguridad de los peatones mediante la integración del diseño de la calle y los procesos de desarrollo urbano, el reforzamiento de las reglas del tráfico, el transporte público y la educación. Un proyecto piloto en el centro de la ciudad podría introducir estos conceptos rápida y accesiblemente. Las calles más seguras resultantes tendrán un impacto directo en la calidad de vida para todos los residentes de la ciudad, y proporcionaría una base sólida para todas las futuras actividades de planificación y la accesibilidad del transporte. Caminar motiva más a caminar, ya que crea un ciclo positivo de la reducción del riesgo y una cultura de la movilidad más justa. Específicamente, la reducción del riesgo para los peatones servirá para abordar una de las muchas desigualdades experimentadas por la mayoría de la población de bajos recursos de la ciudad, el avance de la justicia social y la equidad de la movilidad en la ciudad.



Índice de siglas y acrónimos

Inglés

NYCDOT	Departamento de Transporte de la Ciudad de Nueva York
TfL	Transporte para Londres

Español

ACH	Agencia del Centro Histórico
AEP	Autoridad del Espacio Público
AGU	Agencia de Gestión Urbana
COEPRA	Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes
CONAPRA	Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes
DF	Distrito Federal
GDF	Gobierno de Ciudad de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PIBM	País de ingresos Bajos-Medios
PIM	País de Ingresos Medios
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de Salud
SALUD	Secretaría Federal de Salud
SEDESA	Secretaría de Salud, DF
SEMOVI	Secretaría de Movilidad, DF
SETRAVI	Secretaría de Transporte y Vialidad, DF
SEDUVI	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, DF
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SSP	Secretaría de Seguridad Pública, DF
SOBSE	Secretaría de Obras y Servicios, DF
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Listado de entrevistas*

Ciudad de México

Eduardo Aguilar Valdez, Titular
Autoridad del Espacio Público DF

Alfredo Ávila Juárez, Director Nacional de Limitación de Accidentes
Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA)

Bernardo Baranda, Director Latinoamérica
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)

Jorge Cañez Fernández, Consultor en Políticas Públicas
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)

Arturo Cervantes Trejo, Director General
Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA)

Rodrigo Díaz González (CTS-EMBARQ), Director de Programa de Políticas Públicas
Centro de Transporte Sustentable – CTS EMBARQ México

Natalia Gutiérrez Ávila, Coordinador de Proyecto
Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI)

Martha Híjar, Investigadora
Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)

Alejandra Leal, Consultor en Movilidad
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)

Dhyana Quintanar Soares, Director General de Planeación
Secretaría de Transporte y Vialidad DF (SETRAVI)

Roberto Remes
Consultor independiente de movilidad y urbanismo, DF

Jimena Veloz Rosas, Consultor de Políticas Públicas
Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)

Londres

Simon Bradbury, Delivery Planning Manager: Road Safety Surface Planning
Transport for London (TfL)

Faith Martin, Principle Technical Planner: Walking, Urban Realm and Accessibility
Transport for London (TfL)

* Los cargos de cada persona corresponden a la fecha de entrevista .

Referencias

- Burdett, R. & Kaasa, A., 2011. Governing change. *Architectural Design*, 81(3), pp.42–51.
- Burdett, R. & Sudjic, D., 2011. *Living in the Endless City*, London: Phaidon.
- Burdett, R. & Sudjic, D., 2007. *The Endless City*, London: Phaidon.
- Byrne, B., 2012. Qualitative Interviewing. In C. Seale, ed. *Researching Society and Culture*. London: Sage, pp. 170–181.
- Camina Haz Ciudad, 2011. #Wikibanqueta. <http://hazciudad.blogspot.mx/>. Available at: <http://hazciudad.blogspot.mx/p/fotos.html> [Accessed August 20, 2013].
- CDHDF, CIADH & ITDP, 2012. Informe especial Sobre el Derecho a La Movilidad en el Distrito Federal, Mexico City.
- CEFP, 2009. Perfil Socioeconómico del Distrito Federal, Mexico City.
- CET, 2013. Infográfico - Evolución 2011/2013 da atitude e da percepção de motoristas e pedestres. <http://www.cetsp.com.br>. Available at: <http://www.cetsp.com.br/consultas/zona-de-maxima-protecao-ao-pedestre-zmpp/infografico-evolucao-2011-2013-da-atitude-e-da-percepcao-de-motoristas-e-pedestres.aspx> [Accessed August 10, 2013].
- CET, 2012. Notícias: Mortes por atropelamento caem 42,8% em área abrangida pelo Programa de Proteção ao Pedestre. <http://www.cetsp.com.br>. Available at: <http://www.cetsp.com.br/noticias/2012/02/07/mortes-por-atropelamento-caem-42,8-em-area-abrangida-pelo-programa-de-protecao-ao-pedestre.aspx> [Accessed August 21, 2013].
- Chias Becerril, L. & Cervantes Trejo, A., 2009. Diagnostico Espacial de los Accidentes de Tránsito en el Distrito Federal, CONAPRA, Mexico City.
- CONAPRA, 2011. Perfil Estatal Distrito Federal, Mexico City.
- Duduta, N. et al., 2012. Understanding Road Safety Impact of High-Performance Bus Rapid Transit and Busway Design Features. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2317, pp.8–14.
- Dumbaugh, E. & Rae, R., 2009. Safe Urban Form: Revisiting the Relationship Between Community Design and Traffic Safety. *Journal of the American Planning Association*, 75(3), pp.309–329.
- EROS, 2011. *Traffic Safety Basic Facts 2011: Pedestrians*, Brussels.
- Híjar, M. et al., 2012. Quantifying the underestimated burden of road traffic mortality in Mexico: a comparison of three approaches. *Traffic injury prevention*, 13 Suppl 1(July 2013), pp.5–10.
- Híjar, M., Trostle, J. & Bronfman, M., 2003. Pedestrian injuries in Mexico: a multi-method approach. *Social Science & Medicine*, 57(11), pp.2149–2159.
- Híjar, M., Vazquez-Vela, E. & Arreola-Rissa, C., 2003. Pedestrian Traffic Injuries in Mexico: A country Update. *Injury Control and Safety Promotion*, 10(1), pp.1–7.

- Híjar, M.C. et al., 2001. Analysis of fatal pedestrian injuries in Mexico City, 1994-1997. *Injury: International Journal of the Care of the Injured*, 32(4), pp.279–84.
- Híjar, M., Trostle, J. & Bronfman, M., 2003. Pedestrian injuries in Mexico: a multi-method approach. *Social Science & Medicine*, 57(11), pp.2149–2159.
- INEGI, 2005. Distrito Federal: División delegacional. <http://cuentame.inegi.org.mx/>. Available at: http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/dfdeleg.pdf [Accessed August 26, 2013].
- Ishaque, M.M. & Noland, R.B., 1998. Making roads safe for pedestrians or keeping them out of the way? An historical perspective on pedestrian policies in Britain. *The Journal of Transport History*, 27(1), pp.115–137.
- ITDP, 2012. Sustainable Transport Award Finalist: Mexico City, Mexico. Institute for Transportation and Development Policy: News. Available at: <http://www.itdp.org/news/sustainable-transport-award-finalist-mexico-city-mexico> [Accessed May 20, 2013].
- Jornal Reforma, 2013. La Peor Banqueta del DF. Grupo Reforma. Available at: <http://gruporeforma.reforma.com/imd/aplicacioneslibre/grafico/default.aspx?id=3553&md5=6c387930cba3c7e4f5598d9e279ed3c9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&pxs=1> [Accessed August 10, 2013].
- Litman, T., 2012. Gestión de la movilidad para México: Beneficios para su desarrollo económico, Mexico City: Institute for Transportation and Development Policy.
- Litman, T., 2013. Whose Roads? Evaluating Bicyclists' and Pedestrians' Right to Use Public Roadways, Victoria: Victoria Transport Policy Institute.
- Litman, T. a, 2009. Transportation policy and injury control. *Injury prevention : Journal of the International Society for Child and Adolescent Injury Prevention*, 15(6), pp.362–3.
- Litman, T. & Fitzroy, S., 2013. Safe Travels: Evaluating Mobility Management Traffic Safety Impacts, Victoria: Victoria Transport Policy Institute.
- Malhotra, N., Hutchings, A. & Edwards, P., 2008. Does the decline in road traffic injury in London vary by ethnicity? *Injury prevention*, 14, pp.333–7.
- Medina, S., 2012. Transforming Urban Mobility in Mexico: Towards accessible cities less reliant on cars, Mexico City: Institute for Transportation and Development Policy.
- Medina, S. & Veloz, J., 2012. Planes Integrales de Movilidad: Lineamientos para una movilidad urbana sustentable, Mexico City: Institute for Transportation and Development Policy.
- Mockus, A., 2012. Building “ Citizenship Culture ” in Bogotá. *Journal of International Affairs*, 65(2), pp.143–146.
- Mohan, D., 2008. Traffic safety and city structure: lessons for the future. *Salud pública de México*, 50 Suppl 1(1), pp.S93–100.
- NYCDOT, 2008. Sustainable Streets: Strategic Plan for the New York City Department of Transportation: 2008 and Beyond, New York.
- NYCDOT, 2010. The New York City Pedestrian Safety Study & Action Plan, New York.

- O'Neill, B. & Mohan, D., 2002. Reducing motor vehicle crash deaths and injuries in newly motorising countries. *BMJ (Clinical research ed.)*, 324(7346), pp.1142–5.
- Orozco, M., Garduño, J. & Canez, J., 2012. Gasto Federal para la movilidad urbana Reporte del Fondo Metropolitano 2012, Mexico City: Institute for Transportation and Development Policy.
- PAHO, 2009. Informe Sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas, Washington, D.C.
- Rodríguez-Hernández, J.M., Campuzano-Rincón, J.C. & Híjar, M., 2011. Comparación de datos sobre mortalidad por atropellamientos en la Ciudad de México : ¿se han presentado cambios en una década? *Salud pública de México*, 53, pp.320–328.
- Sañudo, A. et al., 2013. Impacts of the ecoParq Program on Polanco, Mexico City: Institute for Transportation and Development Policy.
- SCT & SALUD, 2011. Diario Oficial de la Federación: Acuerdo por el que se da a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020. Available at: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193284&fecha=06/06/2011 [Accessed August 20, 2013].
- SEDESA, 2007. Densidad de población por delegación. www.salud.df.gob.mx. Available at: <http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/agenda/morta2/111.htm> [Accessed August 26, 2013].
- Sidaner, J., 2013. Galeria. <http://www.aep.df.gob.mx/>. Available at: <http://www.aep.df.gob.mx/index.php/comunicacion-social/galeria> [Accessed August 20, 2013].
- Smith, R., 2012. FedEx UNRSC:16 Presentation, Geneva.
- Stangl, P., 2008. Evaluating the Pedestrian Realm: Instrumental rationality, communicative rationality and phenomenology. *Transportation*, 35(6), pp.759–775.
- TfL, 2013. Safe Streets for London: The road safety action plan for London 2020, London.
- Urban Age, 2008. Integrated City Making: Governance, Planning and Transport, London.
- WHO, 2011a. Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011 - 2020, Geneva.
- WHO, 2013a. Global Status Report on Road Safety 2013: Supporting a decade of action, Geneva.
- WHO, 2013b. Pedestrian Safety: A road safety manual for decision-makers and practitioners, Geneva.
- WHO, 2011b. Road Safety Factsheet: Mexico, Geneva.
- WHO, 2012. Road Safety in Ten Countries, Geneva.
- WHO, 2011c. Road Safety in Ten Countries: Mexico, Geneva.
- WHO, 2013c. Road Traffic Injuries Fact Sheet 358, Geneva.
- World Bank, 2012. Data: Mexico, Geneva.



Av. México #69, Col. Hipódromo Condesa
Cuauhtémoc, D.F., 06170, México
Tel. +52 (55) 3626 2963 / 64
www.itdp.mx

