

## La peatonalización una política urbana y su compleja implementación

### Pedestrianization an urban policy and its complex implementation

DOI: 10.20868/tf.2021.19.4791

**Gabriela Philco Garay** <sup>✦</sup>

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 27.01.2021

Tutor: José Miguel Fernández Güell

### Resumen

La implementación de políticas públicas se ha convertido en un gran reto para los gobiernos. A ello no es ajeno la gestión de una peatonalización que, como toda política pública, busca satisfacer necesidades demandadas por sus ciudadanos. En ese sentido, en el presente trabajo, se busca identificar la mejor manera de abordar este tipo de políticas urbanas, teniendo en cuenta los diversos elementos o agentes que la conforman y la multiplicidad de relaciones que se generan dentro de este sistema funcional. Para lo cual se ha revisado el estado del arte, y, además, analizado algunos casos de peatonalización a través del uso de histogramas. Luego, en base al conocimiento adquirido proponer un modelo conceptual y una diagramación temporal para casos genéricos de peatonalización. Finalmente se concluye que, a pesar de los intentos de los urbanistas por tratar con políticas peatonales, estos resultan ser de naturaleza perversa, es decir, son problemas complejos.

### Palabras clave

Políticas públicas, peatonalización, modelo conceptual, sistema complejo, sistema funcional.

### Abstract

*The implementation of public policies has become a great challenge for governments. The management of pedestrianization, which—like any public policy—seeks to satisfy the needs of citizens, is no stranger to this challenge. This paper seeks to identify the best way to approach this type of urban policy, taking into account the various elements or agents that make it up and the multiplicity of relationships that are generated within this functional system. Some cases of pedestrianization have been analyzed through the use of histograms, and based on the knowledge acquired, we propose a conceptual model and a temporal diagram for generic cases of pedestrianization. We conclude that, despite the attempts of urban planners to deal with pedestrian policies, they turn out to be of a perverse nature; they are complex problems.*

### Keywords

*Public policies, pedestrianization, conceptual model, complex system, functional system.*

---

✦ **Gabriela Philco Garay** es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid.  
gecoby.gpg@gmail.com

## 1. Introducción

En el proceso de la elaboración de políticas públicas urbanas es inevitable no pensar en posibles fracasos. Así lo hace notar Innes & Booher (2010) cuando relataba sentir que se aproximaba a un callejón sin salida. Menciona que en el mejor de los casos surgían críticas a las cuestiones de planificación y en el lado más desalentador daba lugar a malas decisiones políticas.

De otro lado, la peatonalización como política pública no siempre surge de un proceso coherente y deliberado (N. Fernández & Schejtman, 2012). A veces es el resultado de la imposición de algunos intereses partidistas como, por ejemplo, el de los gobernantes de turno o de empresas. Así también, existen limitaciones por los marcos institucionales y el entorno cultural en el que se está inmerso (Zurbriggen, 2011). En cierta medida esto se convierte en un reto, pues el implementar políticas sin entender las características claras del contexto supone una ampliación de conflictos. Y en efecto, puede desembocar en el descontento y desconfianza de la ciudadanía.

En suma, la implementación de la peatonalización en ciertas áreas de la ciudad resulta interesante por los beneficios ya bastante estudiados como: la mejora en la calidad de vida, la reducción de emisiones contaminantes provenientes de los residuos de los vehículos, y la humanización de la ciudad entre otros. Lo que nos lleva a dirigir nuestra mirada a cómo se han llevado esos casos de éxito y, por otro lado, qué deficiencias tuvieron los que no llegaron a serlo.

### 1. 1. Objetivos de investigación

El objetivo principal de esta investigación es analizar el proceso de implementación de la peatonalización, con el fin de identificar la mejor manera de abordar este tipo de política urbana. Así también se presentan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar a los agentes que influyeron en la aplicación de esta política pública.
- Definir las necesidades de los actores de la peatonalización.
- Diagramar las interrelaciones de los *stakeholders*.
- Distinguir los momentos de riesgo en la implementación de esta política.
- Describir ejemplos de prácticas peatonales.

## 2. Estado del Arte

La palabra “política” proviene del griego *polis* que significa “ciudad”. Es decir, posee un elemento territorial (Lefebvre, 1976) en el que se configuran procesos sociales y políticos (N. Fernández & Schejtman, 2012). Así pues, se entiende por política pública aquel proceso complejo, integrador de decisiones, acciones, inacciones, instrumentos y acuerdos; con el fin de prevenir o solucionar problemas de un ambiente en el que coexiste y con el que está plenamente relacionado (Velásquez, 2009); donde el Estado es el principal responsable del diseño y la gestión (Lahera, 2006), en la que debe existir una continua retroalimentación entre estas dos etapas (Graglia, 2012).

De esta manera, los problemas de las políticas públicas (sociales), según refiere Rittel & Webber (1973), son *problemas perversos* pues estos no tienen una solución definitiva e inmediata, carecen de claridad, no contemplan límites y sus causas pueden ser no identificables. A razón de ello, los técnicos perciben que en su labor de encontrar soluciones y aplicarlas podrían generar repercusiones en problemas mayores a los ya resueltos, y, en consecuencia, hace que se condene el

profesionalismo ante un público inconforme que protesta, un público perverso. Por consiguiente, la búsqueda de bases científicas para enfrentar estos problemas complejos es un fracaso anticipado, pues son de una naturaleza diferente: son problemas sociales.

Ante ello, Innes & Booher (2010) consideran que la planificación en colaboración es propicia para tratar con un sistema complejo, cambiante y fragmentado, en el que se crean políticas innovadoras y capital social, político e intelectual. Además, ayuda a que la comunidad sea adaptable y resistente, dotándola de identidad compartida, confianza y empoderando su capacidad de autogestión; donde los participantes se sienten escuchados en un consenso democrático y de negociación logrando así legitimidad, y dotándole de un equipo humano que de soluciones a problemas futuros, en el que existe un compromiso al diálogo colaborativo (Habermas, 1981), con ganancias mutuas entre estos *stakeholders* (Gruber, 1994).

Por lo antes descrito, es pertinente considerar el conocimiento local en este proceso, pues resulta ser más penetrante y persuasivo que el científico y, en efecto, ofrece un saber detallado y situado, crucial para una acción efectiva (Innes & Booher, 2010). Ahora bien, la recolección de este conocimiento se vuelve un reto. Pues, por un lado, algunos profesionales creen innecesario la involucración de los ciudadanos en estas cuestiones. Por otro lado, esta labor implica la traducción de las ideas de los participantes para facilitar la comprensión mutua y la deliberación entre ellos, aun así, a la vista de estos beneficios, la población puede mostrarse poco crédula frente a esta práctica, por lo que es importante que esta participación se fomente e incluso se cautive cuidadosamente (Fischer, 2012).

Así, bajo la aprobación ciudadana y en búsqueda del bien común, las políticas públicas satisfacen la necesidad de una sociedad, es decir, dotan de elementos que se requieren para alcanzar la calidad de vida deseada (Graglia, 2012). La peatonalización, por su parte, satisface necesidades como caminar, ver gente, socializar con el fin de que estas acciones propicien una mejor manera de vivir, una manera más feliz (Gehl, 2006). Esta forma de pensar, también es enfatizada por Jane Jacobs (1961), con una propuesta de urbanismo en prioridad al peatón. Desde otro enfoque, la peatonalización, como política pública de restricción de automóviles, es una política *frágil* especialmente vulnerable a la oposición política e institucional, a razón de que los beneficios que trae consigo se notan en largos periodos de tiempo (Howitt, 1980). En efecto, la implantación de esta política urbana debe satisfacer demandas económicas, sociales e incluso políticas (López, Casellas & Avellaneda, 2018).

En este sentido se definen a las calles y zonas peatonales como aquellos espacios exclusivos para los viandantes, que anteriormente eran destinadas al vehículo (Sanz, 1998). Esta manera de reapropiación del espacio público no es reciente, tiene sus inicios en los años 20 en Estados Unidos en pleno debate de la aparición de los vehículos; luego en la década de los 60 en Europa en ciudades como Essen y Colonia, en Alemania, y Copenhague en Dinamarca (Del Campo, García & Flores, 2009), como respuesta a la reconstrucción de las ciudades después de la segunda guerra mundial (Monheim, 2003); y posteriormente en Latinoamérica.

En América Latina las políticas públicas han sido poco fructíferas por dos razones. Por un lado, son idealizadas fuera de su territorio (Márquez, 2015) sin tener en cuenta el contexto político institucional (Zurbriggen, 2011). Y, por otro lado, existe un déficit en la capacidad de implementar políticas en la región (Lahera, 2006), sumado a ello se advierte una mayor cantidad de problemas

urbanos en comparación a otros contextos, por lo que supone realizar un esfuerzo adicional al momento de definir soluciones.

En el desarrollo de estas décadas, la peatonalización no ha sido ajena a la aparición de opositores como, por ejemplo, los comerciantes minoristas y los lobbies de los automóviles (Monheim, 2003). O como consecuencia indeseable de la privatización del espacio público, los procesos de gentrificación (López, Casellas & Avellaneda, 2018), el cambio de uso de suelo e incluso del desplazamiento de los conflictos a los bordes de estas áreas (Sanz, 1998).

Así, la ausencia de estas zonas peatonales muestra a las ciudades desesperadamente anticuadas (Monheim, 2003). Mientras, la existencia de ellas otorga al lugar un capital simbólico de prestigio (Del Campo, García & Flores, 2009), con un aporte de dinamización comercial, social y económico (Gómez, 2000). Incluso estas pueden transformarse en un recurso turístico y de ocio (Troitiño, 2003). Así también la integración de diversas actividades en este espacio coadyuva a tener una percepción positiva de la seguridad ante la delincuencia, y a conservar los edificios históricos al reducirse las vibraciones y contaminantes provenientes de los vehículos (Soni & Neetishree, 2015). En suma, los beneficios más resaltantes suelen ser los asociados a la mejora de la salud (Pozueta, Lamíquiz & Schettino, 2009), la disminución de la contaminación ambiental, acústica y a la reducción de accidentes de tipo vehicular (Sanz, 1998).

### 3. Método

Esta investigación se ha realizado mediante el método *estudio de caso*, con el propósito de describir los acontecimientos, analizar la información y sintetizar los resultados. El despliegue del método (ver figura 1) se ha realizado mediante elaboración de histogramas de cuatro casos de prácticas peatonales, para luego proponer dos herramientas de diagnóstico. El primero un modelo conceptual, es decir, el diseño de una abstracción simplificada de este tipo de sistemas complejos. Y el segundo un diagrama temporal del proceso. Para ello se ha utilizado fuentes secundarias como literatura científica y gris, así también la revisión de hemeroteca del lugar.



Figura 1. Esquema metodológico.

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Resultados y discusión

### 4. 1. Casos de prácticas peatonales

A continuación, se presentan cuatro ejemplos de prácticas de peatonalización como preámbulo a la elaboración de los modelos conceptuales. En la figura 2 se muestra los máximos y mínimos de los criterios que se han tomado en cuenta para elegir casos diversos. Así, por ejemplo, en el caso de la calle de Times Square los resultados se aproximaron a los deseados, por el contrario, en el caso de la calle Barros Arana los resultados fueron negativos. Por otro lado, la calle Carrera Séptima es la que más se ha extendido en el tiempo en comparación a los otros casos. En la calle Galileo se ha optado por un modo de implementación más participativo. De otro lado, la calle Times Square presenta una mayor área de intervención en relación a las otras calles. Y, por último, cada caso se encuentra dentro de contextos geográficos y culturales distintos, vale decir, sudamericano, norteamericano o europeo.

En ese sentido, se busca identificar las dificultades, los riesgos o los aciertos que tuvieron, así como a los actores o agentes, y sus comportamientos y necesidades. Para ello, el análisis de estos casos se ha realizado mediante la elaboración de histogramas.



Figura 2. Criterios para la selección de las cuatro prácticas peatonales.

Fuente: Elaboración propia. Imágenes obtenidas de <https://ny.curbed.com>; Google maps 2019, 2017; <https://www.momento24.co>

### 4. 2. Peatonalización de Times Square, New York, EE. UU

La peatonalización de *Times Square* (figura 3) es considerada como una buena práctica. Esta es enmarcada dentro de *Sustainable Streets: Strategic Plan for the New York City Department of Transportation 2030 (PlanNYC)*. En ella se destaca un liderazgo político y técnico, así por un lado existió una postura insistente de parte del gobierno por hacer permanente esta medida. Y por otro lado, el nombramiento de la comisionada del Departamento de Transporte fue de gran contribución en dar continuidad a este proceso, como también el asesoramiento del especialista Jan Gehl. Este último elaboró el informe *World Class Streets* que daría impulso a la implementación de la peatonalización.

Previamente, en 1999, se realizó el concurso de diseño de *Stand TKTS*, el cual permitió reflexionar sobre la pertinencia del espacio público en la ciudad. En este contexto, en el 2009 se pone en marcha la restricción de vehículos en correlación al proyecto *Greenlight for Midtown*, en el que se utiliza un urbanismo táctico, a través de la creación de plazas peatonales. A la vista de esta implementación surgieron oposiciones principalmente de taxista y comerciantes quienes expresaban: “¡Esto no es Europa, esta es la ciudad de Nueva York!”. A pesar de ello, se supo rebatir

estratégicamente estas dificultades haciendo uso de encuestas y una evaluación continua en su prueba piloto, lo que permitió culminar las obras urbanas a fines del año 2016.

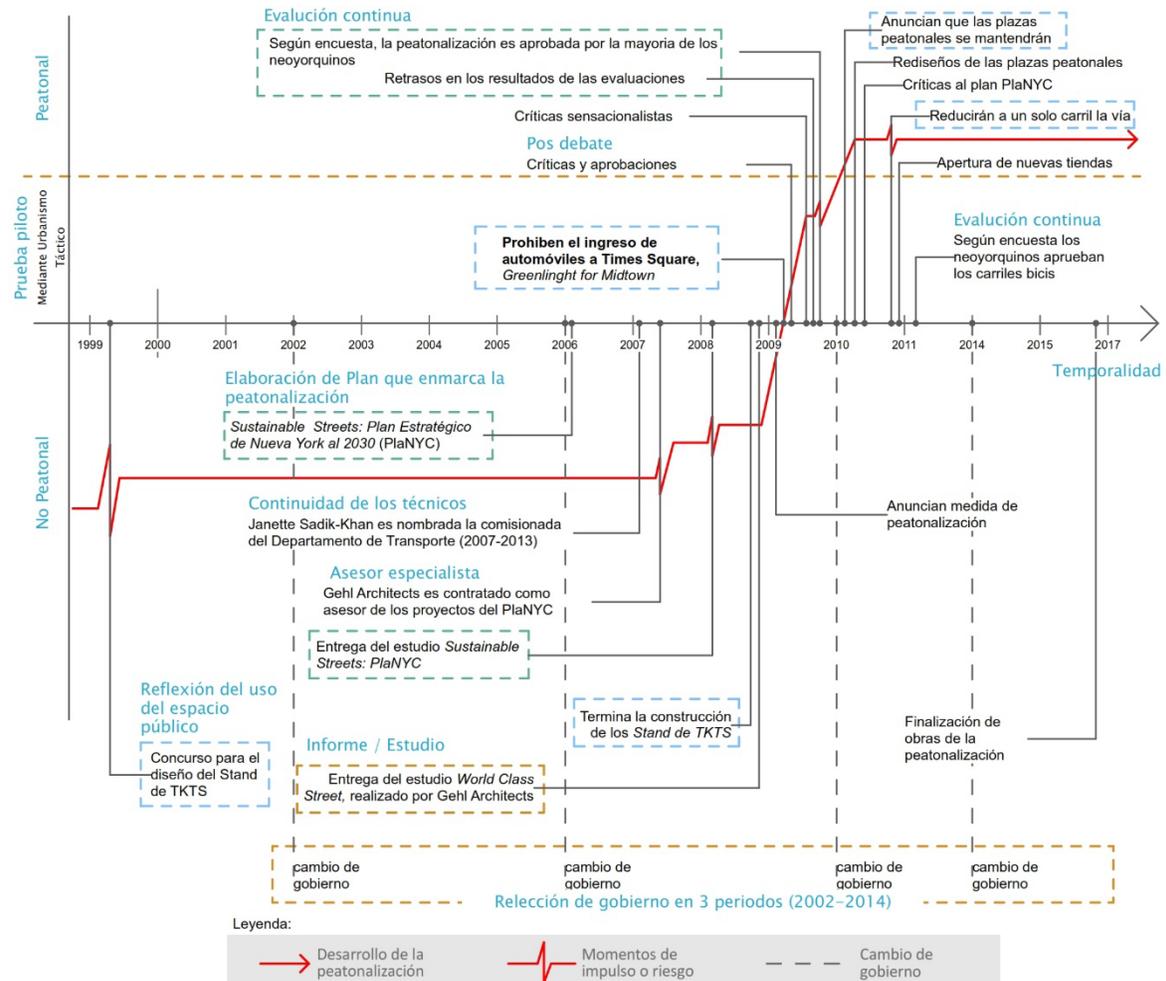


Figura 3. Histograma del proceso de peatonalización de Times Square, New York, EE.UU.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión prensa y estudios.

### 4. 3. Peatonalización de la calle Galileo, Madrid, España

Esta intervención (figura 4) se desarrolló dentro del marco de la elaboración del *Plan Chamberí Zona 30*, en un tramo de 50 metros, a través de un urbanismo táctico de una duración de 12 meses en su prueba piloto, el cual tuvo, previamente, jornadas de socialización con una reducida asistencia de vecinos. Posteriormente, su implementación generó un rechazo en los residentes, quienes alegaban que no habían sido considerados, y expresaban su temor a la aparición *botellones*. A esa posición se sumaron algunos políticos y parte de la prensa. Así, a los dos meses de su implementación y ante la presión social, el Ayuntamiento permitió el ingreso vehicular con velocidad disminuida. Finalmente, a los dos años el nuevo alcalde termina por desmotar el mobiliario urbano temporal.

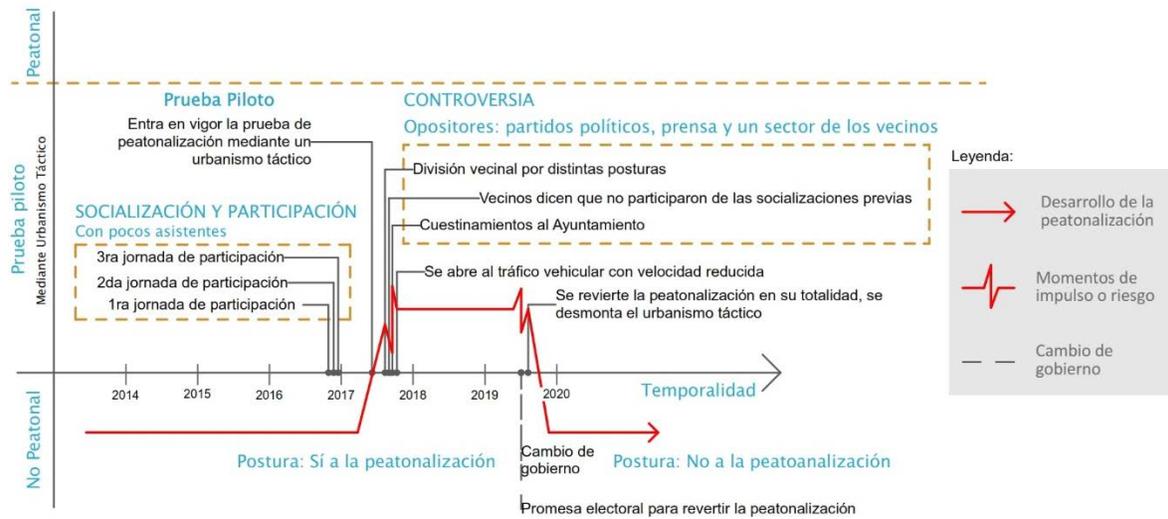


Figura 4. Histograma del proceso de peatonalización de la calle Galileo, Madrid, España.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de prensa y estudios.

#### 4. 4. Peatonalización de la calle Barros Arana, Concepción, Chile

En 1960 el Plan regulador de Concepción propuso a la calle *Barros Arana* como eje de circulación peatonal. Es así que para 1981 el tramo de la calle *Aníbal Pinto* y pasaje *Cervantes* es convertida en paseo de uso exclusivo del viandante. Años después, en el 2008, esta medida es reforzada con la construcción del proyecto *Las Tulipas*, con el fin de resguardar a los peatones ante los eventos climáticos. Sin embargo, debido a la percepción de inseguridad principalmente en la noche, la contaminación acústica proveniente del voceo de los comerciantes y la venta ambulante informal; surge la idea de revertir parcialmente la peatonalización con la apertura de un carril para el tránsito de los vehículos en horas nocturnas y a su vez convertirlo en un bulevar. No obstante, a la fecha el paseo peatonal se mantiene. Ver figura 5.

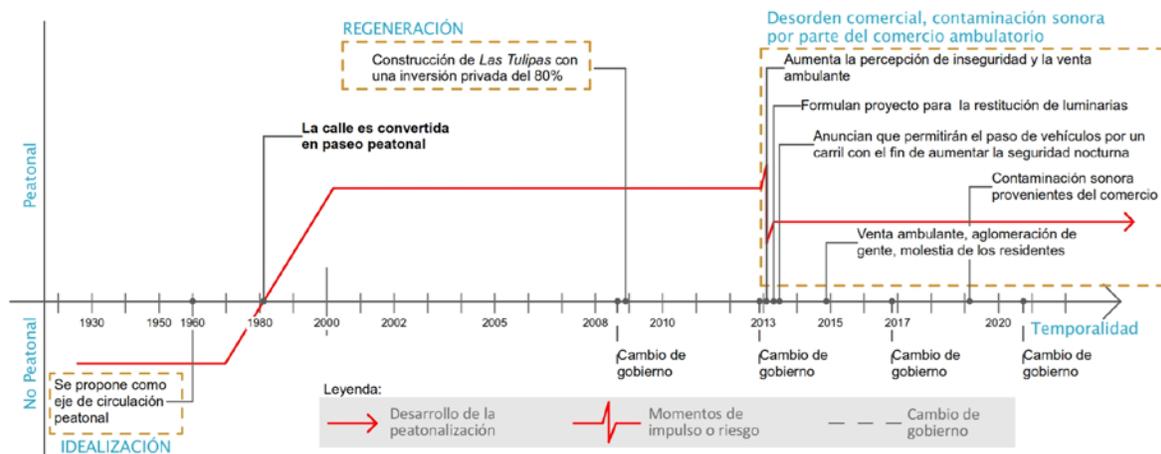


Figura 5. Histograma del proceso de peatonalización de la calle Barros Arana, Concepción, Chile.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión prensa y estudios.

#### 4. 5. Peatonalización de la calle Carrera Séptima, Bogotá, Colombia

En el año 2000 se consideraba la necesidad peatonalizar la calle *Carrera Séptima* (ver figura 6), sin embargo, las condiciones viales aún no estaban dadas. Años después, en el 2004 y 2009, se realizaron dos estudios de peatonalización. El primero sirvió para que en el 2008 se realizará una prueba de adaptación llamada *El septimazo*. Así pues, en febrero de 2012, en respuesta a la demolición de un puente que formaba parte de las obras del *Transmilenio* y, además, como prueba piloto, se restringe el paso de vehículos durante cinco meses. Este periodo fue ampliado hasta convertirse en permanente. Parte de este proceso fue asesorado por la firma de urbanistas Gehl Architects.

No obstante, esta implementación no estuvo ajeno a situaciones adversas como, por ejemplo, la congestión vehicular en calles aledañas, la inconformidad de los comerciantes, las críticas a la falta de planificación y la poca divulgación de beneficios provenientes de la peatonalización. A pesar de todo ello, en agosto del 2014 se inician obras de adecuación urbana que durarían hasta el 2020. Así, finalmente se muestran algunos resultados no esperados como la invasión del espacio público por comerciantes ambulantes.

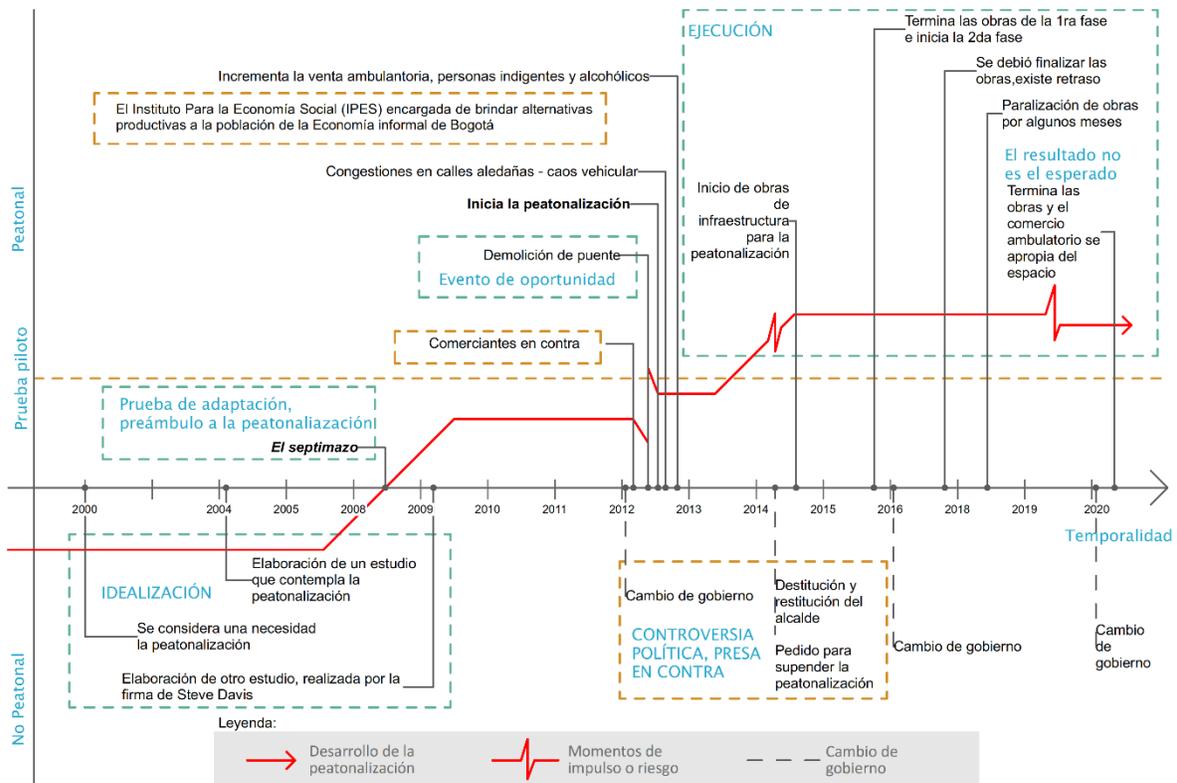


Figura 6. Histograma del proceso de peatonalización de la calle Carrera Séptima, Bogotá, Colombia.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión prensa y estudios.

En síntesis de los cuatro casos, la peatonalización de la calle Times Square, es considerada como buena práctica en el que ha primado el liderazgo político y técnico, por otro lado, la calle Galileo no tuvo acogida de los vecinos lo que llevó a que se retire la prueba piloto en pocos meses, en el caso de la calle Barros Arana se revirtió la peatonalización y por último, en la calle Carrera Séptima tuvo algunos resultados no esperados como la aparición de comercio ambulante.

En suma, en los casos presentados se identifican a los agentes involucrados en este tipo de procesos como, por ejemplo, el gobierno local, los comerciantes, los conductores, los residentes, la prensa y otros, cada cual con una posición distinta en interacción mutua. Así también se muestran dos maneras de implementar esta política, una más participativa y la otra por imposición; y los momentos de riesgo o de impulsión de este proceso. En definitiva, esto nos lleva a afirmar que la ciudad no evoluciona de manera suave y continua, sino que lo hace, como otros sistemas evolutivos, a impulsos relativamente importantes” (Ruíz, 2001). En fin, el resultado de este análisis se ha plasmado en el modelo conceptual y el diagrama temporal que se presenta a continuación.

#### 4. 6. Modelo conceptual de un sistema complejo de peatonalización

Se concibe por modelo conceptual la abstracción de un sistema físico o social con el fin de que otras personas puedan entender y simular este sistema mediante una serie de conceptos y principios (Robinson, 2010). Así pues, la aplicación del modelo conceptual al urbanismo describe al sistema urbano existente, mejora la comprensión y colaboración entre los agentes locales y ciudadanos, así también, proporciona un punto de referencia para que los planificadores visualicen la evolución del sistema (J.M. Fernández, 2021). De otro lado, la ciudad se entiende como un sistema funcional que está compuesto por relaciones entre elementos que demandan recursos, infraestructura y servicio; y otros que la ofertan (J.M. Fernández, 2006).

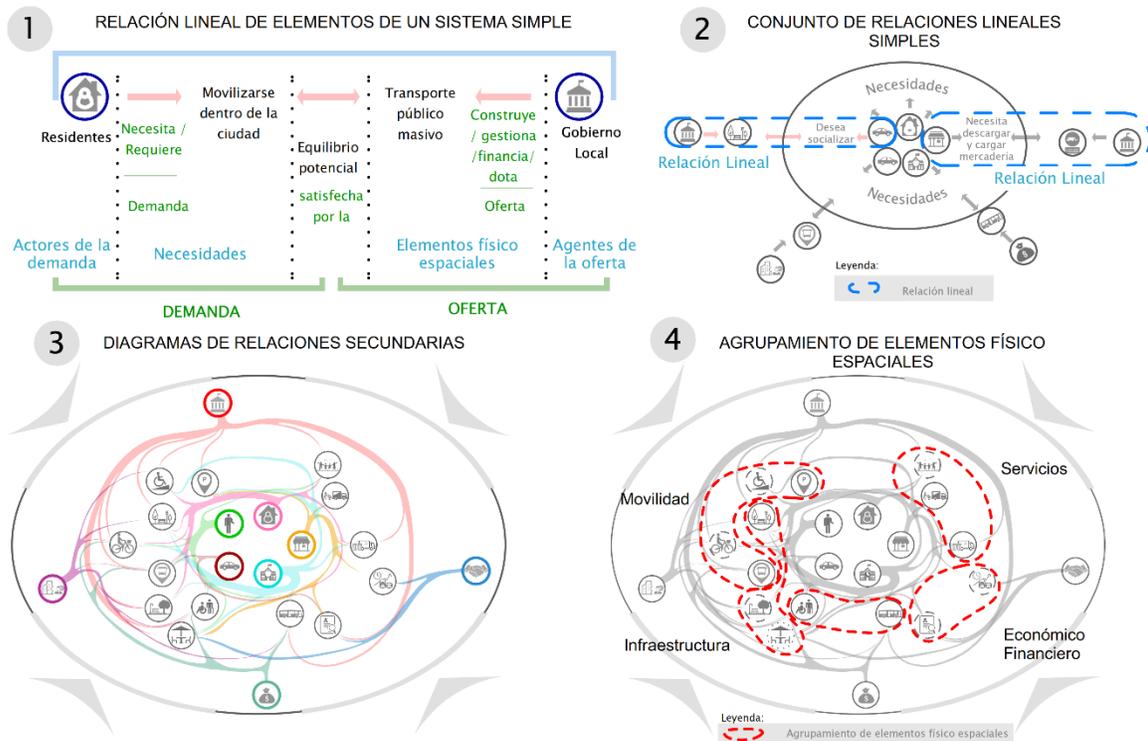


Figura 7. Elaboración del modelo conceptual de un sistema de peatonalización.  
Fuente: Elaboración propia.

En este sentido se elabora el modelo conceptual a través de una serie de pasos (figura 7). Primero se muestra la relación lineal simple entre la demanda y la oferta en el que obtiene un equilibrio

potencial<sup>1</sup>, es decir, un punto tentativo o deseable. Así luego, al juntar varias de estas relaciones se percibe que, en efecto, una necesidad de un actor de la demanda puede ser satisfecha por uno o varios agentes de la oferta a través de uno o varios elementos físico-espaciales. Lo que en definitiva muestra un sistema complejo compuesto por varias partes interconectadas, relacionadas o entrelazadas cuyas interacciones, sin duda, puede ser susceptibles a elementos externos que, en ciertos momentos, perturban esta funcionalidad.

#### 4. 7. Parámetros funcionales

Como resultado de la diagramación anterior se presentan el modelo conceptual de un sistema complejo de peatonalización (figura 8). Siguiendo esta línea se evalúa cualitativamente el conjunto de estos elementos urbanos mediante parámetros funcionales (J.M. Fernández, 2006). Los cuales permitirán describir al sistema, de tipología peatonal, que vamos a intervenir. De esta forma, estas pueden ser fácilmente evaluadas por una gradiente de alto, medio y bajo.

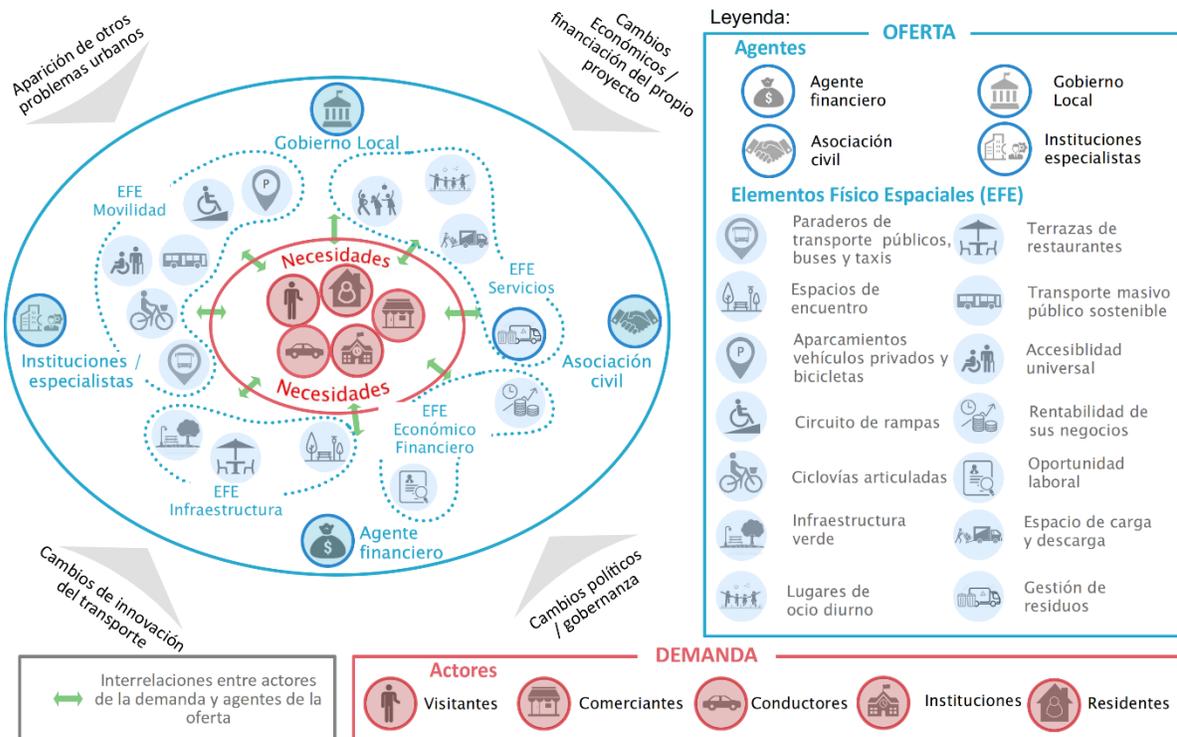


Figura 8. Modelo conceptual de un sistema complejo de peatonalización.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. 8. Protagonismo de los actores de la demanda

Permite identificar posibles aliados que coadyuven a la implantación de la política o, de lo contrario, a los potenciales opositores. Se cualifican en referencia al grado de injerencia en las decisiones políticas de la ciudad. En efecto son “focos” atrayentes a la ciudadanía. No se debe confundir el protagonismo con la cantidad de necesidades que presentan, pues pueden tener pocas demandas y aun así ser muy influyentes como, por ejemplo, los comerciantes o un pequeño sector de los residentes.

<sup>1</sup> Al tratar con problemas perversos es muy difícil alcanzar situaciones de equilibrio de forma estable en el tiempo.

#### **4. 9. Masificación / Cantidad de necesidades**

Con ello se pretende identificar a los actores más beneficiados de manera directa de la peatonalización. En este sentido, ayuda a incentivar la mayor participación colaborativa en ese sector. Son ellos quienes pueden darnos más información e ideas para generar maneras innovadoras de abordar adecuadamente este proceso. A pesar de ello, a veces son ignorados. Esto sucede porque carecen de representatividad y en consecuencia no son escuchados o, por otro lado, son poco dados a exponer sus ideas, necesidades o deseos; a causa de su falta de confianza en las políticas, el poco interés, la falta de tiempo u otros motivos; en definitiva, la no identificación de los actores que presentan muchas demandas puede tornarse contraproducente al tratar de generar políticas en equidad.

#### **4. 10. Responsabilidad de satisfacer necesidades**

Este parámetro es aplicado a los agentes de la oferta. Se define con mayor responsabilidad de satisfacer necesidades a quien despliegue más herramientas o manifieste mejor habilidad de gestión y, por consiguiente, oferte elementos físico-espaciales innovadores.

#### **4. 11. Apertura al diálogo – consenso**

Ayuda a definir la calidad comunicativa que existe entre los diversos actores y agentes. Además, puede anticiparnos el grado de gobernanza participativa que se práctica en dicho contexto, y, evidentemente, la capacidad de llegar fácilmente a un consenso. Y con ello ver si existe un capital social, en base a la confianza comunitaria.

#### **4. 12. Resistencia al cambio**

Se refiere al grado de adaptabilidad a nuevos hábitos por parte de la ciudadanía, y, en consecuencia, predecir algunos comportamientos en la implantación de la peatonalización. Este parámetro se centra en identificar qué sector de la población tiene mayor resistencia al cambio, y cuál es la causa de ello. Para así prevenir otro posible problema.

#### **4. 13. Calidad del sistema de transporte**

Esta es valorada en base a criterios como: la eficiencia y efectividad del servicio, adaptabilidad a las condiciones del entorno físico, posturas del personal (conductores), frecuencia de buses públicos, capacidad de atender a toda la demanda, experiencia de los viajeros y otras características relevantes. Una baja calidad, puede agravarse con la implementación de una medida como la peatonalización, por ejemplo, generar atascos y congestión en calles aledañas. Por el contrario, una buena calidad, hará mucho más sencilla la ejecución de esta política urbana.

#### **4. 14. Diagrama temporal**

La segunda propuesta de este estudio es el diagrama temporal (figura 9). Este se ha obtenido en base a los modos de intervención de las prácticas peatonales analizadas y a las interrelaciones identificadas en el anterior modelo conceptual. En ese sentido se ha identificado tres gradientes en el desarrollo de la implementación. El primero, cuando no es peatonal y se está idealizando o diseñando. El segundo, cuando se pone en práctica la prueba piloto, a veces, mediante urbanismo táctico. Y el tercero, cuando se convierte en permanente. En esta última fase se realiza la ejecución de infraestructura urbana como bancas, bolardos, macetas, nivelación de la acera con la calzada, colocación de terrazas y otros elementos.

De otra parte, también se muestra la temporalidad de los procesos. Estos pueden darse a corto plazo si se opta por la imposición de infraestructura urbana; o a mediano y largo plazo, cuando se elige realizar prácticas de participación ciudadana y crear adaptación de los actores de la demanda para su implementación definitiva.

Adicionalmente, este modelo puede dar idea de cómo interactúan los stakeholders, en que fases se activan y la posición que adoptan frente a la implementación de la peatonalización. De otro lado, también muestra el plan en el que está enmarcado, los estudios que la sustentan técnicamente y los datos derivados de las encuestas públicas e incluso la existencia de un asesor urbanista externo.

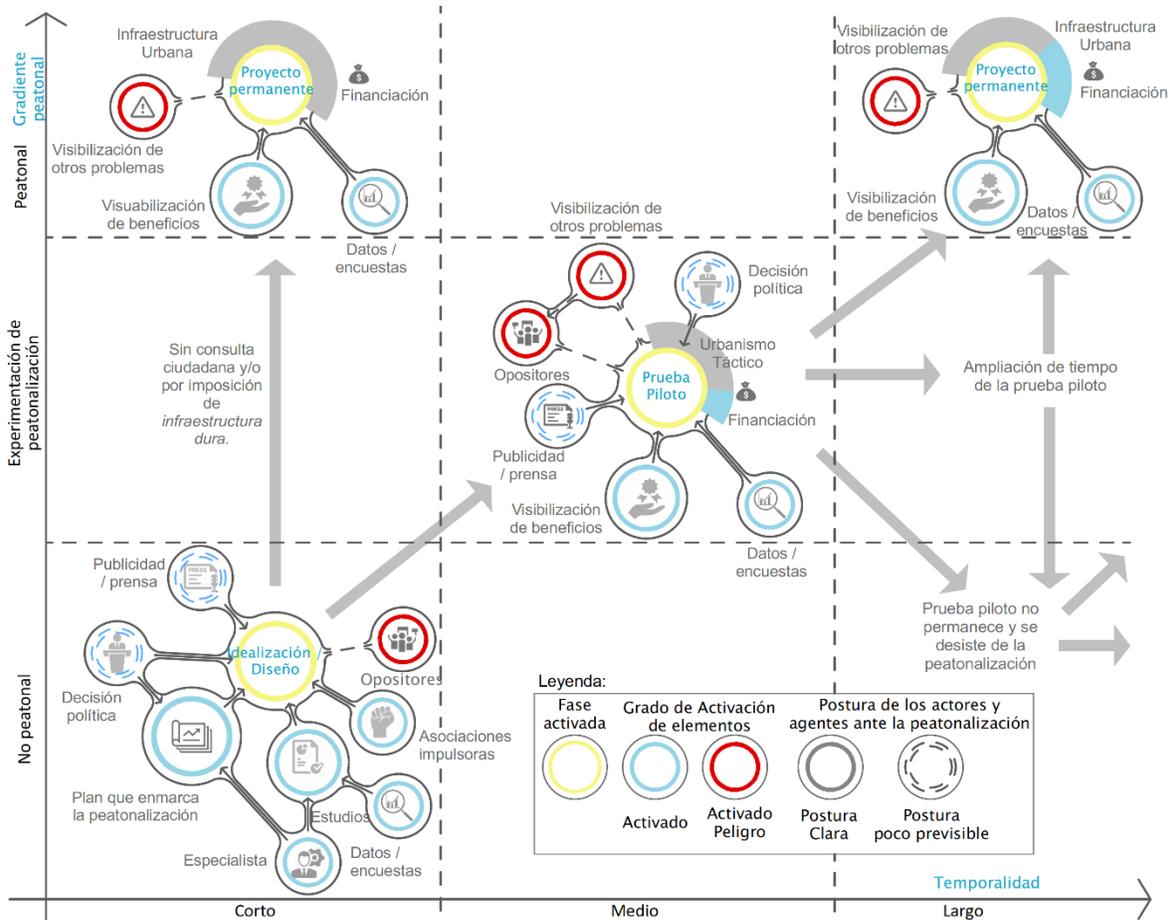


Figura 9. Diagrama temporal para casos genéricos de peatonalización.

Fuente: Elaboración propia.

Así también, la postura política que puede ser intermitente en el proceso, o firme de principio a fin e incluso cambiar drásticamente ante la entrada de un nuevo gobierno con un enfoque contrario. Al lado de ello se encuentra posición que adquiere la prensa y que resulta ser clave en la imagen de la peatonalización que se pueda transmitir a la ciudadanía. De otro lado, algunas asociaciones impulsoras pueden aparecer en el proceso y coadyuvar a impulsar el despegue de la implementación y, además, de hacerla permanente.

Ahora bien, tanto en el desarrollo de la prueba piloto, como también cuando el proyecto se vuelve permanente, puede visualizarse no solo los beneficios sino también otros problemas urbanos, que

en consecuencia crean inestabilidad. Y finalmente, en todo lo anterior se puede advertir algunos momentos de riesgos o crisis a los que es susceptible esta política urbana

## 5. Conclusiones

El presente estudio surge de la inquietud de cómo se debe abordar la implantación de una peatonalización. En este sentido se han analizado cuatro prácticas peatonales mediante la utilización de histogramas, para luego, en base a ellos, obtener dos herramientas de diagnóstico.

El primero un modelo conceptual, en el que se caracteriza cualitativamente el sistema funcional de tipo peatonal mediante la valoración de los parámetros propuestos, tales como el protagonismo de algunos actores de la demanda, la masificación de necesidades, la responsabilidad de los agentes de la oferta en satisfacer estos requisitos, la apertura al diálogo que facilite un consenso, la resistencia al cambio de la ciudadanía y la calidad del sistema de transporte público existente.

La segunda herramienta es un diagrama temporal. En este se identifica el tipo de intervención por el que se puede optar. Así, por un lado, puede darse por urbanismo táctico, es decir, mediante una participación ciudadana y con una duración de mediano a largo plazo. O de otro lado, un proceso a corto plazo con la imposición de infraestructura dura como por ejemplo bolardos, bancas, macetas, nivelación de la acera con la calzada y otros elementos físico-espaciales, sin previa consulta ciudadana.

Así, desde esta perspectiva se asume a la peatonalización no solo como un proyecto más dentro de un plan urbanístico, sino como aquella política urbana en la que se satisfacen necesidades como pasear, socializar, movilizarse, descansar, etc. provenientes de los actores de la demanda (residentes, comerciantes, conductores y otros), mediante la dotación de elementos físico espaciales (mobiliario urbano, infraestructura verde, ciclovías, aparcamiento, etc.) otorgados por los agentes de la oferta (gobierno local, instituciones, agentes financieros, etc.). En él, además, se percibe la multiplicidad de interrelaciones entre la demanda y oferta, lo que en efecto nos muestra a la peatonalización como un sistema complejo. Donde por ser este de naturaleza social y según refieren Rittel & Webber (1973), es un *problema perverso*, pues no contempla una solución definitiva e inmediata, carecen de claridad, no denota límites e incluso sus causas pueden ser no identificables.

Por otro lado, los retos de la labor técnica y política se centran en identificar las necesidades de los actores de la demanda, derivada en un posible espacio peatonal. Del mismo modo el estimular la participación ciudadana y, además, abordar este tipo de políticas urbanas de manera estratégica, en colaboración y compromiso de los *stakeholders*. Al mismo tiempo observar el comportamiento y postura de los agentes involucrados (actores de la demanda, agentes de la oferta, prensa, asaciones impulsadoras, opositores) con el fin de advertir situaciones de riesgo o momentos de impulso de la peatonalización *per se*. Así también la aparición de beneficios (mejora de la calidad de vida, disminución de contaminación acústica y ambiental, humanización del espacio, etc.) y por el contrario la visibilización o acrecentamiento de otros problemas urbanos no resueltos, como la inseguridad en horas nocturnas, la congestión en calles aledañas, el incremento de venta ambulante, el cambio de uso de suelo y la gentrificación.

## Referencias

Del Campo A., García, F.A., Flores, M. (2009): *Proceso de peatonalización y nueva sociabilidad. Los casos de Sevilla y Málaga*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. 1- 144.

Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*. Nueva ed., rev. y aum. ed., Estudios universitarios de arquitectura 10. Barcelona: Reverté.

Fernández Güell, J. M. (2021). Complejidad y sistemas urbanos. (Capítulo de un libro en proceso de elaboración).

Fischer, F. (2012). *Participatory governance: From theory to practice*. *The Oxford handbook of governance*, 457-471. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0032.

Gehl, J. (2006). *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios* (Vol. 9). Reverté. Madrid.

Gómez Pascual, R. (2000). El papel del comercio en la revitalización de los centros urbanos en Europa: las declaraciones de Málaga y Lille. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19, 71-78.

Graglia, J. Emilio (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)/Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

Gruber, J. E. (1994). *Coordinating growth management through consensus-building: incentives and the generation of social, intellectual and political capital*. University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.

Habermas, J. (1981). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press.

Howitt, A. M. (1980). Downtown Auto Restraint Policies: Adopting and Implementing Urban Transport Innovations. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14(2), 155–167. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20052574>.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. (pp. 1-237) doi:10.4324/9780203864302 Recuperado de [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

Jacobs, J. (1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, Capitan Swing.

Lahera, Eugenio P. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-10. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533667002>.

Lefebvre, H. (1976). Espacio y política: el derecho a la ciudad, II. Península.

López, M. S., Casellas, A., & Avellaneda, P. (2018). Comercio minorista y peatonalización: evolución y adaptación en la ciudad costera de Malgrat de Mar (Barcelona). In *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 38, (1), p. 219. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/325476071>.

Márquez, Á. M. D. (2015). Ciudades intermedias latinoamericanas ante modelos urbanos externos. (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=190992>.

Monheim, R. (2003). The role of pedestrian precincts in adapting city centres to new lifestyles. En *Sustainable Transport*, 326-338. <https://doi.org/10.1016/B978-1-85573-614-6.50030-6>.

Pozueta, J., Lamíquiz, F. & Schettino, M. (2009). *La ciudad paseable: recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura*. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>.

Robinson, S. (2010). Conceptual modelling: who needs it? *SCS M&S Magazine*, Vol. 2, 1-7. Recuperado de <https://www.scs.org/wp-content/uploads/2016/12/2010-04-Issue02-5.pdf>.

Ruiz Sánchez, J. (2001). Sistemas urbanos complejos. Acción y comunicación. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 32. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/246/242>.

Sanz Alduán, A. (1998). Elogio y censura de la peatonalización de los centros históricos. *Boletín CF+ S*, 28, 67-70. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/boletinufs/article/view/2851/2912>.

Soni, N., & Neetishree, S. (2015). *Benefits of pedestrianization and warrants to pedestrianize an area*. Elsevier, 139-150.

Troitiño Vinuesa, M.A. (2003): La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos. Colección del Mediterráneo Económico. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, 3, 131-160. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/325476071>

Velásquez Gavilanes, Raúl (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20,149-187. ISSN: 0124-4035. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3596/359633165006>

Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es).