



ICSYH

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
“Alfonso Vélaz Pliego”
Posgrado en Estudios Socioterritoriales

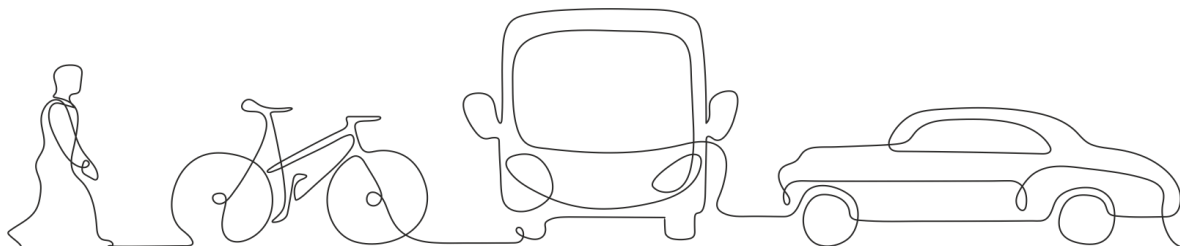
*Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de
Puebla 2017- 2021*

Tesis
que para obtener el grado de
Maestra en Territorio, Turismo y Patrimonio
con opción terminal en Gestión Urbana y Regional

Presenta:
Arq. María Fernanda Orozco Espinosa
Matrícula: 220461508 CVU: 851904

Directora: Dra. Lilia Varinia López Vargas ID: 100187855, CVU: 342024
Codirectora: Dra. Virginia Cabrera Becerra ID: 100007077, CVU: 13848
Asesora: Dra. Mónica Érika Olvera Nava ID: 100257188, CVU: 48542
Asesora Externa: Mtra. Berenice Vidal Castelán, CVU: 585076

Junio 2022,
Puebla, Pue, México.



Copyright © 2021 María Fernanda Orozco Espinosa. Todos los derechos reservados.

AGRADECIMIENTOS

Analizar y sistematizar un problema complejo como es el caso de la gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, requiere de la guía y acompañamiento de quienes ya se han acercado al conocimiento de la ciudad, quienes me proporcionaron las bases teóricas y epistemológicas para aproximarme a dicho conocimiento. El estudio de lo complejo, requiere de las piezas exactas tales como las de un rompecabezas que encajan en su construcción. Primero agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por otorgarme la beca para cursar el programa de la Maestría al cual tuve el honor de pertenecer, al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” y a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Agradezco, a quienes me acompañaron en este proceso, como una parte vital de cada uno de los argumentos que en el presente trabajo se exponen. A mi Directora y Co Directora de Tesis las Dras. Varinia y Virginia, cuyos aportes y guía me permitieron acercarme con una perspectiva desde la complejidad e incursionar en la transdisciplina-a esta investigación. A la Dra. Mónica por su incondicional apoyo. A mi asesora externa la Mtra. Berenice Vidal, de quien he tenido la fortuna de aprender tanto. A todos y cada uno de los profesores y profesoras de la Maestría en Territorio, Turismo y Patrimonio, sus materias representaron un reto para mi persona, gracias por compartirme algo tanpreciado como es el conocimiento.

A mis amigos amantes de las ciudades, y a las ciudades que me hicieron hacer tantos grandes amigos. A mi familia por darme coraje, valentía y amor para cumplir mis metas, y como broche de oro a Víctor, por escuchar cada una de las veces que leí este trabajo en voz alta, por su paciencia, amor, apoyo y aliento cada día para recordarme que era capaz de cumplir mis objetivos.

¡Gracias!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICO- EPISTÉMICAS EN TORNO AL DERECHO A LA MOVILIDAD Y MOVILIDAD NO MOTORIZADA Y SU EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE MÉXICO.	38
1.1 EL DERECHO A LA MOVILIDAD	39
1.2 LOS CENTROS HISTORICOS DE MEXICO TERRITORIOS SEGMENTADOS, PATRIMONIALIZADOS Y SUS PARTICULARIDADES DE GESTION EN LAS CIUDADES.....	46
1.3. FUNDAMENTOS DE MOVILIDAD EN CENTROS HISTÓRICOS MEXICANOS: ANTES Y DURANTE LA NUEVA NORMALIDAD DEL AÑO 2020 POR EL SARS-COV2.....	62
CONCLUSIONES.....	76
CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DE MOVILIDAD SUSTENTABLE EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PUEBLA. ...	79
2.1 LA POLÍTICA DE MOVILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y SUS CONTRASTES CON LA CIUDAD DE PUEBLA: MEDELLÍN, CDMX Y MORELIA	80
2.2 ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA.....	96
2.3 LA PATRIMONIALIZACIÓN Y TURISTIFICACIÓN COMO AGENTES REGULADORES DE LA MOVILIDAD: EL CASO DE PUEBLA.....	126
2.4 EL PAPEL DE LOS ACTORES EN LA POLÍTICA DE CIUDAD EN PUEBLA	130
CONCLUSIONES.....	137
CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PUEBLA 2017- 2021	141
3.1 MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA MOVILIDAD EN PUEBLA	141
3.2 LA POLÍTICA DE MOVILIDAD EN PUEBLA 2017- 2021	149
3.3 LA PERSPECTIVA SOCIAL DE LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA.....	169
3.4 LA SUSTENTABILIDAD EN LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL C.H. DE PUEBLA.	174
CONCLUSIONES.....	178
CONCLUSIONES FINALES DE TESIS	181
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189

INTRODUCCIÓN

La movilidad facilita el desplazamiento de las personas, posicionándose como una actividad esencial para realizar las tareas cotidianas, incluidas las productivas, por lo que es importante que los habitantes de los asentamientos humanos tengan la oportunidad de elegir su modo de transporte, de acuerdo a sus necesidades. En la presente investigación se realiza un análisis crítico respecto a cómo se ha llevado a cabo la gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla en un periodo del 2017 al 2021, a partir de la creación de la Secretaría de Movilidad municipal y cómo esta ha influido en la dinámica de la ciudad. El problema se aborda como un sistema complejo cuya construcción teórica se plantea desde el derecho a la movilidad, y se hace referencia a la gestión, política pública, percepción, sustentabilidad y paisaje urbano histórico. La delimitación territorial es el Centro Histórico del municipio de Puebla, declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO el 11 de diciembre de 1987 motivo por el cual se revisan las implicaciones de la Patrimonialización y la Turisificación; así como de las acciones entorno a la pandemia por el SARS-CoV2. Esta investigación se inscribe en la Modalidad de ciencia básica y de frontera de CONACYT.

El trabajo de investigación, cuyos resultados se presentan en este documento, está conformado por: introducción y tres capítulos. En la introducción se plantea el problema de la *gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla* con una temporalidad de 2017 a 2021, desde el ámbito público; la justificación; delimitación temporal y espacial; objetivos general y particulares; la pregunta general y las particulares de investigación, así como la perspectiva teórica y la estrategia metodológica adoptada en esta investigación.

En el primer capítulo se exponen las bases teórico-epistémicas y las categorías utilizadas en el análisis del entorno del problema de la gestión no motorizada en el Centro Histórico de Puebla, tomando como referencia la gestión de la movilidad en los Centros Históricos de México, en un entorno de patrimonialización, que en aras de la turisificación se ha promovido su conservación y regulación, invisibilizando sobre todo a los grupos sociales menos favorecidos que habitan la zona. No se pierde de vista que el Centro Histórico es un segmento de la ciudad con características heterogéneas al interior de la poligonal decretada. Se trata de un espacio urbano histórico que aún contiene funciones de centralidad.

mismas que se han ido transformando a partir de la actualización de vocaciones en los usos del suelo. Derivado de las presiones por la conservación de los entornos urbanos en los cuáles se encuentran los inmuebles considerados monumentos patrimoniales, la UNESCO reconoce el “Paisaje Urbano Histórico”. En estos espacios urbanos denominados Centros Históricos se han generado diversos fundamentos con respecto a la acción de la movilidad, colocando a la pandemia del año 2020 como un parteaguas a dichos criterios y acciones. Y, por último, se analiza la Gestión, política pública y gobernanza en México, en torno a la movilidad no motorizada y la percepción que entre los usuarios se ha generado.

En el segundo capítulo denominado: El contexto de la gestión de movilidad sustentable en Puebla, se hace una reconstrucción histórica de la política de movilidad en el municipio; un análisis comparativo con respecto a la política de movilidad en América Latina: en ciudades como Medellín, CDMX y Morelia; se incorporan antecedentes de política pública de movilidad que hacen referencia al Paisaje Urbano Histórico de Puebla y cómo se ha estructurado y diseñado para su implementación en este territorio en particular. Aunado a esto, se retoma el papel de la movilidad como proceso en la centralidad del territorio, misma que se ha transformado a partir de las necesidades que ha impuesto el crecimiento de la mancha urbana; se reflexiona sobre las acciones derivadas de la política de movilidad no motorizada implementadas en el Centro Histórico de Puebla y de la construcción del marco normativo para desarrollar, diseñar e implementar dicha política, caracterizando las implicaciones y acciones tomadas en pro de dos principales características: la sustentabilidad y la seguridad vial. La patrimonialización y turistificación han influido y fungen como agentes reguladores de la movilidad en el polígono etiquetado patrimonio del municipio de Puebla, además del desarrollo de la importancia del papel de los actores en la política de ciudad en Puebla.

Por último, en el Capítulo 3, se hace un análisis de la gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017-2021, desarrollando en primera instancia los Mecanismos de Gestión de la movilidad en Puebla, recopilando los que actualmente son usados en la gestión de la movilidad municipal, como procesos participativos, instrumentos de diseño e implantación de la política de movilidad, y la política de movilidad en Puebla construida en dicha temporalidad con sus respectivas características, incluyendo el desglose de intervenciones en el sitio patrimonial y contrastes de movilidad en

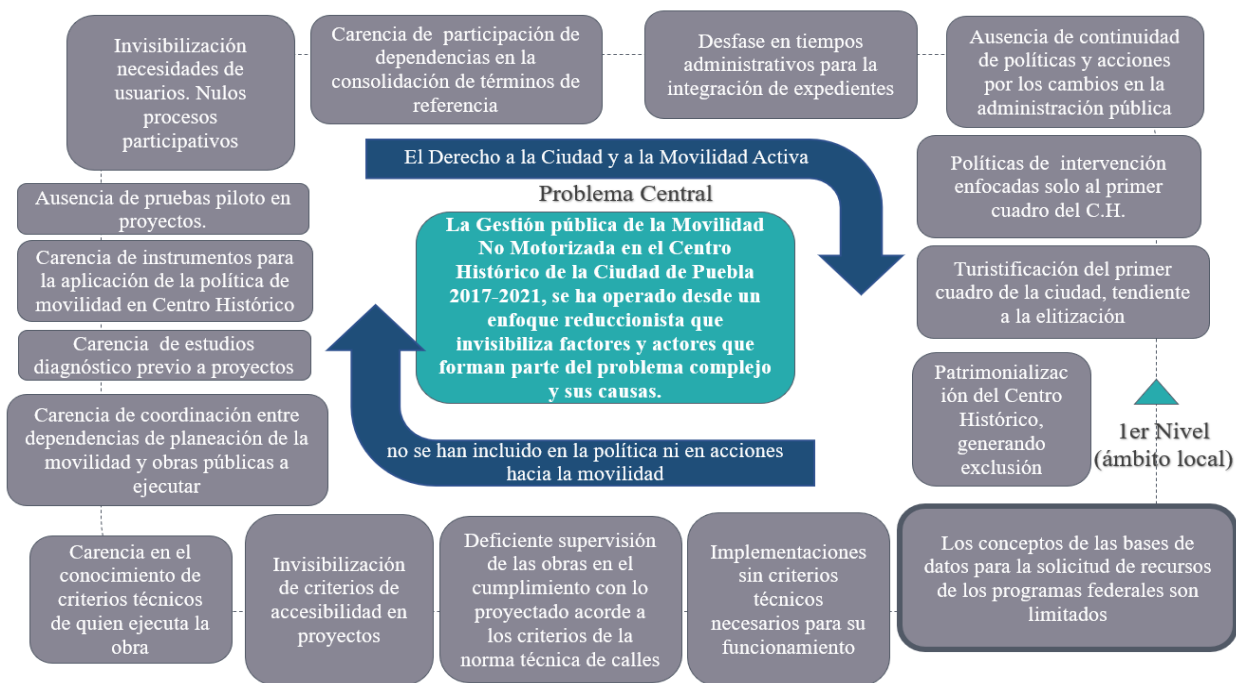
la pandemia considerando la caracterización de la seguridad vial, por último, se exponen los datos recabados en encuestas y levantamiento de información sobre la construcción de la perspectiva social de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Gestionar la movilidad no motorizada desde el derecho a la movilidad, implica la realización de acciones tendientes a propiciar condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad conforme lo establece el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹. En la ciudad de Puebla, ha sido una tarea que ha enfrentado diversos obstáculos para su ejecución, mismos que de acuerdo con la metodología propuesta por Rolando García (2006) se han clasificado en tres niveles: correspondiendo el 1er nivel al ámbito local, el 2º al nacional y el 3º al internacional, destacando que en el ámbito local ha prevalecido un enfoque epistémico y ontológico que invisibiliza tanto factores como actores, que forman parte del problema y sus causas (ver figuras 1, 2 y 3):

Figura 1.

Aspectos detectados en el ámbito local (1er nivel)



Fuente: Elaboración propia (2020-2022).

En el ámbito local la perspectiva del derecho a la movilidad y a la movilidad no motorizada, también denominada movilidad activa, no ha sido incorporada en las acciones

¹ Último párrafo del Artículo 4º de la Constitución Mexicana,

de política pública, prevaleciendo problemáticas interactuantes que afectan a los habitantes de la ciudad y del centro histórico. En una primera aproximación se ha detectado:

- Implementación de acciones carentes de los criterios técnicos que incidan en la funcionalidad de lo propuesto.
- Deficiente supervisión de lo realizado vs el cumplimiento de las normas técnicas, mismas que a su vez habría que evaluar.
- Carencia de acciones transversales entre las instancias que diseñan, planean y con las que ejecutan las obras, así como de falta de participación de las dependencias en la consolidación de los términos de referencia para la ejecución de las obras.
- No se realizan pruebas piloto de lo proyectado que permita medir impactos, funcionalidad, ni la percepción de los habitantes, para poder subsanar los inconvenientes que pudieran surgir.
- Carencia de estudios o diagnósticos previos a los proyectos que sean inclusivos de las necesidades de los habitantes.
- Invisibilización de las necesidades de los usuarios, ya que, aunque en el discurso se hace referencia a que las propuestas son participativas, esta se limita a consultar a algunas personas sobre los proyectos ya elaborados.
- Invisibilización de criterios de accesibilidad en los proyectos y en las obras.
- Carencia de instrumentos técnicos y normativos para la aplicación de acciones de movilidad en el Centro Histórico.
- Falta de transparencia, inclusión e información hacia los usuarios y habitantes de la ciudad.

Esto ha provocado en diversas ocasiones que en torno a las acciones y obras materializadas en el espacio público se genere polémica entre las instancias ejecutoras de las obras y los habitantes, quienes se oponen a las mismas e incluso han emprendido acciones de resistencia, las cuales han sido expuestas en distintos medios de comunicación²

² Véase: 1. <https://contraparte.mx/index.php/ciudad/35926-suspenden-instalaci%C3%B3n-de-bolardos-y-macetonos-en-el-centro-hist%C3%B3rico-de-puebla.html>,

2. <https://www.periodicoenfoco.com.mx/hemeroteca/comerciantes-se-oponen-a-la-peatonalizacion-de-calles-en-puebla.>,

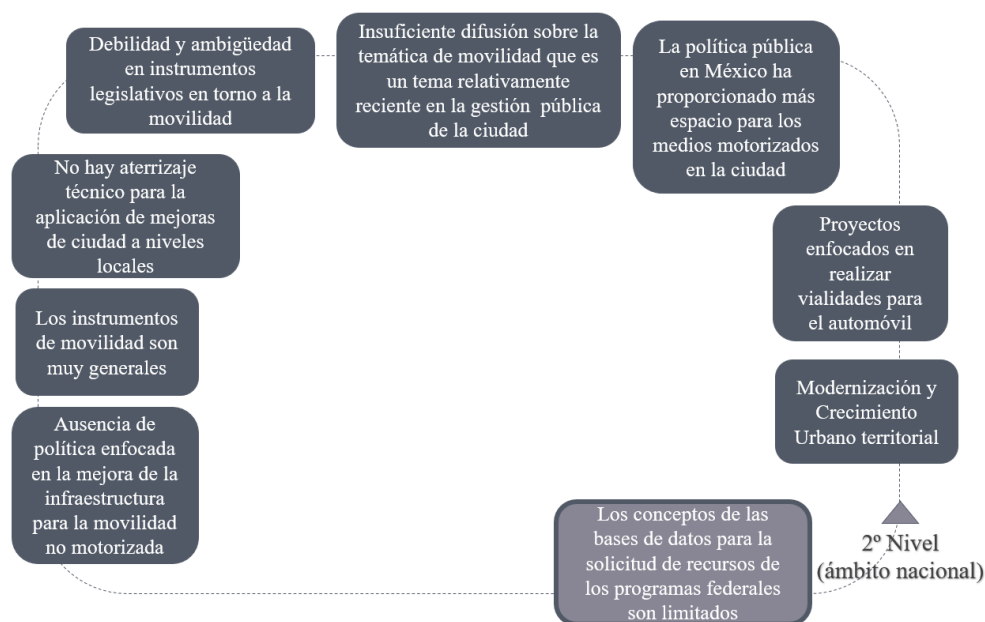
3. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/desconocen-comerciantes-proyecto-de-remodelacion-de-la-5-de-mayo-puebla-5631866.html>.

Aunado a lo anterior, ha sido una constante por lo menos desde la década de los años 80 del siglo XX hasta la fecha, que en las formas de operar por las instancias que gestionan el desarrollo urbano de la ciudad, incluido el Centro Histórico, no haya continuidad en las acciones y políticas que emprende cada una de las administraciones municipales. En cada cambio de administración y por ende la llegada de nuevo personal a los diferentes departamentos, implica la pérdida de la experiencia ya adquirida por el personal anterior. Es común que, al inicio de cada administración, al no tener el conocimiento de las reglas de operación y términos de referencia de los programas estatales y federales vigentes, de los cuáles se pueden obtener recursos económicos para la elaboración de obra pública y de acciones diversas, se dificulta y limita la integración de expedientes. Cabe mencionar que las bases de datos suelen contener conceptos homogéneos, lo que dificulta la gestión para acciones innovadoras (2° nivel).

De manera general se mencionarán los aspectos detectados en el 2° nivel (ámbito nacional) y en el 3° nivel (internacional) ya que corresponden al entorno prevaleciente y han fungido como referentes en las acciones locales (ver figuras 2 y 3):

Figura 2.

Aspectos del 2° nivel (ámbito nacional)



Fuente: Elaboración propia (2020-2022).

En este 2º nivel han fungido como referente los paradigmas de modernización de las ciudades, en donde se ha priorizado el uso de los medios motorizados al expandirse las urbes y la necesidad de comunicación y desplazamiento para grandes distancias, como resultado se priorizan los recursos económicos públicos a las vialidades y no a las acciones enfocadas al espacio público que podría albergar a la movilidad no motorizada; no hay la suficiente difusión de la necesidad y ventajas que traería para los habitantes de los asentamientos humanos y para el cuidado del medio ambiente sobre este tipo de movilidad, de manera que incluso se invisibiliza a los peatones y a los ciclistas; en las ciudades que se presentan altos índices de contaminación como la ciudad de México (2º nivel) e incluso la ciudad de Puebla, (1er nivel) la movilidad no motorizada se ve limitada, ya que las prácticas al aire libre como el caminar, andar en bicicleta u otras similares son un riesgo para la salud (esto también se da en el 3er nivel); los instrumentos técnico jurídicos entorno a la movilidad son muy generales y presentan ambigüedades.

Figura 3.

Aspectos del 3er nivel (ámbito internacional)



Fuente: elaboración propia (2020-2022)

De manera general los paradigmas del 3° nivel que han influido en el ámbito local y nacional (1er y 2° nivel) han sido: acciones que privilegian el uso del automóvil y de los medios motorizados para trasladarse al interior de los asentamientos humanos. En México, entre los años 2008 y 2018 se registró un aumento de la tasa de motorización del 54.7% de acuerdo al registro de “Vehículos de motor registrados en circulación”, pasando de 1,065,016 automóviles registrados en el 2008 a 1,553,518 en 2018 (INEGI, 2018) lo que equivale al aumento del flujo vehicular, incidiendo en mayor contaminación auditiva y atmosférica, debido a la quema de combustibles fósiles y la emisión de gases nocivos para la salud y en mayores congestionamientos en las vialidades.

Aunque se han generado iniciativas hacia la movilidad no motorizada en países como Dinamarca (1892), Colombia (1974) y España (2006), no es hasta el año 2014 que en México a raíz del compromiso internacional de mejorar la movilidad con sistemas de transporte público y movilidad segura, se publica la *Estrategia Nacional de Movilidad Urbana Sustentable*, en donde se reconoce, la necesidad urgente de consolidar una política hacia la Movilidad Sustentable, lo que implica, a decir del documento mencionado: el fortalecimiento de los marcos normativos, de las capacidades técnicas locales, de la promoción de políticas y de los proyectos sustentables, así como de una cultura hacia este tipo de movilidad (SEDATU, 2014).

A partir de la pertenencia de México a organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, y organismos afines, se van contrayendo compromisos y paradigmas de acuerdo a las agendas internacionales, que permean las políticas y sus acciones en los territorios nacionales y locales, impactando en lo social, cultural, educativo, económico, ambiental y territorial por mencionar algunos, tal es el caso de la patrimonialización y la turistificación en los Centros Históricos.

La pandemia por el SARS-CoV2 decretada por la Organización Mundial de la Salud desde marzo del año 2020 trastocó todos los ámbitos de la vida cotidiana de las personas, incluyendo la movilidad.

Regresando al Centro Histórico de la ciudad de Puebla las acciones y obras, por lo general, se realizan en las manzanas colindantes al Zócalo, y en las zonas que se consideran y promocionan como de interés para los turistas, en el marco de la patrimonialización y turistificación, provocando elitización y gentrificación, ahondando aún más las diferencias

espaciales y sociales, así como la degradación de la imagen urbana y del parque construido en los barrios históricamente invisibilizados como los barrios de Xanenetla y San Antonio por mencionar algunos.

Las acciones de obra pública en el Centro Histórico de Puebla han tenido como sustento instrumentos normativos que, de acuerdo a los intereses políticos, económicos y la visión de “desarrollo” de quienes gestionan el territorio en cada una de las administraciones que los han promovido. Estas acciones no han estado exentas de polémica y debate entre las autoridades y grupos de ciudadanos que ven impactado su entorno, ya que como se mencionó en párrafos anteriores, es escasa y limitada la inclusión de la participación ciudadana. Para el caso de esta investigación los instrumentos principales que se han tomado como referentes para el análisis son: Plan de Manejo del Centro Histórico (2017 y 2021), Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico (2017), Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable del Municipio de Puebla (2016), Programa de Movilidad Urbana Sustentable (2017).

En el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla publicado en el Periódico Oficial en mayo de 2016, se plantea la idea de una ciudad compacta y de caminos cortos, que dé prioridad a la movilidad no motorizada. De acuerdo con el Código Reglamentario del Municipio de Puebla (COREMUN) el concepto de movilidad no motorizada se define como “el tránsito o movimiento de peatones y vehículos de propulsión mecánica, con asistencia eléctrica, animal y/o humana” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2018).

Algunas de las iniciativas para la gestión de la movilidad no motorizada a las que se hace referencia en los distintos instrumentos de planeación son: peatonalizaciones, ampliación de banquetas, ampliación de redes de infraestructura ciclista y regulación de velocidades, entre otras, la respuesta social y las complicaciones que ha generado la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 en México desde marzo del 2020, no ha sido del todo favorable para las condiciones de movilidad en general pero principalmente, para peatones y ciclistas en el Centro Histórico, ya que en torno a la pandemia se implementaron programas como *Quédate en Casa y Su Sana Distancia*, los cuales implicaban invitar a la población a no salir de sus hogares a menos que fuera estrictamente necesario y mantener una distancia de 2 a 3 brazos entre personas para evitar la propagación del virus (Secretaría de Salud, 2020). El espacio público de zonas como el Centro Histórico no tiene las

características físicas para el cumplimiento de esta regla, como lo son los anchos de las banquetas.

Aunado a esto, la falta de socialización por parte de las instancias encargadas de gestionar los proyectos de movilidad y la no inclusión de las necesidades de los usuarios ha puesto en tela de juicio la actuación de la gestión pública ante el intento de solución de problemáticas en la materia. Ejemplo de esto son los programas complementarios en el contexto movilidad- pandemia, planteados por el Gobierno del Estado de Puebla desde marzo del 2020 a enero de 2021 para “disminuir la movilidad” por medio del cierre de actividades no esenciales, cierres de viales en el Centro Histórico, restricción de horarios en el transporte público, entre otros³. Los cuales evidenciaron deficiencias en el espacio público, y generaron fenómenos como el de la reapropiación del espacio público por parte de los ambulantes ante el espacio no utilizado durante los cierres viales. Cabe mencionar que por la pandemia se cerraron negocios y se perdieron empleos, encontrando en el ambulante una opción de ingreso económico, en los primeros cinco meses de confinamiento por la pandemia en la ciudad de Puebla se perdieron 26 mil 491 empleos formales (Observatorio Ciudadano del Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal en Yaven, 2020); en el Centro Histórico la suma asciende a 3 mil (Hernández M. , 2021).

Con relación a la inversión pública aplicada a la movilidad existen inequidades que apuntan a la invisibilización de la movilidad no motorizada, derivadas de la inercia de privilegiar el uso del automóvil particular y de los medios de transporte motorizados, por ejemplo la inversión de recursos públicos para la movilidad en la zona Puebla-Tlaxcala, cuyo último registro es del año 2017, indica que de una inversión anual de 2 mil 13 millones de pesos aproximadamente, sólo un 10% se destinó al transporte público, 2% a ciclistas y 1% a peatones.

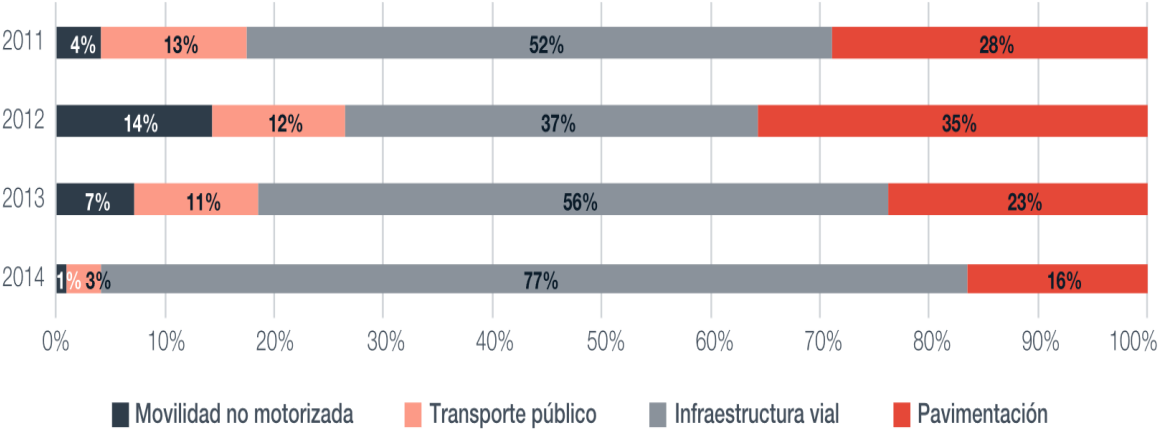
Esto también puede explicarse considerando que la expansión de los asentamientos humanos con patrones de densidades bajas, han propiciado que las urbes se extiendan más allá de sus límites físicos administrativos, se generen conurbaciones e incluso funcionalmente espacios metropolitanos y megalopolitanos, y por ende de necesidades de desplazamientos, e intercomunicación a mayores distancias. Entre los años 2011 a 2014 las inversiones registradas en el estudio denominado “Invertir para movernos” realizado por el Instituto de

³ Véase: <http://periodicooficial.puebla.gob.mx/index.php/covid-19>

Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), muestran que la inversión destinada a la movilidad no motorizada⁴ tuvo una disminución del 14 al 1%, mientras que los recursos destinados a la infraestructura vial ascendieron del 37 al 77% (El poder del consumidor, 2016), (ver figura 4):

Figura 4.

Distribución porcentual de fondos federales para la Zona Metropolitana Puebla- Tlaxcala



Fuente: El poder del consumidor, 2016.

En el municipio de Puebla en el año 2010 se realizó el último ejercicio de reparto modal con base en la muestra de 3.5 millones de viajes realizados diariamente, arrojando que únicamente 13.16% de la población se desplazaba en automóvil particular (IMPLAN, 2017). La importancia de la movilidad, específicamente la denominada como no motorizada reside en que los recorridos que se realizan en los otros modos de transporte son terminados a pie. Entre los años 2011 y 2014, a partir de datos del estudio denominado Invertir para Movernos, en la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala el máximo alcanzado en inversión para Infraestructura vial fue de casi \$5,000,000,000 en 2014, mientras que la inversión máxima para la movilidad no motorizada fue en el año 2012 con una inversión de poco más de 500,000,000, lo cual representa una décima parte de la inversión para infraestructura vial (El poder del consumidor, 2016). Mientras que entre el año 2011 y 2017 en el municipio de Puebla los modos de transporte no motorizados han tenido una inversión máxima aproximada

⁴ La inversión para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala para el año 2011 fue de: 3 mil 352 millones 632 mil ochocientos noventa y cuatro pesos (\$3,352,632,894); para el 2012: 4 mil 311 millones 649 mil 590 (\$4,311,649,590); en el año 2013: 3 mil 731 millones 772 mil 525 (\$3,731,772,525) y en el 2014: 6 mil 409 millones 451 mil 361 (\$6,409,451,361) (El poder del consumidor, 2016).

de 177 millones en 2015 para infraestructura peatonal y 179 millones aproximadamente para infraestructura ciclista en 2016, lo cual representa únicamente el 5% del monto invertido para la movilidad en ambos años (ITDP, 2017).

Además de la priorización del uso del automóvil en el municipio de Puebla, en el Centro Histórico, hay concentración de actividades comerciales, turísticas, empleos, edificios públicos, escuelas e hitos culturales, la zona se considera como “uno de los más importantes centros de actividades económicas, sociales y culturales, considerándose el principal polo de atracción de viajes de la población en el municipio y su contexto conurbado” (IMPLAN, 2017, pág. 110), por lo que la demanda de desplazamientos por parte de los usuarios que habitan y visitan la zona es elevada. Incluso, la llegada de turistas a la ciudad de Puebla aumentó de 121 mil 738 personas en 2009 a 281 mil 454 personas en 2018, con una ligera disminución en 2019 a 272 mil 292 visitantes, tomando como referencia cada mes de julio (Bailleres J. A., 2021). Con la llegada de la pandemia en el mes de marzo de 2020 las cifras registradas por Datatur tomando como referencia los años 2018 y 2019, arrojaron una disminución de visitantes en los años 2020 y 2021, notándose una tendencia a la recuperación en el año 2022 (ver tabla 1).

Tabla 1.

Visitantes a la ciudad de Puebla en el período 2018-2022

Mes	Año	Visitantes
Marzo	2018	243,807
Marzo	2019	262,852
Enero	2020	238,408
Septiembre	2020	47,984
Marzo	2021	64,870
Febrero	2022	122,422

Nota: En el año 2020 al no estar disponible la información para marzo, se tomó la del mes de enero y la del mes de septiembre, ya que de febrero a agosto de ese mismo año no hay reportes en la fuente consultada. El reporte de marzo de 2022 aún no se ha generado.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de turismo (Datatur, 2022).

Para el Centro Histórico de Puebla, los datos disponibles tomados por observación directa por Bailleres en el mes de febrero de 2020, antes de la pandemia, arrojaron un total de 262,840 visitantes (Bailleres J. A., 2021). Al ser la movilidad una actividad esencial para el desarrollo de actividades cotidianas, es necesaria la creación y ejecución de acciones de política pública que solucionen las problemáticas existentes en torno a ella en el Centro Histórico, aunadas a las ya planteadas en párrafos anteriores:

- Inseguridad para el tránsito de peatones y ciclistas.
- Anchos de banquetas insuficientes para los flujos de personas que transitan en la zona.
- Concentración de unidades del transporte público en algunas vialidades del C.H por traslape de recorridos.
- Transporte de carga y descarga que operan en horas pico sin respetan los horarios establecidos para tal actividad.
- Invasión de automóviles privados de ciclovías, parques y plazas.
- Estacionamiento en la vía pública reduciendo la superficie de rodamiento.
- Semáforos que no incluyen intervalos de tiempo a que pasen los peatones y ciclistas.
- Invasión de ancho de vialidades y ciclovías con instalación de terrazas para dar servicio al aire libre (actividad que se hizo común desde la pandemia);
- Ciclovías discontinuas.
- Con motivo de la instalación de la infraestructura para el sistema de transporte “RUTA” se reubicaron rutas de transporte público provocando concentración de unidades de transporte y de vehículos automotores en calles cuyas secciones resultan insuficientes para los volúmenes existentes.
- Altos niveles de contaminación del aire y por ruido implicando un riesgo para la salud de los habitantes de la zona, visitantes, peatones, ciclistas, aunado a las afectaciones al parque construido.
- Insuficiente mobiliario urbano, vegetación e individuos arbóreos que coadyuven a mitigar la contaminación atmosférica que existe en la zona;
- Percepción de inseguridad generalizada por actos delictivos y acoso que además se réplica al interior de las unidades de transporte público.
- Insuficientes dispositivos para la accesibilidad universal

Aunadas a las ya mencionadas problemáticas de movilidad en la zona, la contingencia sanitaria por el SARS Cov-2 en el año 2020, generó necesidades de convivencia con distancias establecidas y número restringido de usuarios, de acuerdo a las características de cada espacio, con la idea de evitar la propagación del virus, lo que evidenció aún más las deficiencias en la gestión del espacio público en el Centro Histórico, por parte de las instancias encargadas de dicha tarea. De acuerdo a las estrategias para la contención del contagio, se estableció una distancia mínima de 1.5 mts entre personas, sin embargo, no existen banquetas que cuenten con los requisitos técnicos tales como anchos de banqueta para dar cumplimiento a esta denominada *sana distancia*. De igual manera la concentración de actividades económicas en la zona, tiene como resultado la confluencia de personas en espacios públicos y privados, que, en un contexto de pandemia, de acuerdo con lo declarado por la Organización Mundial de la Salud representa riesgo de contagio (2020).

Como se puede observar con lo expuesto en párrafos anteriores la movilidad no motorizada (peatones y ciclistas) ha sido invisibilizada durante décadas por las instancias encargadas de su gestión, la duda que surge y motivó esta investigación: a partir de la creación de la Secretaría de Movilidad Municipal desde el año 2017 ¿Cómo ha sido la gestión de la movilidad y de la no motorizada?

JUSTIFICACIÓN

La presente investigación busca aportar en el conocimiento de la relación entre las acciones de políticas públicas enfocadas en la movilidad no motorizada y problemáticas de gestión, en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, así como su papel en la solución de problemáticas de movilidad, con miras a fortalecer la democracia participativa y el derecho a la movilidad.

Con la creación de la Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, se modificaron las disposiciones en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. De acuerdo con lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del año 2017, se reconoce que ha existido una falta de vinculación entre la planeación de la movilidad y el desarrollo urbano, y que con la creación de dicha Secretaría se intentará no repetir enfoques parciales y se orientará a solventar las necesidades de circulación de vehículos no motorizados (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2016).

Como ya se había mencionado en párrafos anteriores, México asume compromisos internacionales -en la actualidad año 2021- entre las agendas que establecen bases para la gestión de políticas de ciudad están los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el que se han planteado 17 objetivos para el futuro del planeta con una visión al 2030. El objetivo correspondiente al tema de movilidad es el número 11: Ciudades y *comunidades sostenibles*, en su meta 11.2, que coincide con lo planteado en el derecho a la movilidad, indican que para el año 2030:

se deberá proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, mejorando la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Así como en la meta 11.3 donde se establece: “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativa” (ibid., p.51) y la 11.6: “Para 2030 reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, poniendo atención a la calidad del aire” (ibid.).

En el discurso se afirma que el cumplimiento de estos objetivos es necesario para mejorar las condiciones de habitabilidad en el planeta y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo, no se reflexiona que las condiciones y posibilidades para alcanzar dichos objetivos de cada país son distintas. En el caso del municipio de Puebla es importante analizar la incidencia que estos objetivos han tenido en la actualización de reglamentos y hasta qué punto estos influyen en el cumplimiento de metas del municipio.

Para poder evaluar el avance de la puesta en marcha de las políticas públicas es necesario revisar el proceso de planeación, la ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados, situación que en el municipio de Puebla hasta la fecha no se ha realizado, ya que los planes de desarrollo urbano no han incorporado indicadores de evaluación y seguimiento, ni las instancias encargadas de la gestión. Actualmente no existen registros disponibles para conocer el estatus de inversión y análisis socioeconómico para las acciones de política pública en materia de movilidad no motorizada en el Centro Histórico del municipio de Puebla. Se han implementado proyectos sin planeación y estudios previos, tal es el caso de la colocación de bolardos en el Centro Histórico, como estrategia para la consolidación de la Zona 30 (denominada así porque 30 kilómetros por hora es el límite de velocidad), misma que sin ser socializada, ni consultada con los diversos actores sociales fue realizada en las primeras semanas del año 2020. Después de la reacción negativa de los usuarios publicada en los medios de comunicación, el Ayuntamiento se vio en la necesidad de generar una justificación al proyecto y hacerla pública en la Gaceta Municipal RES.2020/017 con fecha 17 de febrero de 2020 (H. Ayuntamiento de Puebla, 2020).

Por lo anterior, es importante reflexionar desde el ámbito académico y de la administración pública en los temas de movilidad no motorizada, por medio del análisis de su gestión, para detectar sus fortalezas, debilidades y amenazas en la puesta en marcha de acciones en el territorio. Es por ello que con esta tesis se pretende contribuir con dichas reflexiones para coadyuvar a mejorar las condiciones de la movilidad no motorizada desde su gestión, y que esto a su vez implique beneficio para los usuarios de modos de transporte no motorizados del Centro Histórico, desde una perspectiva del derecho a la movilidad.

Este trabajo realizado desde la perspectiva de la complejidad y del derecho a la movilidad permite vislumbrar las problemáticas interactuantes en la gestión de la misma.

OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general planteado en esta investigación es:

Contribuir al conocimiento en torno a la gestión de políticas públicas implementadas para la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla a partir de la creación de la Secretaría de Movilidad Municipal en el año 2017.

Los objetivos particulares:

- Identificar el marco normativo y estrategias de las políticas públicas para recuperar espacio para peatones y ciclistas que han sido ejecutadas en México y potencian el equilibrar la distribución del espacio público en las ciudades.
- Definir y contextualizar las características de movilidad en el municipio de Puebla.
- Recopilar perspectivas que tienen los habitantes y visitantes del Centro Histórico y sus barrios con respecto a la movilidad, accesibilidad y seguridad vial en la zona para coadyuvar al establecimiento de criterios que integren a los usuarios en el diagnóstico y diseño de políticas públicas.
- Reflexionar sobre el papel que han tenido las políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico de Puebla a la disminución de contaminación ambiental y sonora de la zona.
- Analizar los efectos que las medidas para mitigar la pandemia por el SARS-Cov2 durante la etapa de confinamiento, tuvieron en la movilidad no motorizada en el Centro Histórico.
- Reflexionar sobre los factores que influyen en la no disminución de los hechos de tránsito a partir de las prácticas de movilidad en la zona.

Las preguntas que guiaron esta investigación son las siguientes:

Pregunta de investigación:

¿Cómo se ha dado la gestión para la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, desde que se creó la Secretaría de Movilidad municipal en el año 2017, así como los factores que inciden en sus limitaciones y resultados en el periodo 2017-2021?

Preguntas conductoras:

Estas son complementarias para coadyuvar a contestar la pregunta anterior y guiar la investigación, desde el planteamiento del problema, la conceptualización teórica, la fase de diagnóstico y caracterización del objeto de estudio:

- ¿Cuáles son los problemas y las causas que presenta la movilidad no motorizada y su gestión en el periodo 2017-2021?
- ¿Cuáles son los conceptos que coadyuvan a explicar la gestión de la política pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla?
- ¿Cuál es el marco normativo y que acciones de política pública se han realizado en México para recuperar espacio público para peatones y ciclistas?
- ¿Qué percepción tienen los habitantes y visitantes del Centro Histórico, incluidos los de los barrios con respecto a la movilidad, accesibilidad y seguridad vial, categorías que forman parte del derecho a la movilidad?
- ¿Qué factores influyen en la no disminución de los hechos de tránsito a partir de las prácticas de movilidad en la zona de estudio?
- ¿Cómo se ha incorporado la opinión de los habitantes en los proyectos y acciones de movilidad en la ciudad de Puebla?
- ¿Cuál ha sido el impacto de las denominadas políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico con referencia a la contaminación ambiental y sonora de la zona?
- ¿Cuáles son los efectos de las medidas de confinamiento derivadas de la pandemia por el SARS-Cov2 en la movilidad no motorizada en el Centro Histórico?

En la Tabla 2 se desglosa la relación entre los problemas particulares relacionados a la presente investigación, los cuales se derivan del problema central y cuál es la relación de dichos problemas con el desarrollo de los objetivos y las preguntas conductoras que guían la investigación.

Tabla 2.

Matriz de Congruencia del problema de Gestión de la Movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, 2017- 2021

Problema general	Problemas particulares	Objetivo general	Objetivos específicos	Pregunta general	Preguntas conductoras
<p>La Gestión Pública de la Movilidad No Motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017-2021, se ha operado desde un enfoque reduccionista que invisibiliza factores y actores que forman parte del problema complejo y sus causas.</p>	<p>Falta de aplicación de criterios técnicos que incidan en la funcionalidad de las acciones de movilidad, falta de pruebas piloto, diagnósticos, seguimiento durante y después de las implementaciones, además de carencia de acciones transversales entre las instancias que diseñan, planean y con las que ejecutan las obras, así como de falta de participación de las dependencias en la consolidación de los términos de referencia para la ejecución de las obras.</p>	<p>Contribuir al conocimiento en torno a la gestión de políticas públicas implementadas para la movilidad no motorizada en el Centro Histórico a partir de la creación de la Secretaría de Movilidad Municipal en el año 2017.</p>	<p>Definir y contextualizar las características de movilidad en el municipio de Puebla.</p>	<p>¿Cómo se ha dado la gestión para la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, desde que se creó la Secretaría de Movilidad municipal en el año 2017, así como los factores que inciden en sus limitaciones y resultados en el periodo 2017-2021?</p>	<p>¿Cuáles son los problemas y las causas que presenta la movilidad no motorizada y su gestión en el periodo 2017-2021?</p>
	<p>Carencia de instrumentos técnicos y normativos para la aplicación de acciones de movilidad en el Centro Histórico.</p>		<p>Identificar el marco normativo y estrategias de las políticas públicas para recuperar espacio para peatones y ciclistas que han sido ejecutadas en México y potencian el equilibrar la distribución del espacio público en las ciudades.</p>		<p>¿Cuáles son los conceptos que coadyuvan a explicar la gestión de la política pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla?</p>

<p>Invisibilización de las necesidades de los usuarios, ya que, aunque en el discurso se hace referencia a que las propuestas son participativas, esta se limita a consultar a algunas personas sobre los proyectos ya elaborado, además de la falta de transparencia, inclusión e información hacia los usuarios y habitantes de la ciudad.</p>	<p>Recopilar perspectivas que tienen los habitantes y visitantes del Centro Histórico y sus barrios con respecto a la movilidad, accesibilidad y seguridad vial en la zona para coadyuvar al establecimiento de criterios que integren a los usuarios en el diagnóstico y diseño de políticas públicas.</p>	<p>¿Qué percepción tienen los habitantes y visitantes del Centro Histórico, incluidos los de los barrios con respecto a la movilidad, accesibilidad y seguridad vial, categorías que forman parte del derecho a la movilidad?</p>
<p>Percepción de inseguridad generalizada por actos delictivos y acoso que además se replica al interior de las unidades de transporte público.</p>	<p>Reflexionar sobre el papel que han tenido las políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico de Puebla a la disminución de contaminación ambiental y sonora de la zona.</p>	<p>¿Cómo se ha incorporado la opinión de los habitantes en los proyectos y acciones de movilidad en la ciudad de Puebla?</p>
<p>Altos niveles de contaminación del aire y por ruido, implicando un riesgo para la salud de los habitantes de la zona, además de insuficiente mobiliario urbano, vegetación e individuos arbóreos que coadyuven a mitigar la contaminación atmosférica que existe en ella.</p>	<p>¿Cuál ha sido el impacto de las denominadas políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico con referencia a la contaminación ambiental y sonora de la zona?</p>	<p>¿Cuál ha sido el impacto de las denominadas políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico con referencia a la contaminación ambiental y sonora de la zona?</p>

<p>La pandemia por SARS-Cov2 impactó en la forma de moverse de las personas del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla</p>	<p>Analizar los efectos que las medidas para mitigar la pandemia por el SARS-Cov2 durante la etapa de confinamiento, tuvieron en la movilidad no motorizada en el Centro Histórico.</p>	<p>¿Cuáles son los efectos de las medidas de confinamiento derivadas de la pandemia por el SARS-Cov2 en la movilidad no motorizada en el Centro Histórico?</p>
<p>Inseguridad para el tránsito de peatones y ciclistas, ya que la configuración de las vialidades propicia altas velocidades, las banquetas no son accesibles, hay poca infraestructura ciclista que provoca que los ciclistas se suban a las banquetas, concentración de transporte público en determinadas calles y falta de señalización de paraderos.</p>	<p>Reflexionar sobre los factores que influyen en la no disminución de los hechos de tránsito a partir de las prácticas de movilidad en la zona.</p>	<p>¿Qué factores influyen en la no disminución de los hechos de tránsito a partir de las prácticas de movilidad en la zona de estudio</p>

Fuente: Elaboración propia, 2021.

DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

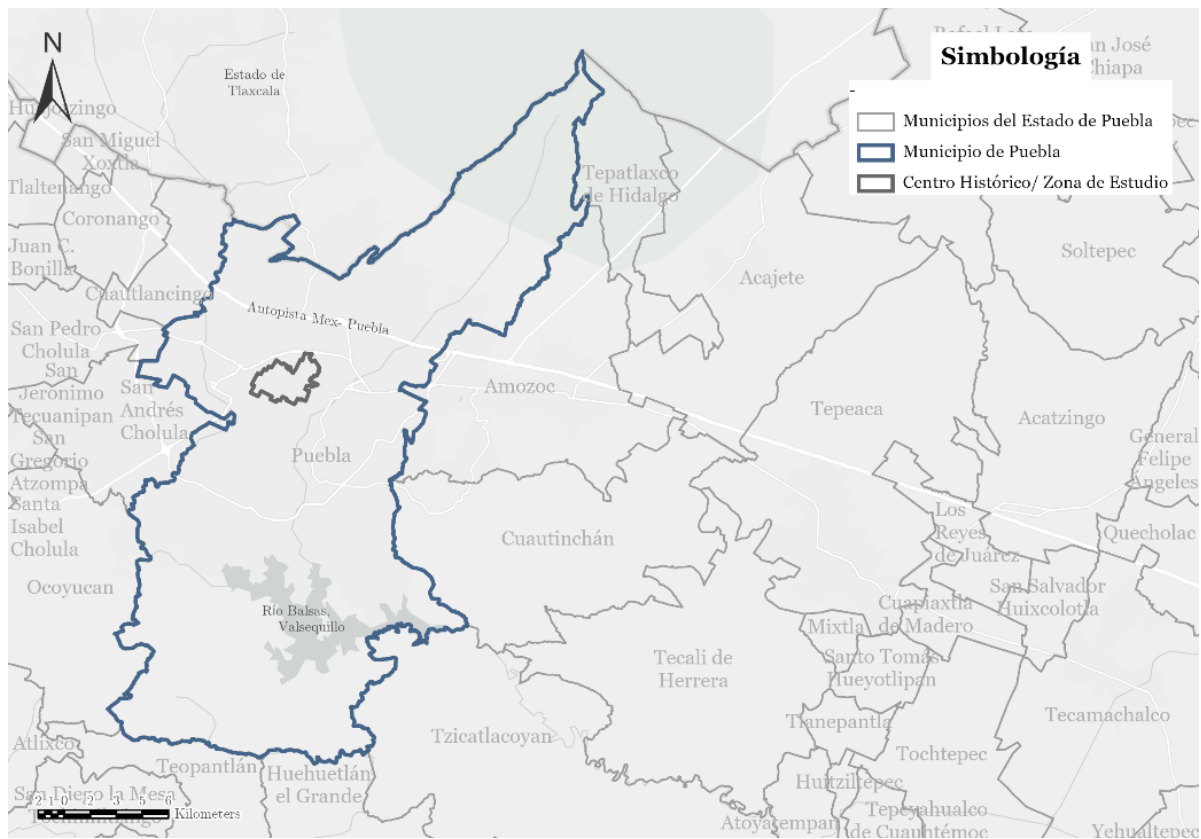
En el año 1977 fue realizada la primera delimitación de la Zona Patrimonio Nacional, con la finalidad de dar protección a inmuebles construidos en el siglo XVI y XIX, esta fue publicada en el “Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Históricos en la ciudad de Puebla de Zaragoza” (Diario Oficial de la Federación, 1977) la cual en 1987 fue declarada patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Debido a su valor histórico el Centro Histórico se encuentra dentro de dicha declaratoria, inscrito con 391 manzanas en una superficie de 6.99 km² (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2015).

La investigación se limita al polígono declarado Zona de Monumentos Históricos patrimonio de la humanidad. El estudio en esta zona se plantea debido a la hipótesis de que el nombramiento como patrimonio otorga limitaciones para la ejecución de proyectos a nivel urbano en el territorio, así como las características de centro urbano que fomentan la concentración de actividades en integración con el resto del municipio y a que el Centro Histórico ha vivido una continua transformación a lo largo de la historia desde la fundación de la ciudad en el siglo XVI. La conservación urbano- arquitectónico de este territorio basada en su valorización patrimonial ha contribuido a generar una realidad urbanística enmarcada por su historicidad. Sin embargo, para contextualizar en el Mapa 1 se muestra la relación entre el polígono de estudio con el territorio municipal de Puebla el cual en ciertos casos será utilizado para contextualizar la problemática, mientras que en el Mapa 2 sólo se representa el polígono de estudio.

La delimitación temporal tiene –como referente- el año 2017 en que se crea la Secretaría de Movilidad en el municipio de Puebla, a la cual se le atribuyó la tarea de “consolidar un sistema de movilidad urbana sustentable que permita a las personas acceder a las actividades, servicios y destinos de la ciudad” (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2017, pág. 6) por lo cual funge como un parteaguas en el abordaje a la movilidad como derecho y actividad esencial humana, cabe destacar que la delimitación temporal expresada no restringe el recurrir a la historia para la contextualización del problema, finalizando en el año 2021 con el impacto de la pandemia por el SARS-CoV-2 en la problemática.

Mapa 1.

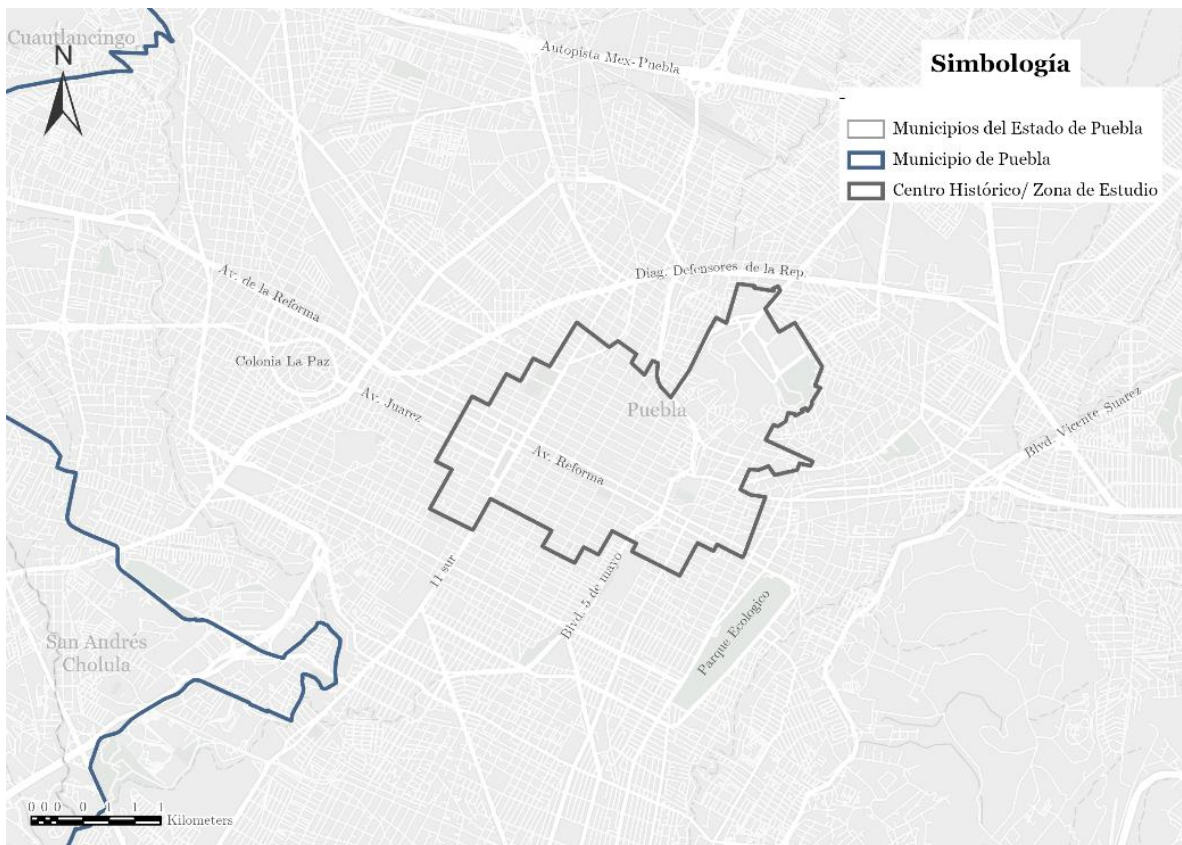
Macro localización del polígono de estudio



Fuente: Elaboración propia con información del Marco Geoestadístico del Estado de Puebla, INEGI, 2020 y datos abiertos del Municipio de Puebla.

Mapa 1.

Zona de Estudio de problemática de la Gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con información del Marco Geoestadístico del Estado de Puebla, INEGI, 2020 y polígono de Centro Histórico proporcionado por la página de datos abiertos del H. Ayuntamiento de Puebla.

POSTURA TEÓRICA, EPISTÉMICA

En este trabajo se intenta un análisis y reflexión crítica sobre el objeto de estudio, teniendo como concepto fundamental como ya se mencionó en párrafos arriba, el derecho a la movilidad, que implica: la seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, también se hace referencia a categorías como: gestión, política pública, percepción, sustentabilidad y paisaje urbano histórico, considerando que en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla se ha promovido en comparsa con las agendas internacionales, la patrimonialización y turistificación que han generado gentrificación y elitización.

Los autores que se consultaron para realizar este trabajo fueron: Adorno, Theodor. (1972), Gallegos E. y Rosales G. (2012), Zemelman, H. (1998 y 2006), cuyas temáticas están relacionadas con metodología de las ciencias sociales; Carrizo, Espina y T. Klein (2004), Morín y García (2006), como apoyo en sistemas complejos; Lefebvre (1974 y 2001), Delgadillo (2008), Harvey (2008 y 2013), Molano (2013), Brugué y Gomà (1998), Borja (2003), Ziccardi (2011), Farfán (2020), y Moreno (2008), Ramírez y Pradilla (2014), para derecho a la ciudad y derecho a la movilidad; Aguilar F. Luis. (2007 y 2010), Canto Chac (2008), M, Fuenmayor, J. (2017), para política pública y gestión pública; Alguacil, J. (2008), Corbusier, Le. (1933), Debord, G. (1967), Herrera, D. (2018), Jacobs J. (1961), Méndez, E. (2016), ciudad; Álvarez Mora, A. (2006), Cabrera, V. (1999, 2008 y 2015), Carrión, F. (2009), Chateloin, F. (2008), Martínez de Pisón, E., (2009) Licon, Torres y Urizar (2016), para Centro Histórico; Bailleres, A. (2021), Crotte, A., Hernández, Y. (2019), Ramírez y Pradilla (2014), Simborth, C. (2015), para movilidad; De Alba, M. (2004), López, S. (2003), para percepción; Foladori y Tommasino (2000), Maurer A. (s.a), en el caso de sustentabilidad; y Mazurek (2009), Hubert. (2009), para gobernanza.

El eje central de investigación parte del análisis del fenómeno de la movilidad como derecho, como parte de la vida cotidiana del ser humano en el territorio, y sus acciones de apropiación del espacio, H. Zemelman (2006) menciona que la historia de la cotidianidad es construida diariamente en un espacio del individuo concreto, contemplando a los diversos actores que se encuentran actuando en otros espacios de manera simultánea, plantea que la historia no es la única realidad y que existen planos en los cuales se construye la realidad de manera simultánea y continua. Ramírez y Pradilla (2014) conciben a la movilidad, como

práctica social que puede fungir como instrumento para entender la construcción del territorio a partir de las relaciones de escala que intervienen en el proceso de construcción del espacio.

Con base en lo planteado, la movilidad se concibe como coadyuvante en la construcción social del territorio, del espacio y de la vida cotidiana. La movilidad es un componente necesario para la existencia de la ciudad como territorio social, en el que se realizan actividades como individuos y grupos sociales, cabe mencionar que en el territorio se dan diferenciaciones en cuanto a su apropiación, dando lugar a espacialidades diferenciadas (Vergara, 2016). La ciudad, es el escenario, donde el ser humano lleva a cabo su vida, es un espacio construido a partir de las prácticas sociales en la vida cotidiana.

MARCO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

En el abordaje de problemáticas socioterritoriales como el de la movilidad y la movilidad no motorizada, en este caso en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, se requiere reconocer que se trata de fenómenos complejos en los que intervienen e interactúan diversos factores, mismos que es necesario identificar, así como sus niveles de influencia en el problema y los actores sociales involucrados. Una vez identificados se analizaron los que más influencia tienen.

Las problemáticas socio territoriales se caracterizan por ser dinámicas, en constante movimiento y transformación: son dialógicas porque expresan las distintas lógicas, incluso contrapuestas de las acciones que diferentes actores sociales, operan sobre el territorio; son hologramáticas porque en ellas se pueden reconocer las interacciones múltiples que operan en la sociedad; y son recursivas porque cuando se materializan en el territorio, estas se vuelven referentes de nuevas actuaciones, en un proceso, sin fin (Morin, 1977). Por lo tanto, se trata de fenómenos complejos, que requieren para su análisis de la mirada desde los sistemas complejos (Morin, 1977; García, 2006), misma que se adopta en esta tesis en la construcción del sistema complejo de la gestión de la movilidad y la movilidad no motorizada en el C.H de la ciudad de Puebla.

La construcción del conocimiento complejo de acuerdo a Edgar Morín (1977) se fecunda un nuevo tipo de comprensión y de explicación en el cual se forja y desarrolla un nuevo saber sobre la organización y una nueva organización del saber que se nutren mutuamente. La mirada desde la complejidad supera al racionalismo tradicional en la

construcción del conocimiento ya que es “un sistema complejo es una representación de un recorte de esa realidad, conceptualizado como una totalidad organizada, en la cual los elementos no son separables y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente” (García, 2006, pág. 21). Ante esta visión Morín y García exhortan al abordaje de problemáticas en torno a su análisis como sistemas complejos, planteando diversas escalas y dimensiones de influencia en el problema que se relacionan entre sí.

En este sentido, el análisis de un problema como complejo, constituido por diversos elementos en un ámbito de complejidad, es una idea que “debe ser pensada en forma no reduccionista, sino articuladora” (Morín citado por Carrizo, 2004, pág.50). En el presente problema de investigación como ya se mencionó párrafos arriba, la escala territorial de análisis es el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, como un territorio con características propias; a nivel social, arquitectónico y urbano, las cuales lo hacen un territorio heterogéneo, conformado por otros subsistemas de organización social denominados *barrios históricos*⁵.

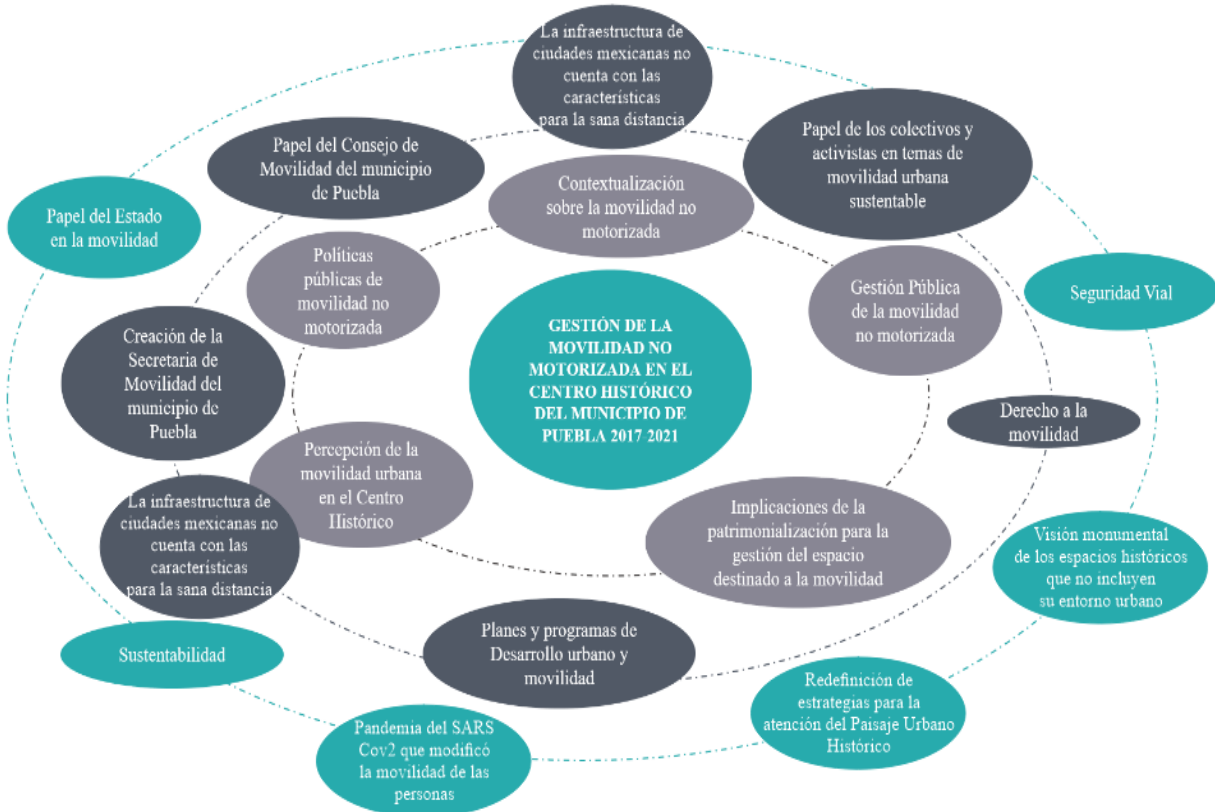
El análisis de la problemática de este proyecto titulado; *Gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla 2017-2021*, contemplada como un sistema complejo, se representa en las Figuras 1, 2 y 3 que se ubican en el planteamiento del problema. Asimismo, para facilitar la lectura de este análisis se definieron elementos que interactúan en escalas de influencia (ver figura 5).

En la figura 5 se han colocado tres anillos concéntricos, partiendo del centro hacia afuera, se encuentran los elementos que constituyen de manera directa: la *contextualización* existente acerca de la *movilidad no motorizada*, la cual da fundamento a las acciones como parte de un concepto que permite segmentar la movilidad y así darle un tratamiento específico a su problemática por parte de la *Gestión pública de la movilidad no motorizada*, gestión que para su acción en el territorio del Centro Histórico de la ciudad de Puebla se ve regida por las *implicaciones de la patrimonialización y turistificación*, que también han influido en la ejecución de las acciones de *política pública de movilidad no motorizada*, específicas para el Centro Histórico, impactando en la *percepción social* de los actores cerca de la movilidad urbana y no motorizada.

⁵ Xonacatepec, Los Remedios, El Alto, La Luz, Analco, San Antonio, San Pablo, Santa Ana, San Miguel, San Sebastián, San Matías y Santiago.

Figura 5.

Elementos de análisis del Sistema Complejo del Problema



Fuente: Elaboración propia, 2020.

En el segundo anillo de elementos que intervienen en el análisis del problema se incorporaran factores secundarios que influyen en la toma de decisiones de la gestión pública sobre la movilidad en el Centro Histórico, entre ellas está el papel de los actores que forman parte de la planeación y estructuración de las políticas públicas que se ejecutan, como la creación y ejecución de instrumentos rectores *Planes y Programas* en materia de desarrollo urbano y movilidad que plantean las bases para la realización de acciones de política pública y definición de acciones, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores que el período de análisis toma como punto de referencia la *creación de la Secretaría de Movilidad* del municipio de Puebla en el año 2017, en la cual, en el discurso, se pretende dar un enfoque de especialización a la administración pública en temas de movilidad, esta idea de

especialización no contempla la transversalidad con otras áreas de la gestión pública del territorio y hasta cierto punto desdeña la opinión de los ciudadanos comunes.

Y aunque existe la figura del *Consejo Ciudadano de Movilidad y Centro Histórico* y las acciones de los *Colectivos y Activistas*, estas generalmente son invisibilizadas. La movilidad urbana sustentable implicaría la defensa de derechos como el de la *movilidad*, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después de diversos trabajos y la iniciativa que presentaron grupos de la sociedad civil.

En el tercer anillo de los elementos del problema: el *Papel del Estado* como eje rector de las acciones del segundo anillo como la creación de la Secretaría de Movilidad y los Planes y Programas en materia de desarrollo urbano y movilidad; la situación de la *Seguridad Vial* en el mundo y principalmente en América Latina; la *Sustentabilidad* como parte de los fundamentos y criterios para la ejecución de políticas públicas en materia de la movilidad urbana sustentable en el ámbito del discurso del desarrollo sustentable promovido por las agencias internacionales.

En congruencia con la teoría de los sistemas complejos de Edgar Morín (1977) y de Rolando García (2006) la aproximación al problema y sus elementos interactuantes, así como a los análisis y reflexiones se realizó por aproximaciones sucesivas. La metodología fue cualitativa y cuantitativa, utilizando los instrumentos que parecen en la tabla 3.

Tabla 3.*Métodos, técnicas e instrumentos.*

Marco teórico		Método		Técnica de Recogida de Datos
Teoría entorno a la política pública en la gestión de la movilidad y Evolución del concepto de Movilidad, Teoría entorno a la política pública en la gestión de la movilidad y Evolución del concepto de Movilidad, Ciudad	Gestión pública, política pública, Movilidad, Paisaje Urbano Histórico y Centro Histórico	Análisis de conceptos centrales y exploración de discursos de gestión de movilidad no motorizada y su relación con la política pública	Análisis del discurso sobre la construcción de la política pública de movilidad en el Centro Histórico de Puebla y como se ha ejecutado con relación a ese discurso	Revisión bibliográfica, hemerográfica y entrevista a actores involucrados en la toma de decisión, mapas mentales
	Gestión pública, política pública, Paisaje Urbano Histórico y Centro Histórico		Análisis de la construcción histórica de la recuperación del espacio público para peatones y ciclistas en México	Revisión bibliográfica, hemerográfica

<p>Gobernanza, percepción, participación ciudadana, derecho a la movilidad</p>	<p>Análisis de percepción social de la movilidad no motorizada y exploración de discurso acerca de la participación ciudadana en la política pública de movilidad</p>	<p>Encuestas a usuarios del Centro Histórico, revisión bibliográfica y mapas mentales</p>
<p>Ciudad, movilidad, sustentabilidad</p>	<p>Exploración del discurso sobre la sustentabilidad y el aporte de la MUS para el cambio climático</p>	<p>Revisión bibliográfica, hemerográfica</p>
<p>Gestión pública, política pública, derecho a la movilidad y ciudad</p>	<p>Análisis del efecto de la pandemia en la movilidad de la ciudad bajo el discurso de las medidas de mitigación</p>	<p>Encuestas a usuarios del Centro Histórico, revisión bibliográfica</p>

	Derecho a la movilidad		Análisis de procesos de gestión para la disminución de hechos de tránsito bajo la visión del derecho a la movilidad	Revisión bibliográfica, hemerográfica y encuesta a usuarios del Centro Histórico
--	------------------------	--	---	--

Técnica de Análisis de Datos	Metodología	Instrumentos	Variables	Indicadores
Análisis de contenido	Cualitativa y cuantitativa	Análisis de contenido: Marco jurídico, 5 entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y actores clave de la gestión de la movilidad no motorizada, así como recopilación de proyectos a nivel movilidad no motorizada en el C.H. de Puebla.	No. de documentos a analizar y entrevistas a actores involucrados, no. de políticas e instrumentos jurídicos	Cantidad de aportes, funciones y competencias

Análisis bibliográfico	Cualitativa	Análisis de casos análogos, 2 nacionales y 1 internacional y su contraste con la Gestión Pública de la movilidad no motorizada en Puebla	no. de casos análogos	Modo de elección, Composición, Finalidad
Análisis de contenido	Cualitativa y cuantitativa	Aplicación de encuestas a 100 usuarios del Centro Histórico de la ciudad de Puebla/ 5 entrevistas semiestructuradas	no. de encuestas y opiniones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad de opiniones a favor 2. Cantidad de opiniones en contra 3. Cantidad de opiniones neutras
Análisis bibliográfico	Cualitativa y cuantitativa	Análisis sobre un estudio de movilidad que contemple indicadores a nivel ambiental, además del histórico de cifras de contaminación existente.	no. de indicadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perspectivas 2. Nivel de impacto

Análisis bibliográfico y de contenido	Cualitativa	Análisis de las estrategias de mitigación del SARS Cov2y sus implicaciones en la infraestructura para la movilidad y encuestas	no. de estrategias, acciones de movilidad para erradicar la pandemia	1. Acciones 2. Nivel de impacto
Análisis bibliográfico y de contenido	Cualitativa	Análisis de proyectos de movilidad en el Centro Histórico enfocados a la pacificación de tránsito y seguridad vial	no. de proyectos	1. Cantidad de opiniones a favor 2. Cantidad de opiniones en contra 3. Cantidad de opiniones neutras

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del problema (2020)

CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICO- EPISTÉMICAS EN TORNO AL DERECHO A LA MOVILIDAD Y MOVILIDAD NO MOTORIZADA Y SU EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE MÉXICO.

Comenzando por abordar la Epistemología Crítica (Gallegos & Rosales, 2012) como propuesta de construcción del conocimiento a partir del proceso de recuperación de perspectivas históricas se estructuran las bases teóricas en torno a la problematización de la gestión de la movilidad urbana en los Centros Históricos de México, a partir de un análisis crítico de aquellas categorías que atañen a la problemática: derecho a la movilidad, centro histórico, gestión, política pública, movilidad no motorizada y sustentabilidad. derecho a la movilidad, y se hace referencia a la gestión, política pública, percepción, sustentabilidad y paisaje urbano histórico.

Dentro del ámbito de las ciencias sociales es importante basarse en el comportamiento constatable del sujeto fundamentado por una realidad comprobable, ya que es necesaria la construcción de un problema en el contexto de su realidad y su historia para la cientificación del mismo. La realidad del sujeto según plantea Adorno (1972) se puede ver influenciada por la conciencia colectiva media, la cual es “el conjunto de las creencias y los sentimientos comunes a la media de los miembros de una misma sociedad forma un sistema determinado que tiene vida propia” (p.38).

En este sentido, la Epistemología Crítica invita a pensar más allá de la propia realidad y de lo que ya se cree conocer, permitiendo considerar en la problematización las distintas realidades que confluyen entre si e influyen en el sujeto, contextualizando y constituyendo la teoría conforme los puntos de interés que sean útiles para fundamentar la investigación, generando un sistema de objetos parciales que permitan comprender la complejidad del problema (Zemelman H. , 2006).

Entonces en esta investigación se intenta generar un marco de discusión entre las posturas existentes y el estado del arte del problema en cuestión. La complejidad es una de las características principales a partir de las cuales se realizó la caracterización del problema, con la construcción de una vista interdisciplinaria y los factores que en el influyen.

1.1. EL DERECHO A LA MOVILIDAD

El derecho a la movilidad es derivado y complementario del derecho a la ciudad. La ciudad como plantea Alguacil (2008) “ha sido el lugar donde los sujetos han podido encontrarse y asociarse para mejorar sus condiciones de vida de forma común” (p.2). De acuerdo al concepto de derecho a la ciudad de Lefebvre retomado por Delgadillo, este lugar de encuentro y asociación contiene una necesidad básica para el ser humano como un ser político, ya que implica la producción del espacio público que Harvey reformula como un derecho a cambiar y construir una ciudad mejor: socialmente justa, y sus contradicciones con el concepto de la ciudad capitalista (Harvey, 2012).

Además de Lefebvre (1974) y Harvey (2012) el concepto de derecho a la ciudad ha sido reapropiado discursivamente por otros autores, como Molano (2016) quien al respecto enuncia que “hoy tenemos mayor crecimiento económico, expansión urbana y mejores condiciones tecnológicas para diseñar la ciudad” (p.4), sin embargo, las ciudades mexicanas contemporáneas están lejos de lo que estos autores, desde una postura teórica, plantean. Lo anterior podría deberse a lo que Purcell (2003) plantea como una limitante el que los ciudadanos sean incluidos en la toma de decisiones en torno a la construcción de sus ciudades.

Uno de los fenómenos que limita la participación ciudadana es la segregación espacial, la cual se entiende como la desigualdad de grupos sociales segmentados en áreas comunes, situación que, de acuerdo a (Farfán, 2020) se da en tipologías: por exclusión, forzada o localización de grupos, en cualquiera de estas, se da la exclusión de un grupo social estableciéndole en un espacio específico, fomentando desigualdades e inequidades por el simple hecho de pertenecer a un grupo jerarquizado. La segregación social “destruye la función del espacio público y el derecho a circular, a estar en determinados lugares, a encontrarse” (Alguacil, 2008, pág. 10). La desigualdad en las ciudades mexicanas de acuerdo a Brugué y Gomà (1998) es el principal desafío de las políticas sociales urbanas contemporáneas.

La participación ciudadana implica la incidencia en la mejora de la ciudad, y convierte a la ciudadanía en un elemento clave para la consolidación del derecho a la ciudad. De acuerdo con Alguacil (2008).

La participación de las partes, de los elementos, de los actores, es lo que permite incorporarse al juego de la política en un sentido de creación permanente y en una orientación que hace de la satisfacción de las necesidades una estrategia humana relacional (p. 3).

En esta teoría se propone que sea la ciudadanía la que diagnostique las necesidades de mejora de la misma. Sólo a través de una gestión compartida con objetivo de mejora, se podrá democratizar lo urbano, y propiciar que las personas se apropien de la ciudad, desarrollando un sentido político y de derecho para la satisfacción de sus necesidades. Como plantean Borja (2003) y Ramírez (2008) se trata de crear espacios públicos que recobren el valor de lugar para estar, de lugar de encuentro, de construcción de una identidad local y de una cultura democrática.

El derecho a la ciudad implica que los ciudadanos exijan sus derechos, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas y así generar entornos habitables. La habitabilidad “es una acción cuantitativa relacionada directamente con la calidad de vida y, por tanto, puede ser cuantificable, y más aún, controlable por el diseño, cuya obligación es proporcionar las ‘mejores condiciones’ espaciales a partir de estándares determinados por especialistas, para que las cosas ‘funcionen’” (Moreno, 2008). A partir del planteamiento de David Harvey retomado por Molano (2016) respecto a tomar el derecho a la ciudad como un sentido de “transformar y recuperar la ciudad por el bien común” (p. 17) es posible enunciar prácticas actuales cuyo objetivo es democratizar el espacio público para que todos los usuarios de la vía (calle) se trasladen con seguridad y comodidad.

La movilidad urbana planteada desde el derecho a la ciudad, implica la democratización del espacio público para cumplir con las necesidades de traslado de las personas, y propiciar una mayor interacción entre personas en la ciudad. “Los efectos que genera la extrema desigualdad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios colectivos urbanos intensifican o agravan la fragmentación económico-social” (Ziccardi, 2012, pág. 195).

Mejorar la experiencia cotidiana y ciudadana de los habitantes, puede incentivar la apropiación y recuperación del espacio. El territorio, al ser usado como espacio de desplazamiento cotidiano, puede desencadenar en procesos afectivos, cognitivos e

interactivos ligados a una identificación simbólica con el lugar, y eventualmente en procesos de acción y transformación del entorno por parte de la diversidad de agentes sociales (Vidal & Pol, 2005).

Por otra parte, uno de los principales factores que han mermado la equidad en la movilidad urbana, es el modelo económico capitalista, para el cual todo bien producido es redituable económicamente incluso el espacio público convirtiéndolo en espacio mercantilizado, cuya valorización se da a partir del potencial económico relacionado a él y consumido. En este sentido, Molano (2016) conceptualiza esta situación bajo un término clave planteado por Lefebvre: la *sociedad de consumo*, refiriéndose a la clase trabajadora como productora y consumidora simultánea de mercancías, pero también de espacios sometidos a una mercantilización. Si se tiene el privilegio de vivir en la sección fragmentada de la ciudad que posee capital, se tendrá entonces acceso a los beneficios del espacio mercantilizado.

La mercantilización del espacio público está estrechamente ligada a la segregación, dado que “donde determinados espacios se estigmatizan, otros se degradan y algunos más se embellecen y ennoblecen, desarrollándose una ciudad crecientemente más segregada, más polarizada y con menos espacios en común donde sus ciudadanos puedan encontrarse, convivir y compartir” (Monreal, 2016, pág. 99). Este contexto no propicia el derecho a la ciudad, y por ende se invisibiliza el derecho a la movilidad: “la movilidad y la velocidad es motivada en un modelo metropolitano que implanta un modo de vida fundamentado en el automóvil, que proclama un uso individualizado del espacio no- relacional, de la ciudad de los flujos” (Alguacil, 2008, pág. 12).

Como plantea Molano (2016) citando a David Harvey, este derecho debe ejercerse “no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político democrático incluyente, con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social” (p. 10). En la ciudad se requiere la recuperación del espacio público urbano para las personas, a través de estrategias que regulen la mercantilización y privatización del espacio público, con el objetivo de brindar condiciones de infraestructura para el libre tránsito de todos los habitantes.

La movilidad urbana, al ser una acción ejercida en el espacio público, es afectada por la mercantilización y privatización del espacio. Estas afecciones se dan a través de la

inequidad en la distribución de la superficie disponible, priorizando los medios de transporte motorizados, principalmente a los vehículos automotores privados. Esto puede comprobarse con lo que el Programa de Movilidad Urbana Sustentable para el municipio de Puebla (PMUS) (2017) enuncia:

Para 2015, en el municipio de Puebla se registró un parque vehicular de 578 mil 784 vehículos motorizados en circulación, de los cuales 75.5% eran automóviles, 1.1% transporte público o privado para pasajeros, 18.2% transporte de carga y 5.2% motocicletas. En este sentido, para 2015 el índice de motorización del municipio fue de 277 vehículos por cada 1,000 habitantes (IMPLAN, 2017, pág. 185).

La movilidad no motorizada refiere a los medios de transporte que no requieren de un motor para ser realizados, como lo son la caminata y la bicicleta, y en el caso de personas con discapacidad, los desplazamientos en sillas de ruedas o con muletas. Sin embargo, la caminata es la base del sistema de movilidad, ya que es la forma más primitiva de desplazamiento, y representa la conexión entre cualquier medio de transporte y el punto de destino. Por otra parte, al ser un medio del cual las personas se sirven de su propio cuerpo para desplazarse, es uno de los que mayor vulnerabilidad adquiere ante los vehículos automotores.

La movilidad no motorizada como segmento especializado de la movilidad requiere de conocimientos específicos para su gestión. El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por sus siglas en inglés) plantea la importancia del transporte no motorizado de calidad para las ciudades a partir de las consecuencias de la planificación tradicional del transporte en que “se ha centrado en mejorar las condiciones para los automóviles privados, sin considerar espacios para peatones y ciclistas” (ITDP, s.f.). La mayor parte de la población mundial depende de caminar y de la bicicleta entre otras formas de transporte de tracción humana para sus desplazamientos, además que estos medios de transporte son “algunas formas prácticas y accesibles para reducir las emisiones de CO₂, además de que fomentan la accesibilidad a mayores oportunidades económicas para las personas en condiciones de vulnerabilidad” (ibid.).

Es a partir de lo anterior que es necesario que se realicen políticas públicas incluyentes y desde el derecho a la ciudad y a la movilidad, en movilidad no motorizada, con el objetivo de implementar procedimientos y estrategias para que las personas sean incluidas en las distintas fases de la planeación, diseño y ejecución de obras, así como en la gestión de mejoras en la equidad del uso del espacio público. Al respecto, Alguacil (2008) define que:

[...] es necesaria una nueva cultura política, fundamentada en la habilitación de los ciudadanos para que puedan acceder a la información y el análisis de sus condiciones de vida y obtengan capacidad de decisión en aquellos aspectos que les afectan directamente, en el acceso, en definitiva, a la satisfacción de las necesidades humanas (p. 12).

Las bases de la gestión pública de movilidad mexicana se dan en la década de los años 90, a partir de la creación de la primera Secretaría de Movilidad en el país. Sin embargo, es hasta el año 2020 que la movilidad se convierte en un derecho constitucional en México, el cual se señala en el Art. 4 que “toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad inclusión e igualdad” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, pág. 10).

Una vez reconocido que todas las personas tienen derecho a la movilidad en condiciones de comodidad y seguridad, es importante analizar los datos que arroja la Organización Mundial de la Salud (2018): a causa de los accidentes de tránsito el número de muertes anuales ha alcanzado los 1.35 millones. Según esta organización, las personas en calidad de peatones, ciclistas y motociclistas son quienes representan la mayor cantidad de muertes por accidentes de tránsito al ser los usuarios más vulnerables de la vía pública, debido a su relación velocidad – exposición; representando una situación más crítica para este tipo de usuarios en países en desarrollo. En el continente americano, los motociclistas representan el 23% de las muertes por hechos de tránsito, los peatones el 22% y los ciclistas el 3% (ibid.).

La movilidad, al ser considerada como un derecho, debe permitir el acceso de las personas a los servicios que la ciudad ofrece. Con lo que respecta a tiempos de traslado y economía, debe existir un equilibrio entre el gasto ejercido y el tiempo de traslado. La gestión

de la movilidad no motorizada debe aportar soluciones de sostenibilidad, ya que abona a la reducción de emisiones de CO₂, dado que el uso de la bicicleta o la caminata, son actividades que no contaminan.

La movilidad no motorizada requiere de conectividad, entre los espacios públicos que es necesario contemplar en las acciones de política pública e incluirlas, dada la gestión del territorio en los planes de desarrollo urbano y por la infraestructura destinada a la misma. Al respecto Alguacil (2008) enuncia que se debe “procurar la comunicación y la movilidad entre las diversas partes complejas de la metrópoli” (p.10), y establecer un tipo de espacio lineal y en forma de malla para conectar los fragmentos urbanos. A este espacio lineal se le atribuye lo público como una red que permite la conexión con el espacio privado, el espacio público tiene como característica el ser un espacio de igualdad y democrático. A partir de la teoría de Alguacil (2008) es posible plantear que una movilidad urbana eficiente, es una continuidad funcional de los espacios urbanos vivos.

Las ciudades mexicanas están aún alejadas de aterrizar en la práctica teorías como las de Alguacil (2008) o Lefebvre (1974) dado que el concepto de derecho a la movilidad fue recientemente instaurado en el año 2020 y porque, como ya se mencionó, la mirada sobre y hacia el territorio de quienes lo gestionan y administran, privilegia la segmentación e invisibiliza las necesidades de la población. En el caso de la ciudad de Puebla, a pesar de la gestión de acciones de política pública enfocada en materia de movilidad no motorizada, la inseguridad vial no ha disminuido siendo el municipio con mayor cantidad de hechos de tránsito en el Estado de Puebla de manera histórica: “En el año 2014 se registraron 7 mil 977 incidentes de tránsito en la vía pública del municipio de Puebla, lo que es equivalente a un promedio de 665 siniestros viales por mes y 22 por día.” (IMPLAN, 2017, pág. 41). Teniendo consciencia de lo anterior, el Instituto Municipal de Planeación del Municipio de Puebla (IMPLAN), con el objetivo de dotar a la gestión de la movilidad urbana de un instrumento jurídico con una mirada integral, desarrolló el Programa de Movilidad Urbana Sustentable del Municipio de Puebla, el cual fue aprobado ante cabildo en diciembre de 2017.

El programa ofrece una visión completa de la problemática, integrando siete subprogramas que son: 1. Cultura de la movilidad, 2. Seguridad vial, 3. Infraestructura para la movilidad urbana sustentable, 4. Sistema integrado de transporte, 5. Gestión de la movilidad motorizada, 6. Normativo e institucional y 7. Monitoreo de la movilidad. Además

de tener por eje transversal la pirámide de la movilidad urbana sustentable, encabezada por el peatón y la caminata como el principal medio de desplazamiento. Sin embargo, en materia de patrimonio el programa ofrece una visión general, dado que la movilidad no motorizada en sitios patrimoniales requiere de estrategias aún más especializadas.

La ciudad de Puebla, además de su condición de metrópoli, alberga uno de los Centros históricos más importantes del país, inscrito en la lista de Sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO en el año de 1987. Como bien lo indica el nombre, la riqueza patrimonial se encuentra al centro o en el corazón de la metrópoli, siendo polo atractor de viajes locales y de paso (IMPLAN, 2017). Se considera que esta zona de la ciudad no ha tenido la gestión proporcional a todos los retos que representa, dado que, además de atender la inequidad del espacio público, debe integrar el valor simbólico e identitario de los hitos y monumentos que componen esta sección de la ciudad, los cuales forman parte de los servicios recreativos y religiosos a los que la población debería tener fácil acceso.

El patrimonio histórico, considerado como patrimonio de la humanidad, forma también parte del derecho a la ciudad y debería también ser sometido a consulta ciudadana para su gestión y mejora. Tanto en este tema como en materia de movilidad urbana, las necesidades de los ciudadanos han sido invisibilizadas debido a la debilidad de los procesos participativos en la administración pública. Las acciones deben considerar equitativamente los diferentes problemas de la ciudad, garantizando la equidad de uso del espacio público y asegurando los traslados de las personas. Por otra parte, se deben plantear estrategias con una visión a largo plazo, que perduren y trasciendan los cambios de administración municipal y estatal.

Abonar la existencia de un derecho a la movilidad implica abordar la temática desde la visión de derecho a la ciudad, buscando que las estrategias se enfoquen en las necesidades reales de los ciudadanos. Una transformación de las ciudades basada en sus necesidades y no en una política sin objetivo social definido, será una transformación auténtica y funcional. Si bien, los procesos de la gestión pública para la creación de diagnósticos, así como los procesos administrativos para la ejecución de proyectos posiblemente entorpezcan las acciones de mejora, la adecuación, enfoque integral y objetivo de la función interna seguirán influyendo de manera positiva en los resultados.

Una política de movilidad no sólo debe enfocarse en trasladar a las personas por sus distintos medios de transporte, sino en generar una ciudad segura para las personas, ocuparse de la segregación espacial, desigualdad, mercantilización del espacio, como una forma de abordaje de la política de ciudad en la que se gestiona el espacio público para el disfrute y funcionalidad de desplazamiento de las personas, abonando al derecho a la movilidad como una necesidad básica de la humanidad, y garantizarla.

A partir de la movilidad no motorizada, desde la visión del derecho a la ciudad y derecho a la movilidad debe tener como característica principal generar una oferta de desplazamiento adecuada a las necesidades de vida cotidiana de las personas que viven en la zona que corresponda, enfocada en conectar las áreas de necesidad para el usuario entre sí, por medio de características como accesibilidad universal que físicamente permita que todo tipo de usuarios sin importar la existencia de discapacidades puedan circular por la infraestructura que provee la ciudad, así como segura, siendo que se analizan los factores de seguridad vial que permitan que las personas se desplacen seguras por medio de la regulación de velocidades, entre otras. La movilidad no motorizada debe contar con indicadores de medición que se integren a partir de la accesibilidad y seguridad vial, sin embargo, también es necesario que la conectividad de la misma tenga una coherencia con las necesidades de los usuarios.

1.2 LOS CENTROS HISTORICOS DE MEXICO TERRITORIOS SEGMENTADOS, PATRIMONIALIZADOS Y SUS PARTICULARIDADES DE GESTION EN LAS CIUDADES.

El espacio es la delimitante de las acciones en el territorio, siendo escenario tangible e intangible de procesos que lo conforman, “La producción de un espacio diferencial responde a los patrones de desarrollo desigual que han acompañado la consolidación del capitalismo histórico” (Herrera, 2018, pág. 40). En estas diferenciaciones también han coadyuvado las acciones de gestión y administración del territorio, mediante las cuáles se privilegian con la dotación de equipamiento, infraestructura y servicios a algunos territorios más que otros, muchas veces dependiendo de los paradigmas hegemónicos que se generan a nivel global, como es el caso de los espacios patrimonializados y turistificados como los Centros Históricos, en función de estándares de competitividad.

En la Figura 6 se muestra un ejemplo gráfico de esta fragmentación a partir de las configuraciones urbanas y definición de ciudad. “El espacio mundializado, la escala global, es la que permite en muchos sentidos la reproducción del todo en una forma sistemática. Es producto de la propia consolidación del capitalismo histórico y su producción del mundo” (Herrera, 2018, pág. 48). Esta ha sido la base de la competitividad mundial, replicándose acciones en el territorio como muestra de la influencia que la escala global práctica, sin embargo, la ejecución de dichas acciones no contempla frecuentemente las características particulares de cada territorio, ya que este alberga una heterogeneidad propia que indica que si bien no se trata de realizar un tratamiento individualizado es necesario analizar el contexto urbano en el cual se encuentra para adaptar o generar estrategias específicas que aborden sus problemas específicos y sobre todo los problemas y necesidades de quienes habitan dichos territorios.

Figura 6.

Fragmentación espacial en La Ville Radieuse de Le Corbusier, 1933.



Fuente: BlogURBS, estudios urbanos y ciencias sociales, Fernández, 2015

<http://www2.ual.es/RedURBS/BlogURBS/fragmentacion-megapolitana-y-apropiacion-de-los-comunes/>

En la ciudad se procesa el capital: humano y financiero, como parte de un flujo equivalente al desarrollo de personas y territorio. Sin embargo, la escala global y las ventajas y desventajas de la globalización han provocado un mayor contraste entre los fragmentos espaciales, debido al alcance e influencia que tienen hoy en día las acciones que se realizan en los diversos países con fines de competitividad y mejoras en la planeación a futuro de las ciudades. Dice Aguilar (2007) “La globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía, ha provocado que las actividades de los sectores económicos se hayan independizado” (p.3). El flujo de capitales a escala global, ha provocado necesidades y estándares de calidad en las ciudades, relacionados con la competitividad colocando al capitalismo como eje de influencia en la gestión actual de las ciudades. Este podría ser planteado como punto de partida para la base de las acciones de gestión en las ciudades que se han enfocado en el capitalismo y no en las personas, causando fragmentación en el espacio.

En algunos casos la ciudad se ha ido desbordando con el paso del tiempo, el capitalismo ha tenido influencia para que las ciudades crezcan más rápidamente que su planificación, las arterias de la ciudad se extienden sin parar hasta colindar con otros territorios que ya no corresponden a los mismos límites administrativos y por ende las acciones de gestión son distintas. Este crecimiento de la mancha urbana ha provocado la construcción de prolongadas calles y carreteras que en ocasiones pueden aislar secciones de la ciudad debido a su configuración en vez de conectarlas. El crecimiento de la ciudad va generando periferias sucesivas que se van consolidando con el tiempo, reproduciéndose nuevas periferias.

1.2.1. LA ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN: FRAGMENTACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS Y SU GESTIÓN.

Las ciudades y sus respectivos modelos son una invención compleja, en torno a esta han existido procesos y teorías relacionadas a su ámbito social, en este punto se aborda la comprensión del concepto de Centro Histórico como consecuencia de la fragmentación que ha sufrido el territorio a partir de su planeación y gestión. Respecto al concepto de Centro Histórico, Alfonso Álvarez (2006) remarca ante su caracterización como se ha detectado una “insistencia en concebirlos como áreas delimitadas [...] identificadas como un fragmento de la ciudad que aísla y distancia del resto del artefacto urbano al que necesariamente pertenece”

(p. 2), siendo considerada entonces como un ente independiente de su propia ciudad por medio de la imposición de límites producidos históricamente. A continuación, se presenta en la figura 7 una línea del tiempo que muestra el origen y las acciones entorno a los centros históricos en México para su entendimiento.

Figura 7.

Acciones referentes a los Centros Históricos en el contexto mexicano.



Fuente: Recopilación propia, febrero 2021

En este contexto a partir de la creación de la UNESCO comienza el surgimiento de planes específicamente dirigidos a salvaguardar centros históricos, los cuales no guardaban relación con los de desarrollo del resto de las ciudades, perfilando a los centros históricos como entes aislados (Chateloin, 2008). Muestra de lo que precisamente plantea Álvarez (2006) acerca del aislamiento de los Centros Históricos delimitándolos de manera independiente al resto de las ciudades, lo cual implicaba que cada acción de salvaguarda del patrimonio no tenía que estar relacionada con el contexto urbano de la pieza patrimonial.

En relación a lo anterior, Virginia Cabrera (2008) refiere que “los centros históricos constituyen testimonio de multiplicidad de procesos históricos, de formas de construir, de pensar y de vivir la ciudad, así como de los valores predominantes en cada etapa de la sociedad” (p. 28). Por lo que, se puede plantear al respecto que los Centros Históricos a raíz de ser un testimonio tangible cargado de historia, constituyen un territorio construido por todas las vivencias de los grupos sociales que habitan y habitaron en él, debido a esta carga histórica surgió la idea de la necesidad de segregar las acciones en los centros históricos, otorgándoles un valor que los fragmente del resto de las ciudades con la finalidad de conservar y preservar sus características históricas como una parte identitaria de las civilizaciones.

A raíz de las teorías expuestas, se propone que los Centros Históricos se encuentran vinculados al contexto socio-territorial en el cual se han desarrollado siendo una parte del

todo urbanos, en específico su centro. Un Centro Histórico implica entonces una definición compleja de punto central como un espacio de concentración de actividades, dando valor a su posición y capacidad de atracción de flujos. La expansión de las ciudades ha surgido por medio del establecimiento de zonas periféricas hasta la actualidad, por lo que el “centro” hace referencia al punto de origen de dicho crecimiento periférico. Álvarez (2006) de igual manera plantea la consideración de los Centros Históricos como centros urbanos “en su calidad de lugares con los que se identifica la única historia posible de la ciudad, o mejor dicho la historia más digna de ser recordada” (p.19) aquellos dotados de historia y puestos en valor para ser preservados.

Comenta además el mito del Centro Histórico, que “[...] ante esta puesta en valor se materializa una segregación urbana por medio de la privatización del mismo, al convertir al patrimonio en un conjunto de bienes colectivos que demarcan exclusividad” (ibid., p. 141). La relación físico-social-económica se ha vuelto interdependiente ya que la patrimonialización del territorio ha cambiado en cierto sentido su vocación central como monumento de contemplación y conservación que resta cierta vitalidad al sitio.

En este sentido, la etiqueta de patrimonio de los Centros Históricos ha influido en las acciones que se ejecutan dentro de ellos para gestionar sus problemáticas específicas. Como dice Zemelman (1998) la conservación del patrimonio se ha puesto de moda a partir de su reconocimiento social como transmisión de un legado y la permanencia de su riqueza, colocando a la valorización del sitio como parte del proceso denominado conciencia que reconstruye los hechos que han configurado el legado histórico de las civilizaciones.

Con respecto a la gestión, existen diversas acciones dentro de zonas patrimoniales que son enfocadas de manera principal a estrategias de conservación que tienen como objetivo principal “desde el discurso” el preservar el legado histórico a las futuras generaciones, de este modo se está segmentando desde su gestión, dándosele un trato individualizado que no le permite integrarse como territorio con el resto de las ciudad, este trato especializado lo convierte en un fragmento o pieza indistinta a la ciudad, acotando un “espacio especializado” que como dice Álvarez (2006) “distancia a estos lugares con respecto al resto de la ciudad, asumiéndolos como únicos ámbitos con los que identifica la historia de la misma” (p.14). A partir de este trato individualizado, la gestión de territorios denominados como centros históricos se hace desde la visión de quienes deciden qué sí y qué no es

patrimonio, en función de la turistificación y no de las necesidades sociales de la población que los habita.

Otro de los aspectos a destacar respecto a los Centro Históricos es el de la centralidad, el cual se integra en el presente documento a partir del análisis realizado por el Dr. Francisco Vélez en el IV Coloquio de avances de Investigación del Posgrado en Estudios Socioterritoriales, modalidad virtual, que se realizó en la semana del 16 al 20 de agosto del 2021 en el cual, ante la exposición de avances de la presente tesis, fungió como comentarista, resaltando aspectos como la construcción de la institucionalidad del Estado en este país, en torno a la idea de la concurrencia de competencias que supone que haya una distribución de facultades y obligaciones en relación a distintos temas como el de bienes culturales edificados (Vélez, 2021).

La delimitación jurídica que tiene como propósito darle paso a la intervención del gobierno federal a través de las dependencias en los bienes culturales, además el cómo un problema fundamental en el Centro Histórico es que la zona de monumentos ha venido modificando su función en relación a lo que sucede con el resto de la ciudad, cuando el Plan Director era una zona habitacional con aproximadamente 80,000 habitantes. Los elementos generadores de la movilidad urbana eran distintos, por lo que es necesario analizar de qué manera se ha transformado la centralidad y como ha impactado a las necesidades de movilidad. La nueva centralidad ha transitado de ser habitacional y con cierto tipo de comercios, a ser una zona que se está transformando hacia servicios relacionados con la turistificación que va a tener implicaciones con respecto a la movilidad.

La aparición de nuevas centralidades en la ciudad también impacta en la movilidad y en la centralidad del Centro Histórico ya que al existir otros espacios que ofrecen servicios administrativos, comercio, alimentos y/o recreativos habitantes de la ciudad dejan de asistir al C.H. Cabe mencionar que tradicionalmente al Centro Histórico también acuden por su comercio especializado y diversidad de bienes y servicios, habitantes de municipios aledaños. En el caso del impulso a la turistificación: consumo de alimentos y hospedaje, las acciones de políticas pública anunciadas como “desarrollo” han jugado un papel fundamental. Dadas las características con las que está estructurado el sistema de transporte en el centro urbano, este sigue siendo una gran zona de transferencia, no siempre es destino, se trata de una zona de tránsito para otro lugar, fungiendo como corredores de transferencia

la 11 norte- sur, 12 y 14 oriente- poniente y 7, 9, 11 oriente- poniente, y el boulevard 5 de mayo (Vélez, 2021).

Con relación a la centralidad estas:

[...] desempeñan una función y un papel primordial en el territorio porque concentra y focaliza, evoca y significa, atrae y aglomera servicios, equipamientos, empleo, funciones, actividades, historia, memorias, etcétera, por tanto, atraen a sus usuarios y consumidores que se desplazan desde otros espacios (Hernández Y. , 2019, pág. 4).

Sin embargo, esta centralidad en el ámbito del Centro Histórico a partir de su valor fundacional “adquiere el imaginario de lo popular, distante de las élites y de las políticas públicas, lo cual dará lugar a la búsqueda de políticas de ‘profilaxis’ propias de la conservación (poner en valor)” (Carrión, 2009, pág. 8).

Práctica que también infiere al trato especializado que se les da a los sitios patrimoniales y por ende tiene influencia en sus diferencias con respecto a la gestión, sin embargo, comienza a darse un cambio en este tipo de urbanización autocentrada (con un solo centro) debido al alto desarrollo urbano que se sustenta en el cambio de relaciones entre centralidad y expansión periférica en el cual se plantean dos hechos remarcables “[...] por un lado, el inicio de la existencia de una ciudad con centralidad plural y, por otro, una clara diferenciación entre lo nuevo de la periferia (moderna, heterogénea) y el pasado de la centralidad fundacional (antigua, “homogénea”)” (ibid., p.7).

A partir de dicho fenómeno, es posible apreciar “la emergencia de nuevas centralidades urbanas ligadas a la centralidad fundacional, que se constituyen gracias al desplazamiento, apertura o presencia de funciones centrales en otros y diferentes lugares (centralidad plural)” (ibid., p.8). En este sentido, las centralidades poseen una función primordial en el territorio, ya que en ellas se “concentra y focaliza, evoca y significa, atrae y aglomera servicios, equipamientos, empleo, funciones, actividades, historia, memorias, etcétera, por tanto, atraen a sus usuarios y consumidores que se desplazan desde otros espacios” (Hernández Y. , 2019, pág. 1) generando los denominados nodos urbanos que se distinguen por la aglomeración del comercio y servicio. La centralidad es entonces, de vital importancia para su región periférica debido a que es el referente de bienes y servicios.

La centralidad, por tanto, surge a raíz de diferentes nodos urbanos y pierde su carácter específico de los lugares, en los cuales “permite que cada punto del territorio pueda ser un centro, caracterizar el entorno y llenarlo de sentido” (ibid., p. 39) por lo que no es un contenedor sino un contenido por su carácter de dinámica en la ciudad. Según Hernández (2019) y como se muestra en la Figura 8, algunos atributos de esta centralidad son: equipamiento y servicios urbanos, funciones urbanas centrales, concentración de empleos, densidad urbana alta, valor del suelo alto, movilidad urbana e intercambio o interacción social.

Los Centros Histórico, por tanto, son fragmentos del territorio que poseen esta característica de centralidad, y específicamente la centralidad fundacional, ya que además de cumplir con los diferentes atributos de esta característica forman parte de un núcleo de fundación que le da características específicas ya que de manera particular estos sitios en su momento representaban el total de lo que eran las ciudades. Difícilmente podría considerarse la pérdida de centralidad en los Centros Históricos pero las nuevas dinámicas del espacio definen su nueva centralidad.

Figura 8.

Atributos de la centralidad y su relación con el territorio.



Fuente: Hernández, 2019.

Como ya se mencionó la centralidad ha evolucionado al mismo tiempo que el territorio, proporcionando nuevas dinámicas de uso en el espacio y teniendo una nueva relación de uso entre los centros y el resto de la ciudad, las dinámicas de movilidad, por ejemplo, han cambiado debido a las nuevas distancias y sitios de flujo por medio de los cuales en ocasiones el Centro Histórico puede ser considerado más sitio de paso que de permanencia.

1.2.2. DEL CENTRO HISTÓRICO A LA POLÍTICA DE PAISAJE URBANO HISTÓRICO EN MÉXICO.

Para comprender el fenómeno actual de la degradación de los Centros Históricos, así como el nacimiento del concepto de Paisaje urbano histórico, se propone revisar seis momentos clave entorno a la planeación territorial y la gestión de sitios patrimoniales, además de ciertos documentos relacionados con la mismo, como son la Carta de Venecia, Carta de Washington y las Normas de Quito. A continuación, se desarrolla en la tabla 4 una recopilación que permite conocer lo más relevante de los artículos de interés e influencia con respecto a la Carta de Venecia, la Carta de Washington y las Normas de Quito.

Tabla 4.

Recopilación de instrumentos

Carta de Venecia	
Art. 2	La conservación y restauración de monumentos constituye una disciplina que abarca todas las ciencias y todas las técnicas que puedan contribuir al estudio y la salvaguarda del patrimonio monumental. (página 2)
Art.5	La conservación de monumentos siempre resulta favorecida por su dedicación a una función útil a la sociedad; tal dedicación es por supuesto deseable pero no puede alterar la ordenación o decoración de los edificios. Dentro de estos límites es donde se debe concebir y autorizar los acondicionamientos exigidos por la evolución de los usos y costumbres. (página 2)
Art. 14	Los lugares monumentales deben ser objeto de atenciones especiales a fin de salvaguardar su integridad y de asegurar su saneamiento, su tratamiento y su realce. Los trabajos de conservación y de restauración que en ellos sean ejecutados deben inspirarse en los principios enunciados en los artículos precedentes. (página 3)

Carta de Washington. - “Todos los conjuntos urbanos del mundo, al ser el resultado de un proceso gradual de desarrollo, más o menos espontáneo, o de un proyecto deliberado, son la expresión material de la diversidad de las sociedades a lo largo de la historia.” (Página 1)	
1	La conservación de las poblaciones o áreas urbanas históricas sólo puede ser eficaz si se integra en una política coherente de desarrollo económico y social, y si es tomada en consideración en el planeamiento territorial y urbanístico a todos los niveles. (Página 1)
3	La participación y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para conseguir la conservación de la población o área urbana histórica y deben ser estimulados. No se debe olvidar que dicha conservación concierne en primer lugar a sus habitantes. (Página 2)
5	<p>La planificación de la conservación de las poblaciones y áreas urbanas históricas debe ser precedida por estudios multidisciplinarios.</p> <p>El plan de conservación debe comprender un análisis de datos, particularmente arqueológicos, históricos, arquitectónicos, técnicos, sociológicos y económicos.</p> <p>El plan de conservación debe definir la principal orientación y modalidad de las acciones que han de llevarse a cabo en el plano jurídico, administrativo y financiero.</p> <p>El plan de conservación tratará de lograr una relación armónica entre el área urbana histórica y el conjunto de la población.</p> <p>El plan de conservación determinará los edificios o grupos de edificios que deben protegerse totalmente, conservar en ciertas condiciones, o los que, en circunstancias excepcionales, pueden destruirse.</p> <p>Antes de realizar cualquier intervención se levantará un acta, rigurosamente documentada, de las condiciones del área.</p> <p>El plan debe contar con la adhesión de los habitantes. (Página 2)</p>
12	La circulación de vehículos debe ser estrictamente regulada en el interior de las poblaciones y áreas urbanas históricas, y las zonas de estacionamiento deberán planearse de modo que no degraden su aspecto ni su entorno. (Página 3)
13	Cuando en el marco de la ordenación territorial esté prevista la construcción de grandes carreteras, o de vías de circulación intensa, no deberá permitirse que penetren en las poblaciones o áreas urbanas históricas, pero sí facilitar la aproximación y mejorar los accesos. (Página 3)
15	Para asegurar la participación activa e implicar a sus habitantes, se debe realizar un programa de información desde la edad escolar. Deberán facilitarse las acciones de las asociaciones para la conservación y adoptarse las medidas financieras apropiadas para asegurar la conservación y restauración. (Página 3)

Normas de Quito	
Consideraciones Generales	
1.	La idea de espacio es inseparable del concepto de monumento, por lo que la tutela del Estado puede y debe extenderse al contexto urbano, al ámbito natural que lo enmarca y a los bienes culturales que encierra. Pero puede existir una zona, recinto o sitio de carácter monumental, sin que ninguno de los elementos que lo constituyen aisladamente considerados merezca esa designación. (Página 1)
4.	Todo proceso de acelerado desarrollo trae consigo la multiplicación de obras de infraestructura y la ocupación de extensas áreas por instalaciones industriales y construcciones inmobiliarias que alteran y aún deforman por completo el paisaje, borrando las huellas y expresiones del pasado, testimonios de una tradición histórica de inestimable valor. (Página 2)
Solución Conciliatoria	
1.	La necesidad de conciliar las exigencias del progreso urbano con la salvaguardia de los valores ambientales, es ya hoy día una norma inviolable en la formulación de los planes reguladores a nivel tanto local como nacional. En ese sentido todo plan de ordenación deberá realizarse en forma que permita integrar al conjunto urbanístico los centros o complejos históricos de interés ambiental. (Página 2)
2.	Poner en valor un bien histórico o artístico equivale a habilitarlo de las condiciones objetivas y ambientales que, sin desvirtuar su naturaleza, resalten sus características y permitan su óptimo aprovechamiento. La puesta en valor debe entenderse que se realiza en función de un fin trascendente que en el caso de Iberoamérica sería contribuir al desarrollo económico de la región. (Página 2)
6.	De otra parte, la puesta en valor de un monumento ejerce una beneficiosa acción refleja sobre el perímetro urbano en que éste se halla emplazado y aún desborda esa área inmediata, extendiendo sus efectos a zonas más distantes. Ese incremento del valor real de un bien por acción refleja constituye una forma de plusvalía que ha de tomarse en cuenta. (Página 3)

Fuente: Recopilación propia de instrumentos (2021).

Respecto a los momentos clave mostrados en la tabla 4; el primero corresponde a la historia y el origen de la UNESCO, institución que durante décadas ha pautado, a través de sus *Directrices prácticas*, los ejes para la conservación del patrimonio, el segundo, a las teorías de ordenamiento territorial propuestas por Le Corbusier (1942) en la *Carta de Atenas*, y seguidas por otros arquitectos de la época.

El tercer momento corresponde al análisis hecho en el libro *Muerte y vida de las grandes ciudades de Jane Jacobs* (1961), el cuarto al capítulo de Ordenamiento territorial en *La Sociedad del Espectáculo* de Guy Debord (1967), el quinto a la *Teoría de producción del espacio* a cargo del filósofo y sociólogo Henri Lefebvre (1974), y finalmente al taller *Paisajes urbanos históricos* llevado a cabo en el año 2009 en la ciudad de Burdeos, Francia.

En relación a los C.H. y su gestión, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se crea en el año de 1942 con el objetivo de restablecer los sistemas educativos de los países Aliados en cuanto terminara la segunda guerra mundial (UNESCO, s.f.). Es comprensible que después de la guerra las consecuencias fueran múltiples pérdidas históricas de la humanidad, incluidas las destrucciones del Centro Histórico de Varsovia, la Catedral de Colonia en Alemania, la Iglesia de Nuestra Señora en Dresde, entre otro (Bilbao, 2012), los cuales albergaban la historia e identidad de sus habitantes, ante lo cual se buscara a toda costa resguardar el patrimonio cultural de la humanidad como una estrategia para promover y salvaguardar la paz.

En el plano operativo, la UNESCO cuenta con cinco grandes funciones, de las cuales para el objeto de esta investigación se retoma la tercera, en la que se localiza la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de la Humanidad, creada y aprobada en 1972, con el objetivo de “identificar, proteger, conservar, revalorizar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural de Valor Universal Excepcional” (UNESCO, 2008, pág. 2).

A la par de la creación de la UNESCO, Charles-Édouard Jeanneret-Gris mejor conocido como Le Corbusier (1942) creador del plan maestro urbano titulado como; Ville Radieuse refleja su concepción de la ciudad como “una máquina de vivir”, zonificada y fragmentada, en la cual proponía construir “rascacielos idénticos y prefabricados de alta densidad, distribuidos en una amplia zona verde y dispuestos en una cuadrícula cartesiana” y publicó en 1942, la Carta de Atenas. La cual es un manifiesto del urbanismo que propone zonificar la ciudad de acuerdo a su función y a sus usos de la sociedad moderna, fragmentándolos en habitar, circular, trabajar y recrear (Le Corbusier, 1942).

Dentro de sus áreas de inferencia, abarca el patrimonio, recomendando procurar la integridad de los inmuebles, evitando riesgos de colapso mediante obras de mantenimiento regular y permanente. De igual manera, incide en velar por la ocupación de los inmuebles, siempre y cuando se respete el carácter histórico o artístico de los mismos (ibid.).

Como respuesta a estos instrumentos de planeación de posguerra, comienzan a gestarse diversos análisis y críticas a la eficiencia de la ciudad “moderna”. El primero que se abordará en este documento compete al planteado por la teórica del urbanismo y activista canadiense Jane Jacobs, en su libro titulado *Muerte y vida de las grandes ciudades* (1961).

En esta obra realiza un diagnóstico del funcionamiento de las ciudades a micro escala, haciendo énfasis en la importancia de los pequeños comercios, la vecindad, y la seguridad otorgada por una calle viva y poblada.

Al contrario de las teorías de Le Corbusier (1942) y su Carta de Atenas, Jacobs (1961) asegura que la diversidad de usos de suelo es el único camino a una ciudad vibrante, habitada, cómoda y, en consecuencia, exitosa. Alude también a la densidad de los barrios, es decir, que se encuentren poblados lo suficiente como para sostener a los pequeños comercios en plantas bajas, enriqueciendo así la vida de sus habitantes con desplazamientos no motorizados entre su trabajo, abastecimiento y hogar, concibiendo la calle no como un simple espacio de circulación, sino como una porción del territorio en el que sucede la vida, se construye el tejido social y se crea vecindad (Jacobs, 1961).

En este sentido, con lo que respecta al patrimonio, Jacobs (1961) aborda la problemática desde un eje transversal, incidiendo en la movilidad, la economía y la equidad social, haciendo el primer enlace entre la dispersión y despoblamiento de la ciudad consolidada a causa de habitar la periferia. Al respecto enuncia que “es un error aislar una parte de la población, segregada por sus ingresos, en barrios propios con un esquema de comunidad propio y distinto. La población también se exclusiviza, y se le desplaza de una a otra región de exclusividad según cuánto dinero gane” (ibid., pp. 362-363).

Jacobs (1961) aportó una visión empírica, orgánica, práctica y no por ello menos contundente, a la forma de construir o hacer ciudad en los años 60's, sin embargo, el sociólogo Guy Debord (1967) en su libro *Sociedad del espectáculo* realiza una crítica potente al modo de vida de esa época. Al respecto, define al urbanismo como “esta toma de posesión del entorno natural y humano por el capitalismo, que se desarrolla lógicamente en dominación absoluta” (p. 104), incide también en que la producción capitalista ha zonificado el espacio, logrando así su banalización.

Debord (1967) critica la zonificación “como una manera más eficaz de aislar y controlar a la población, provocando la comunicación en masa a través de largas distancias, la denomina como la dictadura del automóvil” (p. 106), que, en conjunto con la organización técnica de la ciudad en vivienda, trabajo y consumo, conforman el primer plano de “la disolución general que ha conducido así a la ciudad a consumirse a sí misma” (ibid., p. 10).

Para Lefebvre (1974) “el espacio se compone por el espacio percibido (la experiencia material), el espacio concebido (aquel concebido y planificado) y el espacio vivido (que deriva de la imaginación)” (p. 15). Estos tres elementos sustentan el espacio, y es propiamente “el espacio concebido, el planificado, el que busca la reducción del espacio vivido a lo únicamente visible” (p. 16).

En otras palabras, y condensando las teorías de Jacobs, Debord y Lefebvre, han sido las políticas del urbanismo “moderno” las que han llevado a las ciudades a la destrucción de sus identidades, a través de la zonificación y dispersión, en las que la movilidad motorizada ha jugado un papel fundamental para cubrir los largos desplazamientos entre los fragmentos de ciudad.

Es decir, que la planeación del espacio, sin tomar en consideración lo invisible e intangible que contiene y produce al mismo, ha reducido la riqueza de la experiencia vivida, de la historia y cultura, a lo únicamente material: los inmuebles o el patrimonio tangible. Para Henri Lefebvre, los centros históricos son el ejemplo perfecto de la destrucción creativa del espacio, mismo que ha originado la escasez programada en el tejido urbano, y clasifica a las teorías de Le Corbusier como la “pulverización del espacio con ánimo clasificador” (Lefebvre, 1974, pág. 17).

En este sentido, es claro que después de la segunda guerra mundial sucedieron dos grandes modificaciones con lo que respecta a la gestión del patrimonio y la planificación territorial, la primera compete a la fragmentación y zonificación del territorio, y la segunda, a la protección exacerbada del patrimonio como testigo de la historia universal. En consecuencia, los centros históricos se redujeron a vacíos urbanos que fueron despoblándose de manera gradual, ya que al deber proteger su valor histórico o artístico quedaron impedidos de acoger la visión “moderna” de ciudad de complejos de vivienda masiva, industria, recreación y vialidades de alto impacto para la circulación de vehículos automotores.

Las políticas de ordenamiento territorial abordadas en México a partir de los años 60’s, propiamente aquellas pautadas para el tratamiento de sitios históricos o patrimoniales, se basaron en el acceso a la “modernización” aún sin haber cubierto las necesidades básicas de habitabilidad de la totalidad de la población. Se identifica que, durante las décadas posteriores a la guerra, es decir durante los 50’s y 60’s, México reflejó un aumento constante

en sus tasas de urbanización, “la ciudad vio el reemplazo de edificaciones virreinales por nuevas y espectaculares” (De Antuñano, s.f.)

Como México, otras ciudades en el mundo han enfrentado la destrucción, deterioro y despoblamiento de sus centros históricos, tal es el caso de la ciudad de Burdeos, Francia, en la cual, debido a sus planes de expansión territorial para la creación de vivienda a la par del anhelo de inscribir su centro en la lista de sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad, se vieron en la necesidad de replantearse la manera de gestionar el patrimonio.

Es así como en junio del 2009 en un taller de expertos llevado a cabo en esta ciudad, se plantea públicamente el concepto de Paisaje urbano histórico, como una nueva recomendación internacional entorno a la gestión urbana. El taller estuvo organizado por la Cooperación Francia-UNESCO, el ICOMOS, la Asociación Nacional de Arquitectos de inmuebles de Francia, entre otros, con la ambición de “enriquecer el debate internacional construyendo una reflexión multidisciplinaria y proponiendo una visión francesa sobre la noción del paisaje urbano histórico en el campo de la conservación y de la gestión de la ciudad” (UNESCO, 2009).

El Paisaje urbano histórico “es el resultado de la estratificación e imbricación de valores culturales y naturales a lo largo del tiempo. Más allá de la idea de ‘centro histórico’, el concepto incluye también el contexto urbano en sentido amplio” (UNESCO, 2013, pág. 12), el paisaje urbano histórico trasciende a los centros históricos como conjuntos, considerándolos como patrimonio desde su ámbito urbano, un patrimonio urbano que representa capital social, cultural y económico por sí mismo.

Es posible decir, que el concepto de Paisaje urbano histórico no es una invención de la UNESCO, sino el resultado de la tensión entre los dos momentos sucedidos después de la segunda guerra mundial, es decir, la zonificación y expansión de las ciudades “modernas”, y la protección exacerbada del patrimonio cultural ante esta expansión, ya que el concepto busca colocar al conjunto urbano histórico no en una vitrina, sino integrarlo y tejerlo con la totalidad de la ciudad, así como “articular mejor las estrategias de conservación del patrimonio urbano respecto a los objetivos más amplios de desarrollo sostenible global” (UNESCO, 2011).

De acuerdo con Martínez de Pisón (2009) el paisaje consiste en el espacio- función como configuración morfológica, donde para la existencia del mismo es necesaria la

combinación del espacio básico con el contenido cultural que se le atribuye e identifica socialmente, ya que en él existe una influencia de la acción cultural como condición para ser un elemento identitario. Una apuesta muy similar a la propuesta por Lefebvre (1974) en la relación entre el espacio percibido y el espacio vivido.

Por otra parte, Sauer (2006) considera que el paisaje desde su aspecto geográfico es una sección de la realidad en la que se realiza una asociación entre el espacio geográfico y los hechos que en él suceden. El paisaje es el escenario en construcción constante que se da conforme la vida cotidiana de los grupos sociales, forma parte de su memoria colectiva e histórica y de la perspectiva o mirada de cada individuo.

En este sentido, el paisaje urbano surge como un paisaje cotidiano planteado como el escenario de la vida urbana, “el paisaje urbano es la plasmación de la cultura territorial de una sociedad” (Velasco, 2004, pág. 470) así como un “fiel reflejo de la sociedad que lo configura” (ibid, p. 477). A la par de Martínez de Pisón (2009), Velasco considera que el paisaje lo construye su sociedad con sus acciones cotidianas. Considerar al territorio urbano histórico como paisaje implica la inclusión de aspectos vivenciales de su sociedad, pasando del centro histórico a su contexto urbano incluyendo la memoria histórica está plasmada en él.

Por lo anterior, es posible inferir que el paisaje urbano histórico implica la inclusión de la conservación del patrimonio cultural, la identidad y dinámica de vida de sus habitantes. En otras palabras, y resumiendo las teorías planteadas en este punto, el paisaje urbano histórico coadyuva a la gestión de los sitios patrimoniales.

1.3. FUNDAMENTOS DE MOVILIDAD EN CENTROS HISTÓRICOS MEXICANOS: ANTES Y DURANTE LA NUEVA NORMALIDAD DEL AÑO 2020 POR EL SARS-COV2

El primer indicio de las bases con respecto a la movilidad en la gestión mexicana surge en la década de los 90's, a partir de la creación de la primera Secretaría de Movilidad en el país, sin embargo, es hasta el año 2020 que la movilidad se convierte en un derecho constitucional en México, el cual se señala en el Art. 4 donde: “Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad eficiencia, sostenibilidad, calidad inclusión e igualdad” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La movilidad además de ser un derecho constitucional es un proceso humano, en el cual los habitantes de una ciudad se desplazan con la finalidad de acceder a bienes y servicios, por lo que Alguacil (2008) plantea que se debe “procurar la comunicación y la movilidad entre las diversas partes complejas de la metrópoli” (p.10), ya que la movilidad requiere de conectividad, y requiere según Alguacil de un tipo de espacio lineal y en forma de malla que conecta fragmentos los urbanos. A este espacio se le atribuye lo público como una red que permite la conexión con el espacio privado, el espacio público tiene como característica el deber ser un espacio de igualdad, democrático.

A partir de la teoría de Alguacil (2008) es posible plantear que en el proceso de la movilidad intervienen esta continuidad de los espacios urbanos funcionales, por medio de la continuidad del espacio urbano público por el territorio. Aunado a la teoría de los espacios urbanos funcionales se considera que “la movilidad y la velocidad es motivada en un modelo metropolitano que implanta un modo de vida fundamentado en el automóvil, que proclama un uso individualizado del espacio no- relacional, de la ciudad de los flujos” (ibid, p.12).

En México el desequilibrio en el espacio se ha encargado de evidenciar la desigualdad social del país, ya que “las decisiones de política pública han priorizado las condiciones de movilidad de los sectores de la población que cuentan con mayores privilegios” (SEDATU, 2018, pág. 12). Debido a ello, existe una problemática y discusión constante con respecto al crecimiento del parque vehicular en México, aumento en tiempos de traslado y falta de alternativas seguras en servicios de transporte, concluyendo que no se han resuelto las necesidades de básicas de la población, siendo que “la mayor parte de viajes en México son caminando y en transporte público” (ibid., p.12).

El estudio de “Anatomía de la Movilidad en México” de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano aborda factores como: la inseguridad que impacta negativamente al uso de los modos de transporte sustentables, debido a que en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública del 2018 el primer lugar se asocia al robo o asalto en calle o transporte público (INEGI en SEDATU, 2018, p.18). Otro de los aspectos que abonan a la problemática de la movilidad en México es la de la seguridad vial dado que hay más de 16 mil personas al año fallecidas en el ámbito de la movilidad (SEDATU, 2018).

En este sentido, México optó por adoptar la visión denominada “Visión Cero” de Suecia surgida en 1995, la cual plantea un desafío a la manera tradicional de pensar en torno a la seguridad vial y los accidentes por hechos de tránsito. En esta visión, el sistema de carreteras y el transporte son un conjunto de componentes que interactúan e influyen en las temáticas de seguridad. Tomando esta teoría como una posibilidad de solución a los problemas de seguridad vial, se destaca que la Visión Cero toma los factores que tienen incidencia en los hechos de tránsito como parte de un todo, y que a partir de la detección de los elementos de este sistema que influye en la seguridad vial, existe la posibilidad de generar un marco de acción más responsable y puso en la mesa que la mayoría de los hechos de tránsito pueden ser evitables y prevenibles.

México comenzó por abordar las problemáticas de seguridad vial y movilidad a partir de la especialización en la gestión pública para la solución de estas problemáticas, a partir de la creación de dependencias dedicadas a dicha temática, comenzando en 1997 en la Ciudad de México. En la actualidad de los 5 Centros Históricos en la lista de patrimonio de la UNESCO, únicamente la Ciudad de México, Puebla y Morelia cuentan con una Secretaría de Movilidad respectivamente, que regula el territorio municipal teniendo injerencia directa en las acciones de movilidad con jurisdicción hacia sus centros históricos.

La movilidad y los espacios denominados centros históricos en su contexto de paisaje urbano histórico guardan una estrecha relación debido a que, “el centro histórico es el espacio de encuentro por excelencia tanto por su condición de centralidad, como por la suma de tiempo al pasado que le permite adquirir un valor de historia” (FLACSO, 2005 en (Simborth, 2015, pág. 4), por lo tanto, la demanda de movilidad en estos espacios es derivada de la concentración de actividades que albergan.

Como ejemplo, el caso del Centro Histórico de la Ciudad de México, identificado por Armando Crotte (2018) como el espacio urbano más emblemático del país debido a que ha sido el centro político, religioso, cultural y comercial de México, y sus espacios públicos son fuente de identidad nacional, teniendo alta concentración de actividad comercial cultural y de servicios lo hace un destino habitual de la República Mexicana, se estima que diariamente más de 800.000 de viajes tienen como origen o destino esta zona. Además, que menciona que el crecimiento de la mancha urbana y cambios en el uso de suelo ha generado un deterioro en el espacio público y privado, por lo cual se ha considerado la implementación de políticas

enfocadas a su rescate como centros históricos y el pilar estratégico utilizado en la CDMX es el de la mejora de la movilidad.

Aunado a esto, se destaca dentro del documento de “Nueva vida para las ciudades históricas” de la UNESCO un planteamiento en la cuestión de movilidad que, en la práctica del concepto de Paisaje Urbano Histórico, se deberá “Evaluar la vulnerabilidad del patrimonio urbano frente a las presiones socioeconómicas y los impactos del cambio climático por medio de políticas que promuevan la combinación en el uso de automóviles y bicicletas” (UNESCO, 2013, pág. 16).

Como parteaguas con respecto a las acciones de movilidad, en marzo de 2019 la Organización de la Salud (OMS) declara la pandemia mundial por el SARS-Cov2 que a decir de dicha organización provoca COVID-19 enfermedad contagiosa para la que había que promover una serie de medidas restrictivas en cuanto a movilidad, interacción y convivencia entre las personas, con la idea de mitigar los contagios. En México el primer caso de la enfermedad fue detectado el día 27 de febrero del 2020 (Secretaría de Salud, 2020). A partir del aviso oficial por parte de la OMS, comenzaron a ejecutarse en México protocolos de medidas preventivas para coadyuvar a disminuir los contagios.

Las medidas solicitadas a implementar por parte de la federación fueron: lavado de manos con jabón con un mínimo de tiempo de 20 segundos, evitar tocar ojos, nariz y boca; taparse nariz y boca con brazo o pañuelo en caso de estornudo; y mantener una sana distancia con las demás personas de por lo menos 1.50 metros (Gobierno de México, 2021a) así como la suspensión de actividades no esenciales bajo el slogan “Quédate en Casa” donde se le solicitaba a la población no salir de sus hogares a menos que fuese estrictamente necesario (Gobierno de México, 2021b).

Los confinamientos por la pandemia provocaron cambios en la dinámica de las ciudades mexicanas, que llevaron a cabo las medidas mencionadas, ya que fue necesario adaptarse tanto en la movilidad como en la interacción con los otros y otras. La problemática de la movilidad en las ciudades se complejizó aún más ya que se evidenciaron las deficiencias del espacio público “especialmente en las zonas urbanas, donde desplazarse y, al mismo tiempo, mantener las distancias físicas resulta difícil” (Daher et al., 2020).

La pandemia significó un área de oportunidad para los gobiernos de implementar políticas innovadoras que propiciaran modos de transporte que permitieran respetar las

medidas de sana distancia. “Las formas de transporte activo, como ir en bicicleta y caminar, aumentaron notablemente en las ciudades, mientras que el uso del transporte público cayó en picada” (ibid.), lo cual no pareciera ser el caso de México, debido a que la demanda del transporte público disminuyó únicamente un 30%, siendo el modo de transporte más utilizado en México. Las medidas preventivas de la pandemia impactaron directamente al espacio público, exigiéndole diferentes condiciones al mismo, para evitar aglomeraciones, para mantener la sana distancia.

En la Ciudad de México se ejecutó un “Plan gradual hacia la nueva normalidad” para la movilidad no motorizada, el cual constaba de tres acciones: 1. La venta de bicicletas como actividad esencial, 2. La implementación de ciclovías emergentes, 3. Préstamo y promociones Ecobici con un total de 54 km de ciclovías emergentes, los tramos de ciclovías estaban planteados para activarse y limitarse según el nivel de contagios que hubiera en la ciudad. (Secretaría de Movilidad de la CDMX, 2020a). Otra de las políticas ejecutadas fue la de “Espacios Peatonales Emergentes” que contemplaba la implementación de banquetas emergentes, aumentando el espacio para peatones que permitiera el distanciamiento físico de la sana distancia, proporción de zonas de espera y espacios de consumo y distribución de flujos en espacios concurridos (Secretaría de Movilidad de la CDMX, 2020b) para la ejecución del proyecto se propuso el uso de barreras físicas, señalamiento vertical y horizontal.

En el caso de la ciudad de Puebla, las medidas fueron distintas, se implementó un programa similar al de CDMX denominado ciclovías emergentes con una extensión de 26 km., dividido en 8 corredores, las cuales para septiembre del mismo año se confirmó serían permanentes confinando el carril exclusivo para los ciclistas (Ramos, 2020) Además del cierre temporal de las calles del Centro Histórico por lapsos a partir de abril del 2020 y la disminución de horario en el transporte público para aminorar la movilidad de personas, resultaron otras problemáticas como congestión vehicular y una mayor aglomeración de peatones en las calles cerradas para la circulación de automóviles, lo que resultaba contrario a la pretendida disminución de concentración de personas, para mitigar los contagios.

Aunque la pandemia y los confinamientos pudieron representar una oportunidad de reflexión hacia la necesidad de formas de interacción con el medio ambiente respetuosa de los ecosistemas y la puesta en práctica de acciones solidarias hacia los demás, habrá que estar

atentos a lo que va sucediendo con el paso del tiempo. Para el caso de las acciones de movilidad no motorizada implementadas hacia la inclusión y sustentabilidad se aportaron beneficios a la salud con la reducción de la contaminación ambiental y por ruido, sin embargo con el regreso a las actividades en su totalidad, las formas impuestas en la movilidad motorizada para el traslado en las ciudades, la contaminación ambiental y por ruido regresarán a los niveles anteriores a la pandemia, pese a que: “caminar y andar en bicicleta son las opciones más saludables, sostenibles y equitativas en las cuales es posible garantizar el distanciamiento físico por lo cual es necesario proveer a las ciudades de infraestructura para llevar a cabo estas prácticas priorizando y promoviendo el transporte activo” (Daher et al., 2020).

1.3.1. GESTIÓN, POLÍTICA PÚBLICA Y GOBERNANZA EN MÉXICO.

En este rubro se abordan dinámicas de gestión en México como el modelo de gestión denominado Nueva Gestión pública (NGP), que se enfoca de manera principal en los resultados del gobierno: “La NGP ha prestado atención a la administración pública, ha cuestionado su estructura burocrática de organización y operación” (Aguilar, 2007, pág. 9), y plantea como solución la descentralización de las dependencias gubernamentales. Los promotores de la NGP cuestionan que el Estado usa tecnologías administrativas con 30 o 40 años de antigüedad, no dejando de lado que dichas tecnologías y herramientas fungieron como base para los gobiernos que fueron liberando las instancias del estado y los recursos a la iniciativa privada.

La NGP como postura, plantea que los defectos en la relación Estado-mercado, obedece a la regulación estatal que ha provocado que la sociedad este constantemente expuesta a la crisis, por lo que, la NGP se promueve con la idea de solucionar o intervenir en las finanzas públicas. Situación con la cuál es necesario tener cuidado, porque se ha demostrado que la descentralización y la desregulación del estado no ha dado resultados positivos para la atención de las necesidades de la población, por el contrario, ha contribuido a la fragmentación de los territorios y acentuar las inequidades socio económicas de la población.

La NGP se ha tomado como base en instancias de la administración pública utilizando como discurso: la eficiencia del Estado como precursor de la política pública, regulador, gestor y ejecutor, sin embargo, es necesario revisar el papel que le dan a la participación

ciudadana en los resultados que difunden como “exitosos”, ya que “la diversidad de los actores involucrados, sus estrategias a menudo contradictorias y la constitución de nuevas relaciones de poder local inducida por la descentralización son elementos que vuelven complejo el proceso de participación ciudadana y de gestión de los territorios” (Mazurek H., 2009, pág. 23)

Como forma de gestión surge la nueva gobernanza (NGZ) en la década de los años 80’s, en la que se plantea que en las estructuras de gobierno se incluya a los actores externos como parte de un “gobierno colectivo”. Desde entonces los gobiernos ya mantenían una estructura burocrática basada en la jerarquía y distribución de responsabilidades, sin embargo, en las últimas dos décadas del siglo XX, se dan con mayor intensidad las proclamas para que los gobiernos dejen de gobernar solos, porque se requiere la inclusión de quienes conocen los problemas en los diferentes sectores de la ciudad: los ciudadanos, para poder avanzar hacia el bienestar social: “la estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI consiste en promover la participación mediante la gestión democrática de asuntos públicos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002, pág. 53), por lo que la participación y el papel de la ciudadanía es de suma importancia para garantizar el desarrollo humano por medio de la gestión de lo público.

Sin embargo, pese a que en “el discurso” se apela a la participación ciudadana, esta sigue manteniéndose invisibilizado en la mayoría de las instancias de gestión del territorio. El solucionar problemas del poder político en beneficio de la ciudadanía debe iniciar por erradicar en las instancias de gestión del territorio: la arbitrariedad, la corrupción e ineficiencia.

En torno a las teorías de gestión en México, Julio Alguacil (2008) plantea que la ciudad y su origen está intrínsecamente ligado a la política y el propio origen de la democracia, como espacio de diálogo y a la vez de conflicto, ya que en este lugar se desarrollan hechos y deberes políticos como estrategia para satisfacer las necesidades humanas. La ciudad es un escenario de múltiples acciones y vivencias del ser humano, esta se hace lugar por medio de la apropiación del mismo. En este lugar “se desarrollan hechos y deberes políticos como estrategia para satisfacer las necesidades humanas” (Alguacil, 2008, pág. 2).

Por lo tanto, la ciudad es el espacio donde se produce la política, surgiendo interdependencia entre actores, Estado, ciudadanía y capital. El surgimiento de las políticas públicas en México se da en la administración pública bajo el discurso de que se trata de: “una serie de acciones estratégicas que buscan generar cambios en la forma de gobierno de cada país para impulsar el bienestar de su sociedad” (Red de Universidades Anáhuac, 2019). Teniendo un objetivo que permitiera la orientación y evaluación de acciones desde el Estado.

En relación a la política pública, “el desarrollo es visto como un efecto de las políticas públicas” (Canto M. , 2008, pág. 19) siendo las acciones realizadas a partir del Estado planificadas para abordar problemas específicos de la sociedad. Respecto a la construcción de políticas, menciona Canto (2008) que: “Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología del gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos” (p. 13). Por lo que, las políticas públicas pueden ser consideradas como una acción de los ciudadanos para los ciudadanos con la tutoría del gobierno, un trabajo en conjunto formado dentro de la co-gobernabilidad.

Así es como “La política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental” (ibid., p.14), sin embargo, ha existido una construcción disfuncional dentro de las políticas públicas y las acciones derivadas de estas, con la falta involucramiento de la sociedad en las mismas. Sería importante poder evaluar de manera constante y sistemática la efectividad de planes y programas de desarrollo urbano y territorial por poner un ejemplo y el involucramiento de la población en las diferentes etapas de estos: diagnósticos, propuestas, seguimiento y evaluación de acciones derivadas de dichos instrumentos.

Frente a la necesidad de la inclusión de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas surge la gobernanza como construcción social en la que es indispensable involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos, esta plantea un enfoque para la integración de la participación ciudadana para la resolución de las problemáticas del territorio. “El enfoque de gobernanza es postgubernamental. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencias de un nuevo proceso directivo de la sociedad” (Aguilar, 2007, pág. 6). Por lo cual, se puede decir que la ciudadanía en coordinación con las instancias del Estado es la que podría participar en

la ejecución de un modelo de gobernanza en torno a la construcción de la política pública y la supervisión de las acciones del Estado con base en los intereses colectivos de la sociedad.

La “gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido y de la capacidad de dirección de la sociedad” (ibid., p.7), siendo un elemento que previene la participación para diseñar soluciones en la ciudad y que estas sean empáticas con las demandas sociales, para Luis Aguilar gobernanza hace referencia a “la recomposición en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas que suelen ser recientes a la unilateralidad directiva del gobierno” (ibid., p.80).

La participación ciudadana es necesaria para la realización de políticas públicas La participación ciudadana en las políticas implica que los tomadores de decisiones incluyan las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que se conviertan en actores activos de los procesos de formulación de políticas públicas (Canto M. , 2008). Según estos supuestos, la participación ciudadana puede aportar efectividad a partir de su apropiación y familiarización con relación a las problemáticas de la vida cotidiana.

1.3.2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE CIUDAD Y SUSTENTABILIDAD.

Las necesidades en la ciudad, como la movilidad como ya se mencionaron en párrafos arriba pueden ser englobadas en el concepto de Derecho a la ciudad en donde todos los derechos que escasean para determinados grupos sean consolidados en el derecho universal a la ciudad, como un ente abastecido de derechos que requiere la sociedad para vivir en plenitud.

El derecho a la movilidad en el ámbito al derecho a la ciudad, es una actividad de desplazamiento para dar cumplimiento a la vivencia cotidiana del ser humano. En el surgimiento de la movilidad como un derecho y como movilidad sustentable se enfoca en las acciones orientadas a contribuir a la reducción de los efectos negativos de la movilidad en el entorno (Gobierno de México, 2018). Esto, como contribución a otro derecho que es la salud. La movilidad sustentable implica prácticas responsables con el medio ambiente, las políticas en este tema tendrían que estar centradas en la “disminución del congestionamiento en las vías de comunicación, reducción de consumo de combustibles fósiles e introducción de vehículos de transporte urbano de bajas emisiones o eléctricos” (ibid.).

La Comisión Ambiental de la Megalópolis del Gobierno de México, plantea que para que las políticas públicas en esta materia puedan realmente impulsar una movilidad sustentable, deberán incorporar modelos de transporte eficientes que abonen a la competitividad del sistema productivo, cohesión social, integración con la accesibilidad, seguridad en desplazamientos, e incrementar la calidad de vida sin comprometer las condiciones de salud de los ciudadanos (ibid..).

Si bien, se detecta una escasez entorno a las bases teóricas por medio de las cuales se basa la acción de movilidad y la concepción de la misma en el ámbito mexicano, a partir de las iniciativas y enfoques generados dentro de las ciudades mexicanas surge el concepto de Movilidad Urbana Sustentable (MUS) del cual al menos en el discurso, se han apropiado en Colima y Ciudad de México, ciudades en las que se tiene mayor avance en la inclusión del concepto, por otra parte, Tlaxcala y Yucatán no cuentan con disposiciones en la materia, esta MUS surge como una política integral para la renovación de políticas de desarrollo urbano. (SEDATU, 2018).

El Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo (ITDP) plantea que para que las decisiones de política pública en las ciudades sean eficientes estas deben ser tomadas con base en la visión colectiva de las ciudades incorporando expectativas a los proyectos, y que a las políticas públicas es necesario darles seguimiento y continuidad a lo largo de las administraciones públicas y debe vincular los sectores: ambiental, transporte y desarrollo urbano, por medio de dos ejes: “promover la implementación de sistemas integrados de transporte y potenciar la inversión en infraestructura de transporte urbano” (ITDP, 2010, págs. 14-15).

En el año 2015, se realizó el seminario de “Movilidad Peatonal: de la investigación a la política pública” organizado por el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), el Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo (ITDP), la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad de Azcapotzalco. Este seminario se da a partir del interés que emergía desde ese entonces con respecto a la movilidad peatonal en la ciudad de México, reflejado en el surgimiento de movimientos ciudadanos en el tema que buscaban la defensa de derechos del peatón y con el objetivo de fortalecer el conocimiento sobre esta movilidad para contribuir al diseño de las políticas públicas (CEMCA, 2015, pág. 5)

Ponentes de dicho seminario como Roberto Remes, planteaban como “la política peatonal busca el desplazamiento de un lugar a otro, de forma segura, accesible, cómoda y efectiva” (Remes en CEMCA, 2015, p. 12). El ITDP, por su parte expone una estrategia denominada “CAMINA” la cual promueve la mejora de entornos peatonales para incentivar este modo de transporte en las condiciones de seguridad, comodidad y eficiencia. (ITDP en CEMCA, 2015, p.11).

Una importante asociación en el tema de la movilidad peatonal en México es la Liga Peatonal (2014), sociedad civil organizada, la cual tiene intención de ser una vía de participación ciudadana que permita planear, crear y evaluar políticas públicas para movilidad y espacio público con los tres niveles de gobierno, esta asociación fue la precursora de la denominada: “Carta Mexicana de los Derechos del Peatón” donde se reconocen los derechos de circulación y necesidades en las condiciones del espacio público peatones.

La movilidad no motorizada, entra en el concepto de movilidad sustentable, acotándose a peatones y ciclistas, según su posición en las ciudades este tipo de movilidad aporta a la reducción del impacto ambiental ante la no utilización de combustibles fósiles en su uso. Sin embargo, la ejecución de políticas en este ámbito requiere repensar el espacio público de las ciudades mexicanas. Se han dispuesto diversas políticas en torno al tema antes y durante la pandemia, a modo de ejemplificar las acciones que se han desglosado en México, sin embargo, cabe resaltar los indicadores y cifras de la contaminación provocada por la movilidad motorizada.

La ONU HABITAT, publicó un informe denominado: “Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015” (2016), en donde se afirma que “Las ciudades mexicanas padecen serios problemas de contaminación ambiental, y el sector transporte contribuye con el 20.4% de la emisión de Gases Efecto Invernadero, de los cuales 16.2% provienen del subsector automotor, en su mayoría, por viajes en transporte individual motorizado” (ONU-Hábitat, 2016, pág. 8).

El fenómeno de los GEI “podría costar al país el 6% del PIB”, la ONU establece que “en medida en que el parque vehicular de las ciudades mexicanas continúe creciendo a tasas elevadas, la calidad del aire se seguirá deteriorando” (ibid., p.53). Los recursos que se han enfocado a la construcción de infraestructura vial para el automóvil particular como atención a la movilidad urbana han agravado el problema ambiental, ya que a partir de la oferta de

infraestructura para modo de transporte ha aumentado la demanda. El resultado de este sistema de oferta- demanda enfocado al automóvil particular ha sido “crisis de contaminación ambiental, congestionamientos viales, tiempo perdido en el tráfico, afectación de convivencia familiar y social” (ibid., p.21). Lo cual trajo como consecuencia el deterioro de la calidad de vida de la población residente en ciudades mexicanas. Esta situación crea un preámbulo en la necesidad de cambiar las políticas y acciones enfocadas en la movilidad hacia aquellas que tengan un enfoque sustentable, entre ellas las enfocadas al: peatón y ciclista.

En este sentido, ante las crisis ambientales relacionadas con la “industrialización, explosión demográfica y crecimiento urbano” (Foladori & Tommasino, 2000, pág. 43) y la correlación del deterioro ambiental con las prácticas para el desarrollo, se detectó la necesidad de limitar el consumo de combustibles fósiles y demás recursos no renovables con la finalidad de reducir el volumen de residuos y contaminación y a la vez economizar y reciclar la energía. (ibid.). En este contexto surge como paradigma de solución en la década de los años 80, la teoría del desarrollo sustentable como un objetivo que plantea la necesidad de no agotar la capacidad de carga de los ecosistemas para dejar a las generaciones venideras recursos ambientales naturales, esto implicaría un uso más responsable de aquellos “recursos naturales que no son renovables” (Pierri & Foladori , 2001).

Sin embargo, hoy en día las interpretaciones en torno al desarrollo sostenible resaltan tres aspectos: social, ecológico y económico. La Organización de las Naciones Unidas lanzó en el año 1992 un proyecto de acción mundial denominado Agenda 21 para alcanzar el Desarrollo Sostenible, que se enfoca en desarrollo económico, equidad, educación y el aprovechamiento de recursos naturales de manera que la satisfacción de necesidades de una generación no debe comprometer la de las futuras generaciones.

En el año 2015, se establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los que están alineados a la movilidad en las ciudades están contenidos en el número 11 denominado Ciudades y Comunidades Sostenibles, debido a que se estima que para el año 2050 dos tercios de la humanidad vivirán en zonas urbanas, es necesaria la transformación radical en cómo se construyen los espacios urbanos, a partir de la mejora en temas de seguridad y sostenibilidad de ciudades por medio de la garantía de acceso a viviendas y mejoramiento de los asentamientos humanos. Invirtiendo en el transporte público, áreas verdes y una mejora

en planificación y gestión de las ciudades participativa e inclusivamente (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

¿Sin embargo, esto es algo realmente aplicable al territorio mexicano? La crisis ambiental es muestra de que como sociedad se necesita cambiar los actuales paradigmas y buscar todas las alternativas posibles para no acabar con los recursos naturales del planeta. Enfocándose en el transporte, es importante impulsar las iniciativas que prioricen el uso de modos de transporte no sólo más amigables con el medio ambiente sino con las personas.

1.3.3. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

La última categoría a desarrollar en el ámbito teórico del presente trabajo es la de percepción, a partir de la cual se caracterizará la visión de la sociedad respecto a lo urbano, en este sentido plantea López (2003) que “la ciudad, como objeto de nuestra percepción, posee una naturaleza ambigua, participando de la ambigüedad de la misma existencia humana en cuya historia está inserta” (p.1). Por lo que es posible observarla como una perspectiva construida a partir de la visión integral del ser humano en la que influyen todas sus características. Sin embargo, según el planteamiento de la autora es posible hablar de una percepción etiquetada como significativa donde se desarrolla la estructura y presencia de los siguientes elementos:

1. La realidad construida: Dependiente del sujeto que la percibe, ya que en ella influye su historia, el ciudadano desarrolla un proceso sensitivo para su construcción.

2. La sensibilidad: Es el puente entre la realidad interior del ciudadano y la exterior, teniendo como base el conocimiento y creación ontológica de la ciudad.

3. El conocimiento: a través del proceso cognitivo del ciudadano se recopila la información que aportan sus sentidos, elaborando imágenes y mapas mentales de la ciudad en las cuales influyen la poética personal y subjetiva de la ciudad. En esta etapa el ciudadano revierte el proceso de aprehensión para traducirlo en construcción, que a través de procesos artístico-creativos plasmará de nuevo en la realidad construida (López, 2003, pág. 1).

Es a partir de estos elementos donde es posible encontrar la definición de etapas en el proceso de percepción de lo urbano en el ser humano, en cuanto a que el construye una propia visión y estructura de la ciudad, interiorizando aspectos que son relevantes para la persona.

Retomando lo planteado en el modelo de Downs que menciona Hernández (Hernández Y. , 2019) en el cual se “describe que, a partir de la información obtenida del

medio real, y llegada al organismo humano a través de receptores de la información y filtrada por el sistema de valores individual o colectivo, se elabora la imagen que determina la decisión y el comportamiento, el cual a su vez actúa sobre el medio real” (p. 46). Es posible considerar que el proceso de percepción está en construcción continua a partir de factores que van influyendo e interactúan entre sí en dicha construcción, ya que al interiorizar una experiencia y las imágenes construidas a partir de la percepción el ser humano nuevamente vuelve a procesarla según cada nueva experiencia y esto va actualizando su percepción.

En este sentido, a nivel movilidad es posible plantear que “la percepción de la ciudad se basa cada vez en la acumulación de informaciones percibidas en los desplazamientos” (ibid., p. 47) cada vez que el ser humano interactúa con la ciudad tenemos posibilidades de modificar nuestra percepción según lo que observamos y vivimos en ella. La ciudad entonces, es construida a partir de la influencia del contexto y conocimiento de cada ser humano, siendo que “las representaciones de la ciudad no son sólo construcciones simbólicas que realizamos en nuestra cabeza de manera individual, sino formas de pensamiento que se nutren de diversas fuentes: la experiencia presente y pasada” (De Alba, 2006, pág. 665).

Las imágenes mentales de la ciudad si bien tienen cierto carácter de individual están influenciadas por la experiencia de lo colectivo “es, por tanto, parcialmente sectorial (elementos, lugares, barrios, fraccionamiento o conjuntos habitacionales conocidos), y estas áreas se vinculan entre sí mediante flujos visuales lineales que corresponden a los ejes de desplazamiento” (Hernández Y. , 2019, pág. 50).

La imagen de la ciudad para cada individuo está construida con base a los sitios que frecuenta o conoce, y como estos han tenido influencia o han sido vividos por parte suya, por ejemplo, la percepción respecto a la ciudad de aquellos que conoces sus zonas más rezagadas o sitios de inseguridad no será lo mismo que las personas que conocen únicamente sitios y calles en buenas condiciones. El contexto influye en la percepción de las personas y la construcción que realizan sobre la ciudad y lo urbano como seres sociales.

CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado en el presente Capítulo en el cual se aborda la problemática desde la visión de complejidad en torno al fenómeno de estudio denominado Gestión de la Movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, ha sido posible generar una conceptualización integral de los diversos elementos y categorías teóricas abordadas para dar un fundamento de esta índole al problema.

Como primer elemento, la movilidad, estudiada desde el enfoque del derecho a la ciudad se desarrolla como un concepto en el cual se requiere construir condiciones para que las personas vivan y disfruten una ciudad que satisfaga las necesidades de sus habitantes, referente a estas necesidades encontramos a la movilidad, como parte de los procesos cotidianos que habitan en el territorio y el cual es uno de los factores que permite el ejercicio de la vida en las ciudades, misma que, vista como un derecho, debe cumplir requerimientos como la seguridad de las personas de llegar de su origen a su destino ilesos, así como la existencia de una oferta de transporte que permita una elección libre en la forma de desplazarse. Bajo este concepto, fue posible detectar la clasificación denominada: movilidad no motorizada, la cual está basada en modos de transporte que no requieren de la motorización para moverse y cuya forma de desplazamiento depende de la acción humana o animal como es el caminar o andar en bicicleta.

Dicha movilidad ha sido abordada a partir de las diversas dinámicas de gestión y política pública que se han dado en el mundo y específicamente en México, en el cual se mantiene como base una visión de integración al gobierno colectivo en el cual los habitantes de las ciudades tienen un papel primordial en la solución de sus problemáticas, establecido bajo un modelo de gobernanza en el cual las problemáticas de la ciudad se abordan desde el conocimiento no sólo del gobierno sino de los usuarios. Aquí surge la pregunta ¿Realmente se ha considerado a la ciudadanía en la labor pública?, se consideran las herramientas y bases, sin embargo, es necesario analizar históricamente como esta política pública ha sido construida con relación a las bases que se desarrollaron sobre la visión de la gestión pública bajo dicho modelo de gobernanza.

Respecto al tema de estudio existen dos particularidades en la gestión y se encuentran en su clasificación a la gestión de la movilidad específicamente no motorizada y su acotación al Centro Histórico, esto, debido a que ambas particularidades han influido en el enfoque de

su abordaje como problema, en el caso de la delimitación de los Centros Históricos a partir de las políticas que han sido implementadas específicamente para este tipo de territorio se encuentran especializadas por un enfoque patrimonial, en el cual su prioridad de atención se basa en preservación y conservación de características históricas.

A partir de las estrategias de conservación establecidas, la gestión y planeación de los sitios denominados como Centros Históricos ha sido de manera aislada, atendiendo características que no comparte con el resto del territorio bajo políticas aplicables sólo para estos espacios, surgiendo así planes para la salvaguarda patrimonial, predominando su valor histórico ante su funcionalidad como ciudad contemporánea del siglo XXI, resaltando en importancia por sus características de centralidad en el territorio.

En relación a la visión monumental que se da a partir de la definición de los Centros Históricos, surge el concepto del Paisaje Urbano Histórico, el cual considera el relacionar a estos espacios históricos con la vida que le contextualiza, manifestando que la acción de la vida urbana entorno a los Centros Históricos debía ser considerada dentro de la política de ciudad por medio de la cual pretendía ser atendida.

Por lo tanto, la política de movilidad no motorizada en el entorno de los Centros Históricos se ve directamente influenciada por las prioridades de acción existentes en la ciudad, además de acontecimientos como la pandemia del año 2020 por el SARS-Cov2 en la cual fueron ante las limitaciones que impusieron los confinamientos se evidenciaron las deficiencias existentes en el espacio público. Dichas acciones tuvieron efectos en la manera en la que los ciudadanos interactuaban entre sí en el espacio público y por las condiciones de movilidad emergente durante la pandemia, mismas que se convirtieron en el paradigma de los requerimientos que tenía la ciudad para evitar en la medida de lo posible los contagios como: banquetas más amplias, más espacios públicos, modelos de transporte integral, una oferta de transporte pública homologada a las necesidades de desplazamiento de las personas en las ciudad, entre otras.

En este sentido, el análisis de la Gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla entre 2017 y 2021, cuya temporalidad se vio impactada por la pandemia antes mencionada, intenta integrar las categorías y conceptos desarrollados en el presente capítulo, para tener una base teórico-conceptual de lo que se desarrolló en la investigación, concibiendo a la gestión de la movilidad no motorizada como una facultad del

sector público con necesidad de integración del sector privado y la población en general. En su delimitación territorial han influido fenómenos como la patrimonialización, turistificación, integración de lo urbano en el concepto histórico, entre otros, además de que la movilidad no motorizada se contextualiza como una forma de desplazamiento especializada, que debido a sus características de vulnerabilidad y falta de eficiencia en territorios extensos no ha sido vista como un factor de desarrollo en las ciudades.

La movilidad no motorizada en su clasificación, se le atribuye un carácter de sustentable, debido a que no requiere de insumos o recursos no renovables para su uso como modo de transporte, mientras que los modos de transporte motorizados antagonizan bajo este contexto por el uso de recursos renovables, falta de optimización en el espacio público por sus características dimensionales y necesidades a nivel infraestructura.

CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DE MOVILIDAD SUSTENTABLE EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PUEBLA.

En el presente capítulo, se efectúa un análisis y reflexión con respecto al entorno de la gestión en movilidad sustentable del municipio de Puebla, y específicamente de su Centro Histórico. Iniciando con el desglose de casos análogos, uno internacional, la ciudad de Medellín en Colombia y nacionales, la Ciudad de México y Morelia, Michoacán; el primero fue elegido por su relevancia a nivel América Latina y los nacionales debido a que comparten con Puebla, la característica de poseer un Centro Histórico declarado por la UNESCO, y una dependencia específica para la implementación de políticas públicas en materia de movilidad. Los casos análogos servirán como referencia para hacer una comparativa con respecto a la misión y visión que cada ciudad maneja con respecto a los objetivos de movilidad. A partir de estas referencias y bajo su contexto, se hará una recopilación de los antecedentes, estructura y criterios de diseño de las políticas de movilidad en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla. Complementado con un análisis con respecto al papel que tiene la patrimonialización y la turistificación en la gestión de la movilidad acotado a Puebla y por último la definición de esquema de actores y su interacción para la influencia dentro de la política de ciudad.

El crecimiento de la Ciudad de Puebla ha tenido en los últimos 30 años una expansión principalmente al norte y sur, lo cual es comprobable a partir de la comparativa de área entre los años 1970 y 2005 que paso de tener un área de 22.83 km² en el año de 1970 a un área de 223.25 km² en el 2005, “lo que representa un crecimiento del 980% en 30 años” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 173), situación que produjo una mancha urbana extendida que creció sobre los recursos naturales del entorno, lo que provocó mayores distancias para trasladarse de un lugar a otro y deterioro de los ecosistemas. Para el caso del Centro Histórico este fue abandonado de las acciones de política pública, siguiendo los paradigmas modernizadores de la época, retomándose la atención hacia este, por parte de quienes gestionaron la ciudad a partir de la década de los años 80 con los paradigmas de la Conservación, Patrimonialización y Turistificación en detrimento de los habitantes del centro y de los barrios.

2.1. LA POLÍTICA DE MOVILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y SUS CONTRASTES CON LA CIUDAD DE PUEBLA: MEDELLÍN, CDMX Y MORELIA

Según lo que plantea Ramírez Padilla (2014), el enfoque en estudios de movilidad en el siglo XXI tiene la tendencia a "... priorizar la los seres humanos sobre los vehículos y la infraestructura para los mismos, acotándose a un concepto más humanista de las ciudades" (p. 313) ciudades a escala humana o para las personas han sido enfoques adoptados en la actualidad en Europa por parte de líderes en planificación urbana que proponen los siguientes planteamientos, a partir de la premisa de que el 50% de las personas en el mundo viven en ciudades, se estima que en 2050 será un 80% de la población mundial, por lo que es necesaria la reflexión sobre la amplia pérdida de los espacios públicos a partir del modelo de ciudad moderna, donde se le ha privilegiado al automóvil rezagando la escala peatonal comprometiendo la calidad de las ciudades. Los modelos de ciudad que se han enfocado en impulsar el uso del automóvil han dejado a un lado la escala humana en su proyección. La intención del siglo XXI es retomar las acciones para este rubro rezagado de los que se mueven a pie en las ciudades. Sin embargo, es una situación a considerar y preguntarse, si existe realmente la posibilidad de reintegrar la dimensión humana en la planificación y diseño de ciudades latinoamericanas.

En todas sus modalidades, la movilidad tiene un rol de actividad de y para la vida cotidiana. Partiendo de la idea de que el territorio en si es heterogéneo, es posible considerar la necesidad de generar prácticas formuladas en el contexto de cada ciudad e incluso de cada país, ya que a partir de la globalización se ha dado una constante lucha de competitividad en las ciudades que provocan poner lo que consideran "desarrollo" antes que la planeación del mismo. Los instrumentos de planeación tendrían que fungir como las herramientas más importantes para erradicar este fenómeno, donde el crecimiento urbano no corresponde a la planeación o se le adelanta, sin embargo, la visión mercantilista del territorio también ha impregnado el espíritu de los instrumentos de planeación. Como se comentaba respecto a la visión de la escala humana, algunos países de Europa han sido pioneros adoptando visiones de la movilidad que han sido referentes para algunas acciones en otros países, como es la priorización de la movilidad no motorizada. Existen ciudades en el mundo que ya tienen un

largo recorrido en la apuesta por la infraestructura para la movilidad no motorizada como es Copenhague, Dinamarca donde en 1896 se inauguró la primera ciclovía⁶.

En cuanto a caminabilidad, en la ciudad de Pontevedra, España, se estableció el caminar como el modo de transporte principal dentro de la ciudad, restringiendo el paso al automóvil. “Los peatones son la base de la movilidad urbana. La planificación urbanística, el diseño urbano y la regulación del espacio público están al servicio del peatón, haciendo que el caminar esté, de forma efectiva, por encima del resto de los modos de desplazamiento” (Ciudades que caminan, 2020, s/p)⁷.

Copenhague y Pontevedra son sólo dos ejemplos de ciudades que han incentivado el uso de modos de transporte no motorizado por medio de su infraestructura y condiciones dentro de la ciudad. Respecto a esto, en las ciudades de América Latina ya hay algunas lecciones que destacar en materia de movilidad sostenible, las cuales se resumen en Tabla 5, algunas acciones en Bogotá y Ciudad de México son resaltables para esos fines, lo cual permite poner en la mesa que no todo en América Latina está perdido, ya que ya existen algunas muestras de lo que es posible lograr con una visión integral y ya no enfocada solo al uso del automóvil.

Tabla 5.

Logros destacables en materia de movilidad sostenible América Latina.

Logro	Ubicación/Fecha de implementación	Descripción	Beneficios
Transmilenio	Bogotá, 2000	Red de 87 kms, 115 estaciones y más de 1000 buses	Reducción de 82.000 toneladas de dióxido de carbono (2012)
Metrobús	Ciudad de México, 2005	Comenzó con 100 vehículos articulados	Para 2013 se redujo en 22.000 la cantidad de viajes en auto (6% de usuarios de automóvil particular)
Bicisendas	Bogotá	380 kilómetros de bicisendas	Aumento de infraestructura para uso ciclista

⁶ Véase: <https://www.archdaily.mx/mx/tag/ciclovias>, Consultado el 20 de junio de 2020.

⁷ Véase: <https://ciudadesquecaminan.org/>

Ecobici	Ciudad de México	2000 unidades de uso público y 150 estaciones	35,000 usuarios ciclistas
---------	------------------	---	---------------------------

Fuente: Recopilación propia a partir de Roa, 2016. <https://blogs.iadb.org/transporte/es/4159/>

El desplazamiento es una práctica social que data de la historia de la humanidad, no es algo nuevo, sino una forma de construcción territorial a partir del proceso de interacción con el mismo. Este reconocimiento a la movilidad como parte de un nuevo paradigma, que en realidad no lo es, pretende erradicar la invisibilización de todos los actores del espacio público para que estos sean realmente integrados en planificación y construcción del territorio por medio de políticas que lo impulsen. El devolverles la escala humana a las ciudades de América Latina debe ser el objetivo para poder volver a integrar condiciones de desplazamiento adecuadas para todos los usuarios independientemente del modo de transporte que elijan.

2.1.2. LA POLÍTICA DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN

Como primer caso análogo para profundizar en la problemática de movilidad en América Latina y tener referentes que pudieran aplicarse en la ciudad de Puebla, en Medellín se considera al espacio público como un factor esencial para la calidad de vida de sus habitantes, la movilidad se concibe como: “...uno de los principales componentes de la competitividad, pues si es eficiente, barata y segura aminora costos de producción y eleva las posibilidades de generar desarrollo” (Medellín cómo vamos, año, s.p.)⁸.

El modelo de esta ciudad es tomado como un ejemplo en América Latina, ya que su sistema integral de transporte y movilidad está más consolidado que en las ciudades de otros países de la región. En el desarrollo de ese modelo de ciudad destacan “...los modos de transportarse, adecuaciones en espacio y accesibilidad traducidos en un mejor aprovechamiento y mayor apropiación, mejorando la calidad de vida de sus habitantes” (Montenegro-Méndez, 2019, pág. 70). A Medellín se le ha considerado una ciudad modelo en cuestiones de desarrollo en América Latina y el mundo, esta fue reconocida en el año 2013 como la ciudad más innovadora del planeta por Wall Street Journal en el concurso de “City

⁸ Véase: <https://www.medellincomovamos.org/sectores/movilidad-y-espacio-publico>

of the year” y esto es debido a su importante proceso de transformación de la ciudad más violenta desde la época de Pablo Escobar caracterizada por su inestabilidad e inseguridad hasta la actualidad en que se le considera la más innovadora (Oleaga, 2016)⁹, en este sentido, la innovación que se le reconoce a esta ciudad es tanto tecnológica como social ya que se ha dedicado a la mejora en el bienestar de sus habitantes. Así que el aspecto principal a destacar con respecto a Medellín es como la estrategia de esta ciudad fue precisamente la de enfocarse en las problemáticas sociales para su progreso.

Medellín es la capital del departamento de Antioquia, cuenta con 383 km² (Montenegro-Méndez, 2019) con una población de 2 millones 569 mil habitantes en el año 2020 según el Perfil Demográfico 2016-2020, en comparación con el municipio de Puebla de Zaragoza que tiene una extensión territorial de 534.3 km² y 1 millón 576 mil habitantes (INEGI, 2020). Hoy en día la movilidad y transporte en Medellín son elementos de un sistema integrado de transporte con: “...metro, tranvía, cables, teleféricos, buses de tránsito rápido, aunados a soluciones complementarias que refuerzan las acciones tomadas y orientan el crecimiento de la ciudad” (Montenegro-Méndez, 2019, pág. 73), se desglosa en la Tabla 6, la línea del tiempo en el que se implementó en el sistema de transporte en Medellín, para comprender cómo se fue desarrollando su actual red de transporte.

Tabla 6.

La creación del sistema de transporte de Medellín.

Sistema	Fecha de Creación
Terminales de transporte	1984 y 1993
Metro Línea A y B	1995
Metrocables (Líneas H, J, K, L y M)	2008 y 2010
Sistema Encicla	2011
Metroplús Línea 1 y 2 (BRT)	2011 y 2013
Transportes adjuntos	*
Tranvía de Ayacucho (TA)	2013

Fuente: Recopilación propia a partir de Montenegro- Méndez, 2019

⁹ Véase: <https://abcblags.abc.es/fiebre-del-oro/otros-temas/que-hace-de-medellin-la-ciudad-mas-innovadora-del-ano.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com.mx%2F>

Aunado a la red de transporte público, en Medellín actualmente existen tres programas y proyectos estratégicos entorno a la movilidad que son: Medellín Ecociudad, Movilidad con enfoque de género y Visión Cero como política internacional con el propósito de cero muertes en vías. En Colombia desde el año 2006, se establecieron Normas para una Planeación Urbana Sostenible, en las cuales se comenzaba a priorizar la movilidad en modos alternativos de transporte: peatonal, bicicleta clasificados como no contaminantes. En dichas normas se establecía que deberían generarse Planes de Movilidad que, contemplaran los sistemas de transporte público, la estructura vial, red de ciclo rutas, circulación peatonal y otros modos de transporte alternativos, articulando sistemas de movilidad adecuados a la estructura urbana, reorganizar las rutas de transporte público y el tráfico en las calles, la creación de zonas sin tráfico vehicular y con emisiones bajas y la incorporación de un Plan Maestro de Parqueaderos.

Medellín ha procurado que su planeación sea acorde al crecimiento de la ciudad, y la inversión en la oferta de transporte público ha hecho la diferencia en torno a la creación de un Sistema Integrado de Transporte que ha favorecido los modos de transportes masivos en relación a los automóviles particulares. En esta ciudad desde 2004 se ha priorizado las acciones integrales a fin de mejorar continuamente la movilidad, sin embargo, aún luchan con el objetivo de disminuir aún más el uso de transportes privados y fomentar un mayor uso en el transporte público, mientras que en México fue en el año 2008 cuando se decretó la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) el cual se enfocaba particularmente en la inversión en infraestructura “principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes”¹⁰, a partir del cual fue posible la implementación de proyectos de transporte masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit).

El contraste de la política de movilidad entre México y Colombia se da a partir de las ventajas derivadas del conflicto social del narcotráfico, ya que muchas políticas públicas tuvieron auge después de ese periodo de crisis. La primer Ciclovía recreativa como proyecto

¹⁰ Véase: <https://www.fonadin.gob.mx/fni2/acerca-del-fonadin/#:~:text=El%207%20de%20febrero%20de,principalmente%20en%20las%20C3%A1reas%20de>

de recuperación de espacio para el disfrute de las personas en Colombia fue la de Bogotá, la cual inició en 1974 y es considerada una de las pioneras, mientras que en México la primera denominada Paseo Dominical Muévete en Bici comenzó en el año 2007, estando vigente en conjunto con la Vía RecreActiva de Guadalajara comenzada en el 2014 y la Vía Recreativa Metropolitana del Estado de Puebla que inició en 2015 como parte de una iniciativa ciudadana.

Los retos a los que se ha enfrentado Colombia no están desalineados de los existentes en México y específicamente en la ciudad de Puebla, en México fue hasta el 2014 que comenzó a considerarse la movilidad en las leyes del país mexicano, dando pie a la base de una política pública federal en el tema, mientras que Puebla únicamente tiene 4 años que se destinó una dependencia dedicada a la movilidad donde se concibieran acciones específicas en la materia, haciendo una diferencia con Medellín de 11 años de acciones. A su vez, las características de la ciudad de Puebla como son, su traza, configuración territorial, origen-destino de sus ciudadanos, así como la mirada reduccionista del problema y la invisibilización de las necesidades de los habitantes, por parte de las instancias que gestionan las acciones en la ciudad, representan limitaciones para implementar ciertos tipos de sistemas de transporte, de los cuales se han hecho intentos como es el teleférico, similar al sistema del metrocable en Medellín, que en Puebla únicamente cumple con fines turísticos y no de transporte.

2.1.3. POLÍTICAS DE MOVILIDAD URBANA EN CENTROS HISTÓRICOS DE MÉXICO

Otro de los casos análogos elegido hace referencia al ámbito patrimonial, en este sentido en los Centros Históricos de México el trabajo en materia de movilidad es distinto, debido a que en estas zonas es necesario considerar las características urbanas históricas y la existencia de diversas limitaciones respecto a las posibles acciones que ejecutar. En los Centros Históricos operan las regulaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) organismo a nivel federal, que “...investiga, conserva y difunde el patrimonio arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de la nación” (Gobierno de México, 2020) ¹¹ con objetivo de preservar la identidad y memoria de los mexicanos. Esta institución tiene las facultades normativas para proteger y conservar el patrimonio, y con ese objetivo estableció la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en 1972, derivada de los compromisos que asumieron los estados, partiendo de la publicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural por la UNESCO. La cual es la base mexicana para las diferentes acciones en materia de patrimonio, sin embargo, conforme esta base de gestión de manera particular las acciones se rigen por instancias a partir de la jurisdicción correspondiente según el nivel de gobierno que corresponda.

Bajo esta consideración, en esta tesis se presentan como casos análogos en México, la Ciudad de México (CDMX) y la ciudad de Morelia, ubicada en el estado de Michoacán.

A) CIUDAD DE MÉXICO: EL PRIMER PASO EN EL PAÍS.

En México, la ciudad pionera en temas de Movilidad es su capital, en el año 2014 publicó la Ley de Movilidad para atender el ámbito normativo. En ella ya era aplicado como un derecho el realizar desplazamientos efectivos por medio de un sistema que se ajustara a la jerarquía vial. Desde la creación de esta Ley se estableció que los nuevos proyectos para construcción de vialidades debían considerar espacios de calidad, con accesibilidad y criterios de diseño universal que contemplaran a los peatones y ciclistas (Jefatura de Gobierno, 2014). A grandes rasgos esta Ley consideraba a peatones y ciclistas en el diseño y planeación de la ciudad, estableciendo una jerarquía de movilidad que les priorizaba. Sin embargo, esta es la única ciudad mexicana que contaba con un instrumento de esta índole.

¹¹ Véase: <https://www.inah.gob.mx/quienes-somos>

Para la ciudad de México “la movilidad debe ser entendida como el derecho que tiene toda persona en lo individual y en lo colectivo” (Muñúzuri, s/f, pág. 2)¹². Por lo tanto, es necesario el ofrecer un sistema integral de calidad, con suficiencia para atender la problemática de movilidad, aprovechando de manera eficiente todos los modos de transporte.

La infraestructura en la CDMX al igual que en otras ciudades daba prioridad a los automóviles, lo que provocó el aumento del parque vehicular. En la ciudad de México, existe una tasa anual de 5.3% con respecto al crecimiento en el uso del automóvil privado, siendo este modo de transporte utilizado únicamente para el 30% de los viajes en la ciudad, lo que deriva en accidentes, emisiones contaminantes, ruido, congestión y uso inequitativo del espacio público. En contraste, el uso del transporte público es el segundo concepto de gasto en esta Ciudad. Una ventaja que tiene esta ciudad es precisamente su oferta y la conectividad que tiene su red de transporte público, esto abarca una cobertura cada vez más extensa, y debido a los tiempos perdidos en el tráfico, en la Ciudad de México el automóvil particular cada vez se aleja más de ser una alternativa adecuada ya que representa una mayor inversión de tiempo y dinero.

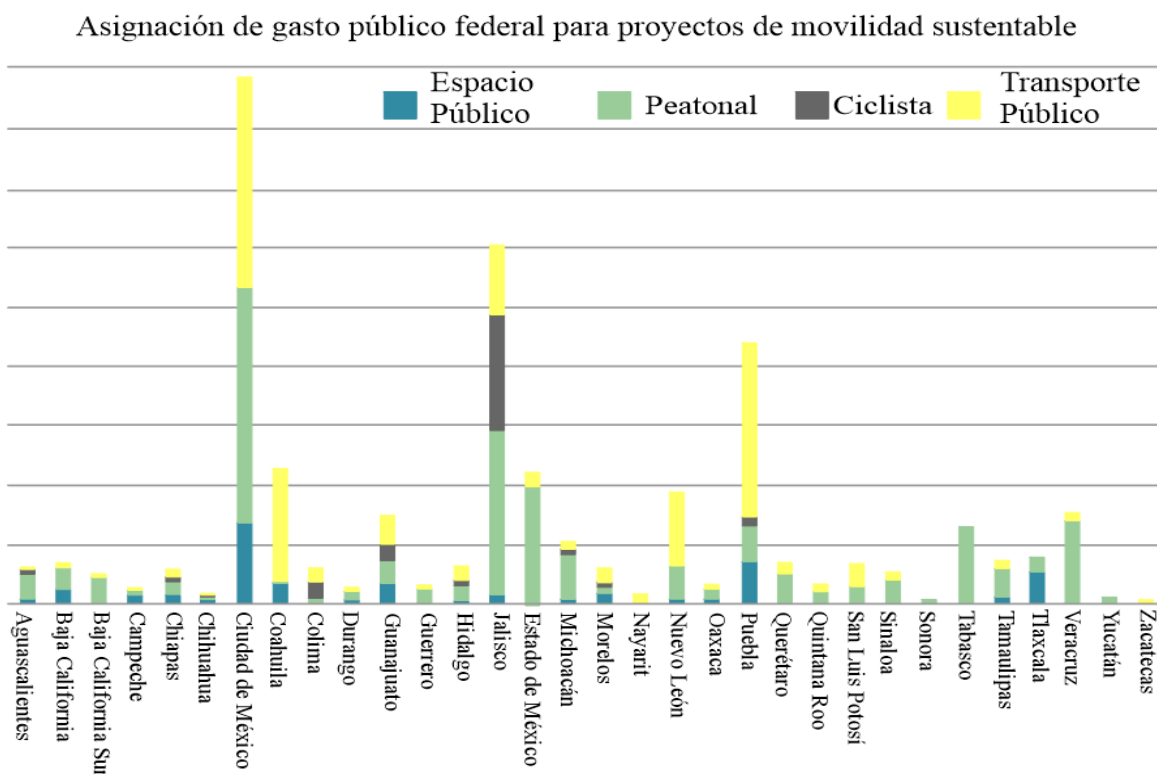
Es necesario hoy en día considerar el tema de movilidad urbana sustentable en las agendas de acción correspondientes en asuntos metropolitanos, ya que esta es un reto para el desarrollo. “Los estados con mayor progreso en la inclusión del concepto de MUS en sus instrumentos jurídicos fueron Colima y Ciudad de México” (SEDATU, 2018, pág. 24). Ya que en estos se contemplan las disposiciones en materia de movilidad, sin embargo, esta ciudad no cuenta con un Consejo Local en el tema, quedándose fuera del 78% que si cuenta con él. Ocho de las entidades federativas de la nación entre las cuales se encuentran la Ciudad de México y el Estado de Puebla tienen una estructura institucional que contempla un Instituto o Secretaría de Movilidad mientras que 12 estados implementan programas y acciones de movilidad a través de instituciones ya existentes. De las 32 entidades federativas únicamente Jalisco, Colima y Ciudad de México “...cuentan con un marco normativo en materia de movilidad, un ordenamiento especializado, los instrumentos de planeación incluyen una política en materia de movilidad y existe un programa de impulso de la movilidad” (SEDATU, 2018, pág. 106). El 81% de los Estados contempla los instrumentos para planeación de la política de movilidad, pero no con un marco normativo en la materia

¹² Véase: http://ceja.org.mx/IMG/Movilidad_Urbana_en_la_Ciudad_de_Mexico.pdf

(SEDATU, 2018). En la Figura 9, se muestra la asignación de presupuesto según proyectos de movilidad sustentable.

Figura 9.

Asignación del Gasto Público Federal para Proyectos de Movilidad Sustentable



Fuente: Anatomía de la Movilidad en México, 2016 y 2017, SEDATU (2018)

En la Figura 9 es posible observar que la entidad que más invierte en temas de Espacio Público, peatones, ciclistas y Transporte Público entre 2016 y 2017 fue la Ciudad de México, seguido por Jalisco y Puebla, a comparación de entonces la inversión en ciudades como Yucatán y Zacatecas era prácticamente nula, Zacatecas al igual que la Ciudad de México y Puebla tiene un Centro Histórico que fue integrado en 1993 a la lista de la UNESCO 13, sin embargo, hasta la fecha no cuenta con una dependencia especializada en temas de movilidad, se destaca ese aspecto debido a que es muestra que la especialización de la administración pública es el paso a la política pública de movilidad urbana sustentable ya que a partir de las instancias correspondientes esta es sustentada.

¹³ Véase: <https://whc.unesco.org/es/list/676>

Aunado a lo anterior, Muñuzuri y Alejandre (s.f.) también plantean que además de una mayor atención en el tema de la movilidad por parte de los gobiernos hay diferentes ámbitos en los cuales es necesario tener una atención desde la planeación y el enfoque de la política pública como son: a. Modalidades híbridas de transportación (juntar dos o más tipos de transporte) por medio de sistemas intermodales que integren todos los modos de transporte de la ciudad, b. Sistemas inteligentes de gestión de tráfico atendiendo la integración de tecnologías que hagan análisis de lo que está sucediendo en la ciudad, representando la posibilidad de generar soluciones en tiempo real, c. Sistemas eficaces de señalización, ejecutando un sistema de señalización preventiva que posibilite la modificación de rutas y agilicen el tráfico contra ciertos contratiempos como cierres de vialidades, d. Extender el sistema del metro, ya que este se ha comprobado como el sistema más eficaz, por lo que parece necesario el plantear la construcción de su expansión, e. Extensión en el uso del Metrobús, como alternativa a un transporte eficiente que representa ventajas en los costos de implementación, f. Fomento del coche privado compartido, g. Políticas adecuadas de estacionamiento, donde se consideren tarifas para el aparcamiento en el centro y gratuito en la periferia, para que la opción del uso del automóvil no sea la alternativa más alcanzable en cuestiones monetarias sino que este represente una inversión aún más elevada, h. Que los desarrolladores inmobiliarios generen una evaluación de impacto en la movilidad, i. premio a las ideas para mejorar la movilidad, j. autoridad para peatones y ciclistas, k. promoción de carta de derechos y obligaciones de los usuarios del transporte público, l. capacitación adecuada a los prestadores de servicio de transporte público, m. Promoción a la educación y concientización en los distintos usuarios de la movilidad, entre otras estrategias enfocadas a una adecuada planeación y redistribución de los espacios motorizados y no motorizado a modo de realizar un cambio en el paradigma de la transformación activa como una opción de movilidad para desplazamientos cotidianos (Muñuzuri, s/f).

Por lo tanto, la problemática de movilidad es planteada como un asunto público a partir de la experiencia en la Ciudad de México, si bien al ser la entidad pionera en el tema en el país es una referencia de los pasos que es posible dar con respecto a las condiciones de movilidad en las ciudades. La Ciudad de México ha integrado en su mecanismo de gestión facultades que la hacen responsable de las gestiones de tránsito y transporte de la ciudad y esto le ha permitido integrar funciones y avanzar en la materia. En el caso de Puebla, el

transporte público aun es regulado desde el nivel estatal por medio de la Secretaría de Movilidad y Transportes del Estado de Puebla, en su facultad de formular y conducir las políticas en materia de movilidad y transporte, promover la participación, lo cual evidentemente complica la integración de acciones hablando de la amplia necesidad de un trabajo en conjunto que permita solventar las problemáticas de cada sector. En el caso de Puebla para la red de transporte público, en las decisiones de gestión, se tiene que considerar que los municipios de Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Coronango entre otros se encuentran conurbados en la mancha urbana y por tanto el transporte público es intermunicipal ya que atiende los desplazamientos de los habitantes y conecta distintos sectores urbanos, con características particulares que es necesario considerar.

B) MORELIA, MICHOACÁN: SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO

Morelia es otro de los municipios, como la ciudad de Puebla, cuyo Centro Histórico se clasificó como patrimonio por la UNESCO en 1991¹⁴. El 1° de enero del 2019 en el período del Ayuntamiento de 2018-2021 se creó la Secretaría de Movilidad y Espacio Público con el objetivo de “Generar condiciones de inclusión y equidad en el desplazamiento y el uso del espacio público en el municipio de Morelia”¹⁵ (SEMOVEP, 2021), esto abona con un nuevo enfoque en la movilidad urbana de esta ciudad que le permitiera a las personas moverse en la ciudad a partir de sistemas de vanguardia a nivel nacional como lo son: 1. Procesos de participación Social en la construcción de proyectos; 2. Integración de Movilidad y Espacio Público; 3. Aplicación del concepto de calles completas incluyendo el mejoramiento y mantenimiento de los servicios públicos que se encuentran soterrados en las calles, con esto me refiero a infraestructura hidráulica y de saneamiento; 4. Incorporación de infraestructura azul (Infraestructura de gestión del agua, jardines de lluvia, separación de aguas negras y pluviales, colectores nuevos, etc) y arbolado dentro de la mayoría de los proyectos realizados dentro de la administración. y formas de resolver la problemática del exceso de motorización del entorno urbano y recuperar el espacio público subutilizado, en esta Secretaría, por tanto, se manejan las dos vertientes que su nombre integra: 1) problemáticas en la movilidad y 2) en el espacio público, esto a partir de la detección de deficiencias en términos de seguridad,

¹⁴ <https://whc.unesco.org/es/list/585>

¹⁵ Véase: <https://semovep.morelia.gob.mx/>

inclusión, accesibilidad y sustentabilidad. La Secretaría de Movilidad y Espacio Público (SEMOVEP), tiene como estructura la desplegada en la Tabla 7.

Tabla 7.

Organigrama SEMOVEP

Dirección	Departamento
Movilidad Sustentable	Movilidad Activa
	Educación Vial
	Movilidad Motorizada
Espacio Público	Espacio Público, Vinculación y Participación Social.
	Anuncios Publicitarios
Proyectos de Infraestructura Vial	Proyectos Estratégicos
	Dispositivos de control de Tránsito, Señalética y Balizamiento.

Fuente: Organigrama Estructural de la Secretaría de Movilidad y Espacio Público
<https://semovep.morelia.gob.mx>

A partir de esta estructura se puede ver el enfoque que tiene cada una de las áreas con respecto a las acciones de movilidad y Espacio Público. En contraste, en el caso de Puebla la estructura es de la siguiente forma (Tabla 8):

Tabla 8.

Organigrama de la SEMOVI Puebla

Dirección	Departamento
Planeación y Proyectos	Información
	Planeación
Gestión de la Movilidad	Sistema Integrado de Transporte
	Gestión de la Movilidad Motorizada
Seguridad Vial	Cultura Vial y Protección de la Movilidad Urbana Sustentable
	Dispositivos de control de Tránsito

Fuente: Organigrama Estructural de la Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla
<https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/estructura-organica/item/4884-secretaria-de-movilidad>

En primera instancia el municipio de Morelia, cuenta con un diagnóstico interno denominado: Plan de Movilidad Sustentable Morelia que definió su problemática de movilidad actual, para a partir de él generar las acciones correspondientes en el rubro como parte de una base para la ejecución de problemas de movilidad en la zona. El objetivo de dicho documento era generar una herramienta de planeación que ayudara al municipio a la coordinación organizada de proyectos en materia de movilidad y vincular las acciones correspondientes a las demás instancias de gobierno involucradas generando indicadores para el control y evaluación de las acciones que fuesen ejecutadas a partir de dicho Plan. (SEMOVEP, 2020). Estableciendo como prioridad que “La política pública en materia de movilidad y espacio público se establece considerando el nivel de vulnerabilidad de las personas, externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad” (SEMOVEP, 2020, pág. 5). En el año 2020 Morelia contaba únicamente con 1.08 km de calles peatonales, 0.25 de km de calles compartidas y 0.43 km de calles en plazuelas (SEMOVEP, 2020). Se realizaron 392 encuestas de preferencia declarada con temas relacionados a la peatonalización donde se arrojaron resultados de un 90% de aprobación a la peatonalización temporal que se hacía los sábados por la noche en la calle Madero. El 60% de mujeres y el 71 % de hombres encuestados piensan que sería factible que el Centro Histórico tuviera el 30% de sus calles peatonales. De igual manera, en la encuesta surgió un listado de las calles y zonas que las personas consideran debe ser peatonal destacando la calle Madero y el Primer cuadro del Centro Histórico.

A partir de los datos arrojados por la Encuesta Origen- Destino para ciclistas del año 2017, realizada por la empresa Transconsult, se concluye que casi la mitad de las personas utilizan la bicicleta por ejercicio, el 30% de los hombres y el 41 % de las mujeres, por ser el modo de transporte más económico, el 14% de las mujeres y el 7% de los hombres por sus beneficios medio ambientales, y los demás por convivencia o moda. El 43% lo considera el modo de transporte más rápido y práctico, el 27% el más barato y el 17% el más saludable, la minoría lo utiliza porque es bueno para el medio ambiente o por gusto. Según Datos del perfil Ciclista 2019 el 19% de las personas se hacen entre 30 y 34 minutos en sus trayectos ciclistas, el 15% entre 20 y 24 minutos, únicamente el 3% se hace menos de 10 minutos. (Berdeja, 2020a, p.48). El 44.1% de los ciclistas tienen menos de 15 años, mientras que el 27% entre 25 y 32 años, 13.4% entre 35 y 44 años y el 10.6% entre 45 y 60 años y únicamente

el 4.1% más de 60 años. Según esta encuesta los usuarios de los vehículos motorizados comentaron que estarían dispuestos a hacer un cambio modal si el transporte público de la ciudad mejorara, en el caso de los motociclistas el 73%, taxis el 85% y autos el 72% (Berdeja, Diagnóstico para el Plan de Movilidad Sustentable de Morelia, 2020a).

El Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire del Estado de Michoacán (2015-2024) detectó que, entre 2013 y 2014, la estación de monitoreo de calidad de aire ubicada en el Centro Histórico de Morelia detectó valores de calidad por arriba de lo normal traducido a una mala calidad del aire por la presencia de Ozono. Lo que mostró la necesidad de regular fuentes emisoras de dicho contaminante para mejorar la calidad del aire. Las emisiones de este y otros contaminantes como CO₂ han contribuido a la disminución de calidad en el medio ambiente, del cual Morelia representa el 14.9% del total que se produce en el estado y afecta el medio ambiente, las principales fuentes de Monóxido son los Autos particulares con un 31.5% y pick up con un 25.5%. “Los automóviles particulares son los principales productores de todos los tipos de contaminantes relacionados a la calidad del aire”. (Berdeja, Diagnóstico para el Plan de Movilidad Sustentable de Morelia, 2020a, pág. 56).

En el municipio de Morelia se concentran el 45% de los hechos de tránsito del Estado, con una tendencia variable y al alza entre los años 2015 y 2017 pasando de 4 mil 210 a 6 mil 722 en dicho periodo (Berdeja, 2020b). Sin embargo, en su caso la mayoría de las intersecciones que representan riesgos para la seguridad de los usuarios son vialidades de jurisdicción Estatal y Federal. Morelia tiene 56 puentes peatonales. Entre las problemáticas detectadas en el Diagnóstico de movilidad, se encontraron las siguientes, en torno a la movilidad no motorizada: Falta de cobertura de infraestructura peatonal, no existe una red de movilidad ciclista, no existe una definición de paradas de transporte público, la infraestructura no cumple con los lineamientos de la Norma Técnica de Diseño de Calles y no se contaba entonces con una herramienta municipal de planeación en el tema de movilidad sustentable.

Morelia tiene un “Acuerdo por el que se emiten los Fundamentos, Lineamientos y Criterios Técnicos de Política Pública de Movilidad Urbana Sostenible para el Municipio de Morelia” en donde el eje central de la política es las personas, respetando la jerarquía de la movilidad. Dicho acuerdo, fue creado antes de la SEMOVEP y la Norma Técnica de Diseño

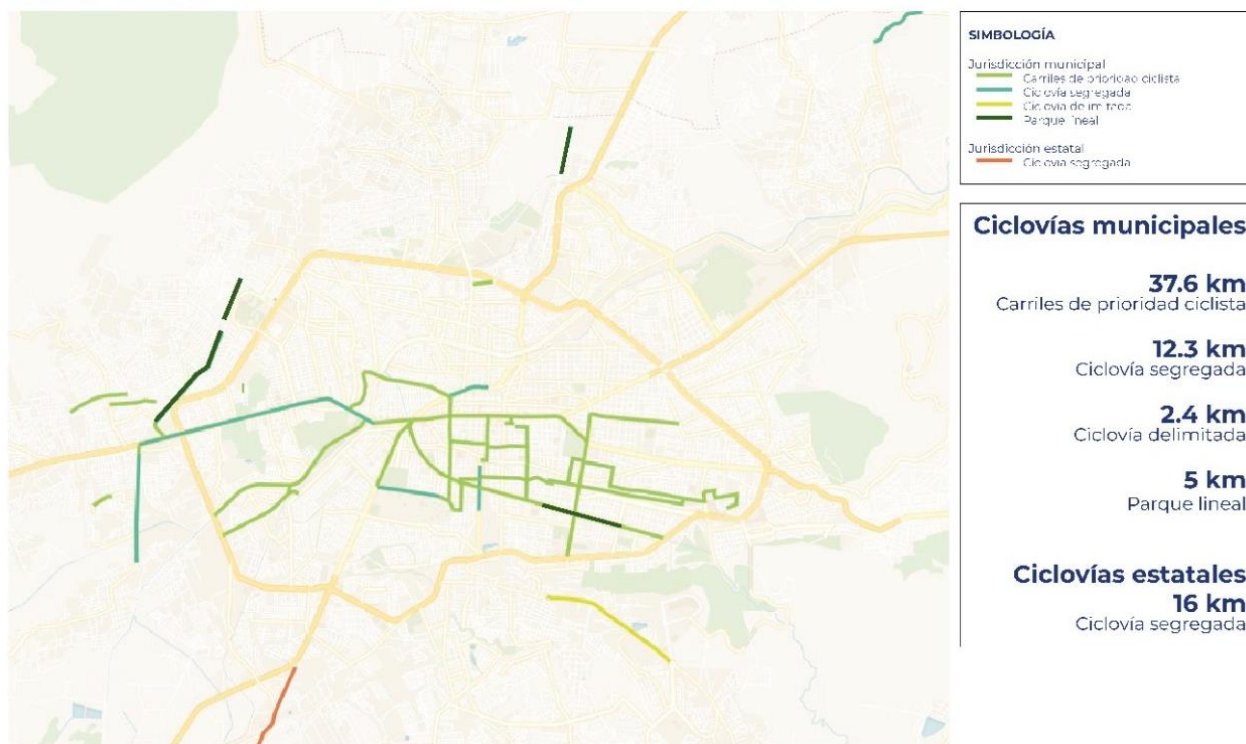
de Calles. Estos instrumentos están alineados al Eje 3 del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2020 referente a Sustentabilidad ambiental. (Berdeja, 2020a).

La Norma Técnica de Diseño de Calles (Ayuntamiento de Morelia, 2019) fue publicada en el año 2019, en ella se establece que “Los usuarios son la clave del diseño para que las vialidades sean funcionales y seguras. Esto se logrará identificando las necesidades de cada uno de ellos, y de esta manera mejorar la armonización de la ciudad y la calidad de vida para todos” (Ayuntamiento de Morelia, 2019, pág. 20). Para la ejecución de proyectos en el Centro Histórico, la SEMOVEP se coordina con la Coordinación del Centro Histórico para proyectos y eventos, y con dicha Coordinación y la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas, para la elaboración de proyectos de obras y acciones susceptibles de financiar con los recursos asignados de dependencias federales, estatales e internacionales específicos para las ciudades patrimonio. Para Morelia fue necesario un diagnóstico para la dirección de sus acciones con respecto a los objetivos que fueron establecidos en torno a la movilidad, a manera de plan de acción basado en el respectivo conocimiento de problemáticas.

La Secretaría de Movilidad y Espacio Público ha trabajado desde su creación en 2019 por generar políticas públicas que proporcionen una mayor conectividad territorial para los modos de transporte no motorizados, tal es el caso del aumento de la consolidación de una red de 57.3 km de infraestructura ciclista municipal entre 2019 y 2020 unida a los 16 km de infraestructura estatal (Mapa 4), que en contraste en el año 2018 antes de la creación de dicha dependencia eran 12.22km municipales y 9.81 estatales.

Mapa 4.

Red de Infraestructura Ciclista de Morelia 2019- 2020



Fuente: Secretaría de Movilidad y Espacio Público de Morelia, 2020.

Otra de las cuestiones más destacables del trabajo en la Movilidad de Morelia son los Procesos de Participación Ciudadana para sus obras, en el cual intervienen distintas etapas esquematizadas en la Figura 10.

Figura 10.

Proceso de Participación Ciudadana de Morelia



Fuente: Ponencia La importancia de la Gestión de la movilidad Movilidad urbana sustentable en Morelia, Mich. Juan Manuel Berdeja, 13 de noviembre 2020.

En este proceso se contempla como primer punto la conformación del PAI en donde se hace la planeación de localización, presupuesto, alcances, fondo y responsables de cada

proyecto estratégico del año, después a partir de la recopilación de experiencias e información de los vecinos directos a la obra programada se nutre el proyecto ejecutivo, al realizarse el proyecto ejecutivo se toma en cuenta la nutrición del proyecto por parte de vecinos de la zona y las condiciones presupuestales. Al ya contar con el respectivo Proyecto Ejecutivo se presenta con los vecinos para que sea validado por ellos y en ciertos casos adecuado según su opinión y sugerencias. A partir de esta socialización se conforma un Comité de participación social conformado por los vecinos que fungen como vínculo directo entre el Ayto. y la ciudadanía, una vez conformado se realiza la ejecución de la obra (Berdeja, 2020a).

2.2. ANTECEDENTES, ESTRUCTURA Y DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA

Desde la fundación de la ciudad de Puebla se estableció una segregación socioespacial que dividió a la ciudad en una zona por llamarla de alguna manera privilegiada: “... la ciudad de los españoles” y las zonas de los barrios de indígenas del otro lado del río San Francisco y zonas alejadas de las manzanas fundacionales, los pobladores indígenas únicamente tenían acceso a la ciudad de españoles en un horario limitado (Cabrera V. , Elitismo de la Política Urbana. Centro Histórico de Puebla, México, 2015), por lo que el mismo Centro Histórico estaba fragmentado en sí, en conjunción de realidades distintas que se contrastaban entre sí, es a partir de ahí, su característica de territorio heterogéneo, misma que se fue acentuando con el paso del tiempo, con el tipo de construcciones, obra pública, infraestructura y servicios, así como de las particularidades en usos, costumbres y tipologías urbano-arquitectónicas.

En este sentido, retomando lo que plantea Virginia Cabrera respecto a la política pública en Puebla y como está, arropada por ideas de modernización, “... en la década de los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX se privilegió lo nuevo sobre lo viejo, transformando la percepción de lo viejo por algo que pareciera atrasado, y lo nuevo un símbolo de progreso” (Cabrera V. , Elitismo de la Política Urbana. Centro Histórico de Puebla, México, 2015, pág. 45). Esta modernización se materializó en “la realización de obras viales, como los ejes viajes en la ciudad de México, que cruzan el centro histórico en

todos los sentidos, o la ampliación de calles como el proyecto cruz de calles en la ciudad de Guadalajara, realizado en 1949” (Cabrera V. , 2008, pág. 33).

Esta situación se replicó en varias ciudades de América Latina y en el país, incluyendo la ciudad de Puebla, transformando las urbes, dejando atrás las características que se consideraron viejas, incluso se motivó la destrucción de inmuebles y sectores urbanos históricos. Hasta que la crisis de los energéticos a nivel mundial y las voces en los medios académicos y sociales pugnaron por la Conservación de las zonas históricas ante la devastación provocada por los paradigmas del movimiento moderno dio pauta a nivel internacional de la Carta de Venecia (1964) y de las peticiones ante la UNESCO de reconocer los Centros Históricos como patrimonio de la Humanidad para ser conservados a partir de este reconocimiento. Una de las consecuencias de estas acciones, además de las declaratorias ha sido en pos de “la Conservación del Patrimonio” ha traído consecuencias en relación a la mancuerna entre la política urbana y la patrimonialización y turistificación, como “la transformación urbano arquitectónica de los centros históricos, su elitización, pérdida de complejidad, despojo y desplazamiento de sus habitantes” (Cabrera V. , 2015, pág. 52). Además del proceso de terciarización como antecedente a la patrimonialización y turistificación, en el cual se requiere la modificación de los inmuebles del Centro Histórico para permitir actividades terciarias, hecho que compromete al patrimonio edificado, ya que el consumo de bienes y servicios posiciona los territorios en los mercados globales.

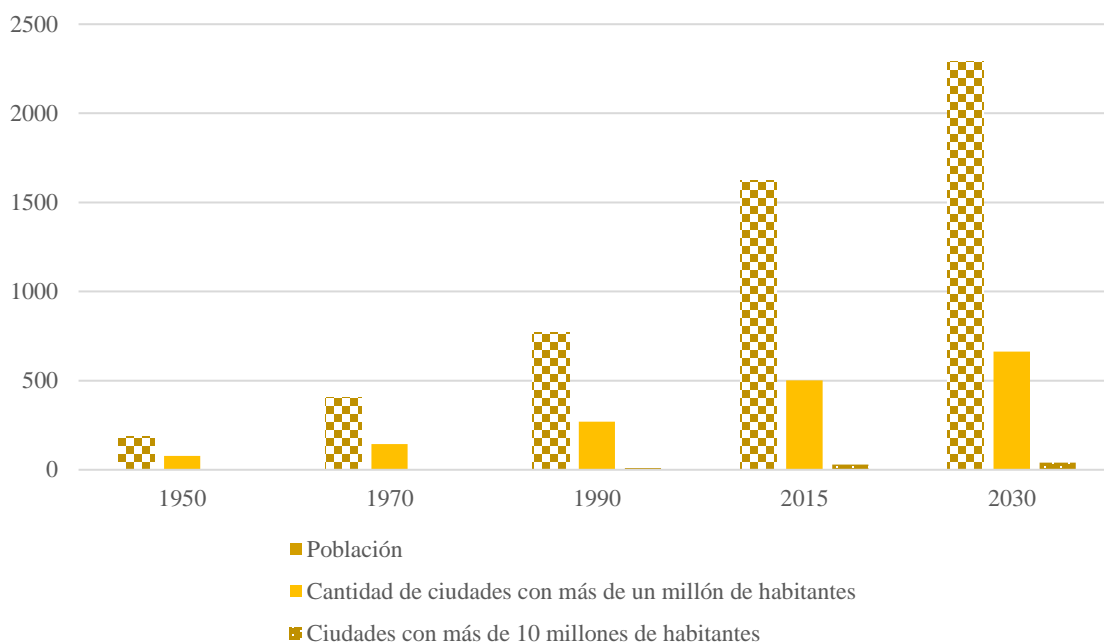
Es así como a partir de la idea de modernización y luego de su conservación, patrimonialización y turistificación se ha transformado la ciudad histórica y se ha potenciado la gentrificación en la zona y en consecuencia se ha deteriorado física y socialmente, surgiendo necesidades con respecto a su conservación, un concepto que “...encierra, generalmente, una visión que privilegia al patrimonio edificado, por lo que puede conducir a consecuencias también negativas para los habitantes” (Cabrera V. , 2015, pág. 53). La sociedad en sí tiende a actualizarse de manera constante y a raíz de ello sus necesidades en la ciudad son distintas, sin embargo, la modernización no parece haber estado enfocada en esas necesidades sino en la competitividad con respecto a otras ciudades en el mundo, sin importar si las prácticas eran aplicables o no en el territorio poblano.

2.2.1. EL PAPEL DE LA MOVILIDAD EN LA CENTRALIDAD DEL TERRITORIO POBLANO

El aspecto de centralidad en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla se ha ido transformando con base en la continua reconfiguración del territorio en la que se han generado sectores urbanos periféricos que se van consolidando con nuevas centralidades en las zonas de expansión urbana. Esto no es exclusivo de la ciudad de Puebla, se ha dado como un fenómeno generalizado en ciudades de América Latina, "...se pone en evidencia con datos de Naciones Unidas, la tendencia de concentración de la población en las ciudades. De acuerdo con este organismo, la evolución de las ciudades con más de un millón de habitantes ha ido en aumento" (Hernández Y. , 2019), en la figura 11 se presenta la evolución de las Ciudades en el mundo entre los años 1950 a 2015 y su proyección en población al año 2030.

Figura 11.

La Evolución de las ciudades en el mundo



Fuente: Elaboración con base en datos de SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2010, p. 115

En esta figura 11 es posible distinguir el aumento de población que vive ahora en las grandes ciudades en comparación de los años 50's.

Puebla puede ser clasificada como una ciudad de alta concentración ya que respecto a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala a la cual pertenece, de los 39 municipios que la conforman, "...concentra el mayor porcentaje de la población de la zona metropolitana, más

del 50%. En las actividades económicas, el sector servicio da empleo al 49% de su población trabajadora; el 23.5% se encuentra en el comercio; el 25.5% en el industrial y poco más del 1% en el agropecuario” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 170). Además de que es la centralidad metropolitana de esta Zona ya que “...cuenta con todas las cualidades y atributos: servicios, equipamientos, infraestructura, funciones, viajes de movilidad, concentración de empleo, etc” (Hernández Y. , 2019, pág. 143).

El municipio de Puebla posee un importante papel en la configuración de la Zona Metropolitana de Puebla Tlaxcala (ZMTP). En el municipio de Puebla existen actividades distintivas como la industria, el comercio, turismo y servicios educativos (Hernández, 2019). La relación respecto a la concentración de actividades y oferta tanto a nivel servicios como laborales ha influido que uno de los indicadores de la función de centralidad del municipio de Puebla sea el de la movilidad, ya que esta se relaciona con los factores de oferta y demanda escolar, empleos, comercio y servicios en general, por lo que el INEGI considera que “...el mercado de trabajo es cada vez más diverso y complejo lo cual se refleja en el aumento de la movilidad cotidiana de las personas” (2015).

A su vez, el Centro Histórico es la zona del municipio de Puebla que concentra mayor empleo en su estructura territorial junto con lugares al norte y noreste, al sur: se encuentra una zona desde Plaza Dorada hasta la preparatoria Benito Juárez de la BUAP, al sureste: Africam Safari y al suroeste: la zona de Angelópolis (Hernández, 2019), y específicamente en el Centro Histórico el empleo se concentra en los ejes y contornos del blvd. Héroes del 5 de mayo, av. Reforma y Juan de Palafox y Mendoza y en la Avenida Juárez (desde la avenida Reforma y Juan de Palafox y Mendoza y en la Avenida Juárez (desde la avenida 13 norte y hasta la colonia la Paz) (Hernández, 2019).

La centralidad del Centro Histórico de la ciudad de Puebla ha ido evolucionando a raíz de la configuración y expansión de su territorio, además de los cambios en usos de suelo del polígono en cuestión, “...desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en el área central de la ciudad de Puebla, las familias que vivían en las casonas emigraron a nuevos fraccionamientos, como San Francisco y Santa María” (Bailleres A. , 2021, pág. 30), continuando con colonias como el Carmen, América, Humboldt, la Paz y San Manuel, en la segunda mitad del siglo XX a Anzures, el Mirador y Las Ánimas (Bailleres A. , 2021). La aparición de estas nuevas colonias ofreció a los habitantes una nueva alternativa de

asentamiento con aires de modernidad. Las casonas pasaron a convertirse muchas de ellas en vecindades, multiplicando la capacidad original de alojamiento, albergando población que migraba desde otras regiones del estado y del sureste del país hacia la ciudad de Puebla y encontraba en el centro un espacio de bajo costo para vivir. Retomando los datos recientes trabajados en la Tesis denominada “Movilidad en la gentrificación turística del centro de la ciudad de Puebla” del autor José Alipio Bailleres Carriles se replantea el número de pobladores que habitan en el Centro Histórico, dándole una nueva dimensión a lo que por décadas se ha denominado “el despoblamiento del Centro Histórico”, siendo este menor al que se había difundido en documentos anteriores. En dicho trabajo se demuestra que entre 1900 y 2010 el Centro Histórico pasó de tener 98 mil 931 habitantes a 93 mil 898 bajo una tasa de decrecimiento del 5.08%, mientras que en el municipio pasó de 98, mil 931 a 1 millón 538 mil 829 habitantes. El Estado de Puebla pasó de 991 mil ,686 a 5, millones 779 mil 829 habitantes.

La expansión de la ciudad y cambio en los usos de suelo contribuyeron a que la ciudad aumentará en espacios de centralidad, influyendo en las dinámicas de movilidad en la zona, por lo que el Centro Histórico dejó de ser el sitio de paso obligado de todas las personas. El municipio de Puebla cuenta con un total de 63 mil 583 viajes intramunicipales con motivo de viaje y trabajo, los cuales se desglosan en la Tabla 9, el volumen de viajes que llega de otros municipios suma casi 150 mil según la encuesta intercensal del INEGI del año 2015.

Tabla 9.

Movilidad cotidiana del Municipio de Puebla

Movilidad cotidiana del Municipio de Puebla: motivo de trabajo y asistencia escolar					
Puebla	Viajes Intramunicipales	Viajes que llegan al municipio de otros municipios de la ZMPT	Viajes que el municipio realiza fuera de la ZMPT	Viajes que realiza el municipio a otros municipios de la ZMPT	Viajes que llegan al municipio de otros municipios fuera de la ZMPT
Asistencia Escolar	27,048	9,135	90	1,290	64,462
Trabajo	36,535	21,781	741	713	54,901
Total	63,583	30,916	831	2,003	119,363

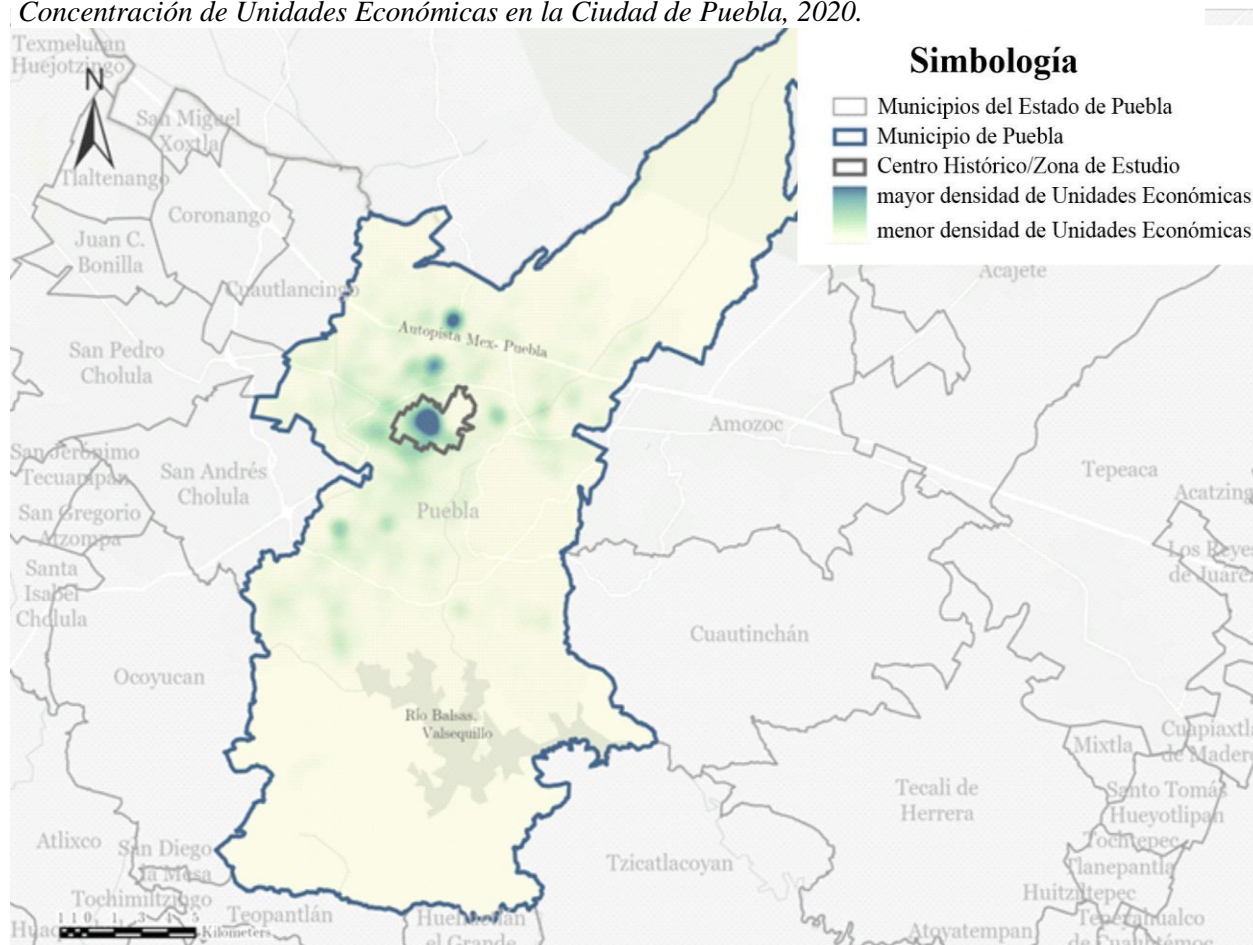
Fuente: Hernández, 2019

De manera general el municipio de Puebla recibe el 21.36% de viajes cotidianos en la ZMPT por motivos de asistencia escolar, y de los viajes que salen de la ciudad únicamente representan el 4.91%, mientras que de los viajes por motivos de trabajo recibe el 23.19% de los viajes de entrada y el 2.69% de viajes de salida (Hernández Y. , 2019).

La dinámica de ciudad configurada a partir de esta interacción de la ZMPT pone al municipio de Puebla como un atractor de viajes primordial para ella, cuya cualidad de centralidad se enfoca en la concentración de actividades, servicios entre otros, y la vez en el municipio de Puebla la concentración se encuentra en el Centro Histórico. A continuación, podemos apreciar el Mapa 5, en el que a partir de la información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI, del año 2020 se realizó un mapa de calor que indica las zonas con mayor concentración de actividades económicas independientemente de si son servicios, equipamiento, comercio, industria, etc.

Mapa 5.

Concentración de Unidades Económicas en la Ciudad de Puebla, 2020.



Fuente: Elaboración con datos de DENU, 2020

Como se alcanza a apreciar, las concentraciones de actividades se han enfocado en la zona central del municipio, principalmente en el Centro Histórico y sus alrededores, sin embargo, también es posible vislumbrar otros puntos de concentración de actividades económicas hacia el norte, este mapa indica y demuestra que si bien existe una aglomeración importante de actividades económicas en el polígono central de la ciudad, estas centralidades se han configurado de igual manera en otros territorios del municipio generando una ciudad pluricentral.

2.2.2. EL RECORRIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA

En el periodo de la industrialización a partir de la estabilidad política de 1929, comienza el abandono del Centro Histórico debido a la utopía de la vida “suburbana” y a las problemáticas ya existentes en la zona, comenzando a desplazarse a las periferias donde se asientan las nuevas colonias y fraccionamientos, es cuando los inmuebles del Centro Histórico son subdivididos para arrendar sectores populares y se convierten en vecindades. Entre 1929 y 1970 se produce una ola de desempleo a partir del proceso de declinación de la industria textil, lo que orilló la ocupación de calles en el Centro Histórico por el comercio ambulante (Cabrera V. , 2015).

Es en este contexto cuando surge “...la necesidad de modernización de la estructura vial interna” (Cabrera V. , 2015, pág. 57) que permitiera dar una mayor funcionalidad a la ciudad, surgiendo políticas de modernización bajo el paradigma del higienismo urbano como el entubamiento del Río San Francisco que actualmente funge como una de las arterias de flujo para entrar al Centro Histórico e incluso recorrer la ciudad, el Blvd. Héroes del 5 de mayo.

En relación con esto, “El Centro Histórico en 1975 llega a recibir diariamente hasta 186 mil personas” (Patiño en Cabrera 2015, p.59), consolidado ya, como un lugar de concentración de servicios, equipamiento y comercio. Las calles del Centro Histórico entonces estaban ocupadas por puestos de comercio ambulante, ya que se trataba de una actividad que desde siglos anteriores se realizaba en la calle, por lo que la actividad del consumo en la zona era una constante, a partir de esto comienza a originarse una intensa movilidad provocando nuevas necesidades de desplazamiento, las cuales originaron la concentración del transporte público en la zona hasta 1986, bajo el pretexto de la

conservación de la zona y los paradigmas internacionales de la patrimonialización en Centros Históricos, ya en el periodo neoliberal, los ambulantes son expulsados de la zona central en pos de mejorar la imagen urbana y ordenar la ciudad a partir de su desplazamiento (Cabrera V. , 2015).

El Centro Histórico es un territorio heterogéneo que como ya se mencionó párrafos arriba, se encuentra conformado por la zona central equivalente a la ciudad española y los barrios de origen indígenas en su periferia. En el periodo de 1993 a 1999 se origina una política en la administración pública que despliega acciones de conectividad para la zona urbana, con la construcción del Periférico Ecológico y la zona de la reserva territorial Quetzalcóatl- Atlixcayotl. A partir de esto se genera un nuevo núcleo de centralidad: Angelópolis, conformando un esquema policéntrico junto con el Centro Histórico (Cabrera V. , 2008, pág. 62). En la misma temporalidad en el Centro Histórico se desarrolla el “Paseo del Río San Francisco” proyecto que se destaca por integrar territorio de los barrios históricos de: Analco, el Alto, la Luz y Xanenetla en la política de renovación urbana y en el esquema de turistificación, lo que generó el desplazamiento forzoso de unos “2 mil habitantes” (2006). Dicho proyecto afectó la zona fundacional de la ciudad, siendo los barrios históricos mencionados los más impactados.

El nuevo esquema policéntrico de la ciudad de Puebla requería de políticas complementarias que impulsaron que la ciudadanía consumiera vivienda, comercio y servicios en las nuevas centralidades. Mientras que en el Centro Histórico se había “privilegiado la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico con fines económicos y políticos, generando el desplazamiento de habitantes económicamente desfavorecidos” (Cabrera V. , 2015, pág. 66). Hasta la fecha con la idea de que en el Centro Histórico hay un fenómeno de “despoblamiento”, mismo del cual ya fue dimensionado en párrafos anteriores, se han pretendido acciones de redensificación de la zona, sin considerar la capacidad de carga de los equipamientos, e infraestructura instalada, así como de los servicios. En el vigente, se plantean estrategias para el “...re poblamiento de la zona de estudio mediante el aprovechamiento del patrimonio construido” (H. Ayuntamiento, 2015, pág. 5). También refiere diversos criterios con respecto al espacio público y la movilidad, proponiendo estrategias como el mantenimiento de áreas verdes, el mejoramiento de condiciones ambientales y la eficiencia energética. Respecto a la movilidad urbana sustentable, se

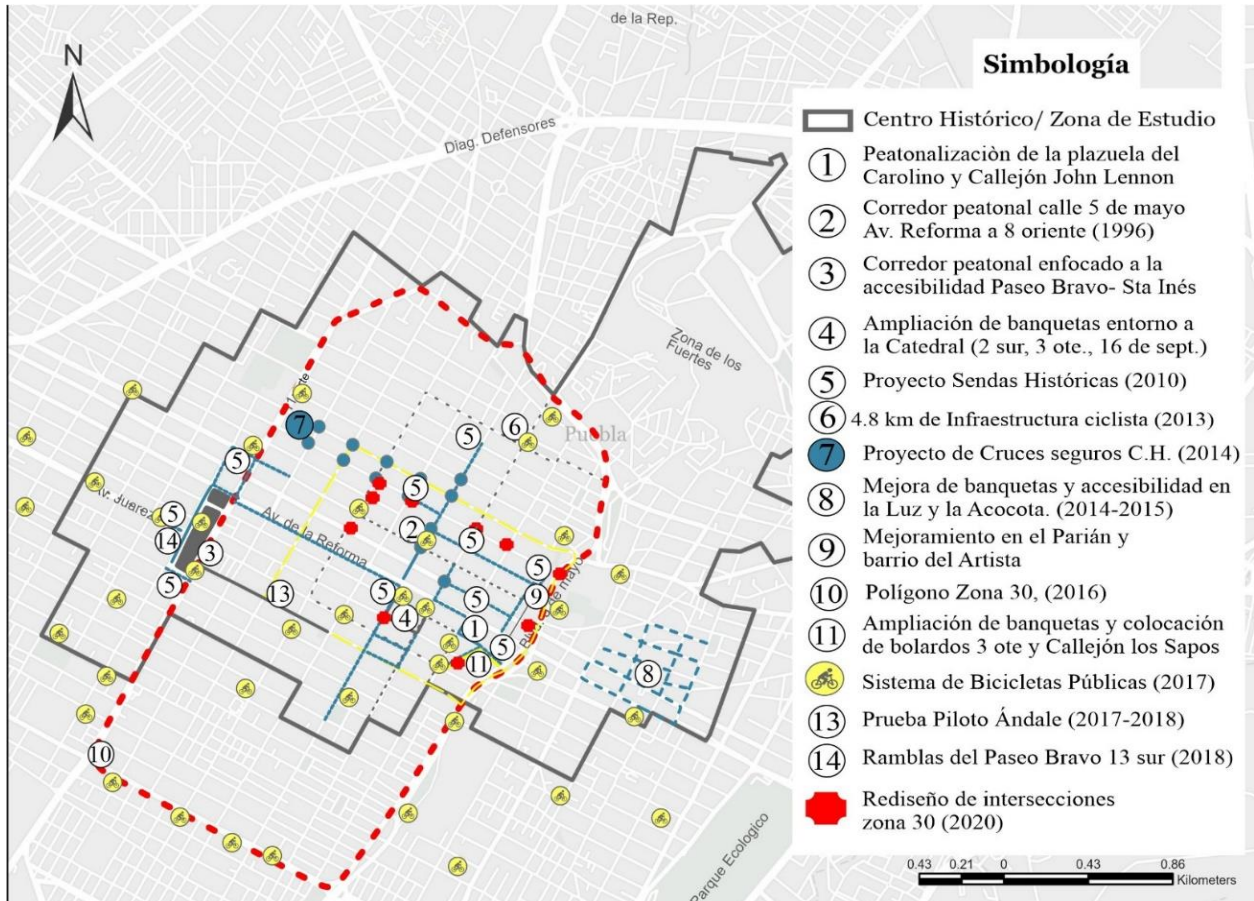
propone la priorización del peatón en proyectos de movilidad bajo criterios de accesibilidad universal.

La movilidad en el Centro Histórico de Puebla fue recientemente analizada en el estudio “Ándale” elaborado por la Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla entre 2017- 2018, con el objetivo de implementar un estudio de movilidad urbana que permitiera ampliar y rescatar el espacio público para la seguridad, convivencia y disfrute de los peatones en la zona, en este estudio se realizaron encuestas a 1 mil 529 personas 47% mujeres, 53% hombres, de las cuales 680 indicaron que el motivo de su visita al Centro Histórico era por trabajo, 426 por visita, 149 para compras y 77 porque este era parte de su traslado cotidiano. Con el siguiente reparto modal: 41% en transporte público, 34% en vehículo particular, 11% a pie, 6% en bicicleta, 4% en RUTA, 4% Uber, 1% en taxi y 1 % en motocicleta. Dentro de esta encuesta un 79% estaban de acuerdo en que se incremente el número de calles peatonales como estrategia para contribuir a la caminabilidad de la zona (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 128), a partir de esta muestra fue posible conocer la intermodalidad del Centro Histórico, la cual tiene un contraste con respecto a la equivalente en la ciudad, donde el modo de transporte más utilizado es el transporte público, seguido del peatonal. En el municipio de Puebla en el año 2010 se realizó el último ejercicio de reparto modal con base en la muestra de 3 millones 500 mil de viajes realizados diariamente, arrojando que únicamente 13.16% de la población se desplazaba en automóvil particular (IMPLAN, 2017).

Sin embargo, en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla y en materia de movilidad no motorizada el gobierno ha ejecutado diversas propuestas para mejorar las condiciones de los peatones, generando cada vez más núcleos de caminabilidad que de manera frecuente se encuentran relacionados con las actividades económicas y turísticas de la zona, las cuales se desglosan en Mapa 6.

Mapa 6.

Histórico de intervenciones de movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con datos recopilados, 2021.

Esta lista ha sido una recopilación de políticas enfocadas a los usuarios de la movilidad no motorizada, 14 proyectos a lo largo de dos décadas.

En este sentido, la inversión de capital para la movilidad, cuyo último registro es del año 2017 de la Zona Puebla- Tlaxcala, indica que de una inversión anual de \$2,013,241,944.00 (dos mil trece millones doscientos cuarenta y un mil novecientos cuarenta y cuatro pesos), de la cual el 77% fue destinada a infraestructura vehicular y sólo un 10% para transporte público, 2% para ciclistas y 1% para peatones. Situación que indica que más de la mitad de los recursos públicos destinados a la movilidad, 77%, son utilizados para mejorar las condiciones del modo de transporte utilizado únicamente para solventar 13.16% (476,350 viajes) de los desplazamientos de la ciudad, dejando rezagada la intervención para la mejora de la red de transporte público, la infraestructura ciclista y la caminabilidad de la

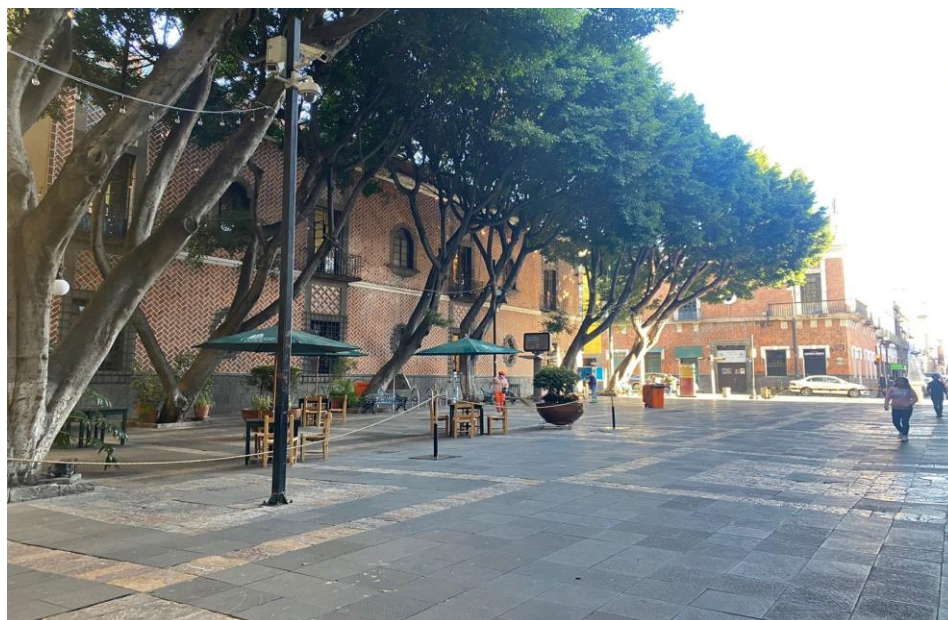
ciudad, modos de transporte que solventan al otro 86.84% (3 millones, veintres mil 650 viajes).¹⁶

La cantidad de acciones y el monto de inversión contemplando el costo/beneficio a partir del porcentaje de usuarios que utilizan estos modos de transporte pareciera escasa, sin embargo, no es la única problemática en torno a las políticas públicas que se han construido. A pesar del volumen de acciones, es posible hacer otro contraste con respecto a cuantas de estas políticas públicas han prosperado o generado continuidad, esto se hará por medio de un análisis del estado actual.

De los proyectos mencionados en el listado, actualmente la peatonalización de la plazuela del Carolino (Imagen 1) y Callejón John Lennon (Imagen 2) continúan vigentes, ambas son puntos de afluencia peatonal importantes, que se encuentran saturadas por puestos de ambulantes, como un espacio dedicado a la vendimia artesanal los fines de semana, en el caso del Carolino, no es una constante.

Imagen 1.

Plazuela del Carolino



Fuente: Bedolla, E. 2021.

¹⁶ <http://invertirparamovernos.itdp.mx/#/mapa>. Consultado el día 19 de junio del 2020

Imagen 2.

Callejón John Lennon



Fuente: Bedolla, E. 2021.

El Corredor peatonal calle 5 de mayo, es la vialidad de conectividad peatonal más importante del Centro Histórico, ya que en ella se ha establecido una dinámica de consumo importante para la zona, el flujo de personas ha activado la economía de la calle, provocando efectos positivos para los comerciantes en torno al consumidor.

La adecuación del corredor peatonal del Paseo Bravo, fue funcional y eso derivó a ser complementado con el reciente proyecto de Ramblas, generando un espacio aún más amigable para el peatón. La ampliación de banquetas en algunos puntos como el contorno de la Catedral y la 3 oriente continúan vigentes y permiten la circulación de visitantes en el Centro Histórico (Imagen 3 y 4).

Imagen 3.

2 sur y 3 oriente



Fuente: Bedolla, E. 2021.

Imagen 4.

3 oriente frente a la Catedral

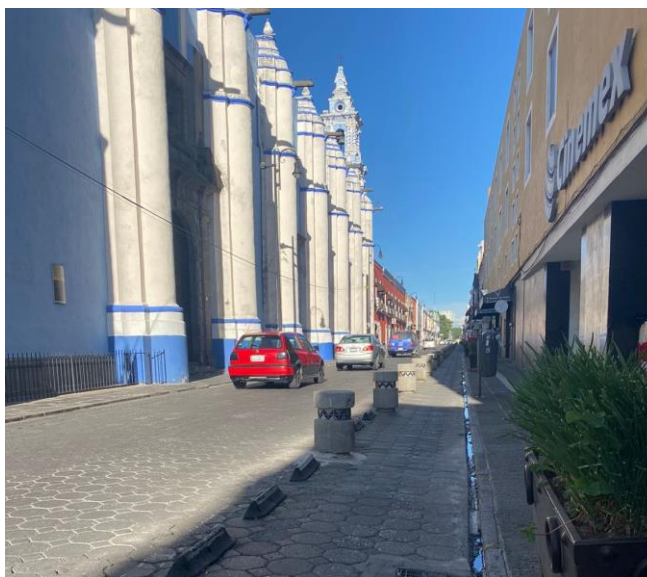


Fuente: Bedolla, E. 2021.

Sin embargo, los proyectos de Sendas Históricas y las ciclovías no parecieran prosperar, ambos no fueron completados como estaban planeados, las ciclovías no cuentan con las características técnicas de circulación necesarias, al grado de que los ciclistas constantemente prefieren circular en el arroyo vehicular en vez del espacio que les fue destinado, el confinamiento colocado, bolardos de concreto con un diámetro de aproximadamente 30 cm, según las normas actuales es inadecuado (Imagen 5). Por lo cual, es necesario continuar con la dinámica de seguimiento a los proyectos para completar las acciones que se ha implementado y no se muestren como algo inconcluso.

Imagen 5.

Ciclovía en Centro Histórico, 7 oriente



Fuente: Bedolla, E. 2021.

El Polígono de Zona 30, no parece estar consolidado, aún hay muertes por hechos de tránsito en este polígono provocados por excesos de velocidad por parte de los automóviles particulares. El sistema de bicicletas públicas está en pausa debido a que la empresa contratada no cumplió con la implementación de la segunda etapa del proyecto ya que el consumo del servicio no fue el suficiente para que el sistema fuera rentable. El estudio “Ándale” se quedó en prueba piloto debido a que los comerciantes se negaban rotundamente a la peatonalización de las calles, argumentando que esto iba a afectar su economía.

Con respecto a la implementación de bolardos en el Centro Histórico, la publicación del estudio que respaldaba la ejecución del proyecto de bolardos se publicó después de la

reacción negativa de los usuarios que dio pie a la difusión en múltiples artículos en medios de comunicación en los que se mostraba el descontento de la población por la colocación de bolardos sin consultarlos y sin previo aviso. El Ayuntamiento municipal se vio en la necesidad de generar una justificación al proyecto y hacerla pública en la Gaceta Municipal RES.2020/017 el 17 de febrero de 2020¹⁷.

Existe una serie de factores problemáticos en la política pública, el aspecto financiero se encuentra relacionado de manera directa al político, como resultado de la falta de voluntad política que pretende favorecer en su mayoría a la infraestructura para el automóvil lo cual es posible detectar en las cifras de capital invertido.

2.2.3. CONSTRUCCIÓN DE MARCO NORMATIVO PARA LA POLÍTICA DE MOVILIDAD

A nivel mundial los países miembros de la ONU, incluido México, han firmado el compromiso de realizar acciones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se trata de 17 objetivos planteados para el futuro del planeta con visión a logros al año 2030. El objetivo correspondiente al tema de movilidad es el 11. Ciudades y comunidades sostenibles, que en su meta 11.2 indica que para el 2030 "...se deberá proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, mejorando la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad" (ONU, 2015, pág. 51).

En la meta 11.3. se establece el "aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativa" y la 11.6. "Para 2030 reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, poniendo atención a la calidad del aire" (ONU, 2015, pág. 51).

Estos objetivos plantean un preámbulo para la mejora de condiciones de habitabilidad en el planeta y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo, esto se hizo con base en estándares generalizados que no son igualmente aplicables en los diferentes países ya que las condiciones y posibilidades pueden ser variables. En el caso del municipio de Puebla es importante analizar la incidencia que estos objetivos han tenido para con la

¹⁷ <http://gaceta.pueblacapital.gob.mx/publicaciones/minutas/item/261-2020-017>. Consultada 22 de junio 2020.

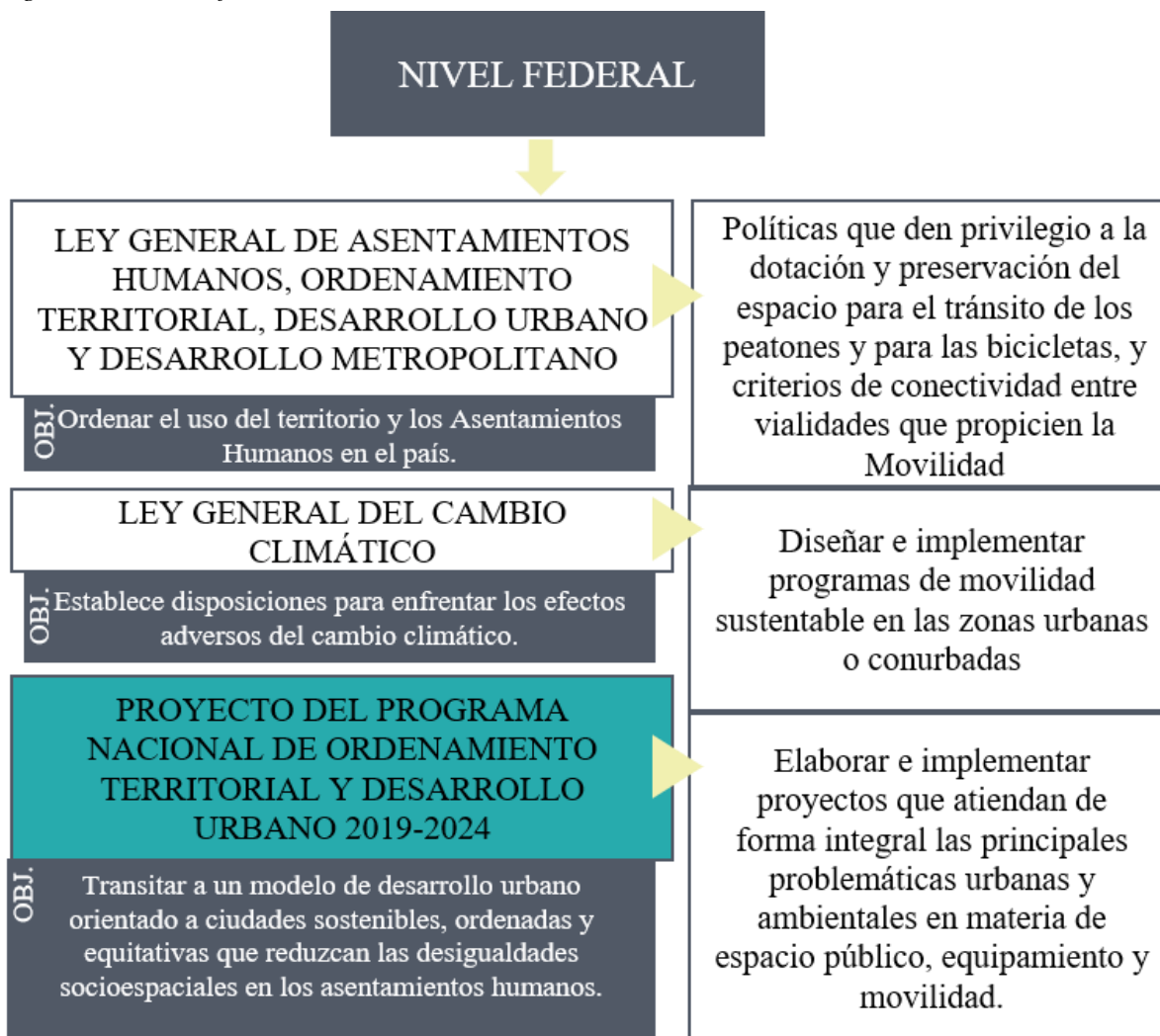
actualización de reglamentos y hasta qué punto estos han sido realmente influyentes en el cumplimiento de metas del municipio y el establecimiento de indicadores.

El municipio de Puebla cuenta con una legislación que es congruente con la legislación federal, en la que se establecen criterios de ejecución de las acciones de política pública para la movilidad en el país, sin embargo, es posible destacar que el Programa de Desarrollo Urbano Sustentable del municipio de Puebla (2016) no contempla nada al respecto, únicamente dentro del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del municipio de Puebla se establecen estrategias, sin embargo, estas se encuentran aún enfocadas en su mayoría a la permanencia del automóvil como modo de transporte principal, como que la operación de los semáforos deberá estar sincronizada, para evitar congestionamientos vehiculares que incrementen considerablemente los tiempos de traslado así como la emisión de contaminantes a la atmósfera. Aunado a ello, el territorio en cuestión no cuenta con un Programa Integral de Movilidad del Centro Histórico que permita la resolución de las problemáticas de movilidad específicas a partir de un diagnóstico. La base de planeación más cercana a este es el Programa de Movilidad Urbana Sustentable del año 2017. En donde se “...establecen las líneas de acción que permitan mejorar las condiciones de movilidad para las personas en el municipio de Puebla, bajo criterios de accesibilidad, seguridad vial y sustentabilidad” (IMPLAN, 2017, pág. 9).

A continuación, se presenta un resumen de la legislación a nivel federal, estatal y municipal entorno a la movilidad y sus políticas públicas. (Figuras 12, 13 y 14), donde OBJ. Es el objetivo que plantea cada ley y programa.

Figura 12.

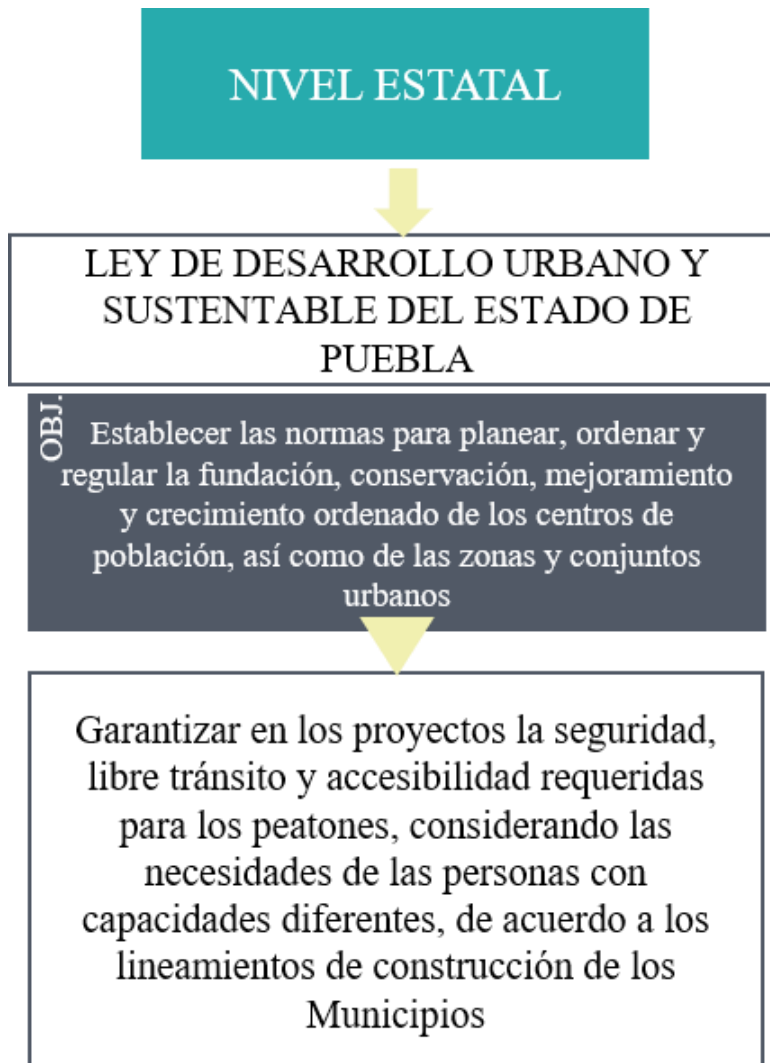
Legislación a nivel federal



Fuente: Recopilación propia de leyes a nivel federal, 2020.

Figura 13.

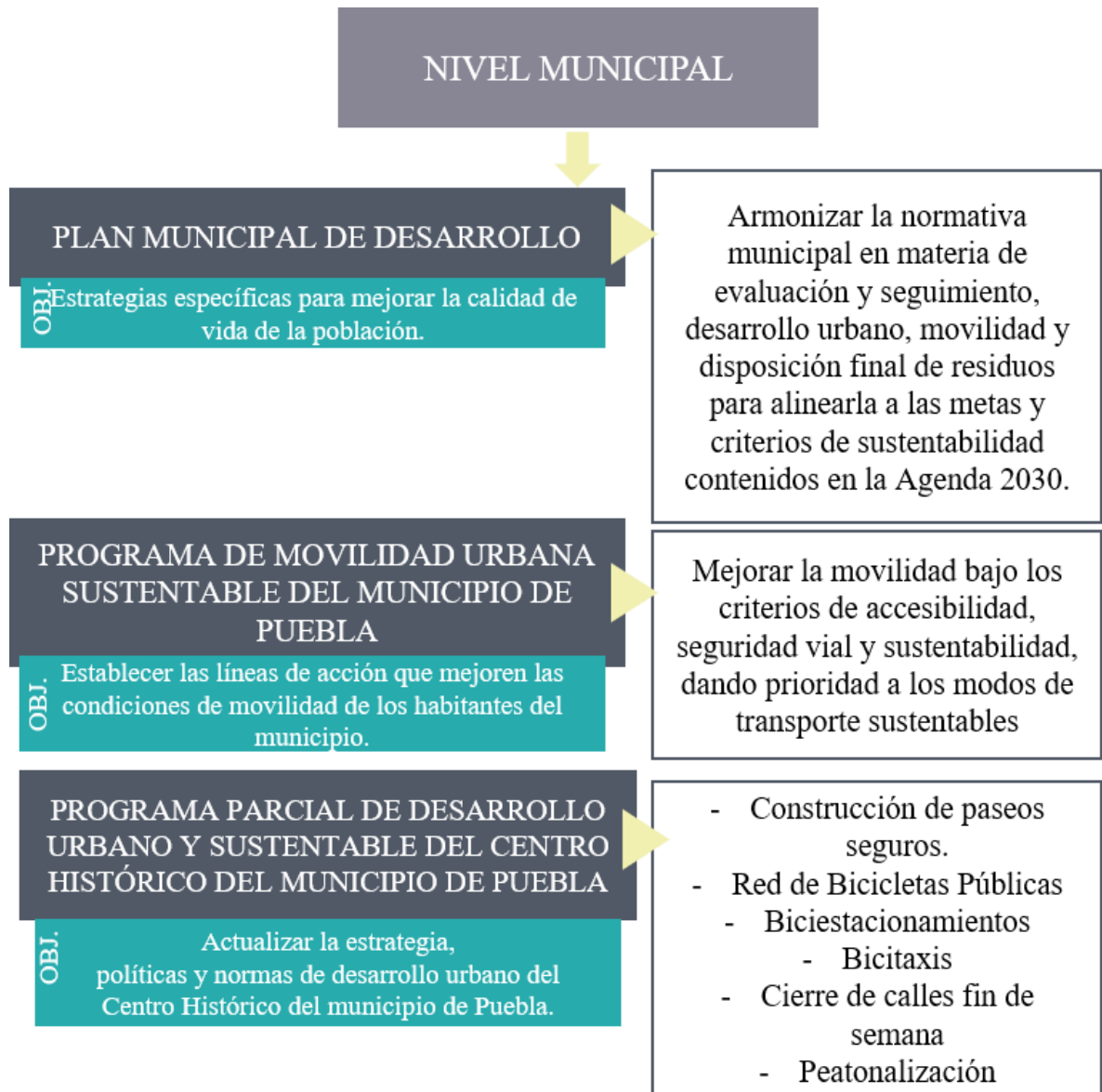
Legislación estatal entorno a la movilidad



Fuente: Recopilación propia de leyes a nivel estatal, 2020.

Figura 14.

Legislación municipal entorno a la movilidad



Fuente: Recopilación propia de leyes a nivel municipal, 2020.

Las acciones que han sido llevadas a cabo para garantizar la movilidad de los usuarios de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico requieren un conjunto de líneas de acción específicas basadas en esta legislación, que destaquen sus cualidades territoriales, patrimoniales, históricas, comerciales, turísticas y cotidianas, generando así una equidad y correspondencia entre los modos de transporte existentes, bajo criterios de accesibilidad e inclusión, por lo cual es necesario contribuir a su conocimiento.

Sin embargo, como base legislativa directa en la ciudad de Puebla se tiene el COREMUN que indica en el Artículo 258 de la Sección III "...los peatones y personas con discapacidad tienen derecho de preferencia sobre el tránsito vehicular, debiendo los conductores hacer alto para cederles el paso y garantizar su integridad física" (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017, pág. 100). El resto de los datos referentes a la movilidad en general que son tratados en el COREMUN se resumen en lo siguiente:

- Los ciclistas en caso de una falla mecánica, efectuarán las reparaciones fuera de la superficie de rodamiento de la infraestructura ciclista por la que circulen.
- En relación al transporte público el Centro Histórico será únicamente de paso, por lo que se prohíbe hacer base en él.
- Únicamente pueden circular autobuses y camiones unitarios sujetándose a las dimensiones que se mencionan en el COREMUN para evitar causar daños en la vía pública.
- Las vialidades determinadas como primarias, secundarias, circuitos viales, etc, en el Programa de Desarrollo Urbano vigente serán consideradas de intensa movilidad y tránsito.

El Capítulo 10, del documento se encuentra enfocado a la temática de "Tránsito Municipal, Movilidad y Seguridad Vial", y se basa en los siguientes principios: Movilidad en condiciones de seguridad vial es un derecho, la movilidad en la Vía Pública debe efectuarse con cortesía por los ciudadanos, los conductores de vehículos motorizados y no motorizados deben responsabilizarse del riesgo que implican para los demás usuarios, y el uso racional del automóvil particular para mejorar las condiciones de salud y protección del ambiente (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017, pág. 7). A continuación, se realiza una recopilación en la Tabla 10, respecto a las infracciones en torno a la movilidad no motorizada con los costos equivalentes según sea el caso.

Tabla 10.*Infracciones del Reglamento de Tránsito Municipal sobre movilidad no motorizada*

INFRACCIÓN	ARTÍCULOS	SANCIÓN	SANCIÓN
26. Incepar al peatón cuando le corresponda Derecho o preferencia	Artículo 258 fracción I.	2 a 4 UMA	741
28. Transitar o invadir ciclovía o carril	Artículo 294 fracción XXIV	2 a 4 UMA	831
29. Cruzar una intersección cuando los semáforos lo permitan, pero no exista espacio suficiente para terminar de cruzarla y se bloquee el paso a las personas o vehículos	Artículo 314 fracción VIII	8 a 12 UMA	
34. No disminuir la velocidad a 30 km/hr en las calles del Centro Histórico	Artículo 302 fracción III	12 a 20 UMA	
36. Rebasar en alto la zona de peatones y ciclistas, paso peatonal.	Artículo 294 fracciones III y X	Multa equivalente al valor diario de 4 a 8 UMA	\$337,96 a \$675,92
64. Provocar, intencional o negligentemente un accidente de tránsito: 1) Sin lesionado, 2) con lesionado, 3) con fallecido	Artículo 290	1) 12 a 20 unidades 2) 20 a 30 unidades 3) 30 a 40 unidades	
97. Estacionarse en el cruce o zona de peatones.	Artículo 326 fracción II	Multa equivalente al valor diario de 20 a 30 UMA	\$1.689,8 a \$2.534,7

Fuente: Reglamento de Tránsito Municipal Puebla, 2017.

En primera instancia es posible observar que dependiendo del nivel de lesión provocado se define la multa, así que el provocar intencional o negligentemente la muerte de una persona en un hecho de tránsito que tiene un costo de \$3 mil ,475.20, ¿eso cuesta una vida? Ciertamente que las multas sean entre los \$253.47 y \$3 mil 475.20 pareciera que estas infracciones se encuentran posibles de solventar para una mayoría. Este es uno de los puntos que aboga por la inconsistencia de las bases y la necesidad de establecer un conjunto de normas de convivencia que se enfoquen en los derechos de todos y cada uno de los miembros de la vía pública, razón por la cual se abogó por la creación de la Ley de Seguridad Vial y Movilidad mexicana, a partir de la iniciativa ciudadana presentada por la Coalición Movilidad Segura, una red de 60 organizaciones civiles.

La Ley de Movilidad y Seguridad Vial fue aprobada en octubre del 2020 por más del 50% de los Congresos Estatales de la República, y se ha reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad vial y movilidad como derechos constitucionales, donde el “derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad” (Congreso Constituyente, 2020). Estableciendo los criterios que velan por la integridad de los usuarios de la vía pública independientemente de la forma que elijan para moverse, lo que demuestra que las necesidades humanas se actualizan y por ende requieren y exigen cambios en los derechos humanos y en la legislación que la procura.

2.2.4. HACÍA UNA POLÍTICA DE MOVILIDAD SUSTENTABLE Y SEGURIDAD VIAL EN PUEBLA.

En el presente punto, se desglosa la instrumentación para crear un enfoque de política pública para la movilidad considerando a la sustentabilidad y seguridad vial como paradigmas en la ciudad de Puebla, en este sentido, el primer instrumento sería el Programa Regional Angelópolis que derivó en el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente de 1994, donde surge el proyecto del Programa del Centro Histórico. Formulado como un documento normativo-estratégico para el ordenamiento territorial urbano que incentivara una relación entre los intereses de la sociedad y los objetivos de desarrollo. Seguido de este, en el año 2003 se publicó la primera edición del Plan Estratégico al 2031, un plan de desarrollo a largo plazo donde se establecía que Puebla sería una ciudad

con progreso humano, bella y sustentable que aseguraría el derecho a la movilidad de todas las personas.

Sin embargo, en materia de movilidad en el municipio de Puebla fue hasta el año 2013 que se publicó el primer Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla, por parte del Instituto Municipal de Planeación, cuyo objetivo general era el de “Establecer las estrategias y líneas de acción necesarias para el mejoramiento de las condiciones de movilidad del municipio de Puebla” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 23). Bajo una política de accesibilidad universal aplicable al diseño del espacio público. La Zona Metropolitana de Puebla- Tlaxcala, donde se encuentra la delimitación tratada en el presente documento, tiene gran relevancia en el país ya que “Por su ubicación geográfica estratégica, el municipio de Puebla es paso obligado para las actividades comerciales y de esparcimiento de la zona sureste del país, situación que genera un gran número de traslados que atraviesan el territorio municipal y la ZMPT” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 32).

En este sentido, el Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio se encontraba alineado a las políticas públicas en materia de Movilidad Urbana Sustentable de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de dar base y refuerzo a los instrumentos de planeación con congruencia y de manera integral. Y uno de sus indicadores de movilidad establecía los criterios de medida de tipo ambiental como elemento fundamental, generando una perspectiva de análisis desde el ámbito ecológico destacando el uso de materiales y energía en las necesidades de desplazamiento como algo que generaba externalidades negativas al medio ambiente (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013). Es en este documento, donde se plantean los diversos problemas entorno a lo ambiental desde la movilidad, comenzando a tomar en cuenta que esta tiene incidencia en la crisis y en las necesidades de cambiar la manera de uso de los modos de transporte desde la conciencia de sus factores contaminantes.

Dicho documento, en relación con el medio ambiente planteaba que los modos de transporte motorizados producen gases contaminantes que alteran el entorno físico y natural lo que atenta contra las futuras generaciones, por lo que se planteaba que la movilidad fuera satisfecha por medio de la reducción de consecuencias negativas al ambiente otorgándole el

carácter de sustentable (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013) y resaltando que el Centro Histórico es el más impactado por la circulación de vehículos.

Esto implica distintas consecuencias relacionadas con el medio ambiente como la de consumo de energéticos respecto a que “El funcionamiento del sistema de movilidad urbana motorizada depende de combustibles que derivan de un recurso natural no renovable (el petróleo)” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 136), la contaminación atmosférica por parte del sector transporte, la contaminación auditiva producida principalmente por el funcionamiento de vehículos motorizados a partir del ruido que produce el motor, escape y aire acondicionado, este es uno de los elementos más dañinos, un 80% de las personas que viven en las ciudades padecen niveles de sordera que pueden provocar otras enfermedades (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013).

Otras consecuencias o problemáticas que abordar en torno a la movilidad fueron a partir del replanteamiento del sistema, contemplando factores como los accidentes y seguridad vial, la congestión vial, el consumo del espacio público por parte del automóvil, la exclusión social, la salud y calidad de vida de las personas, los costos de transporte. Para entonces la Distribución de viajes según la modalidad, entre 1994 y 2010, arrojaba que de 1994 a 2010 la modalidad a pie aumentó del 26.44% a 34.04% (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013). Este diagnóstico derivó a la creación de 4 ejes dentro del Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla (Tabla 11), enfocados a una Ciudad Accesible, Ciudad con Movilidad no Motorizada y Motorizada, ciudad con Transporte Público Sustentable y Ciudad Ordenada:

Tabla 11.

Ejes del Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla.

Eje 1. Ciudad Accesible	Por medio de una Política Integral de Accesibilidad Universal, mejorando la infraestructura y mobiliario urbano, eliminación de barreras, movilidad peatonal amable.
Eje 2. Ciudad con Movilidad no motorizada y motorizada	Política para el fomento de Movilidad No Motorizada como medio de transporte alternativo sustentable, adaptable y económicamente rentable aunado a una política de uso responsable del automóvil, por medio del impulso, gestión y optimización de recorridos.

Eje 3. Ciudad con Transporte Público Sustentable.	Establecer como política pública la participación de la ciudad de Puebla en el desarrollo de un corredor de transporte público sustentable con el RUTA y accesibilidad.
Eje 4. Ciudad Ordenada	Estrategia integral de movilidad que fomente la integración de las herramientas de planeación urbana, implementando un modelo de desarrollo que fomente núcleos densos y compactos, facilitar la movilidad y política de ordenamiento de estacionamientos.

Fuente: Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla, 2013.

En dichos ejes se contemplaba la priorización de acciones para el ordenamiento de la ciudad, la generación de un transporte público sustentable, el fomento de la movilidad no motorizada y la accesibilidad, lo cual parecía un gran paso para el cambio respecto a cómo se estaban haciendo las ciudades hasta entonces, y comenzaban a ponerse en la mesa actores y aspectos de la movilidad que hasta este punto habían sido invisibilizados. En este sentido y aunado a todos los fundamentos generados para la acción municipal enfocada a la política de movilidad urbana sustentable se generó en el año 2017 el Programa de Movilidad Urbana Sustentable para el Municipio de Puebla para establecer las líneas de acción para mejorar las condiciones de movilidad para las personas del municipio, bajo los criterios de accesibilidad, seguridad vial y accesibilidad (IMPLAN, 2017). El cual utilizó los datos de la Secretaría de Transportes del Estado de Puebla del año 2011, como la Distribución modal en el municipio y área conurbada en el año 2010, que arrojó que el 46.56% corresponde a transporte público, el 34.04% a pie, el 13.16% en automóvil particular, seguido del 1.88 en bicicleta, etc. (IMPLAN, 2017).

Otra de las destacables acciones en relación a la promoción de la movilidad no motorizada es la del año 2011, en que comenzó un programa dominical que promovía la actividad física mediante el uso de la bicicleta (Imagen 6) en la Av. Reforma entre 16 de septiembre y 2 sur, y la 3 sur entre Reforma y 5 poniente- oriente comprendiendo 4 kilómetros de espacio público libres para las personas en un horario de 08:00 a 12:00 hrs (IMPLAN, 2017).

Imagen 6.

Paseo dominical Puebla



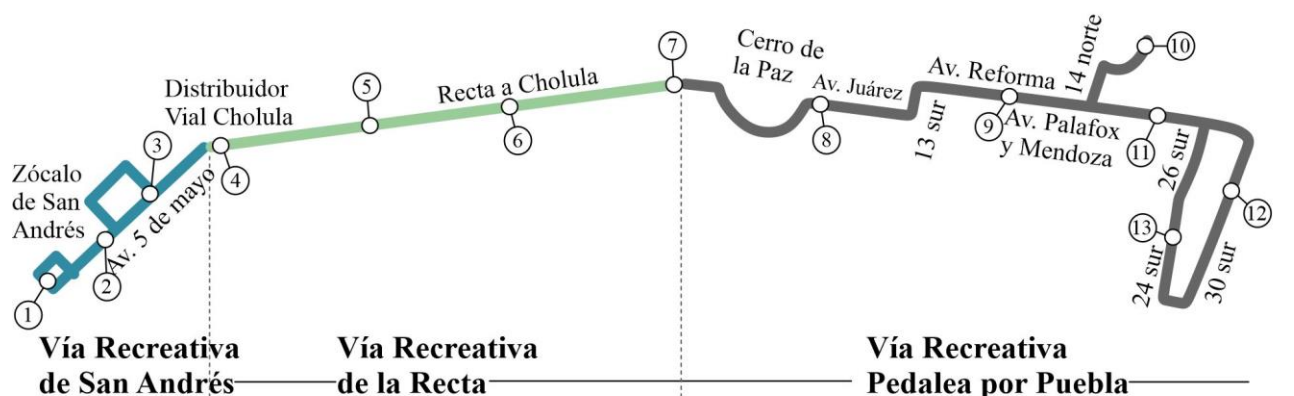
Fuente: Orozco, F. 2018.

Dicho plan, hasta la actualidad se encuentra vigente, sin embargo, fue interrumpido de manera momentánea debido a la pandemia del SARS Cov2, decretada por la OMS en marzo del año 2020 en la ciudad de Puebla. Pero se mostraba como un ejemplo de apropiación en el espacio público por parte de los modos de transporte no motorizados en el cual los aforos de visitantes iban en aumento, incluso se llegó a conectar en la Vía Recreativa Metropolitana, la cual es gestionada por el Gobierno del Estado, y una parte por San Andrés Cholula, generando un tramo total de 18.2 km (Figura 15) de vialidad dedicada al disfrute de las personas en un horario de 08:00 a 12:00 hrs y en ocasiones ampliado hasta las 14:00 hrs.

Figura 15.

Mapa de la Vía Recreativa Metropolitana

VÍA RECREATIVA METROPOLITANA



1. Estación Zócalo de San Andrés
2. Estación 5 de Mayo
3. Estación Calle 14
4. Estación Distribuidor

5. Estación Momoxpan
6. Estación Zavaleta
7. Estación La Paz
8. Estación Fuente de los Frailes

9. Estación Zócalo de Puebla
10. Estación Teatro José Recek
11. Estación Parque de las Letras
12. Estación Zaragoza
13. Estación Parque Ecológico

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Puebla, 2021.

La Vía Recreativa Metropolitana, ha sido escenario de algunas actividades que han permitido la integración de cada vez más actores a la misma como es el uso de la vía pública para fines recreativos, préstamo de bicicletas, pinta de cebras peatonales, escuelas de ciclismo, actividades artísticas para niños, etc. (Imagen 7) a lo cual debe su expansión, a partir de los primeros 4 km en el Centro Histórico y continúa siendo un proyecto que es realizado de manera similar en otras ciudades, como Bogotá, CDMX, Guadalajara, entre otras.

Imagen 7.

Vía Recreativa Metropolitana, 29 de julio de 2018



Fuente: Orozco, F., 2018.

Sin embargo, y a pesar de ciertas acciones y preámbulos que se han generado con respecto a las problemáticas de movilidad, en el Programa de Movilidad Urbana Sustentable del municipio se plantea que “en el marco de la promoción de opciones sustentables para la movilidad urbana, se identifica que en el municipio de Puebla aún no se cuenta con mecanismos permanentes de socialización de las características e impactos de los proyectos programados” (IMPLAN, 2017, pág. 49). Por lo que pone en consideración el implementar un esquema permanente para socializar las acciones en materia de movilidad urbana sustentable.

Aunado a lo anterior, en materia de seguridad vial en el municipio y como otra de las problemáticas de movilidad primordiales por atender, entre el año 2010 y el 2014, los incidentes viales fueron en crecimiento pasando de 6 mil,466 incidentes en 2010 a 7 mil 977 en 2014. (IMPLAN, 2017). Los heridos a consecuencia de dichos incidentes se desglosan en la Tabla 12.

Tabla 12.*Heridos y fallecidos por hechos de tránsito clasificados por tipo de usuario.*

Usuarios heridos	2010	2011	2012	2013	2014
Peatones	385	357	431	455	452
Ciclistas	0	0	2	7	8
Pasajeros de vehículos automotores	1,224	1,089	1,043	908	765
Conductores vehículos automotores	544	625	661	507	431
Usuarios fallecidos	2010	2011	2012	2013	2014
Peatones	17	24	33	28	24
Ciclistas	0	0	0	1	0
Pasajeros de vehículos automotores	9	9	15	8	6
Conductores vehículos automotores	11	16	18	16	16

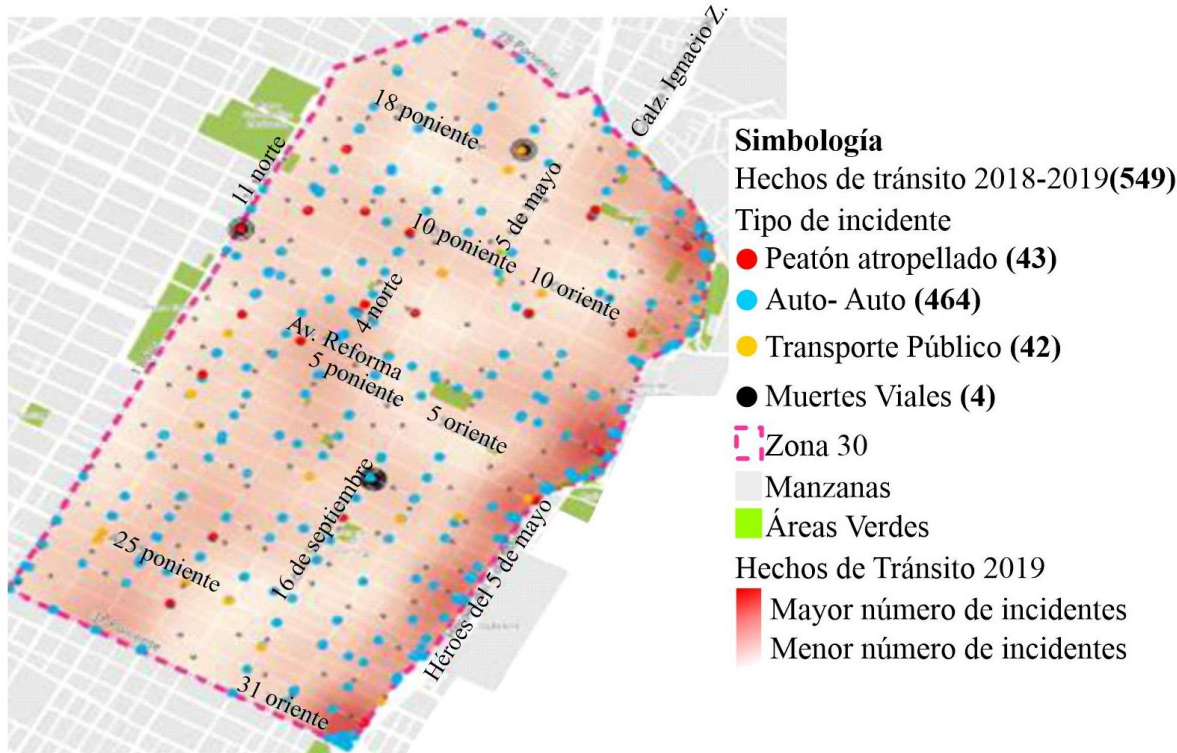
Fuente: Plan de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla, 2013.

Además, que, en el polígono de la Zona 30 del Centro Histórico entre 2011 y 2015 hubo 1 mil 271 incidentes viales, “siendo las cinco vialidades de mayor incidencia de hecho de tránsito: 9 norte- sur, 7 norte- sur, 2 norte- sur, 16 de septiembre, 5 norte- sur, Reforma- Juan de Palafox y Mendoza y 3 norte- sur” (IMPLAN, 2017, pág. 91)(IMPLAN, 2017, p. 91). De manera complementaria en la definición de la Zona 30 en la Estrategia de Pacificación de tránsito de la SEMOVI (2020) se actualizan las intersecciones y puntos de hechos de tránsito en la zona, detectándose así las intersecciones prioritarias de atender precisamente con la

finalidad de disminuir y evitar los hechos de tránsito en cada una de ellas. La definición de la Zona 30 y los hechos de tránsito de la zona se encuentran representados en la Figura 16.

Figura 16.

Intersecciones con hechos de tránsito en Zona 30 2018- 2019



Fuente: Estrategia de pacificación de tránsito, SEMOVI, 2020.

En Puebla, para 2010 “se estimaron 67 mil 088 viajes diarios en bicicleta, lo equivalente al 1.88% de viajes totales diarios” (IMPLAN, 2017, pág. 116) y más de la mitad eran realizados con fines laborales, con un 54.5% para 2017 existía un total de 21,17 km de infraestructura ciclista en el municipio. En este Programa, se planteaba como ejemplo la estrategia de intervenir la infraestructura peatonal en el 10% de las obras de infraestructura vehicular que se ejecutaran, en resumen, se planteaban estrategias para integrar a los peatones en el diseño urbano y adecuar la infraestructura existente, integrando los diversos modos de transporte.

2.3 LA PATRIMONIALIZACIÓN Y TURISTIFICACIÓN COMO AGENTES REGULADORES DE LA MOVILIDAD: EL CASO DE PUEBLA.

La creación de una delimitación espacial para este modelo de ciudad histórica derivado de la patrimonialización pretende envolver simbolismos y la identidad de sus habitantes, demarcando en él una realidad urbanística regulada por la historicidad y poniendo en objetivo su conservación para la trascendencia de sus bienes materiales e inmateriales, la conservación patrimonial se ha puesto de moda como parte de un reconocimiento social de transmisión de un legado y la permanencia de riqueza (Zemelman H. , 1998).

La patrimonialización ha provocado que la vocación de la zona central de Puebla definida como Centro Histórico se haya establecido a manera de monumento con el objetivo de ser contemplado, sobre todo por los visitantes (turistas) es por ello que en la Zona de Monumentos existan restricciones derivadas de la misma, las cuales tienen como objetivo conservar las características históricas del territorio como parte del legado cultural material poblano. Esto ha provocado que las actividades concentradas en esta zona se han enfocado al consumo y a la mercantilización del espacio desplazando el uso de vivienda fuera de las manzanas del primer cuadro alrededor del Zócalo. En el Centro Histórico de Puebla se han privatizado bienes colectivos deteriorados sobre los cuáles se han aplicado acciones de conservación y “restauración” las cuales implican altos costos y se convierten en objeto inalcanzable para la población en general, únicamente inversionistas o personas con un poder adquisitivo alto tendrían la posibilidad de apropiarse e intervenir un inmueble de esta zona para convertirlo en espacio de hospedaje, alojamiento, hoteles boutique, restaurante, comercio o vivienda.

En el primer cuadro del Centro Histórico se han operado acciones de política pública que lo impulsan como atractivo para el turismo, albergando diversos hitos como son la Catedral de Puebla, la biblioteca Palafoxiana, el Teatro Principal, etc., y estableciendo inmuebles como productos de consumo. La pregunta obligada ¿y los barrios? Los cuales a pesar de ser parte del polígono denominado Centro Histórico están catalogados como zonas intersticiales rezagadas.

La turistificación del primer cuadrante del Centro Histórico bajo el paradigma de la patrimonialización han sido los condicionantes para la planificación urbana, a nivel de dicha

planificación, analizando la dinámica de la movilidad otra de las preguntas obligadas: ¿de dónde vienen y a dónde van quienes “viven”¹⁸ el centro histórico? Podríamos decir que en este cuadrante al ser su vocación casi en totalidad turística o de servicios, los que la visitan provienen de sus viviendas en la periferia o de los espacios de hospedaje ubicados en la zona.

En la ciudad de Puebla la afluencia vehicular aumenta de manera constante “En 2019, el registro total de unidades de motor fue de 1 millón 123 mil 451, mientras que para 2020 aumentó a 1 millón 164 mil 392 vehículos, cifra que representó 3.5 por ciento vehículos más en circulación en medio de la situación de emergencia sanitaria por el coronavirus” (Milenio, 2021, p.1)¹⁹, y respecto al Centro Histórico, es una zona de atracción de visitantes debido a que alberga diversos hitos como la Catedral, el zócalo, la capilla del Rosario, entre otros, los cuales generan una importante concentración de personas en los diversos modos de transporte, tanto como punto de destino como de paso. Sin embargo, el Centro Histórico cuenta con banquetas angostas de un aproximado de 1 metro, sin rampas en todas las esquinas, con barreras como malas condiciones en los materiales (recubrimientos), casetas telefónicas en desuso, puestos de ambulantes, entre otros. A razón del crecimiento del parque vehicular y de las características de la traza histórica, es posible percibir como se observa en la Imagen 8 al Centro Histórico como un sitio con congestionamiento automovilístico y peatonal. Las calles tienen en promedio dos carriles para la circulación, en los cuáles en algunos sectores, las zonas peatonales están ocupadas por el comercio formal e informal el cual constantemente instala mobiliario o anuncios que impiden el traslado libre de las personas. Cabe mencionar que constantemente se tilda a los ambulantes de invasores de la vía pública, y desde el discurso se violenta su existencia, sin embargo, se olvidan que históricamente el comercio en la calle formaba parte de la vida cotidiana del Centro Histórico y que las propias acciones y discursos de política pública impulsaron su existencia como el “empléate a ti mismo”, sin que se hayan solventado a la fecha, las condiciones socioeconómicas como para impedir esta práctica comercial.

¹⁸ Habitar, visitar, trabajar en el Centro Histórico como posibilidad de disfrute del mismo.

¹⁹ Véase: <https://www.milenio.com/negocios/crece-parque-vehicular-puebla-aumenta-registro-motocicletas>

Imagen 8.

Ocupación de zonas de tránsito peatonal y vehicular por ambulante en el Centro Histórico de Puebla.



Fuente: El Universal, 2021. <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/ciudad/sigue-desbordado-el-comercio-ambulante-en-el-centro-de-puebla>

Los visitantes tienen conocimiento de la belleza y atracciones que alberga el Centro Histórico, porque así es como este es vendido o distribuido ante su vocación de ciudad turistificada (Méndez, 2016) generando un imaginario sobre la experiencia de la visita. Como se muestra en la Imagen 8 no todas las calles tienen las mismas condiciones de circulación ya que existen sectores urbanos en los que se han instalado comercio ambulante, mismo que también resulta atractivo a los visitantes que gustan de esta modalidad comercial. Aunque la ubicación de los puestos puede generar obstáculos en el tránsito peatonal que no va a comprar en los puestos.

El territorio del Centro Histórico es actualmente un sitio de paso con vocación turística donde su utilización se acota a determinadas horas del día. En el contexto de la ciudad de Puebla, funge como un emblema de la misma, proporcionando una enmarcación para la historia de origen de la ciudad. Su valorización cultural lo ha llevado a cambiar el uso como objeto de consumo.

Sin embargo, el primer cuadro del Centro Histórico destaca del resto como un núcleo de actividades, limpio, ordenado e iluminado que pretende mostrarse como un atractor turístico que permita el desarrollo económico de la zona convirtiéndolo en un negocio, la conexión y movilidad dentro de la misma están enfocadas a garantizar el funcionamiento de este sector turistificado. El imaginario que ha sido generado con respecto a la movilidad de esta zona suena accesible y seguro, sin embargo, quien habita el Centro Histórico conoce y percibe una realidad diferente derivada de estancia constante. Como se analizó en el desarrollo del documento la caminabilidad es una de las características más importantes en el Centro Histórico para poder acceder a los diversos bienes y servicios que este ofrece, más no cuenta con las condiciones necesarias para que las personas se desplacen de manera segura en él.

Es necesario concebir el espacio público para la movilidad como un espacio de acceso, un lugar de encuentro que estimula vitalidad del patrimonio, propiciando y mejorando las condiciones de caminabilidad para que la ciudad turistificada sea alcanzable, caminable, vivible y el fenómeno de patrimonialización no sea motor de su segregación, sino que las calles y el espacio público sean el conector e integrador de vida.

El espacio público del Centro Histórico está regulado a partir de normas específicas que como se ha comentado procuran preservar y conservar sus características históricas, en este sentido a nivel municipal el Código Reglamentario del Municipio de Puebla en su artículo 763 menciona que “...las modificaciones al medio urbano del Centro Histórico, Áreas Patrimoniales y Monumentos, deberán observar y cumplir los siguientes objetivos” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017, pág. 379): que dichas modificaciones deben integrarse al aspecto externo de las edificaciones; deben actualizar su carácter urbano y arquitectónico, debiendo conservarse la traza original; abastecer de la infraestructura adecuada y necesaria para la prestación de los servicios públicos, permitiendo respetar y conservar el contexto urbano; y por último, en dichas intervenciones se deberá dotar del equipamiento para recuperar la imagen urbana del Centro Histórico. Dichos objetivos se encuentran enfocados a lo patrimonial, sin embargo, a pesar de que consideran el mantener las características tipológicas del territorio, plantea la integración de equipamiento y servicios necesarios para “mejorar” la zona, sin embargo, surge la siguiente pregunta: a partir de las

necesidades de preservar, ¿cuáles son realmente las opciones de intervención para dar cumplimiento a los mismos?

En el Artículo 764 se indica que se requiere de la autorización por parte del INAH para la realización de cualquier obra nueva en la zona de Centro Histórico, resaltando nuevamente que la traza urbana no debe ser alterada (COREMUN, 2017), en contraste en el Artículo 765 se menciona que:

... en todo lo relacionado con el mantenimiento y conservación de la vía pública, y lo relativo al entorno urbano, considerándose toda intervención en fachadas, modificaciones en las vialidades, plazas, jardines y áreas públicas, y en general toda obra que altere la perspectiva y la unidad de dichos espacios [...] se privilegiará al peatón sobre los vehículos, buscando dar mayores facilidades a los primeros (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017, pág. 380).

Así que se evidencian contrastes, en el Centro Histórico la prioridad para su intervención es la política de conservación enfocada en preservar sus características históricas, sin embargo, ya se ha puesto en la mesa la necesidad de una política que, así como prioriza la conservación monumental de la zona, visibilice el uso de este territorio por parte de la movilidad no motorizada, generando condiciones para que se convierta en un espacio vivo, un espacio urbano en el cual se consideren los actores y sus vivencias como lo que se plantea respecto al Paisaje Urbano Histórico, considerar no sólo el sentido monumental del Centro Histórico sino también la vida cotidiana que en él se desenvuelve.

2.4. EL PAPEL DE LOS ACTORES EN LA POLÍTICA DE CIUDAD EN PUEBLA

Existe un sistema de actores responsables de la decisión en lo público, por lo que su papel en la generación de políticas públicas que influyen en la ciudad es primordial para que la acción sea una realidad, en este sentido es necesario identificar los diferentes actores que intervienen en el proceso de construcción y ejecución de las acciones de políticas públicas como base de los diferentes proyectos que son planteados a ejecutarse en las ciudades.

“Se entiende por actor o actores en políticas públicas, un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o modelar una política pública. Asimismo, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada” (Fuenmayor, 2017).

El entramado de actores que de manera colectiva se involucran para la solución de algún problema en común, está conformado también por las instituciones públicas que tienen un papel protagónico en la coordinación de intervenciones en los asuntos públicos que requieren una intervención o respuesta política. Según retoma Fuenmayor de Roth (2006) debe descomponerse en etapas para conocer los actores, procesos y resultados en su ciclo. Por otra parte, Jones (1970) identificó 5 fases en el desarrollo de la política pública, desarrolladas en la Tabla 13, comenzando por la identificación del problema, la formulación de las respectivas soluciones, se realiza la toma de decisiones, se implementan y evalúan (Fuenmayor, 2017, pág. 47).

Tabla 13.

El marco del ciclo de política: actividades y actores principales.

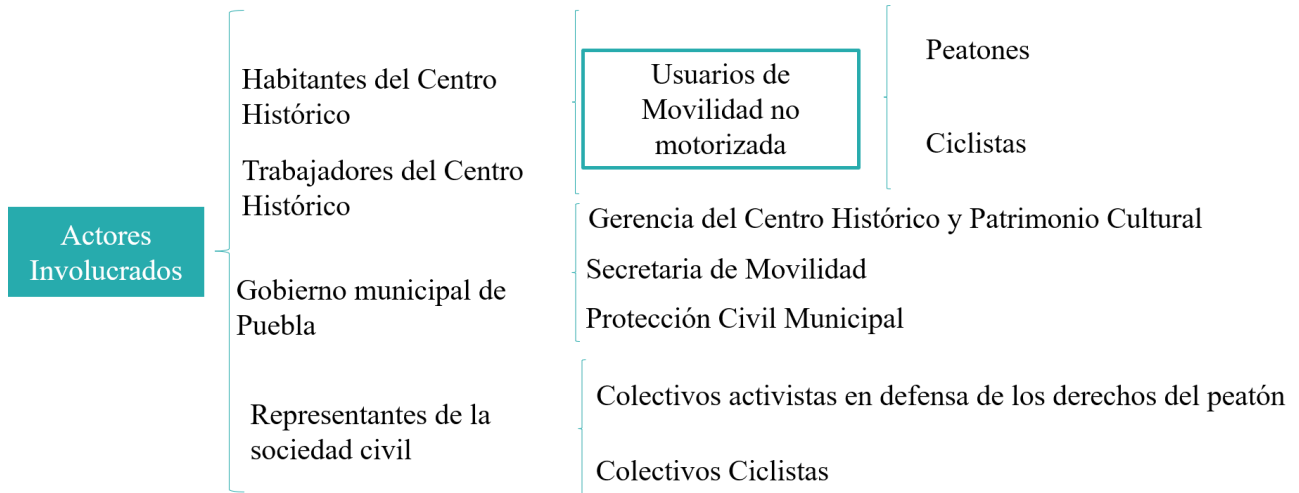
Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades: Valores; acontecimientos; intereses; demandas y agenda pública	Actividades: Elaboración y valoración de respuestas; selección de criterios	Actividades: Encontrar una coalición mayoritaria; legitimación.	Actividades: Ejecución; gestión: efectos concretos	Actividades: Reacciones; juicio sobre los efectos; medición; valoración; propuestas de reajuste.

Fuente: Roth (2008) en Fuenmayor, 2017, p.47.

Dice Fuenmayor “La elaboración de una política pública es a la vez ‘un proceso por el cual un actor colectivo trabaja sobre su identidad social...’ (Fuenmayor, 2017, pág. 52). Cada municipio tiene derecho a crear y gestionar sus propias políticas que tengan como objetivo la mejora de su territorio y la solventación de problemáticas sociales. Con respecto a los actores involucrados en la problemática de la Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla se han referido en la Figura 17, a partir de dichos actores se analizó la interacción que hay entre ellos para la consolidación y ejecución de la política pública establecida en la Figura 18.

Figura 17.

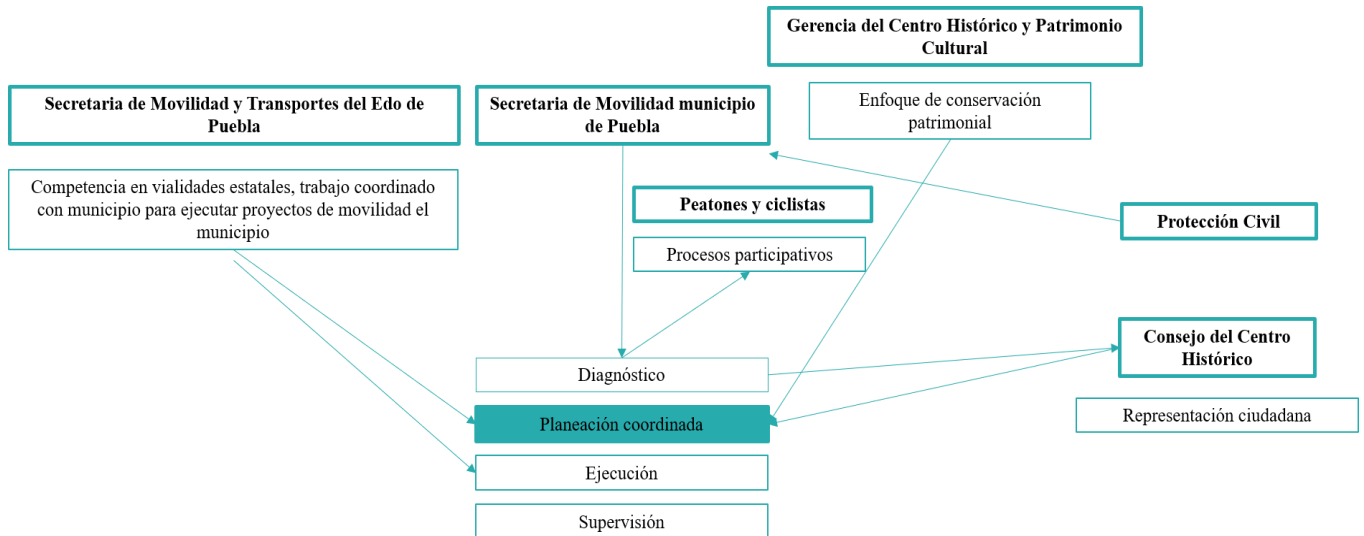
Esquema de Actores involucrados en la problemática de movilidad no motorizada del Centro Histórico de



Fuente: Análisis y recopilación propia, 2020.

Figura 18.

Esquema de interacción entre actores involucrados en la problemática de movilidad no motorizada del Centro



Fuente: Análisis y recopilación propia, 2020

“La diversidad de los actores involucrados, sus estrategias a menudo contradictorias y la constitución de nuevas relaciones de poder local inducida por la descentralización son elementos que vuelven complejo el proceso de participación ciudadana y de gestión de los territorios” (Mazurek H. , 2009, pág. 23), la participación ciudadana ha demostrado ser uno

de los fundamentos para la realización efectiva de acciones de política pública con el objetivo de que se solucionen problemas de la misma. “La participación ciudadana implica que los tomadores de decisiones tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas” (Canto M. , 2008, pág. 11). Según estos supuestos, la participación ciudadana puede aportar a la efectividad a partir de su apropiación y familiarización con relación a las problemáticas de la vida cotidiana.

Utópicamente, si la ciudadanía y los mecanismos correspondientes tuvieran incidencia en la construcción, diseño y ejecución de las políticas públicas, no sólo de movilidad no motorizada, sino de los diversos procesos y problemáticas existentes en las ciudades, probablemente los resultados serían mejores, ya que estos corresponderían de manera directa a las demandas de la sociedad y se llevarían a cabo abordando situaciones observadas y vividas por aquellos que tienen una relación directa con el territorio en el que son ejecutadas. Las diversas escalas influyen también en la política pública como herramienta de solución para garantizar el desarrollo de las ciudades, sin embargo, el papel principal sería el del esquema de gobernanza en el cual la ciudadanía se involucrara en los asuntos públicos, ya que la ciudadanía corresponde a los beneficiados o afectados según sea el caso, la escala global, la ciudad, lo político, el capital deben ser factores involucrados, sin embargo, el papel de la ciudadanía será el de verificar que a pesar de las influencias de todas estas escalas, el Estado ejecute las acciones y recursos de la manera más pertinente para asegurar y aportar al desarrollo social.

La Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla es la principal dependencia encargada de la ejecución de proyectos en materia de movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla y el resto de la ciudad, cuyo Reglamento Interior de operación fue publicado el día 31 de marzo de 2017, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, junto con la creación de la dependencia como una dependencia de la Administración Pública del Municipio Centralizada, que tiene como objeto el consolidar el sistema de movilidad urbana sustentable en la zona, permitiendo así a las personas el acceder a actividades, servicios y destinos del centro urbano bajo las condiciones de equidad, seguridad, sustentabilidad y eficiencia. En el Reglamento Interior se establecieron las competencias de la dependencia que debían estar enfocadas a los respectivos Planes de Desarrollo Municipales, de manera

general las atribuciones de la dependencia son, vigilar el cumplimiento del COREMUN y normatividad aplicable así como los diversos instrumentos de planeación existentes, diseñar e instrumentar las acciones para prevención y reducción de hechos de tránsito, planeación, gestión y evaluación para la creación de infraestructura de movilidad urbana, promoción del uso racional de vehículos, impulso a las adecuaciones del marco normativo para propiciar las condiciones de movilidad para las personas, generar los mecanismos para recopilación y análisis de datos para la planeación, programación y evaluación, etc. Por lo que la Secretaría de Movilidad es la cabeza rectora para la planeación y ejecución de acciones en materia de movilidad, teniendo facultades de ejecución de infraestructura y sin la necesidad de intermediarios en este aspecto, cuyas atribuciones se desarrollan en la Tabla 14 (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017)

Tabla 14.

Atribuciones de la Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla

Atribución	Coordinada con:
Proponer programas, políticas, objetivos y metas en seguimiento a lo que ya está establecido dando cumplimiento a ello.	Requiere aprobación por el Cabildo
Disposiciones en temas de seguridad vial	Con autoridades competentes según la vialidad en cuestión
Concesiones en materia de movilidad	Requiere aprobación por el Cabildo
Verificar el cumplimiento de normatividad en materia de movilidad en los proyectos municipales.	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos.
Expedición, adiciones, reformas, derogaciones y abrogación de reglamentos, acuerdos y otras disposiciones de competencia	Se somete a consideración de Cabildo

Temas relativos a movilidad urbana sustentable y seguridad vial.	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
Fomentar en los diferentes sectores de la sociedad, hábitos y conductas de movilidad urbana sustentable y convivencia armónica entre los usuarios de la vía pública	
Informar y difundir, acciones y campañas preventivas en materia de MUS.	
Propuesta de manuales de organización y procedimientos	Aprobación de la Secretaría de la Contraloría

Fuente: Reglamento Interior de la SEMOVI, 2017

La SEMOVI, está conformada por una Dirección de Planeación y Proyectos que dirige y formula proyectos estratégicos que se relacionan con la MUS, seguridad vial y accesibilidad, dando cumplimiento a los instrumentos de planeación vigentes, así como planear, diseñar, gestionar y evaluar la creación de infraestructura, otra de Gestión de la movilidad, quien gestiona y vigila la implementación de programas, proyectos o acciones para la consolidación de una red de transporte ordenada, conectada, de calidad y eficiente y una Dirección de Seguridad Vial que debe Establecer con base en estudios, y opiniones técnicas de la Dirección de Planeación y Proyectos, programas, proyectos y acciones que favorezcan la seguridad vial del Municipio. (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017a)

En relación a las acciones en materia de movilidad específicamente ejecutadas en el territorio del Centro Histórico de la ciudad de Puebla, estas se encuentran respaldadas por las dependencias específicas que se encargan de la conservación de la zona, como lo es la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural, esta tiene como atribuciones la de proponer los planes de manejo y actualización de Programas Parciales como instrumentos de planeación en el Centro Histórico, así como el de “Vigilar en coordinación con las instancias correspondientes las intervenciones que se realicen en el Centro Histórico y Zonas

Patrimoniales” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017a, pág. 57). Así como el deber de diseñar y ejecutar políticas públicas y acciones que se enfoquen en la protección, conservación y promoción del Centro Histórico. Respecto a las políticas que sean enfocadas a la movilidad, las acciones específicas que involucren al Centro Histórico deben ser aprobadas y vigiladas por la Gerencia del Centro Histórico y demás normatividad aplicable como es el COREMUN.

Otra de las dependencias que tiene un importante papel en la ejecución de proyectos de movilidad es el la Secretaría de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos del Municipio de Puebla, ya que esta se encarga de buscar un consenso político y social, y la preservación de las condiciones adecuadas para la gobernabilidad del municipio por medio de la participación directa en prevención, contención y resolución de conflictos, así como la promoción de la participación ciudadana en las acciones del gobierno y el vínculo entre ciudadanos y autoridades.

Con respecto al marco estatal, la Secretaría de Movilidad y Transportes del Estado de Puebla, tiene injerencia únicamente en las vialidades de su jurisdicción, lo cual no corresponde al Centro Histórico de Puebla, sin embargo, con autorización de las entidades municipales este puede ejecutar proyectos en materia de movilidad en la zona, en materia de planeación, esta Secretaría tiene la facultad de desarrollar y conducir las políticas generales, normas y lineamientos, de seguridad vial, movilidad y transporte del Estado, atendiendo las necesidades de los municipios y siguiendo los lineamientos federales, así como la promoción de la participación de los diversos sectores en la materia, planear, integrar, ajustar, dirigir, coordinar y controlar los programas y acciones, regulación de uso en infraestructura. De igual manera esta dependencia tiene las facultades de coadyuvar los niveles de gobierno en planeación, elaboración y desarrollo de proyectos. Por lo que, esta dependencia tiene injerencia en las respectivas acciones a nivel planeación, sin embargo, requiere de las facultades de otras dependencias a nivel municipal para poder ejecutar alguna acción en el Municipio, y en el caso del Centro Histórico de la Ciudad de Puebla.

En este sentido, el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla tiene como herramienta de participación ciudadana los Consejos Ciudadanos en diferentes temáticas, los Consejos Ciudadanos fungen como órganos consultivos auxiliares del municipio que coadyuva con el

Ayuntamiento con el cumplimiento de planes y programas que son aprobados y promueven la participación y colaboración de los habitantes, proponiendo al gobierno municipal la creación de actividades y acciones. Con un total de 18 consejos. A lo que atañe en la presente investigación se mencionaran los dos Consejos que tienen influencia en la materia: el Consejo Ciudadano del Centro Histórico y Patrimonio Cultural y el Consejo de Movilidad, los Consejeros que los conforman son representantes de una “Organización de la Sociedad Civil, Institución Empresarial, Colegio Profesional, Fundación, Universidad, Asociación Civil o Ciudadano con reconocido prestigio, experiencias, con calificados conocimientos sobre la materia pertinente” (Consejo Ciudadano del Centro Histórico de Puebla, 2020)²⁰

Los Consejos Ciudadanos son conformados por expertos en la materia que corresponde a cada uno, como el de Movilidad, desde el cual se han impulsado diversas propuestas entorno a la movilidad en Puebla, y tiempo a manera de promover la movilidad peatonal en la ciudad.

CONCLUSIONES

Como se retomó en el presente capítulo uno de los principales factores que influyen en la situación de la movilidad en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla, así como en casos como Ciudad de México y Morelia es la extensión actual de sus manchas urbanas, que a su vez ha orillado a que las acciones de política pública, que se ejecuta en sus centros sea acotada a la conservación.

Ya en este siglo XXI, existe presión por parte de organizaciones de la sociedad civil para que en las acciones de política pública sobre el territorio se priorice a los seres humanos sobre los vehículos, sin embargo, esto no siempre fue así ya que la ciudad moderna tenía como pilar de desarrollo al automóvil para la conectividad de la misma. Políticas que en países como Europa desde el siglo XIX (1896) se han optado por solucionar la problemática de movilidad en sus ciudades a partir de alternativas peatonales y ciclistas. En América Latina existen ejemplos de logros destacables en esta materia, enfocados principalmente al fortalecimiento del transporte público e implementación de sistemas de bicicletas públicas que contribuyen a construir la intermodalidad en las ciudades.

²⁰ Véase: <https://centrohistoricopuebla.com/wp-content/themes/consejo/Consejo.php#Mision>

Los casos análogos desarrollados en el presente capítulo: Medellín, Morelia y Ciudad de México son territorios enfocados al establecimiento de políticas que involucren y diseñen ciudades a una escala más humana que contemple las necesidades de las personas y no únicamente de los vehículos particulares. En Medellín el principal eje en la movilidad es la consolidación de su sistema de transporte público, característica similar a lo desarrollado en la CDMX, donde se ha generado una amplia gama de opciones en dicho sistema como son Metros, tranvías, metrocables, sistemas de bicicletas públicas, etc. Las estrategias en ambas ciudades se basan en la disminución del uso del vehículo particular, diversificando la oferta de desplazamiento para las personas, y conectando por medio de este sistema su respectivo territorio, de forma particular en la República Mexicana, la Ciudad de México es pionera en la política de movilidad y consolidación de la misma, mientras que Morelia comienza apenas su camino entorno a este recorrido, sin embargo, su gestión conserva particularidades como la socialización y acercamiento de los proyectos de movilidad con las personas.

En este sentido, Morelia comparte ciertas características con Puebla, como el tema patrimonial, la concentración de hechos de tránsito en relación a sus respectivos Estados y la existencia de una Norma Técnica de Diseño que indica como deben realizarse los proyectos a nivel urbano, sin embargo, la aplicación de la Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana del municipio de Puebla ha sido más difícil de implementar debido a las cuestiones de seguimiento en obras y eso es posible de notar en las calles que se implementan en la ciudad, las cuales no cuentan con las condiciones de accesibilidad y diseño universal estipuladas en los diferentes instrumentos de diseño aplicables.

El crecimiento extensivo de la mancha urbana, en el caso de Puebla llevó a la ciudad a la construcción de cada vez más vialidades con características propias para el uso del automóvil, invisibilizando la necesidad de los demás usuarios de la movilidad como la no motorizada. Las prácticas y el paso natural del tiempo han generado condiciones en las ciudades como las crisis de energéticos e insustentabilidad de los modos de transporte motorizados. La política de movilidad en el territorio de Puebla ha sido influenciada por su aspecto de pluricentralidad como parte de su evolución como ciudad, además de su significado en relación a la Zona Metropolitana a la cual pertenece, concentrando la mayoría de los viajes cotidianos de la misma.

En Puebla, a partir de dicho contexto, se han desarrollado políticas enfocadas a la prioridad de la movilidad urbana sustentable como la aplicación del estudio Ándale detectando un aumento de circulación de peatones a partir de la mejora de las condiciones para esta forma de desplazamiento en la zona del Centro Histórico, además de proyectos de peatonalización de calles, corredores peatonales, ampliación de banquetas y otros, que ha contribuido a proporcionar espacios de disfrute en la ciudad. Al respecto se detectaron 14 proyectos ejecutados a lo largo de 20 años, y de los cuales todos se encuentran vigentes, sin embargo, analizados con base en la actual Norma Técnica, las ciclovías del año 2016 señaladas con el número 6 en el Mapa 4 del presente documento, no cuenta con las especificaciones técnicas necesarias para la circulación en las mismas lo que dificulta su uso para la movilidad.

La movilidad en Puebla tiene bases consolidadas en materia de normatividad, las leyes a nivel federal indican el priorizar políticas la conectividad de la movilidad para el tránsito de peatones y ciclistas implementando programas de movilidad con enfoque sustentable y que atiendan de forma integral la problemática urbana y ambiental en esta materia. A nivel estatal las leyes indican la necesidad de generar acciones para el ordenamiento de centros de población y a nivel municipal se requiere mejorar las condiciones de movilidad bajo diversos criterios y la implementación de proyectos enfocados a dicha mejora, sin embargo, la estrategia específica para implementar este tipo de acciones de política pública en la ciudad no se encuentra consolidada en materia de ejecución de proyectos, si bien, la Norma Técnica es una base de diseño, esta tiene algunos rubros aun por desarrollar entre ellos, la necesidad de considerar un capítulo específico de la integración de las características de movilidad del Centro Histórico.

Los instrumentos de planeación y ejecución de proyectos en materia de movilidad siguen sin estar enfocados de manera integral a los problemas existentes en torno a la movilidad, a pesar de existir sus bases como el Programa de Movilidad cuya última edición es del año 2013, y cuyas condiciones del entorno han ido evolucionando desde entonces, se han generado iniciativas de éxito en torno a la promoción de modos de transporte sustentables que contribuyan a la consolidación de un sistema integral de movilidad, sin embargo, esto no se ha traducido en acciones trascendentales que contribuyan a una mejora en vez de significar una mayor cantidad de problemáticas.

En las acciones de movilidad relacionadas al entorno patrimonial del Centro Histórico de Puebla, esto ha sido influencia para como interactúa la política de movilidad en dicho territorio condicionando la accesibilidad de las personas en torno a la conservación de las características históricas de la zona, por ello la importancia de considerar el Centro Histórico desde su visión de Paisaje Histórico Urbano, en el cual es parte de sí mismo la vida urbana y el entorno de una zona patrimonial, además de la necesidad de considerar los diferentes actores que tienen oportunidad de contribuir a la generación de políticas enfocadas a este territorio y las necesidades de sus usuarios y habitantes.

CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PUEBLA 2017- 2021

En las últimas cuatro décadas, el área urbana de la ciudad de Puebla ha evidenciado un crecimiento urbano mayor que la proporción al crecimiento de su población. El patrón de expansión de la ciudad ha producido un modelo urbano en el que la ubicación de las viviendas, los lugares de trabajo y los servicios públicos se encuentran lejos y están desconectados espacialmente (Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla, 2019). La movilidad en sí, funge como uno de los principales procesos en las ciudades, ya que de este depende la ejecución de otras actividades que se realizan en las mismas, a raíz de que esta ha sido invisibilizada por décadas a partir de la visión de desarrollo que prioriza el uso del automóvil.

En el presente capítulo se expone la información recabada durante la investigación empírica. Para el caso de Puebla y específicamente del Centro Histórico, el trabajo se realizó con la finalidad de conocer como se ha construido e implementado la política pública de movilidad en la zona a partir de la creación de la Secretaría de Movilidad municipal en el año 2017 como un parteaguas en las acciones ejecutadas en este ámbito.

El trabajo de campo y de gabinete, implicó la aplicación de entrevistas a actores clave en la gestión pública de la movilidad como: funcionarios públicos que ejercieron en la temporalidad del presente trabajo, así como representantes de los Consejos Ciudadanos y Colectivos en materia de movilidad urbana y 100 encuestas para conocer la percepción existente tanto a nivel profesional como social con respecto a la movilidad en la ciudad.

3.1 MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA MOVILIDAD EN PUEBLA

En primer lugar, se expone la información recabada con respecto a los distintos Mecanismos con los que actualmente cuenta la gestión pública de la movilidad en el municipio de Puebla, tales como los procesos participativos e instrumentos de diseño e implementación de la política pública en el territorio.

3.1.1. PROCESOS PARTICIPATIVOS EN PUEBLA

En primera instancia, respecto a los procesos participativos para la ejecución de proyectos de movilidad en el municipio de Puebla, la Secretaría de Movilidad municipal en el discurso

cuenta con un programa enfocado a dichos procesos en el ámbito de los proyectos de movilidad y espacio público, cuyo objetivo es el de “establecer interacciones entre los protagonistas existentes y los proyectos en desarrollo por SEMOVI con el fin de empoderar a las y los ciudadanos y a las y los actores activos en su territorio, para que participen activa y conjuntamente en el co- diseño, en la definición de procesos y acciones que mejoren el contexto urbano de proximidad, como a nivel metropolitano, regional y global” (Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla, 2019, pág. 9).

El Manual de procesos participativos forma parte de los instrumentos técnicos necesarios y existentes para el impulso de la participación ciudadana e integración de la sociedad en las cuestiones del Estado y es planteado a partir de tres niveles de participación representados en la Tabla 15 en los cuales se resalta que dependientemente del territorio en el cual se aplique, varían los niveles de participación e involucramiento, lo cual depende intrínsecamente de las formas de organización y las dinámicas de relación que existan en ellas.

Tabla 15.

Niveles de participación en el Manual de Procesos participativos de la SEMOVI Puebla

Nivel	Contenido
Primero: Consultar	Se plantea la realización de diagnósticos participativos (analógicos y digitales) mediante herramientas como cuestionarios, entrevistas y herramientas digitales, evaluando por medio de un mapeo analógico y digital de construcción de la ciudad y el análisis de datos de conflicto.
Segundo: Involucrar	Se construye una vinculación entre actores, organizando actividades de diseño participativo para definir el imaginario colectivo local y desarrollar propuestas.
Tercero: Colaborar	Se plantea el desarrollo de un proyecto urbano o la construcción colectiva de un espacio público, así como la entrega comunitaria de un proyecto arquitectónico avalado por los participantes.

Fuente: SEMOVI, 2019

Además de ser un instrumento que utiliza una metodología de 3 etapas expuestas en la Tabla 16:

Tabla 16.

Etapas para la implementación del Manual de Procesos participativos

Etapa	¿Qué se desarrolla?
Conocer	Cual se diagnóstica, mapea, conoce y mide.
Segundo	En la que se planifica, visualiza y prototipa.
Tercero	Co- gestionar donde se co-diseña, evalúa e interviene.

Fuente: SEMOVI, 2019

De los cuales para el proceso de evaluación se establecen indicadores que miden la eficiencia de los procesos, por medio del número de actores de los diferentes sectores que se han involucrado y participado en dicho proceso, entre otros, como la autorganización de actores, difusión y circulación de información, redes sociales y motivación. (Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla, 2019)

Sin embargo, dentro del grupo de entrevistas realizado a actores clave en la temática de la gestión pública de la movilidad en Puebla, se hicieron comentarios respecto a los procesos participativos de los cuales se puede destacar una falta de implementación de los mismos. Juan Manuel Berdeja quien fue el primero Director de Planeación y Proyectos de la SEMOVI en el año 2017- 2018 detecta que desde ese entonces no fueron desarrollados los procesos participativos de la mejor manera, debido a que no existía un taller especializado para invitar a las personas a participar en los proyectos tanto en su etapa de planeación como en la de desarrollo. Mientras que la Directora de Planeación y proyectos de 2018 a 2021 quien es actualmente titular de la Secretaría de Movilidad menciona un proceso específico que se desarrolla en estos términos:

Se identifican las zonas y los presidentes de colonias a los cuales se les presentan las evaluaciones de la movilidad que la SEMOVI realiza, incluyendo: información levantada en campo y problemáticas. Se complementa la propuesta con la identificación de índices de seguridad en la zona a partir de los reportes de habitantes sobre hechos de tránsito, los cuales son el cuarto reporte más hecho. A partir de esta presentación se llega con una propuesta de solución por parte de la SEMOVI para atender el diagnóstico de movilidad pertinente.

Sin embargo, comenta que durante la administración pública de 2018 a 2021 el tema de participación ciudadana y socialización de proyectos fue débil debido a los tiempos desarrollados, un ejemplo fue el Plan de Ciclovías, el cual se trabajó por meses, sin embargo, se tuvo que implementar velozmente, cuando originalmente, debería retomarse y conformarse proyectos a partir de información trabajada, donde se toca puerta por puerta y se entregan volantes informativos. “Es importante reconocer que los proyectos de movilidad se encuentran en un proceso difícil para su implementación, ya que como ciudadanos y ciudadanas estamos renuentes a los cambios, a pesar de que es parte fundamental no se ha tenido una buena estrategia de implementación” (Vázquez, R. Comunicación Personal, 26 de agosto del 2021).

Por otra parte, la ex Presidenta del Consejo Ciudadano de Movilidad de 2018 a 2021 Claudia Orea, comenta que el tema de Procesos de Participación Ciudadana y Socialización de Proyectos es una de las grandes carencias en la administración pública, además de que no ha participado en un proceso de este tipo, sin embargo, si en procesos de defensa de proyectos ya implementados tales como los bolardos en cuya implementación fue notoria la falta de socialización que causó un caos en torno al proyecto (Orea, C. Comunicación Personal, 23 de agosto del 2021).

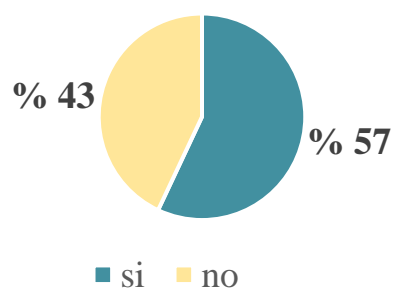
En el caso de “Ándale”, la mayoría de los actores entrevistados coinciden que se trató de un ejercicio positivo de un proceso participativo. “Ándale” es una prueba piloto ejecutada en el año 2018 en la cual se menciona que existió la ventaja de que se dio apertura por parte del gobierno para sentarse a dialogar con opositores y gente a favor, llegar a acuerdos para poder avanzar en el desarrollo de la prueba. Este ejercicio fue interesante debido a que se involucró a todo el Ayuntamiento además de personas del ámbito ciudadano que se interesaban en temas de movilidad y participaron en el proceso, estudios y recolección de información (Berdeja, J. Comunicación personal, 26 de agosto de 2021). En él se hizo una gestión para dar a conocer el proyecto a todas las dependencias, se socializó y se realizaron mesas de trabajo con escuelas, comerciantes, etc. y fue un parteaguas de un ejemplo de lo que se debería de hacer para incorporar la participación de los usuarios de los sectores urbanos (Caraveo, D. Comunicación personal, 24 de agosto de 2021). El esquema del Ándale era muy abierto, además de que no se había visto en la gestión municipal, anteriormente sólo

se involucraba a grupos ya organizados, mientras que, en este caso, se hizo una convocatoria más abierta en la que no necesariamente se necesitaba ser parte de dichas organizaciones, Fue una oportunidad para comenzar a generar los procesos de socialización, si bien se partió de una metodología, dejó muchas lecciones que podrían retomarse. No sólo en el actuar del propio gobierno sino para que la ciudadanía sepa que pueda participar, involucrarse. (Larracilla, D. Comunicación personal, 31 de agosto de 2021). La metodología de socialización del estudio Ándale parte de la impartición de mesas abiertas de trabajo con sociedad civil, academia, sectores comerciales y especialistas, en las cuales el proyecto era presentado y abordado desde temáticas como estacionamiento, hoteles, comercios, medios de comunicación y restaurantes.

Según la encuesta realizada a 100 personas que frecuentan el Centro Histórico del municipio de Puebla, como se representa en la Gráfica 1, el 57% de los entrevistados conocen los proyectos de movilidad ejecutados en la última administración, lo cual permite inferir que existen puntos a favor del conocimiento con respecto a los proyectos de movilidad en el Centro Histórico por lo que no se encuentran totalmente invisibilizados e indiferentes ante la sociedad.

Gráfica 1.

¿Conoces los proyectos que han sido ejecutados en los tres últimos años en el Centro Histórico para ampliar espacios peatonales, mejorar la movilidad e incentivar la movilidad ciclista?



Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

Si bien, según la información recopilada en las entrevistas a actores clave, los procesos participativos en el municipio no han sido implementados adecuadamente existen

diversas áreas de oportunidad en las cuales se ha demostrado que el involucramiento de todas las áreas de la Administración Pública, además de la ciudadanía puede resultar en proyectos que den beneficio a más de uno. La gestión pública de la movilidad en general y de manera específica los tomadores de decisiones deben conocer y reconocer la importancia del involucramiento ciudadano en los proyectos, así como la coordinación gubernamental para generar una política de movilidad que atienda las problemáticas sociales por medio de la acción del gobierno. Otra prueba de utilidad con respecto a este estudio fue el cómo al coordinarse las diferentes dependencias del Ayuntamiento fue posible hacer mediciones desde diferentes trincheras en las cuales influye el tema de la movilidad como lo ambiental, lo económico, etc.

La falta de conocimiento por parte de la población a cerca de los respectivos proyectos ejecutados, permite inferir la falta de socialización de los mismos, y dada la importancia de estos procesos es imprescindible considerarlos.

3.1.2. INSTRUMENTOS DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MOVILIDAD.

Respecto a los diferentes instrumentos de diseño e implementación de la movilidad en la ciudad de Puebla, a raíz de las entrevistas se conjuntó la información respecto a que actualmente se trabaja con bases técnicas y legales tales como:

1. La Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana.
2. Manual de Calles Diseño Vial para Ciudades Mexicanas
3. Código Reglamentario del Municipio de Puebla
4. Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.
5. Pirámide de la Movilidad
6. Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos
7. Ley Federal de Asentamientos Urbanos
8. Programa Parcial del Centro Histórico
9. Programa de Movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla.

10. Reglamento Interior de la Secretaría de Movilidad

11. Funciones y Atribuciones de la otras Secretarías

12. NOM- 34 Dispositivos de Control de Tránsito

Siendo los principales y más mencionados la Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana y el Manual de Calles diseño vial para ciudades mexicanas, la primera aprobada en el año 2015 es un instrumento que tiene el enfoque de atender el diseño de aspectos como la Imagen Urbana referentes a calles, edificaciones, plazas, parques, etc. homologando sus características de manera que fuese más fácil y funcional para las personas el leer la ciudad, teniendo como objeto “orientar a las autoridades municipales y a los ciudadanos en la ejecución de obra en el espacio público, así como en el mejoramiento de la imagen urbana de ésta ciudad” (H. Ayuntamiento del municipio de Puebla, 2015), promoviendo acciones encaminadas al mejoramiento integral del entorno visual de la ciudad a partir de sus propuestas específicas considerando la realización de proyectos ejecutivos de diseño.

Mientras que el Manual de Calles Diseño Vial para Ciudades Mexicanas, se fundamenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en los compromisos de la Nueva Agenda Urbana. Las premisas establecidas en el Manual se basan en la adopción de enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles, integrados e incluyentes que tomen en cuenta a todas las personas sin distinción de edad, genero, estrato social o alguna discapacidad, mediante la aplicación de políticas y formulación de estrategias específicas. En él se plantea la reorientación en la manera de planificar, donde el desarrollo urbano y territorial sostenible sea indispensable para alcanzar sociedades más equitativas y accesibles.

Otro instrumento de diseño serían los indicadores (Tabla 17) existentes para la implementación de los proyectos de movilidad que actualmente se encuentran en la página oficial de la Secretaría de Movilidad, y son enfocados a la comprobación científica y la percepción humana respecto a los cambios en el medio ambiente y los escenarios urbanos, condicionantes de la vida cotidiana en las ciudades. Dichos indicadores se establecen para evaluar el impacto de las actividades de la SEMOVI, así como el logro de objetivos programados y establecidos en torno a la Administración pública entre 2018 y 2021.

Tabla 17.*Indicadores de medición de proyectos de movilidad en Puebla*

Indicador	Contenido
1	Variación porcentual de la movilidad peatonal
2	Variación porcentual de la movilidad ciclista
3	Porcentaje de aceptación de proyectos a través de redes sociales.
4	Variación porcentual de incidentes viales.
5	Variación porcentual de hechos delictivos en Colonias intervenidas
6	Porcentaje de respuestas emitidas de oficios entrantes
7	Número de servicios en campo realizados al día
8	Número de colonias atendidas
9	Número de vialidades intervenidas
10	Reducción de infracciones

Fuente: SEMOVI, 2018.

Sin embargo, en los primeros años de la Secretaría de Movilidad, como comenta Berdeja no se tenían a nivel municipal. Además de los descritos internamente para el cumplimiento del Presupuesto Basado en Resultados para la evaluación del Ayuntamiento (Berdeja, J. Comunicación personal, 26 de agosto de 2021), Denebola Caraveo complementa esta idea comentando que no había indicadores que midieran si las acciones que se estaban llevando a cabo eran buenas o no. Internamente trataron de hacer indicadores para ver si estaban siendo efectivas las estrategias. Sin embargo, no había datos, ni interés en hacer estudios. Los indicadores eran de gestión, pero no de efectividad (Caraveo, D. Comunicación personal, 24 de agosto de 2021).

Para la administración 2018-2021 se comenzaron a implementar indicadores tales como la existencia de un análisis previo y levantamiento de información evaluando la movilidad en general, un índice de seguridad de cruces peatonales, espacio destinado a la movilidad peatonal, la demanda peatonal en intersección, espacio destinado a movilidad en bici, velocidad de vehículos particulares, nivel de servicio en intersecciones, emisiones ambientales y ruido. Los cuales se evalúan al inicio y termino del proyecto y trimestralmente.

Es importante implementar indicadores que permitan evaluar el impacto que está teniendo la política de movilidad en la ciudadanía a partir del abordaje de cuestiones como considerar las muertes y lesiones por hechos de tránsito, disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, repartos modales, así como crear e implementar un índice de mortalidad, lesiones y accidentes, tiempos de traslado y kilómetros de recorrido al día, calidad del aire, complementando con indicadores de movilidad urbana sustentable como la densidad de biciestacionamientos y número de mujeres usando bicicleta como medio de transporte. Así como mecanismos que permitan dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de dichos indicadores pero que no se enfoque únicamente en el ámbito interno sino en su aplicación y resultados para un beneficio social.

3.2 LA POLÍTICA DE MOVILIDAD EN PUEBLA 2017- 2021

Con base en la *Guía de estrategias para la reducción del uso del auto en ciudades mexicanas* publicado por el ITDP y la Embajada Británica en México (2012), se establece que una política de gestión pública de la movilidad en las ciudades debe estar dirigida a reducir el uso de automóvil particular y en el mismo sentido ofrecer alternativas de transporte eficiente y sustentable. Históricamente a lo largo y ancho del país, incluyendo Puebla, se ha favorecido el uso de automóvil con inversiones en infraestructura dirigida para el transporte en automóvil y transporte motorizado y no para el resto de los actores dentro de un sistema vial. Por lo anterior, con el objeto de impactar positivamente en la economía, medio ambiente y la movilidad, es necesario que las políticas orientadas al automóvil estén orientadas a reducir las externalidades negativas producidas por el uso de automóvil particular.

Como se menciona en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable “en las últimas cuatro décadas, el área urbana del Municipio ha crecido en más de 500%, mientras que la población urbana apenas se duplicó en el mismo periodo” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017), esto es indicativo de un patrón de crecimiento expansivo de la ciudad que produjo un modelo urbano en el que la relación entre ubicación de viviendas, sedes de trabajo y servicios se encuentra distante entre sí, generando elementos desarticulados en la ciudad.

La generación de elementos desarticulados forma parte de un esquema de ocupación del territorio “con características dispersas y fragmentadas” (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017, pág. 5). que propicia más necesidades de desplazamiento a sectores cada vez más alejados para acceder a servicios y actividades que ofrece el centro urbano. El aumento de las distancias y por ende tiempos de traslados “conlleva un mayor consumo energético y un creciente gasto en el hogar, entre otras implicaciones”, por lo que la problemática de la movilidad tiene influencia en otros procesos de la ciudad. (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017, pág. 5)

En Puebla ha existido una falta de vinculación notable entre la planeación de la movilidad y el desarrollo urbano. “Los problemas de movilidad urbana en el Municipio de Puebla se han intentado solucionar a partir de un enfoque parcial, orientado principalmente a satisfacer las necesidades de circulación del tránsito vehicular motorizado” (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017, pág. 5). Lo cual ha afectado a tener una mayor inversión en infraestructura orientada a optimizar el flujo de vehículos motorizados como soluciones a los problemas de movilidad.

En 2014, se identificó que en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala del total de recursos federales ejercidos en movilidad, el 77% se destinó a infraestructura vial, 16% a pavimentación y 7% a infraestructura peatonal, ciclista, de transporte público y espacio público (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017, pág. 6)

Sin embargo, retomando lo anteriormente mencionado, corresponde tener en consideración que sólo 13% de los viajes diarios en la ciudad de Puebla y su zona conurbada en 2011 se realizaron en vehículos particulares motorizados, mientras que el 87% restante se efectuaron a pie y en otros medios de transporte (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017)

Según los fundamentos que se establecieron en el Programa Municipal de Desarrollo del año 2017, la atención para la problemática en materia de movilidad urbana en el municipio de Puebla “requiere replantear su propósito, a uno que, más allá de mover vehículos, posibilite el acceso de los habitantes a los bienes, destinos, servicios y actividades que ofrece la ciudad de la forma más sostenible” (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2017)

La ejecución de acciones de Política Pública de movilidad se ha dado a partir de los mecanismos e instrumentos mencionados en los rubros anteriores, sin embargo, a partir del presente análisis y con respecto a las entrevistas realizadas se detectaron problemáticas en torno a los procesos internos y externos que conforman la política pública de movilidad desde la acción de su dependencia corresponsable.

Originalmente según lo comenta Larracilla a nivel organizacional se buscó garantizar que la estructura de la SEMOVI estuviera alineada con el Programa de Movilidad Urbana Sustentable del municipio, como un proyecto orientado a la misma lógica en la cual se buscó dar un giro a la percepción de la movilidad, incorporando el tema del territorio e instalando una nueva jerarquía en la acción pública. (Larracilla, D. Comunicación personal, 31 de agosto de 2021).

Sin embargo, las acciones de la Secretaría de Movilidad se han visto mermadas internamente por la falta de personal para operar todos los proyectos necesarios, si bien, la creación de la Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana le dio fuerza a la dependencia, es un ente por medio del cual sólo se generan opiniones técnicas a los proyectos del Ayuntamiento, por lo que una de sus principales problemáticas es cuando al diseño de la política pública es la necesidad de reforzar atribuciones principalmente para generar obra pública ya que actualmente con su estructura y responsabilidades únicamente funge como espectador de proyectos de infraestructura (Berdeja, J. Comunicación personal, 26 de agosto de 2021). La Secretaría de Movilidad debe funcionar como un sistema en el cual todo esté conectado ya que el trabajo en conjunto es importante al enfocar una estrategia que permita utilizar datos para promover la movilidad no motorizada en el Centro Histórico a partir de los proyectos ejecutados en él (Caraveo, D. Comunicación personal, 24 de agosto de 2021).

En el Centro Histórico específicamente es necesario fomentar la Coordinación Interinstitucional entre la Gerencia del Centro Histórico, Secretaría de Movilidad, Infraestructura y Desarrollo Urbano, así como la vinculación con INAH y el INBAL ya que uno de los principales problemas es la conservación del patrimonio y las restricciones que esto representa debido a que no puede haber una variación en la traza original de esta zona (Vázquez, R. Comunicación Personal, 26 de agosto del 2021).

Mientras que respecto a los procedimientos externos es posible detectar que es necesaria la coordinación para funcionar la política pública, por ejemplo, las atribuciones para el Espacio Público, no se atendían en la dependencia dedicada a la movilidad, todas esas atribuciones están en diferentes instituciones: tránsito, mercados (ambulante) gobernación, parte de comercio, medio ambiente, ante esto es necesario generar una coordinación de atribuciones como estrategia de política pública en cuestión de movilidad. La coordinación es el elemento clave para la generación de una política de movilidad que abarque integralmente las problemáticas existentes en el ámbito, a pesar de que existe un gran avance con respecto a la autorización de proyectos de movilidad por parte de INAH, en la cual se han erradicado casi en su totalidad los no rotundos en cuanto a las modificaciones en el espacio patrimonial, aún hay un largo camino que recorrer al respecto, en el que la socialización con habitantes y locatarios juega un papel fundamental para realizar el necesario cambio de paradigma de ciudad.

Uno de los principales lazos actualmente para el logro en la política pública de movilidad es el que corresponde al Gobierno del Estado, ya que este funge como emisor de permisos y aun se presenta resistencia al respecto. La Secretaría de Movilidad está limitada en acción por lo que la coordinación con el Estado quien tiene las atribuciones del Transporte Público, el cual es el principal modo de transporte y para el funcionamiento de la movilidad en el Centro Histórico se requiere considerarlo de manera integral, además del transporte turístico el cual también es responsabilidad del Estado (Caraveo, D. Comunicación personal, 24 de agosto de 2021). Ante la posibilidad de la falta de voluntad política o con visiones diferentes no hay coordinación y hay una constante pelea sin avance. Dentro del municipio el Centro Histórico tiene también una gestión pública de usos de suelo, políticas de conservación por su declaración, no solo movilidad, por lo que es importante la comunicación entre las distintas dependencias, coordinación con grupos sociales, Consejo Ciudadanos de Movilidad, etc.

Actualmente, el modelo de crecimiento urbano y las prioridades que se han dado en la política pública de movilidad infiere la necesidad de que las personas en calidad de peatones ejerzan su derecho a la prioridad en la vía pública, así como en el cruce en pasos peatonales y esquinas. Es necesario atender las particularidades de la movilidad en el

territorio, donde se generen las bases necesarias para ejecutar proyectos a nivel local que impacten en la mejora de la movilidad a partir de las nuevas condiciones de la pandemia, así como la redistribución de servicios en zonas urbanas y rurales que fomente acortar las distancias a partir de las nuevas centralidades emergentes en el territorio “no podemos desarticular el territorio de la forma en que nos movemos, estamos generando ciudades que nos hacen más dependientes a los autos (Larracilla, D. Comunicación personal, 31 de agosto de 2021).

El Instituto Municipal de Planeación para dar seguimiento a los avances referentes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible realizó una medición de indicadores, y respecto a los involucrados en materia de movilidad es posible destacar que según el cumplimiento al Eje 9, en su punto 9.1.2 la cobertura de vialidades de recubrimiento para el 2016 el 41.04% de las manzanas tienen recubrimiento en alguna vialidad mientras que el 34.37% lo tiene en todas sus vialidades. Mientras que respecto al Eje 11, punto 11.2.3 los incidentes delictivos en transporte público han ido en aumento con un comportamiento representado en la Gráfica 2.

Gráfica 2.

Cantidad de Incidentes



Fuente: Instituto Municipal de Planeación, 2020.

Mientras que lo relacionado a la planeación urbana durante los ejercicios fiscales correspondientes al monto anual municipal destinado a la planeación urbana entre 2017 a 2020 se tiene una alza del 2017 de 460, mil pesos a 1 millón 100 mil pesos, en 2020, así como una disminución en el Presupuesto municipal destinado a la gestión urbana asignados al programa de reconocimientos y registro de Asentamientos humanos Irregulares y al Sistema Multi-trámite Digital en materia de desarrollo urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, expresado en pesos mexicanos que paso de un monto de 11 millones, 800 mil en el año 2017 a 2 millones 523 mil 100 en 2020. Traducido en un

crecimiento de la superficie urbana expresado en hectáreas que aumentó de 1980 con 6,668.60 has a 22,794.30 has en 2019.

Actualmente la instrumentación para la movilidad en el municipio de Puebla contempla cada vez más las temáticas de movilidad correspondientes, tal es el caso de la actualización del COREMUN en el 2018 y el nuevo Plan de Manejo del Centro Histórico autorizado en 2021, en los cuales la visión de movilidad es más integral y contempla a todos los usuarios de la vía pública, reconociendo cuestiones como la del Artículo 258 “Los peatones y personas con discapacidad tienen derecho de preferencia sobre el tránsito vehicular, debiendo los conductores hacer alto para cederles el paso y garantizar su integridad física” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017, pág. 100). Desarrollando y reconociendo los derechos y obligaciones de cada uno de los usuarios de forma integral y con el objetivo de fortalecer la interacción en la vía pública.

Mientras que, en el Plan de Manejo aprobado en el año 2021, se está incluyendo un rubro de Antecedentes de Movilidad y accesibilidad, así como una estrategia de gestión de Movilidad, en el primero se diagnostican los pasos peatonales, ciclovías, transporte particular, transporte público y gestión, mientras que el segundo se enfoca en desarrollar estrategias a tres niveles: la movilidad y accesibilidad, el transporte y la gestión.

En la parte de antecedentes respecto a movilidad a accesibilidad hacen una caracterización de la infraestructura de la zona, declarando que se ha dado “un alto privilegio a la movilidad vehicular, en especial la particular.” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2021, pág. 51). Y plantea argumentos como que “De acuerdo con la Secretaría de Movilidad, durante la emergencia sanitaria, el uso de la bicicleta aumentó un 40%” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2021, pág. 51). Así como la existencia de diversos obstáculos en la vía pública para los peatones y la falta de pasos peatonales seguros, accesibles y señalizados, la situación de las ciclovías, la existencia e implementación de la Vía Recreativa Ciclista, entre otras. En términos generales se trata de un diagnóstico de la movilidad en el CH, donde se plantea la falta de restricción del límite de velocidad, “Los estacionamientos representan un total de 13 mil 067 unidades, de los cuales 3 mil 843 corresponden a inmuebles en vía pública” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2021, pág. 54). Según lo que atañe en la presente investigación, la gestión pública, menciona que

Puebla ha tenido grandes avances en materia de movilidad, como el retiro de puentes peatonales, pero aún no se logra la conciencia suficiente al respecto.

Sin embargo, las estrategias de movilidad plantean programas como “Mejora tu calle” que refiere a la mejora de la infraestructura urbana para la movilidad, específicamente desarrollan un rubro para la movilidad no motorizada que desarrolla dos líneas de acción, uno respecto al incentivar el uso de bicicletas y monopatines de uso público y compartido, en este programa contemplan la “expansión, la conexión y la mejora de ciclovías y andadores peatonales existentes” entre otras acciones, así como la línea de acción referente a difundir para incentivar realizando campañas de concientización en medios para impulsar el uso de la movilidad motorizada.

De manera general el Plan de Manejo refiere de manera integral los diversos aspectos de la movilidad, tales como el Transporte, con gestión de estacionamientos públicos y parquímetros, grúas y calles de 30 km/hr, la definición de un Perímetro de movilidad, respecto al transporte de carga, la flota y distribución, un programa de movilidad segura para el mismo, así como de transporte público, reactivación de programa de bicicleta pública y diseño de rutas de movilidad turística. Para las cuestiones de Cultura Vial el implementar aspectos como el Modelo de Visión Cero impartiendo cursos de capacitación, pláticas, foros ciudadanos y con trabajadores de sectores público y privado en materia de movilidad segura, sustentable, etc. Además de contemplar las incidencias de las Dependencias Federales y Estatales en los temas como el Control vehicular y transporte público y la recolección de datos para la seguridad.

3.2.1. INTERVENCIONES DE MOVILIDAD EN EL SITIO PATRIMONIAL

La situación de la movilidad en el Centro Histórico es influenciada por las actividades que actualmente se desempeñan en la zona, la nueva dinámica de la ciudad y el crecimiento urbano contribuyó a que las distancias entre los centros de trabajo y las zonas de vivienda se fueran alejando unas de otras, fomentando un estilo de vida dependiente de modos de transporte como el automóvil. En este sentido el Centro Histórico concentra una gran cantidad de centros de trabajo mientras que las zonas residenciales se encuentran en la periferia y esto contribuye a que las personas se desplacen largas distancias para realizar sus actividades cotidianas.

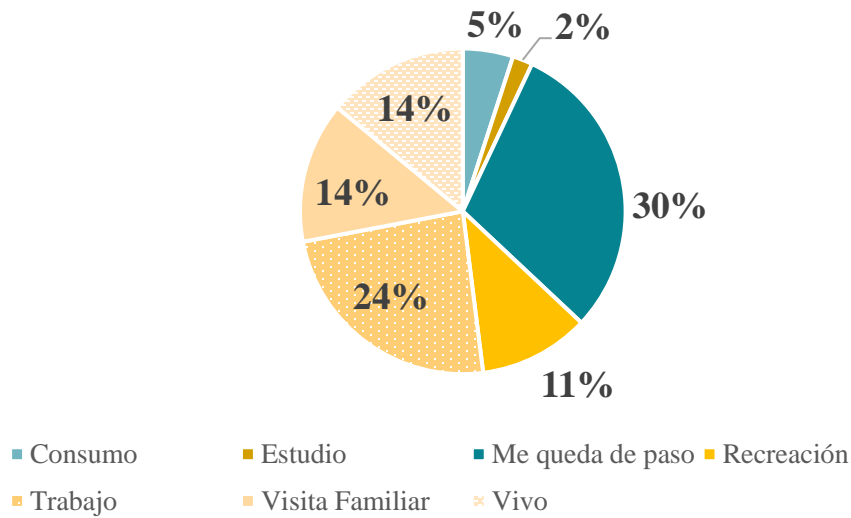
En este sentido, el Centro Histórico funge como un “nodo con amplia actividad comercial y con gran concurrencia de personas, incluidos los visitantes (turistas), que además provee al Estado múltiples servicios administrativos, educativos, culturales y recreativos. Menciona que el Centro Histórico sufre una fuerte tensión social por la demanda inmobiliaria, lo que amenaza el Patrimonio Cultural. Por otro lado, representa la mayor concentración de uso de suelo comercial en el municipio” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2020).

En materia de transporte público, el 75% del total de las líneas de transporte público concesionado lo intersectan o penetran. El principal polo generador de viajes de trabajo y de recreación del municipio es el Centro Histórico, así mismo ocupa el sexto lugar con motivo de compras. Se identifica una importante línea de deseo ciclista desde la periferia suroeste, nororiente y norponiente del área urbana del municipio que convergen al Centro Histórico. Tiene una gran fortaleza, al ser Patrimonio de la Humanidad. Plantea el objetivo de revitalizar la función, forma y estructura urbana del Centro Histórico (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2020).

A partir de la encuesta realizada a 100 personas con respecto a la temática de la investigación, fueron encontrados resultados respecto a cómo ve la ciudadanía la movilidad en el Centro Histórico de los cuales se puede destacar que a partir de la muestra las personas se desplazan al Centro Histórico principalmente porque le queda de paso por lo que su objetivo totalmente en el Centro Histórico es el de desplazarse (Gráfica 3).

Gráfica 3.

¿Por qué visitas el Centro Histórico?



Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021

Teniendo como objetivo principalmente el realizar actividades de Recreación y consumo, del total de las personas quienes respondieron a la encuesta el 40% asisten una vez por semana a la zona, mientras que el 26% tres veces por semana, el 33% todos los días y el 1% Dos veces al mes (Gráfica 4).

Gráfica 4.

Actividades realizadas en el Centro Histórico



Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021

En relación con esto, de la prioridad en actividades realizadas en el Centro Histórico cabe destacar las tendencias mundiales de intervención en los Centros Históricos que retoma Montero Pantoja, son: 1. Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, 2. Convertir los sitios urbanos en lugares disfrutables, 3. Conservar el patrimonio cultural (natural y edificado), 4. Potenciar el turismo cultural y 5. Poner en valor el catastro, por tanto, el de los inmuebles. (Montero, C. Comunicación personal, 25 de agosto de 2021).

Sin embargo, dentro de lo que menciona no se contemplan las acciones a nivel movilidad, sobre todo no motorizada, que son necesarias en torno al cumplimiento de las que si son contempladas. Se han ejecutado como se mencionó en el capítulo anterior una serie de proyectos a favor de la movilidad no motorizada en el territorio del Centro Histórico de Puebla, sin embargo, son contadas las que destacan o continúan vigentes en la actualidad como proyectos de éxito.

Uno de esos proyectos emblemáticos que en aparte continúan vigentes y tienen impacto en la movilidad no motorizada es el de *Sendas Históricas*, la cual fungió como una acción para articular el Centro Histórico con el resto de la ciudad fortaleciendo las nuevas centralidades, así como los respectivos centros de barrio por medio de espacios de encuentro, con la intención de crear un sistema de relaciones urbanas que fortaleciera la movilidad de sus habitantes y el disfrute de un espacio habitable, fomentando la caminata y sistemas alternativos no contaminantes. Los efectos esperados de dicho proyecto eran: la disminución de aforo vehicular, gasto energético, saneamiento del medio ambiente, mejoramiento en las vistas urbanas y arquitectónicas, recuperación del espacio público, mayor habitabilidad en el espacio, turismo desenvuelto en un mejor ambiente con más oportunidades de consumo y con puntos de encuentro que fortalecieran las relaciones sociales (Montero, Comunicación personal, 25 de agosto de 2021).

Actualmente, en el Programa de Movilidad Urbana Sustentable que se encuentra vigente se establece como estrategia “contar con infraestructura adecuada que incremente las condiciones de seguridad vial en áreas estratégicas del municipio, a través de la implementación de medidas de pacificación de tránsito en las calles del polígono Zona 30

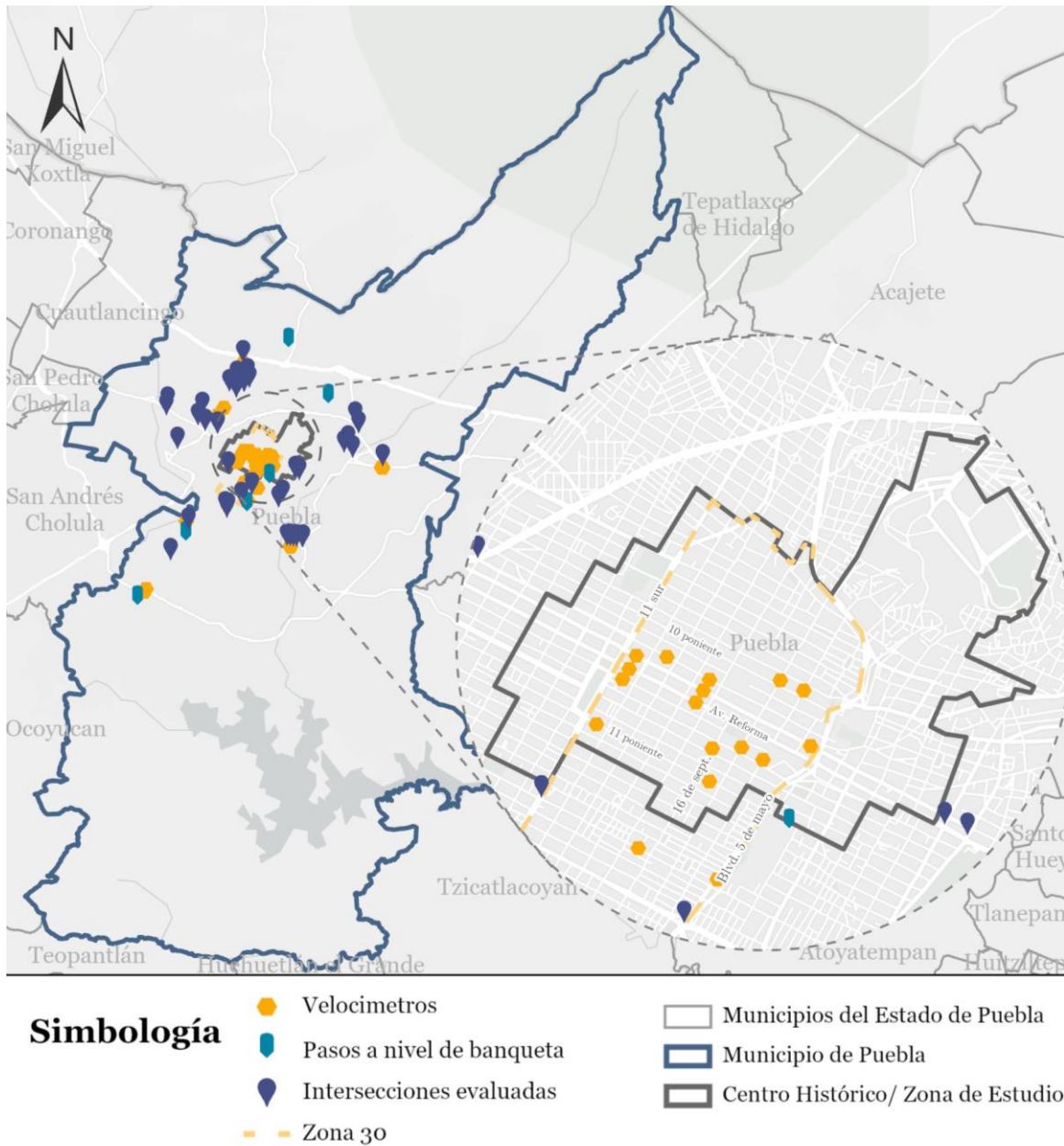
del Centro Histórico” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017), dicha estrategia tiene como objetivo:

...consolidar al Centro Histórico como un área pacificada a través de la redistribución del espacio público, adecuación de banquetas bajo criterios de accesibilidad, pacificación de tránsito vehicular, carril de circulación prioridad ciclista, gestión de estacionamiento y gestión de carga y descarga, así como la implementación bahías de ascenso y descenso (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2017)

Teniendo como base proyectos como estos, respecto a las acciones de movilidad ejecutadas de manera general en el municipio de Puebla podemos observar lo representado en el Mapa 7.

Mapa 7.

Acciones de movilidad 2012- 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMOVI, 2021.

De los proyectos de movilidad que se han ejecutado en el periodo del 2012 al 2021 según datos proporcionados por la Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla en el año 2021, destacan intervenciones como la existencia y continuidad de la Vía Recreativa, así

como colocación de Velocímetros a lo largo de la ciudad, implementación de pasos a nivel de banqueta, evaluación de intersecciones, retiro de pasos peatonales, definición y consolidación de la Zona 30, siendo algunas de las principales intervenciones que se hicieron respecto a la movilidad en la ciudad, además que son las intervenciones que dicha dependencia tiene mapeadas.

Como es posible observar a partir del mapeo de dichas intervenciones, a pesar de que las acciones no están en su totalidad en el Centro Histórico, incluso las intervenciones que se encuentran dentro del polígono son únicamente los Velocímetros ubicados para fomentar el control de velocidades en la zona 30 en puntos estratégicos, las acciones de movilidad si se encuentran centralizadas en el primer cuadro de la ciudad dejando rezagado casi tres cuartas partes del municipio.

La zona de monumentos tiene 119.74 kms lineales de vialidades, con un 90% de uso vehicular, sus calles peatonales son la 5 de mayo en 12 tramos, la 4 sur entre Av. Juan de Palafox y Mendoza y 3 oriente, y la calle 3 oriente entre 4 y 6 sur. (IMPLAN, 2013, p.198). “A través de los años el Centro Histórico se ha convertido en el principal centro generador de viajes por su alta concentración de oficinas gubernamentales, prestación de servicios, comercio y esparcimiento” (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 198), esto ha traído distintas problemáticas a la zona, como: estacionamiento ilegal, en doble fila, maniobras en horarios de máxima demanda, demoras excesivas en ascensos y descenso de transporte público, ocupación en la vía pública por transporte público, entre otras. (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2013, pág. 198).

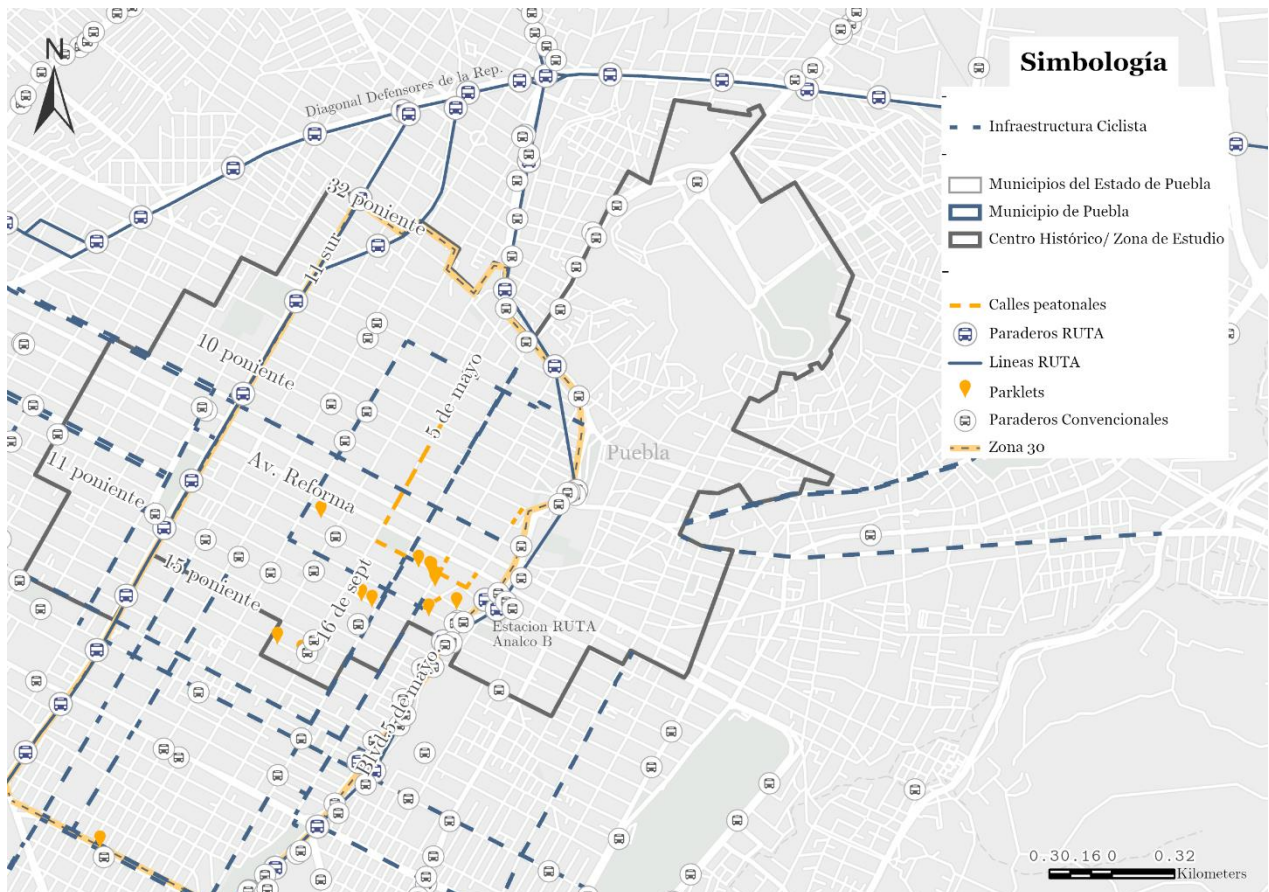
Entre las vialidades primarias que atraviesan el Centro Histórico se encuentran, la Avenida Reforma, Avenida de Juan de Palafox y Mendoza, 16 de septiembre, 11 norte-sur, 2 sur y 14 Oriente. Para el año 2013 en la publicación del Plan de Movilidad Urbana Sustentable para el municipio de Puebla, se destacaron 13 Corredores Urbanos en el Centro Histórico concentrados en su zona central entre 9 y 4 norte- sur y 6 y 14 oriente- poniente respectivamente.

En el Mapa 8 que se presenta a continuación se recopiló la información con respecto a la infraestructura (además de las banquetas) que se encuentra enfocada a atender la problemática de movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla,

destacando la existencia de 2.6 kilómetros de calles peatonales, 9 paraderos de RUTA, 3.9 kilómetros de líneas de RUTA, 16 Parklets, 24 Paraderos de rutas convencionales, un total de 2.94 km² de Zona 30 y 9.1 kilómetros lineales de Infraestructura Ciclista. Esto como un resultado de la recopilación de infraestructura existente complementaria para la atención de la movilidad no motorizada en el polígono del Centro Histórico.

Mapa 8.

Movilidad no motorizada en el Centro Histórico de Puebla, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMOVI, 2021.

Con base en esta información, respecto a la cobertura total de banquetas en las calles de Centro Histórico se puede considerar que existe una red de movilidad no motorizada que permite recorrer peatonalmente el Centro Histórico es importante mencionar que las condiciones de la infraestructura existente no son del todo accesibles para la población, además de las calles más transitadas como es la 16 de septiembre o Av. Reforma que han recibido algunas intervenciones para mejorar la accesibilidad de las personas, como las esquinas de las banquetas a nivel de piso, el 90% de las calles en el Centro Histórico no

cuenta con rampas o características que permitan que cualquier usuario o usuaria podría transitar en ellas. Mientras que, respecto a los ciclistas en el Centro Histórico las características de las ciclovías que han sido implementadas distan mucho de atender sus necesidades, o las de las normas o reglamentos respectivos como es la Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana que indica un ancho mínimo necesario para la construcción de una ciclovía, y las ciclovías existentes en el Centro Histórico no cuentan con esas características mínimas para la cómoda circulación de los ciclistas

3.2.2. EL ANTES Y DESPUÉS DE LA MOVILIDAD EN PANDEMIA

A raíz de los confinamientos por la pandemia por el SARS-CoV2, decretada por la OMS en el mundo, las políticas urbanas comenzaron a tener como objetivo el fomento de dinámicas que disminuyeran la concentración de personas en espacios públicos. En primera instancia la política nacional para aminorar los contagios se lanzaron los programas Quédate en Casa y Susana Distancia.

Y con base en ellas en Puebla, se ejecutaron estrategias emergentes enfocadas a la disminución de la movilidad de las personas, las cuales evidenciaron problemáticas en las formas de desplazamiento y desigualdad de condiciones entre los modos de transporte. Bajo el esquema de acción de la pandemia por el SARS-CoV2 se decía que era necesario implementar como medida en el espacio público, una distancia de 1.5 mts entre persona y persona.

La percepción con respecto a la movilidad construida a partir de la aparición del COVID-19 fue recopilada dentro de las 100 encuestas realizadas en el Centro Histórico de las cuales se obtuvo el siguiente resultado (Tabla 18):

Tabla 18.

Percepción respecto a los cambios de la movilidad en el Centro Histórico a raíz de la pandemia.

	¿Qué consideras que cambió en la forma de trasladarse de las personas en el Centro Histórico a raíz de la pandemia?	Menciones
1	Nada	37
2	Se usa más la bicicleta y caminar	23
3	Las personas decidieron utilizar automóviles para evitar el contagio.	15
4	Se redujeron los desplazamientos	12

5	Se modificaron las necesidades en el espacio público por la nueva normalidad	8
6	Los horarios y rutas del transporte público	5
7	Aumento de Tráfico/ tiempos de traslado	3
8	Los que no tenían otra opción siguieron utilizando el transporte público	2
9	El transporte público se volvió un foco de contagio	1
10	Se mostró que la gente quiere disfrutar del Centro Histórico y no funcionó el aislamiento.	1

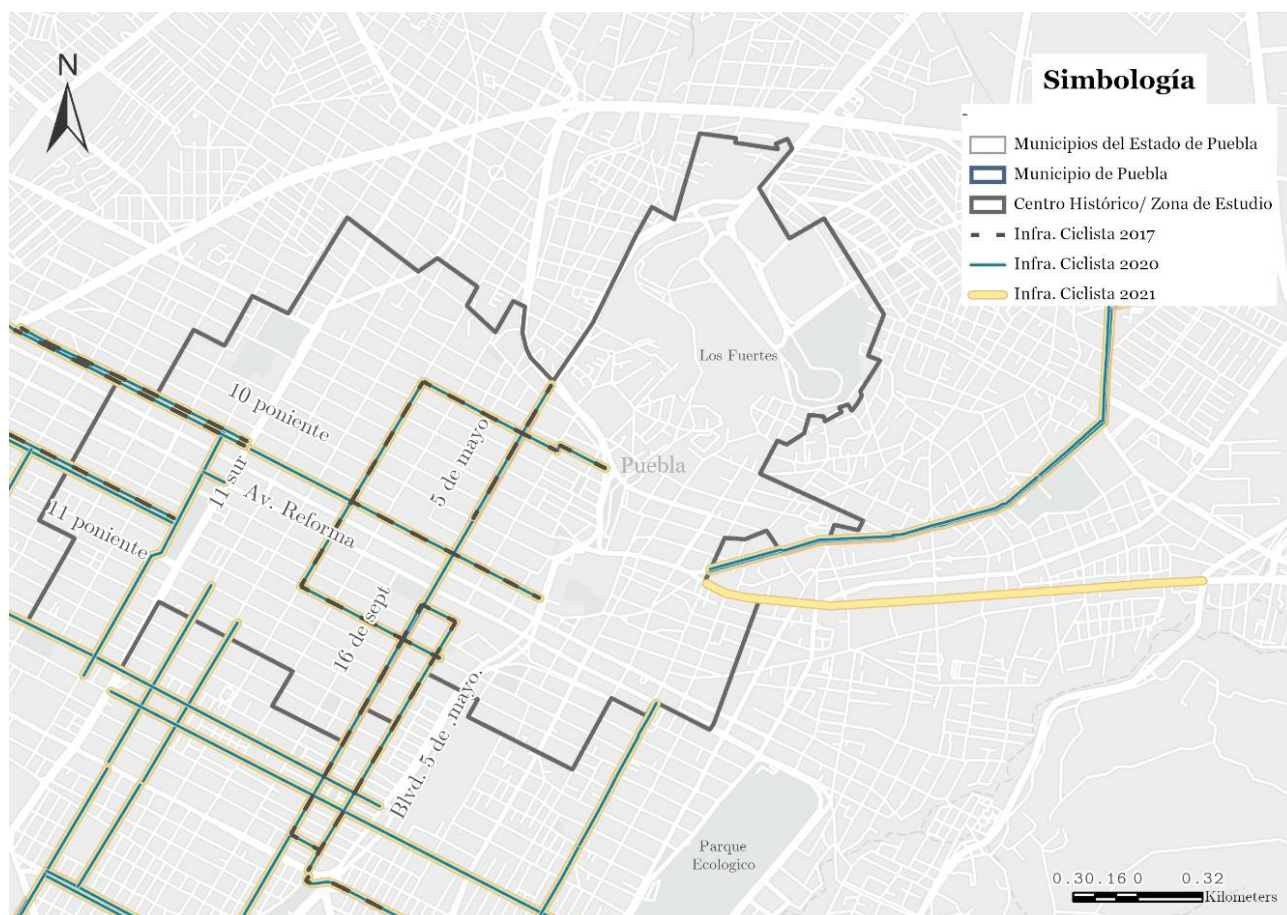
Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

La pandemia hasta cierto punto ha tenido un impacto positivo, debido a que esta ha visibilizado las necesidades de movilidad que deben ser cubiertas en el espacio público, dando apertura a la intervención de ciclovías emergentes, sin embargo, el tema de banquetas más amplias no pudo ser atendido a pesar de que ya se está procurando generar intervenciones más integrales” (Vázquez, R. Comunicación Personal, 26 de agosto del 2021). La pandemia demostró que es necesario diversificar la oferta de desplazamiento para las personas, con la finalidad de que ellas puedan ejercer su derecho a alternativas para moverse. Sin embargo, los esfuerzos en muchos de los casos aún no han sido suficientes para poder ofrecer las mejores condiciones de desplazamiento para los modos de transporte alternativos, se puede observar un análisis de la evolución de las ciclovías en el municipio de Puebla, enfocándose específicamente en el polígono del Centro Histórico, como se puede ver en el Mapa 9 la mayor cobertura de infraestructura ciclista en el polígono se dio antes de la creación de la Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla en el año 2017, mientras que las complementarias que han permitido fomentar la conectividad del polígono con el resto de la ciudad por medio de infraestructura ciclista fue en el año 2020, mientras que las ejecutadas en el 2021 casi no tuvieron influencia en el sitio.

A raíz de la pandemia se construyeron en el resto de la ciudad 41.05 km de ciclovías emergentes sumados a los 26 km que ya existían, dicha ampliación de la red de ciclovías del Centro Histórico del Municipio de Puebla, realizadas con el objetivo de promover y promocionar el uso de la bicicleta para que las personas se desplazaran en pandemia.

Mapa 9.

Ciclovías antes y después de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMOVI, 2021.

3.2.3. CARACTERIZACIÓN DE LA SEGURIDAD VIAL PARA LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA

Según datos de la Secretaría de Movilidad los hechos de tránsito del municipio de Puebla disminuyeron en el 2020 un 37% con relación al 2019 donde se tenía total de 1mil 281 hechos de tránsito (2020), de los cuales según la evolución de muertes por hechos de tránsito el mayor número entre 2015 y 2020 fue en 2017 con la muerte de 55 peatones mientras que en el 2020 la cifra disminuyó a 24.

La variación respecto al año 2019 y el 2020, según información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Puebla por medio de la Secretaría de Movilidad, el comportamiento general de hechos de tránsito por tipo de usuario se dio según los datos de las Tablas 19 y 20.

Tabla 19.*Hechos de tránsito Puebla 2019.*

Modo	Ene.	Feb.	Mar.	Abr	May	Jun	Jul	Ago.	Sept	Oct	Nov	Dic
Atropellamientos	15	16	22	24	21	14	14	19	24	24	22	18
Ciclistas	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0	1	1
Transporte Público	46	31	38	33	27	31	30	20	30	28	37	28
Transporte Privado	301	273	395	274	317	299	243	301	310	312	297	323
<i>Total</i>	362	321	456	333	365	344	288	340	364	364	357	370

Fuente: SEMOVI, 2020.

Tabla 20.*Hechos de tránsito en Puebla, 2020.*

Modo	Ene.	Feb.	Mar.	Abr	May	Jun	Jul	Ago.	Sept	Oct	Nov	Dic
Atropellamientos	23	16	11	4	9	5	13	15	8	15	14	19
Ciclistas	1	0	0	0	1	2	0	0	0	3	1	0
Transporte Público	26	26	21	10	10	23	22	25	16	21	15	12
Transporte Privado	308	341	269	176	167	169	237	223	227	265	229	239
<i>Total</i>	358	383	301	190	187	199	272	263	251	304	259	270

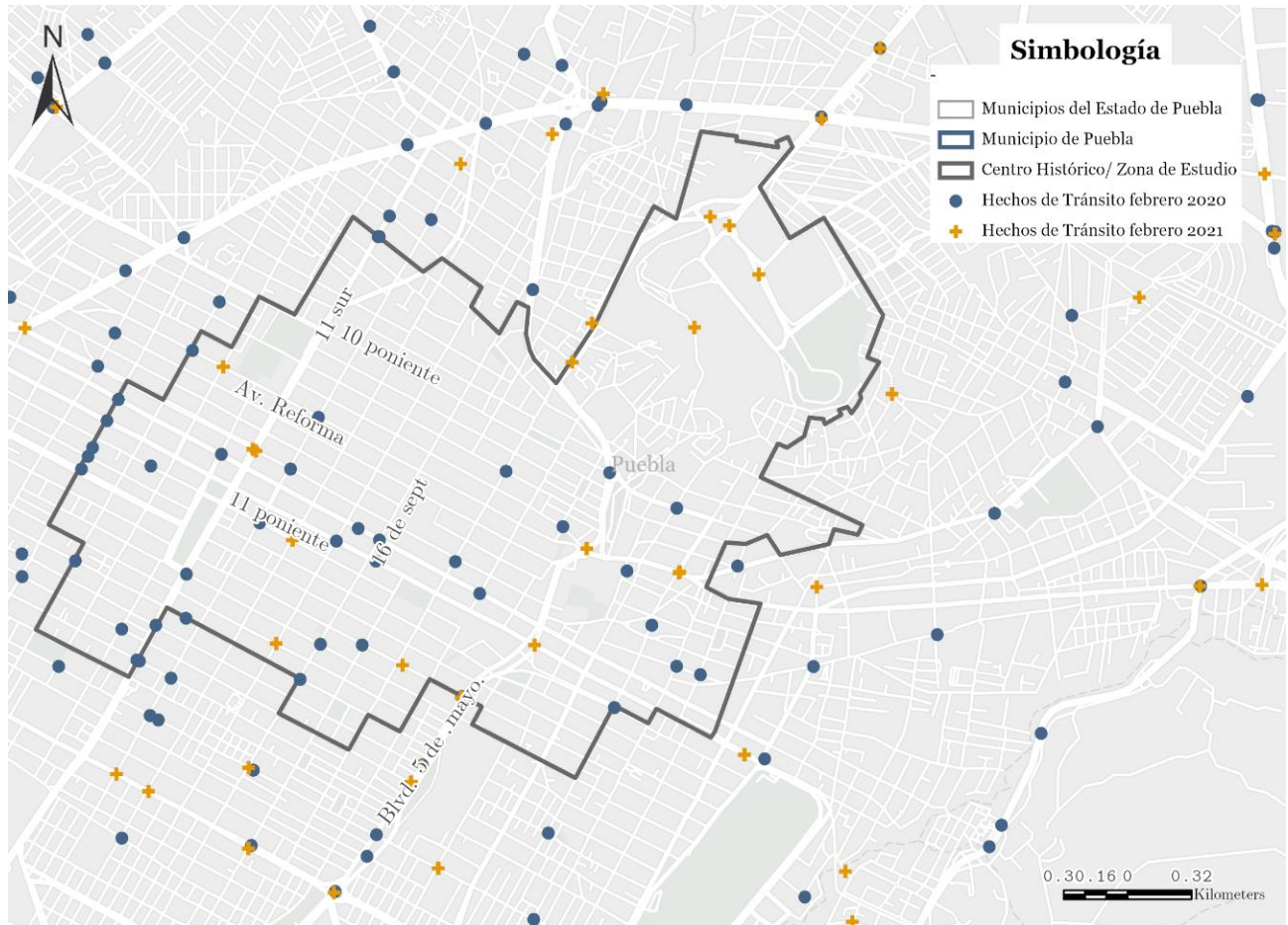
Fuente: SEMOVI, 2020.

A partir de la información presentada en las Tablas: 19 y 20 se analiza que existió una disminución en los hechos de tránsito, en el caso del 2019 el mes con mayor cantidad de hechos de tránsito es marzo con 456 y en 2020 febrero con 383.

En relación con esto y a partir de la información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Puebla se obtiene el Mapa 10 que permite identificar los hechos de tránsito en los años 2020 y 2021 en el municipio en el Centro Histórico del municipio de Puebla con una comparativa de entre febrero 2020 y febrero 2021.

Mapa 10.

Hechos de tránsito febrero 2020-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de SEMOVI, 2021.

Existe una concentración en la zona central del municipio, ya que el 26.7% de los hechos de tránsito ocurren en el Centro Histórico, de los cuales según datos del Informe de Seguridad Vial 2020 de la Secretaría de Movilidad se clasifican en un 59% de los peatones lesionados y 24.9% de los hechos de tránsito de transporte privado y 27.8% de transporte público. Temática que ha sido atendida por medio del establecimiento de 30 intersecciones viales con mayor riesgo en la jurisdicción municipal de las cuales solo 1 se encuentra en el Centro Histórico y es la ubicada en la Av. Juan de Palafox y Mendoza y el Blvd. 5 de mayo, así como la estrategia de pacificación de Tránsito denominada: Zona 30. Además, que actualmente en el Artículo 302 del Código Reglamentario del Municipio de Puebla se establece que las Vialidades Primarias tienen un límite de velocidad de 50 km/hr, las

secundarias de 30 km/hr y las locales de 30 km/hr, según lo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla con fecha 30 de diciembre de 2019.

El Centro Histórico encabeza la lista de las 10 colonias con mayor número de hechos de tránsito (Tabla 21) por modo entre enero y septiembre del 2020.

Tabla 21.

Colonias con mayor número de hechos de tránsito por modo durante el periodo de enero a septiembre del 2020.

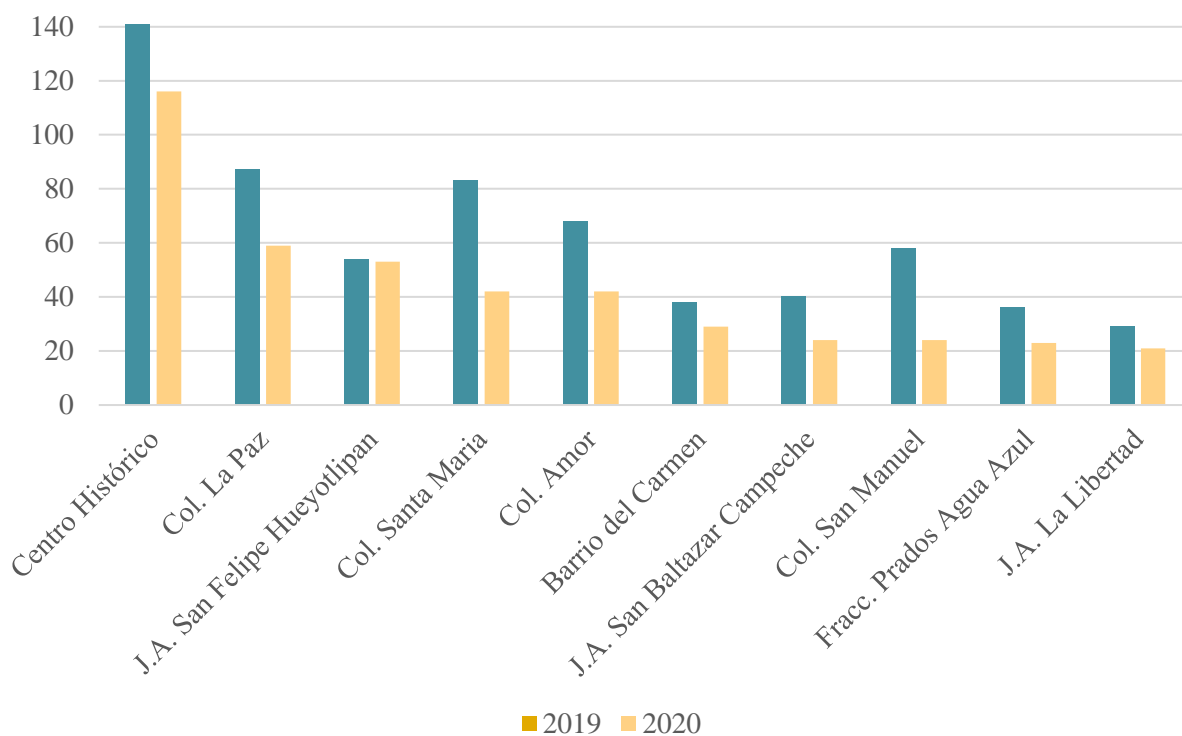
No.	Colonia	Peatones	Ciclistas	Transporte público	Transporte particular	TOTAL
1	Centro Histórico	13	0	10	93	116
2	Col. La Paz	0	1	3	55	59
3	J.A. San Felipe Hueyotlipan	2	0	4	47	53
4	Col. Santa María	1	0	5	36	42
5	Col. Amor	0	0	2	40	42
6	Barrio El Carmen	0	0	4	25	29
7	J.A. San Baltazar Campeche	4	0	5	15	24
8	Col. San Manuel	1	0	1	22	24
9	Fracc. Prados Agua Azul	0	0	0	23	23
10	J.A. La Libertad	1	0	2	18	21

Fuente: Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Puebla, 2020

Sin embargo, todas las colonias con mayor concentración de hechos de tránsito tuvieron una disminución entre los años 2019 y 2020 (Gráfica 5).

Gráfica 5.

Comparativa de las 10 colonias con más hechos de tránsito durante enero a septiembre 2019 y



Fuente: Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Puebla, 2020.

Actualmente a nivel mundial se está en el periodo de prórroga del Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial en el cual se deben aplicar esfuerzos por lograr el objetivo de reducir las muertes de hechos de tránsito, proporcionando trayectos y condiciones más seguras en las ciudades, si bien se puede detectar un avance el hecho de que las muertes por hechos de tránsito sigan existiendo, es un hecho lamentable.

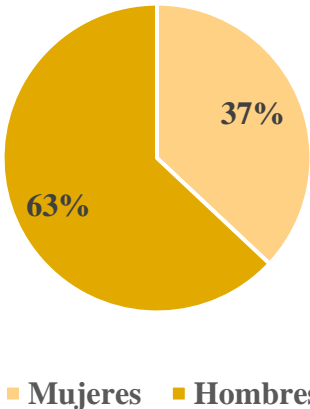
3.3. LA PERSPECTIVA SOCIAL DE LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE PUEBLA.

Otro punto primordial que se encuentra en los objetivos de la presenta investigación es el de conocer la percepción social existente sobre la movilidad en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, información que se generó a partir de las encuestas que se han mencionado a lo largo del documento donde la intención fue precisamente conocer la perspectiva que existía

desde la ciudadanía con respecto a la política de movilidad. La participación según sexo fue de un 37% mujeres y un 63% hombres de los cuales, la mayoría con un 33% fueron personas de entre 30 y 39 años, 26% de entre 40 y 49 años, 23% entre 19 y 29 años, 9% de 50 a 59 años y 8% de más de 60 años (Gráfica 6).

Gráfica 6.

Participación en encuesta según sexo.

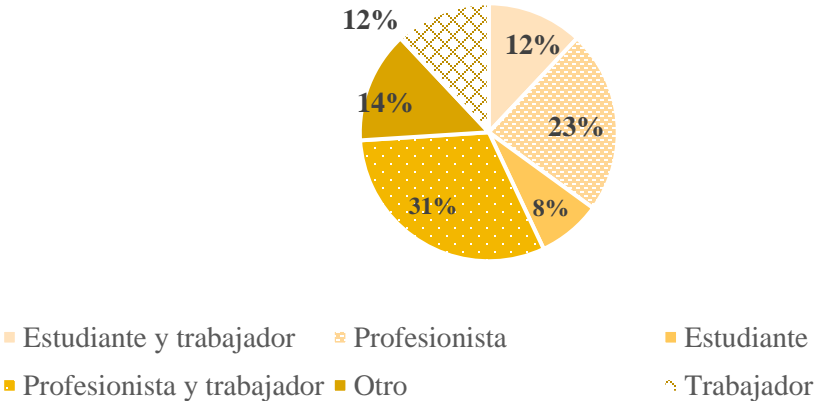


Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

La ocupación de quienes respondieron a la encuesta fue equitativa de la siguiente manera (Gráfica 7):

Gráfica 7.

Distribución de Participación según Ocupación



Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

De los cuales el 57% se desplaza comúnmente en automóvil, el 25% en transporte público, el 11% en bicicleta, 6% caminando y 1% en motocicleta. Al respecto se les pidió su opinión con relación a los proyectos de movilidad implementados en los últimos tres años en el Centro Histórico en beneficio de peatones y ciclistas, resultando que el 58% no conocía proyectos o no tenía una opinión sobre ellos, mientras que la siguiente respuesta más mencionada fue que habían tenido una mala implementación (Tabla 22).

Tabla 22.

Opinión respecto a los proyectos de movilidad implementados en los últimos 3 años en el Centro Histórico de Puebla en beneficio de peatones y ciclistas

	Opiniones respecto a proyectos de movilidad implementados	Número de menciones
1	No conoce proyecto o no tiene una opinión sobre ellos	58
2	Mala implementación	15
3	Falta de socialización, promoción y comunicación	8
4	Falta de estudios preliminares y planeación	7
5	Excelentes iniciativas	5
6	No sé ha hecho nada	3
7	Buen señalamiento	1
8	No hay ampliación de banquetas	1
9	Centralización de acciones	1
10	Concientización respecto a ciclovías	1
	Total	100

Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

Otro de los ejercicios realizados para conocer la percepción de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico representada en la Figura 19, fue la pregunta respecto a ¿Qué condiciones crees que deberían cambiar en el Centro Histórico para mejorar tu experiencia caminando o andando en bicicleta?, de la cual las principales respuestas fueron Infraestructura y Seguridad Pública seguidas de la Accesibilidad.

Figura 19.

¿Qué condiciones crees que deberían cambiar en el Centro Histórico para mejorar tu experiencia caminando o andando en bicicleta?

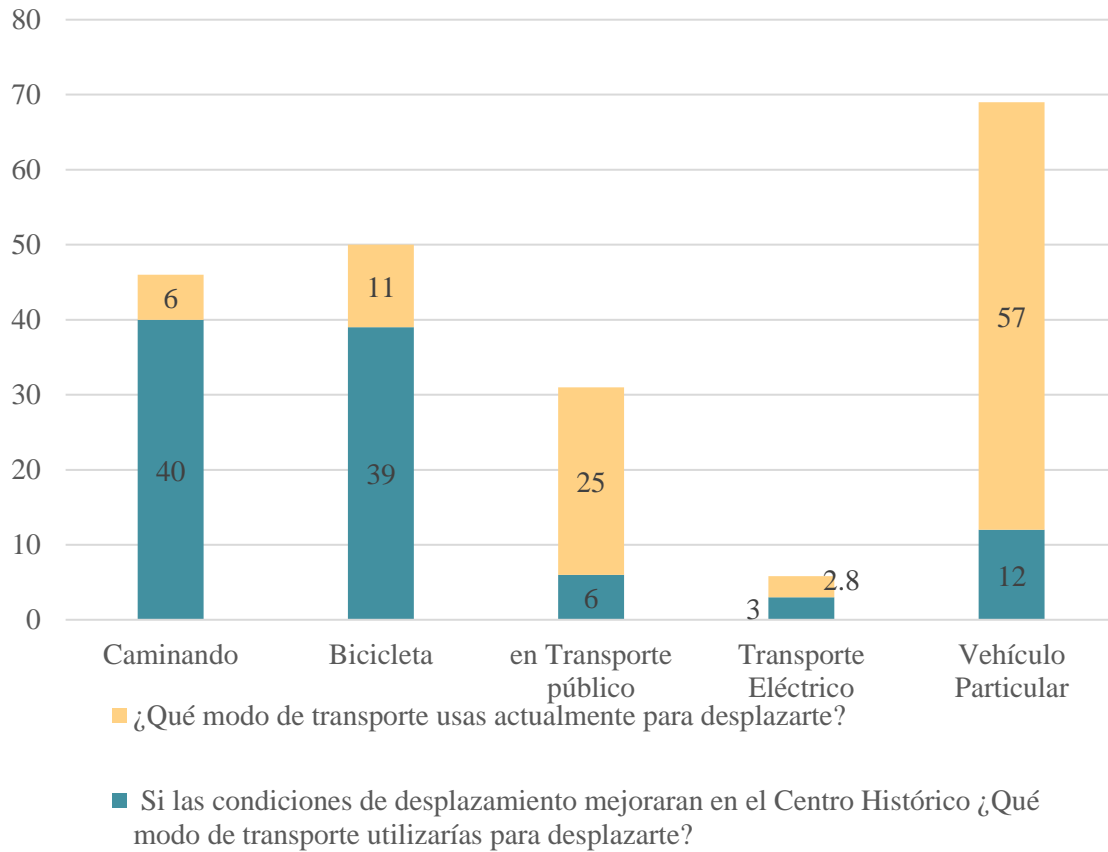


Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

De manera general la Percepción respecto a la infraestructura para la movilidad no motorizada referente a peatones y ciclistas tuvo un 77% de comentarios negativos traducido a una percepción negativa en contraste a un 23% con percepción positiva (Gráfica 8). A partir de esta percepción las personas comentan que si mejoraran las condiciones de movilidad en el Centro Histórico migrarían de modo de transporte de la siguiente manera:

Gráfica 8.

Comparativa de uso actual de vehículos vs optativa si las condiciones de desplazamiento en C.H.

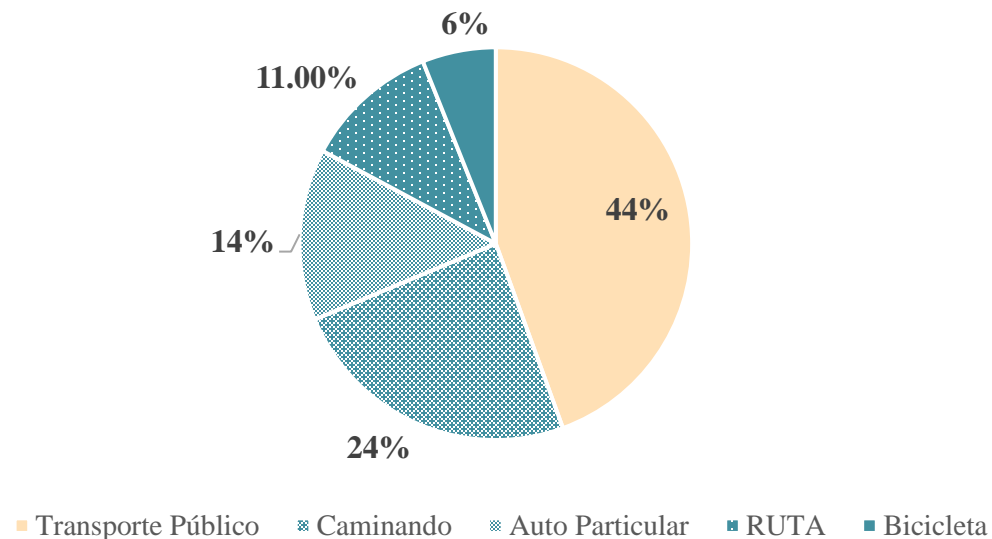


Fuente: Encuesta elaboración propia para la tesis de Gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla 2017- 2021, 2021.

Sin embargo, haciendo un contraste con esos resultados a partir de una mayor muestra según la encuesta llamada ¿Cómo nos movemos? La cual tenía como objetivo conocer como llegaban los poblanos al Zócalo de la ciudad de Puebla (Gráfica 9), y de ella los resultados fueron los siguientes:

Gráfica 9.

Como llegan los poblanos al Zócalo



Fuente: Datos Abiertos Secretaría de Movilidad, 2020.

Uno de los retos más importantes es el de generar y promover la apropiación local, involucrando a la ciudadanía en las acciones de movilidad en el Centro Histórico, acercándola a las experiencias que este ofrece y erradicando la visión que se ha dado a partir de como dicen las personas “malas implementaciones” o “faltas de socialización”, la indiferencia de los actores sociales requiere de una recuperación de confianza a partir de programas e instrumentos de participación ciudadana que permitan a los diversos actores involucrarse en la acción gubernamental, a través de un acercamiento que permita a las personas arraigarse con su Centro Histórico.

3.4. LA SUSTENTABILIDAD EN LA MOVILIDAD NO MOTORIZADA EN EL C.H. DE PUEBLA.

Otro de los objetivos de la presente investigación es el de conocer el papel que han tenido las políticas públicas de movilidad urbana sustentable en el Centro Histórico de Puebla a la disminución de contaminación ambiental y sonora en la zona.

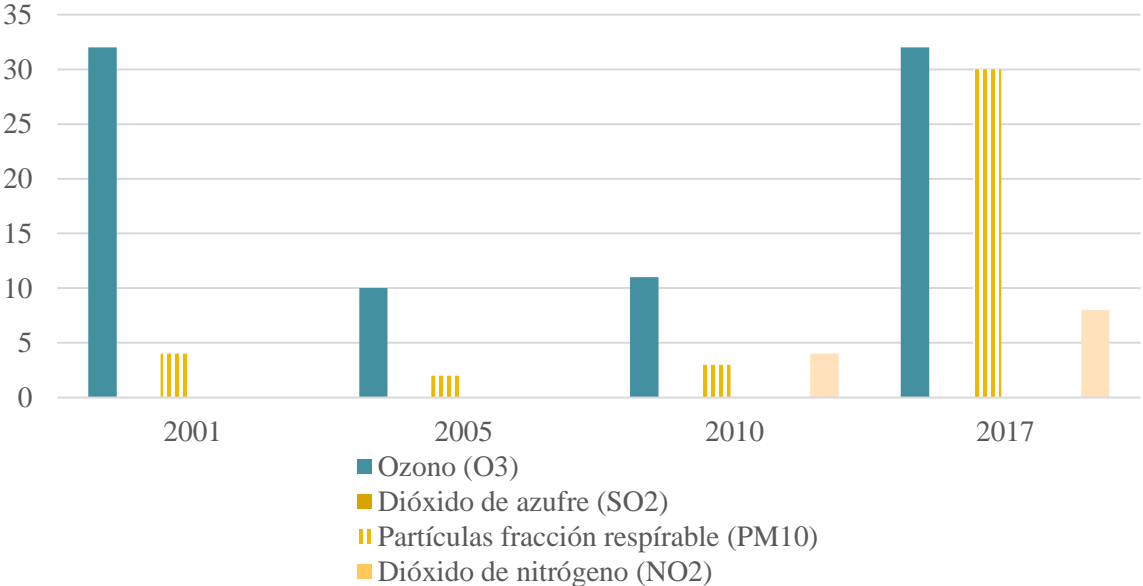
Al respecto, a partir de los Indicadores analizados por el Instituto Municipal de Planeación para dar seguimiento a los avances referentes a los Objetivos de Desarrollo

Sostenible fue posible detectar respecto a las cuestiones contaminantes en la ciudad que entre los años 2001 a 2010 se presentó una disminución considerable, sin embargo, nuevamente se elevó e incluso se presentaron nuevos entes contaminantes en la zona.

El indicador 11.6.2. se refiere a los días con registro IMECA de los principales contaminantes atmosféricos en el Municipio de Puebla, en la Gráfica 10 se registran los días fuera de los límites permisibles con la clasificación de no satisfactoria respecto a los siguientes contaminantes atmosféricos: ozono (O3), dióxido de azufre (SO2), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO2), plomo (Pb) y partículas suspendidas, de tal forma que 100 puntos del índice IMECA expresan el límite de protección a la salud para cada contaminante:

Gráfica 10.

Registro IMECA Puebla



Fuente: Instituto Municipal de Planeación, 2020.

Hay otro indicador posible de considerar en este rubro que, para el 2015 según el Indicador 11.7.1. la Superficie de áreas verdes urbanas por habitante en el Municipio de Puebla con registro del 2015 es de 3.10 metros cuadrados de área verde urbana. Mientras que según el 11.7.2 sobre la Superficie de espacios públicos por habitante en metros cuadrados de jardines, parques, áreas deportivas y plazas fue de 4.04 m2/hab. Según el indicador 11.7.4.

el porcentaje de la población total con acceso a espacios públicos en su área caminable al 2019 era de 84.43 contemplando espacios públicos sin considerar el estatus de propiedad.

Según lo que plantea la ONU-HABITAT las ciudades mexicanas padecen serios problemas de contaminación ambiental, siendo el sector transporte una de las principales causas de ello, contribuyendo con el 20.4% de la emisión de Gases de Efecto invernadero, con 16.2% provenientes del sector automotor, principalmente del automóvil particular. Además, plantean que es un fenómeno que puede costar hasta un 6% del Producto Interno Bruto de México, así es como sugiere que el crecimiento del parque vehicular contribuye directamente a que la calidad del aire de las ciudades mexicanas se esté deteriorando.

En la ciudad de Puebla entre el 16 de febrero y el 30 de marzo 2018 realizó el estudio de niveles de contaminación dentro de la prueba piloto Ándale, en el cual según los antecedentes se plantea que “el modelo urbano centrado en la movilidad motorizada, desencadena emisiones significativas de contaminantes a la atmósfera que deterioran la calidad del aire y que tienen efectos sobre la salud pública” (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 9) ya que durante el año 2018 en el que se realizó la prueba “se registraron 1 mil 83 muertes a causa de enfermedades pulmonares obstructivas crónicas y 270 casos de defunciones por bronquitis, enfisema pulmonar y asma, mismas que se consideran alteraciones de la salud relacionadas con la contaminación de aire en el Estado” (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 9).

En este sentido, y bajo dichos antecedentes dentro de la memoria documental de la prueba piloto Ándale, es posible encontrar diversos resultados de indicadores de contaminación que permite conocer en que contribuyó el proyecto en ella. En el Centro Histórico durante esta prueba piloto se aumentaron las zonas peatonales, así como se pacificó el tránsito del polígono, por lo que se detectó un incremento promedio de 6 mil 571 peatones diarios, equivalentes al 52.34% más (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 119), y se disminuyó la afluencia vehicular promedio en un 50.6% equivalente a 2 mil 057 vehículos diarios. (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 129). Lo cual fue traducido en una disminución de contaminación tanto auditiva como ambiental, demostrado en la Tabla 23, ya que en el periodo de estudio con respecto a la línea base, la

contaminación auditiva registró una reducción promedio global de 4.03 decibeles (Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla, 2019, pág. 136).

Tabla 23.

Niveles de contaminación auditiva medidos en la prueba piloto Ándale.

Nivel contaminación auditiva	
72.6 dB6 Av. Reforma entre 3 y 5 sur	78.8 dB Calle 16 de septiembre entre 3 y 5 oriente
69.2 dB Calle 6 oriente entre 2 norte y calle 5 de mayo	70.6 dB Av. Don Juan de Palafox y Mendoza entre 2 y 4 norte

Fuente: Memoria Documental Estudio de Movilidad Urbana en el Centro Histórico, 2019.

Además, que se detectó una disminución de contaminación ambiental a partir de los siguientes datos, la cual se demuestra en la Figura 20.

Figura 20.

Disminución de contaminantes atmosféricos de la prueba piloto Ándale.

- 3.1%	- 18.2%	- 85.2%	- 37.7%	- 37.7%
Niveles CO (Monóxido de carbono)	Niveles SO2 (Dióxido de azufre)	Niveles NO2 (Dióxido de nitrógeno)	Niveles de PM10 (Partículas suspendidas)	Niveles de PM2.5 (Partículas suspendidas)
Antes: 17.87 Después: 17.31	Antes: 172.31 Después: 140.91	Antes: 4.58 Después: 0.67	Antes: 42.12 Después: 26.23	Antes: 45.11 Después: 37.01

Fuente: Memoria Documental Estudio de Movilidad Urbana en el Centro Histórico, 2019.

A nivel Internacional a raíz de las acciones ejecutadas a nivel movilidad a partir de la pandemia, expertos como Daher han concluido que “Las formas de transporte activo, como ir en bicicleta y caminar, aumentaron notablemente en las ciudades, mientras que el uso del transporte público cayó en picada” (Daher, 2020)

En México, en la capital se ejecutó un “Plan gradual hacia la nueva normalidad” para la movilidad no motorizada a través de tres acciones: 1. La venta de bicicletas como actividad esencial, 2. La implementación de ciclovías emergentes, 3. Préstamo y promociones ecobici con un total de 54 km de ciclovías emergentes, los tramos de ciclovías estaban planteados

para activarse según el nivel de contagios que hubiera en la ciudad, (Secretaría de Movilidad CDMX, 2020a) además del proyecto de espacios peatonales emergentes, el cual surge a partir de las nuevas necesidades demandadas en el espacio público a partir del programa de sana distancia, donde por ejemplo para el consumo en ciertos sitios con servicios para llevar requería largas filas con tramos de espacio para respetar el programa, por lo que, este proyecto contemplaba la implementación de banquetas emergentes, aumentando el espacio para peatones que permitiera el distanciamiento físico de la sana distancia, proporción de zonas de espera y espacios de consumo y distribución de flujos en espacios concurridos. (Secretaría de Movilidad CDMX, 2020b)

A partir de este tipo de políticas, los expertos consideran que la pandemia se presentó en el mundo como oportunidad crítica para la apertura a la ejecución de cambios positivos implementando soluciones de movilidad más activas (no motorizadas), inclusivas y sostenibles que aporten beneficios a la salud, a partir de la reducción de contaminación atmosférica, factor de ruido que afecta la salud: “caminar y andar en bicicleta son las opciones más saludables, sostenibles y equitativas en las cuales es posible garantizar el distanciamiento físico por lo cual es necesario proveer a las ciudades de infraestructura para llevar a cabo estas prácticas priorizando y promoviendo el transporte activo (no motorizado)” (Daher, 2020).

CONCLUSIONES

La gestión pública de la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la Ciudad de Puebla se ha construido a través de diversas iniciativas y herramientas que permiten configurarla de forma especializada, tal es el caso de los mecanismos de gestión pública para la movilidad en Puebla: procesos participativos e instrumentos de diseño e implementación de la política de movilidad.

Respecto a los procesos participativos que deberían incidir en la gestión pública de la movilidad no motorizada, a partir de la investigación fue detectado que existe un Manual de Proceso participativos en la Secretaría de Movilidad, sin embargo, a pesar de desarrollar los diversos periodos para incluir la participación de la ciudadanía en proyectos de movilidad, además de indicadores que miden la eficiencia de los mismos, estos no se encuentran

contemplados en la gestión pública de la política de movilidad, principalmente debido a los tiempos en los que es necesario desarrollar los proyectos en la administración pública, donde también influyen los cortos tiempos un periodo administrativo municipal.

En el caso del estudio de movilidad “Ándale” uno de los puntos clave para la obtención de resultados sobre el mismo, fue el acercamiento para con los grupos sociales a modo que estos se vieran involucrados en el proceso, lamentablemente no se tradujo a una mejora en el entorno o un resultado de impacto que perdure en la actualidad, en ese caso específico, se realizó un proceso de acercamiento, pero no una implementación más allá de la prueba piloto.

En este sentido, la presente investigación aplicó el método de aplicación de 100 encuestas, las cuales permiten proveer de legibilidad respecto a la percepción social que tienen las personas en el ámbito de los proyectos de movilidad, en este caso más de la mitad de los encuestados (57 de 100) conocen los proyectos que han sido ejecutados para atender la movilidad no motorizada en la ciudad, sin embargo, esto no es indicativo que se sientan apropiados de dichos proyectos.

Además de la importancia de la incidencia social en los proyectos, es de suma importancia la existencia de instrumentos de diseño que permitan establecer alcances y objetivos en materia de diseño de la movilidad, al respecto, Puebla es una de las primeras ciudades en desarrollar su propia Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana municipal que le permitió atender las cuestiones de diseño de manera especializada, ya que sólo existe una referencia que no se encuentra normada que se enfoca en el diseño a nivel general de calles mexicanas, pero que no enfoca las acciones que desarrolla en territorios específicos como sería la ciudad de Puebla.

De manera general, existen bases a nivel normativo que permiten dar fundamento a la aplicación de políticas de movilidad no motorizada y movilidad urbana sustentable, sin embargo, no parece existir una conexión entre las bases federales, estatales y municipales con la Norma Técnica ya que esta desarrolla sólo puntos específicos e insuficientes, en ejemplo, no existe un aplicativo específico para el Centro Histórico que nos permita integrarlo como parte del territorio sin dejar de lado sus necesidades patrimoniales. En este sentido, la herramienta más fuerte para a gestión de la ciudad sería el Código Reglamentario

del Municipio de Puebla, sin embargo, en el Capítulo destinado a la movilidad tampoco se contempla la aplicabilidad de conceptos que abarcan en el marco del derecho a la movilidad.

Lo anterior respecto al desarrollo de proyectos y su implementación, en cuanto al tema de seguimiento, es necesario un compromiso de seguimiento con respecto a los indicadores de cada proyecto, de forma que sea posible conocer el impacto de los mismos y su posible replicación en otras zonas de la ciudad.

Es necesaria la actualización constante y estipulada de los Programas y Planes de movilidad para las ciudades, específicamente la ciudad de Puebla, y sus aplicaciones a nivel Centro Histórico, no con la finalidad de fragmentar las acciones sino de reconocer como es posible integrar las redes de movilidad del Centro Histórico con el resto de la ciudad de la manera más homogénea posible.

Las acciones y compromisos que absorben los Ayuntamientos para la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos también deben contemplar los elementos de diseño y aplicación de la movilidad bajo una visión de derecho que permita que se caracterice, diagnostique y pruebe para la implementación de proyectos a parte de considerar como prioritario el proceso de socialización con la ciudadanía.

Si bien, los proyectos de movilidad según lo recabado en este capítulo han sido centralizados en el territorio municipal, es importante considerar la vigencia de los mismos y la posibilidad de que estos formen una red integral que permita a las personas decidir de qué manera moverse y hacerlo de forma segura. Además de que ha surgido la necesidad de desarrollar proyectos de movilidad emergente para atender las condiciones de la pandemia por el SARS Cov2, trayendo necesidades de espacio público de mayores dimensiones para la circulación sin necesidad de contacto, una oferta de movilidad que evitara aglomeraciones, etc., en este sentido es necesario adaptar las ciudades a una nueva movilidad que se enfoque que en la generación de espacios para las personas.

La política de movilidad no motorizada requiere una base cuya visión sea integral y le permita atender factores a nivel normativo, de diseño, de seguimiento, entre otros, articulando los elementos que se desarrollan en la misma para el cumplimiento del mismo

objetivo: conectar la ciudad por medio de redes de movilidad que oferten multiplicidad de modos de traslado.

CONCLUSIONES FINALES DE TESIS

La presente investigación es guiada a partir del establecimiento de una pregunta central de investigación que funge como medula de la misma: ¿Cómo se ha dado la gestión para la movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, desde que se creó la Secretaría de Movilidad municipal en el año 2017, así como los factores que inciden en sus limitaciones y resultados en el periodo 2017-2021?, la cual refiere a la caracterización de la gestión pública de la movilidad desde la creación de una instancia especializada para la misma, lo cual se da a partir de la definición de elementos desarrollados en el documento.

Como se menciona en el problema central analizado, se comprueba que existe una visión reduccionista en la Gestión pública de la movilidad no motorizada debido a que las acciones ejecutadas en este rubro se muestran de forma aislada y no se consideran como parte del proceso territorial que vive la ciudad, y que es más de un factor el que incide en ella.

La presente investigación se vio limitada en información y acceso a la misma, debido a que los estudios y seguimiento de proyectos en materia de movilidad es escaso y no ha datos estadísticos puntuales y certeros que permitan conocer los beneficios de estos proyectos, existen indicadores base, pero no se hace una medición de los mismos en cada implementación, además de la problemática de involucramiento ciudadano. Un paso muy importante será el consolidar, homologar, sistematizar y normar la obtención de datos para la generación de proyectos y su replica a partir de los mismos. Como forma de puntualizar conclusiones referentes a las preguntas particulares de la presente investigación con base a sus objetivos, se comprueba lo siguiente:

La gestión pública de la movilidad se encuentra inmersa en un problema complejo el cual requiere ser atendido bajo una visión integral que contemple los diversos factores que influyen en ella, pensando a la movilidad como componente del proceso de construcción de la ciudad y no un elemento aislado que requiera ser atendido de tal manera. Los proyectos de movilidad deben estar conectados entre sí, como la ciudad misma.

Comprender la gestión de la política pública de movilidad no motorizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla precisa la definición de un entorno teórico que fue posible construir a partir de ejes principales de la movilidad y su relación con las ciudades, los Centros Históricos, el Paisaje Urbano Histórico y la temática y modelo de gestión pública con base en el cual se ha atendido el problema.

Actualmente existe un marco normativo que da base a las acciones en materia de movilidad no motorizada y que de manera general indica que esta debe ser promovida y priorizada, además que en el año 2021 comenzó la aprobación de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial que nos provee de una mayor cantidad de derechos como personas al momento de transitar la ciudad, sin embargo, el trabajo a nivel normativo aún se encuentra en construcción ya que debe ser aterrizado a políticas específicas a nivel municipal, que contemplen la dinámica del área conurbada y su influencia en la misma, y en el caso de cuestiones como el transporte público a nivel estatal, si bien la existencia de estas menciones en las leyes mexicanas ya da pie a la realización de las mismas, es necesario actualizar los instrumentos específicos tanto de planeación como de diseño, que permitan su implementación a nivel ciudad y consideren un proceso de integración y seguimiento, en el cual la acción debe ser enfocada al usuario y a los factores que influyen en la calidad de la movilidad y no a decisiones políticas centralizadas en proyectos para un periodo de administración pública.

Respecto a la percepción social sobre la gestión pública de la movilidad a partir de los resultados de investigación es posible reconocer que casi un 60% de las personas conoce la acción pública en materia de movilidad, sin embargo, el 77% mantiene una percepción negativa sobre los resultados a nivel infraestructura y las condiciones para la movilidad en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla. Considerando problemáticas para peatones y ciclistas como la falta de respeto, infraestructura angosta, exceso de velocidad, inseguridad pública, priorización de ciclovías antes que la dignificación de banquetas, entre otras. Las cuales es necesario regular para mejorar la experiencia de quien camina o anda en bicicleta en esta zona. La percepción social sobre la movilidad no motorizada, se ha visto influenciada por los métodos de gestión pública de la misma, sin embargo, de mejorarse las condiciones de desplazamiento cambiarían sus hábitos de movilidad en un 79% a modos de transporte no

motorizado. Dicha percepción debe jugar un papel principal en la generación de proyectos de movilidad, a partir de estudios y diagnósticos que permitan conocer las necesidades y no acciones individualizadas.

Hasta este momento no se ha incorporado la opinión de los habitantes en los proyectos y acciones de movilidad en la ciudad de Puebla por medio de los respectivos procesos de socialización y participación ciudadana, en los cuales sea posible involucrar a los usuarios en los proyectos desde su planeación, ejecución, y evaluación, lo cual se debe a los procesos administrativos y sus tiempos, sin embargo, es posible generar estrategias de acercamiento con la ciudadanía que permitan que la socialización se vuelva más un requerimiento dentro de la gestión pública en el cual las personas sean parte activa del modelo de gobierno, bajo el refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana.

La etiqueta de la movilidad urbana sustentable es posible a partir de los elementos que esta ocupa para ser posible, como es la tracción humana, y la no necesidad de insumos para su realización, sin embargo, en un único estudio de movilidad en el Centro Histórico del municipio de Puebla denominado "Ándale" en el que se hicieron mediciones a nivel ambiental, fue posible conocer los beneficios de la misma, como es la disminución de contaminantes y mejora en la calidad del aire de la zona a partir de la disminución de tránsito vehicular y el aumento de circulación peatonal. Los datos arrojados por dicho estudio son muestra de los diversos indicadores de medición que nos permiten generar diagnósticos para la toma de decisiones y que a partir de ellos sea posible canalizar la acción pública en problemáticas previamente diagnosticadas, que permitan reconocer a los modos de transporte sustentable por sus beneficios a la calidad de vida de las personas. Considerar la posibilidad de hacer mediciones a gran escala para fortalecer las acciones que beneficien este aspecto debe ser prioridad en la gestión pública, así como el funcionamiento de los sistemas que existen actualmente de medición de calidad del aire que lamentablemente no cuenta con un histórico que pueda ser consultado por los usuarios.

En materia de la influencia del SARS Cov2 en la dinámica de la movilidad en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, esto nos ha permitido ver la necesidad que tenemos de espacio público y de una oferta diversa para el desplazamiento de las personas, enfocando esfuerzos en la mejora de la caminabilidad de la ciudad, redes de infraestructura ciclista que

cumplan con las características de circulación necesarias, a forma de que en situaciones emergentes como la ocurrida a raíz de la pandemia, las soluciones puedan enfocarse en otros rubros y no en un factor esencial como el de la movilidad con soluciones improvisadas, durante la pandemia, las personas que tuvieron la oportunidad migraron al uso del automóvil para evitar las aglomeraciones recurrentes en el transporte público y el contacto en las angostas banquetas de la ciudad, sin embargo, otras personas optaron por el uso de la bicicleta como un modo de desplazamiento económico en el cual podían mantener las estrategias de erradicación de la pandemia y cumplir con sus actividades al mismo tiempo.

La pandemia, funge como un parte aguas en la manera en la que vivimos e interactuamos con el espacio, lo cual nos permite reconocer que es necesaria la mejora de los espacios públicos para la estancia y para la movilidad, siendo parte de una oferta que suma a la calidad de vida de sus habitantes, ajustando dichos espacios a partir de las demandas que en el surjan, proveer de alternativas de transporte para las personas y optimizar los tiempos de traslado a partir de dichas alternativas.

Referente a la seguridad vial, actualmente existen políticas enfocadas para la disminución de hechos de tránsito en México y el mundo, sin embargo, el Centro Histórico se destaca por ser la zona con mayor cantidad de hechos de tránsito, y esto se relaciona de igual forma a las condiciones de diseño de la movilidad y socialización de la misma, por lo que es necesario fortalecer los problemas de fondo y los diversos factores que influyen en un hecho de tránsito para que a partir de las iniciativas existentes sea posible proveer y dar garantía a lo que dicta la Constitución sobre el derecho a la movilidad.

Movernos en las ciudades para llevar a cabo las actividades de la vida cotidiana en condiciones de accesibilidad y seguridad vial recién se convirtió en un derecho en México, siendo que, esta es una de las dinámicas más antiguas que existe en ella. Durante décadas se ha privilegiado la movilidad de las ciudades en el transporte particular, apostando poco por los sistemas de transporte integrados y modos de transporte básicos como caminar y andar en bicicleta, invisibilizando a los usuarios y usuarias de estos generando un entorno de inseguridad. Aun exista la percepción de inseguridad en el espacio público, lo que motiva que caminar o andar en bicicleta deje de ser una opción factible para vivir la ciudad, y muchos

de los que continúan usando estas opciones se arriesgan cada día a sufrir algún accidente e incluso a perder la vida.

La gestión pública de la movilidad no motorizada es una necesidad para contribuir a tener ciudades más humanas, bajo la visión del derecho a la movilidad, para permitir que sus habitantes y visitantes disfruten el Centro Histórico, ya que no es sólo un sitio de vivienda, es el sitio de disfrute, de consumo, que por sus características de implementarse acciones desde el derecho a la ciudad y el derecho a la movilidad puede fungir como ejemplo de las necesidades de movilidad no motorizada de las personas. Sin embargo, la política pública requiere de una base y soporte legal que le encamine, un normativo que permita su ejecución y un mecanismo de evaluación que visibilice el cumplimiento de alcances y objetivos en los proyectos. El derecho a la movilidad, así como el derecho a la ciudad se ha visto rezagado en México se basa en la visión de la movilidad como un recurso de voluntad política y no como derecho, siendo derecho, sería tarea de las autoridades en cualquier nivel de gobierno, darle cumplimiento. Es necesario considerar un cambio de paradigma sobre el cual la integración de proyectos fundamentalice la opinión social para su construcción y esto abone a la guía de voluntades políticas a la toma de decisiones respecto a la movilidad.

A partir de dicha gestión desde la visión del derecho a la ciudad será posible generar procesos para mejorar las condiciones de los modos de transporte sustentables en las ciudades y adecuarlas para que estas sean más seguras para las personas, en el caso específico del Centro Histórico además de considerar las condiciones de movilidad no motorizada, como accesibilidad y seguridad vial, es imprescindible para fortalecer la centralidad económica ya que además de los valores que posee, como el patrimonio arquitectónico y urbano, sus tradiciones, costumbres, plazas y jardines, en él existe una importante actividad comercial y de servicios que genera una movilidad importante de personas, además de la oferta de equipamiento turístico: como espacios de alojamiento, restaurantes, etc.

Los esfuerzos que se han concentrado en el Centro Histórico han sido enfocados a la conservación y el turismo desde los paradigmas de la patrimonialización y turistificación, sin embargo, los procesos relacionados para asegurar una movilidad no motorizada en la zona, se han visto invisibilizados. La mayoría de las personas eventualmente llegan caminando al primer cuadro de la ciudad, ya que esta forma de desplazamiento equivale al último tramo de

desplazamiento de un viaje, independientemente del modo de transporte que sea usado. Generar proyectos que prioricen este tipo de movilidades podría detonar beneficios como la disminución del gasto energético, mejoramiento en la calidad del medio ambiente, mejora en la imagen urbana y arquitectónica de la zona, entre otros. Recuperando entonces el espacio público, para que en este se desarrollen actividades de disfrute del mismo, contribuyendo a la habitabilidad.

Uno de los aspectos primordiales de desarrollar con respecto a la gestión pública de la movilidad es incentivar la disminución del uso del automóvil por medio de su uso eficiente y racional en las ciudades, promoviendo e impulsando el caminar, andar en bicicleta o transporte público. Así como la socialización e involucramiento de la ciudadanía en los proyectos, sin embargo, ¿Qué pasa con los proyectos de movilidad impulsados por la sociedad? o con los procesos que permiten la apropiación de dichos proyectos por parte de los ciudadanos, desafortunadamente no hay claridad sobre los procedimientos para llevar a cabo un proyecto ciudadano, por lo que sería primordial generar instrumentos que guíen a la sociedad para obtener logros desde su trinchera.

La política de movilidad como implementación de infraestructura ciclista no es útil sin la liberación y regulación, una atención integral de la política para dar seguimiento a las iniciativas y proyectos en torno a esta problemática, reforzar las atribuciones de la Secretaría de Movilidad permitiría incidir en intervenciones integrales a partir de la visión de la dependencia y sus atribuciones de promoción e integración de un sistema de movilidad funcional para todas las personas. Actualmente, esta Secretaría solo genera opiniones técnicas de proyectos de la Secretaría de Infraestructura, además no cuenta con el personal para generar un proyecto a ese nivel.

Las opiniones técnicas requieren estar inscritas en un procedimiento oficial que les de validez y obligatoriedad para ser tomadas en cuenta, para que la revisión del área de movilidad sea parte del proceso de planeación, consolidación y ejecución de un proyecto, revisando los proyectos de infraestructura vial a ejecutar en el municipio, de modo que los proyectos a este nivel pasen por esta condicionante como parte de su proceso, y se les pueda dar seguimiento sin importar quien sea la instancia ejecutora.

El espacio público está en constante disputa entre los diferentes usuarios que viven la ciudad, por lo que es importante equilibrar las estrategias de vocación para el mismo, ejecutando acciones que permitan desarrollar una red de movilidad integral en las ciudades, para lo que es necesaria la coordinación y transversalidad entre los diferentes niveles de gobierno con la ciudadanía, reforzando los procesos de participación ciudadana de manera que desde los diagnósticos y en las fases subsecuentes se involucre a la ciudadanía para que se apropie de los proyectos que se están ejecutando. La construcción de acciones en el territorio, en el espacio público debe darse por medio del trabajo colaborativo. Es necesario comenzar a atender la movilidad desde los tomadores de decisiones como un proceso intrínseco al territorio y su crecimiento, las estrategias que pretenden solucionar la movilidad deben hacerlo desde la solución del territorio, del mejoramiento y aumento del espacio público. El paradigma de Ciudades más compactas “en el discurso” implica que las distancias deben ser más reducidas en contraste con las largas distancias de las ciudades con patrones extensivos. Sin embargo, los paradigmas homogenizadores no pueden aplicarse de manera acrítica en los territorios, se demostró que durante la pandemia en ciudades mexicanas, los sectores densamente poblados fue en donde se dieron el mayor número de contagios por el SARS-CoV2, porque se construyen más viviendas por hectárea sin la dotación de equipamiento e infraestructuras como espacios públicos, áreas verdes y jardines que permitieran la estancia de las personas en ambientes dotados de naturaleza durante los confinamientos.

En esta tesis se presentó información con respecto a cómo se ha construido la política pública de movilidad en Puebla y en el Centro Histórico que cuenta con declaratoria como patrimonio de la humanidad. A raíz de las características que se requerían en el espacio público, como la distancia de los 1.5 metros entre persona y persona para mitigar los contagios y la concentración de personas, se hicieron evidentes las deficiencias. A partir de revisar las acciones de gestión pública de las instancias encargadas de la gestión de la movilidad en el municipio de Puebla se detectaron problemas en la priorización de la política pública, los procesos de socialización y el cómo se ha integrado la temática de patrimonio a los instrumentos de gestión de los urbano como la Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana del municipio de Puebla. Este instrumento presenta un panorama de la ciudad en

general, pero gran cantidad de los criterios que contiene no son del todo aplicables para el patrimonio.

El Centro Histórico y la ciudad de Puebla requiere de la instrumentación de mecanismos que permitan realizar diagnósticos de las necesidades de movilidad y de movilidad no motorizada. Se necesitan implementar indicadores que desde el derecho a la ciudad y el derecho a la movilidad den cuenta de la funcionalidad, eficacia, accesibilidad, seguridad, sustentabilidad, así como incluir las opiniones ciudadanas respecto a las condiciones de infraestructura, procesos de socialización que fomenten la apropiación y contribución de las personas en la construcción de una política pública y sus acciones, que se enfoque en las necesidades de movilidad de las personas. La caminabilidad y promoción de modos de transporte no motorizados, son un complemento para el cumplimiento de todos los demás procesos en la ciudad, se necesita caminar para llegar a casa, al trabajo, para ir a la tienda, para llegar al parque, y se requiere una gestión específica para este tipo de problemáticas.

Consolidar la Gestión pública de la movilidad requiere dependencias con personal que tengan la visión integral del territorio desde el derecho a la ciudad, incluidos el derecho a la movilidad. No se trata solo de centrarse en los modos de transporte, sino en los procesos socio territoriales en su totalidad, con acciones transversales que visibilicen las necesidades de todos los usuarios del territorio, en un entorno de espacios públicos: plazas, parques, jardines, áreas verdes y recreativas que contribuyan al bienestar de la población en congruencia con lo vertido en la legislación como la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, entre otros instrumentos aplicables.

La participación ciudadana en México se está conformando como un elemento transversal y central de la gestión para la construcción de la política pública, como parte de una metodología necesaria para la ejecución de procesos, en la cual el diseño de soluciones a nivel ciudad también sea influido y alimentado por sus habitantes, si bien, la política de movilidad se ha ido consolidando a lo largo de los años a partir de iniciativas y bases, es necesario conformar instrumentos sólidos conectados entre sí que influyan en la visión de las ciudades para las personas de forma positiva, siendo una herramienta para vivir mejor su territorio, en la movilidad, todo debe de estar conectado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, T. (1972). Sobre la objetividad en ciencias sociales. En T. Adorno, *Epistemología y ciencias sociales*. (págs. 37-43). Frónesis-Cátedra.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(39), 5-32.
- Alguacil, J. (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Revista Polis*, 7(20), 199-223.
- Álvarez, A. (2006). *El mito del Centro Histórico*. Puebla: Universidad Iberoamericana de Puebla.
- Ayuntamiento de Morelia. (2019). *Norma Técnica de Diseño de Calles para el Municipio de Morelia*. Morelia: Ayuntamiento de Morelia.
- Bailleres, A. (2021). *Movilidad en la gentrificación turística del centro de la ciudad de Puebla*. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Berdeja, J. (2020a). *Diagnóstico para el Plan de Movilidad Sustentable de Morelia*. Morelia: SEMOVEP.
- Berdeja, J. (2020b). *La importancia de la Gestión de la movilidad, Movilidad urbana sustentable de Morelia, Mich*. Morelia: SEMOVEP.
- Bilbao, J. (2012). *La destrucción del legado cultural europeo durante la 2ª Guerra Mundial*. Obtenido de Jot Down: <https://www.jotdown.es/2012/12/la-destruccion-del-legado-cultural-europeo-durante-la-2a-guerra-mundial/>
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos.*, 13(3), 561–583. Obtenido de <https://doi.org/10.24201/edu.v13i3.1028>
- Cabrera, V. (2008). *Política de renovación en centros históricos de México*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos- OLACCHI.
- Cabrera, V. (2015). *Elitismo de la Política Urbana. Centro Histórico de Puebla, México*. Valencia: Universidad de Carabobo.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*(30), 9-37.
- Carrión, F. (2009). La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento) y el sentido social de hoy (centro vivo). *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*(3), 7-12.

- CEMCA. (2015). *Movilidad Peatonal, de la investigación a la política pública. Memorias del seminario y resultados de los*. México, D.F.: CEMCA, ITDP, UAM-A.
- Chateloin, F. (2008). El Centro Histórico ¿Concepto o criterio en desarrollo? *Arquitectura y Urbanismo*, XXIX(2-3), 10-23.
- Congreso Constituyente. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020*. Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (24 de diciembre de 2020). Art. 4.
- Crotte, A. (2018). *Recuperar el centro histórico: mejorar la movilidad*. Obtenido de BID (Banco Interamericano de Desarrollo): <https://blogs.iadb.org/transporte/es/recuperar-el-centro-historico-mejorar-la-movilidad/>
- Daher et al. (2020). *Movilidad y COVID-19, ahora y en un nuevo futuro*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Datur. (2022). *Datos abiertos del municipio de Puebla, turismo*. Puebla: pueblacapital.gob.mx. Recuperado el 28 de Abril de 2022, de <https://datos.pueblacapital.gob.mx/dataset/estad%C3%ADstica-de-turismo-datatur>
- De Alba, M. (2006). Experiencia urbana e imágenes colectivas de la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(3), 663-700. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v21n3/2448-6515-educm-21-03-663.pdf>
- De Antuñano, A. (s.f.). *Cinco décadas de acelerado desarrollo urbano en la ciudad de México*. Obtenido de Real State: <https://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/18355-cinco-decadas-de-acelerado-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico>
- Debord, G. (1967). *La Société su Spectacle* (3ra ed. ed.). Paris: Les Éditions Gallimard.
- Diario Oficial de la Federación. (1977). *Diario Oficial de la Federación de 1977 [con fuerza de ley]. Declara Zona de Monumentos Históricos en la ciudad de Puebla de Zaragoza*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- El poder del consumidor. (2016). *Inversión en infraestructura destinada al uso del automóvil particular vs Inversión en transporte público y movilidad no motorizada*. CDMX: Elpoderdelconsumidor.org. Obtenido de https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2016/08/Vialidad_final_030816.pdf
- Farfán, W. (2020). Aproximación conceptual de la segregación socio espacial y residencial en ciudades intermedias en América Latina. *Revista Boletín de la Red Iberoamericana de Pedagogía*, 9(8), 96-115.
- Foladori, G., & Tommasino, H. (2000). El concepto de desarrollo sustentable treinta años después. *Desarrollo e Meio Ambiente*(1), 41-56.

- Fuenmayor, J. (2017). *Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas*. Económicas CUC.
- Gallegos, C., & Rosales, G. (2012). Epistemología crítica. *Revista Itinerario Educativo*, Año XXVI(59), 15-29.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos: Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. México: Editorial GEDISA.
- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2017). *Dictamen por el que se modifica la Estructura Orgánica del H. Ayuntamiento del municipio de Puebla para la Administración 2014- 2018*. Puebla: Periódico Oficial del Estado de Puebla.
- Gobierno de México. (25 de septiembre de 2018). *Comisión Ambiental de la Megalópolis*. Obtenido de Hacia una política de movilidad sustentable: <https://www.gob.mx/comisionambiental/es/articulos/hacia-una-politica-de-movilidad-sustentable?idiom=es>
- Gobierno de México. (2021a). *Información accesible*. Obtenido de <https://coronavirus.gob.mx/informacion-accesible>
- Gobierno de México. (2021b). *Quédate en casa*. Obtenido de <https://coronavirus.gob.mx/quedate-en-casa>
- H. Ayuntamiento. (2015). *Programa Parcial de Desarrollo Urbano y Sustentable del Centro Histórico del municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2018). Código Reglamentario Municipal. *Art. 257, Fracc. I*. Puebla.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2020). Dictamen por virtud del cual se dictamina el mecanismo idóneo para la instalación de bolardos, reductores de radio de giro y estacionamientos ciclistas en la zona del centro histórico del municipio de Puebla. *RES. 2020/017*.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2013). *Plan de movilidad Urbana Sustentable del municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- H. Ayuntamiento del municipio de Puebla. (2015). *Norma Técnica de Diseño e Imagen Urbana para el municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2017). *Código Reglamentario del Municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2017). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2017a). *Reglamento Interior de la Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento.

- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2020). *Programa Integral de Movilidad del Centro Histórico*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. (2021). *Plan de Manejo del Centro Histórico de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández, M. (23 de Agosto de 2021). Comercio informal aumenta en el Centro Histórico de Puebla. *El economista*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2021, de <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Comercio-informal-aumenta-en-el-Centro-Historico-de-Puebla-20210823-0077.html>
- Hernández, Y. (2019). *Las Centralidades en las Zonas Metropolitanas. Caso de Estudio Puebla- Tlaxcala*. Ciudad de México: Posgrado en Diseño y Estudios Urbanos.
- Herrera, D. (2018). El espacio pulverizado. La producción fragmentaria del espacio y del sujeto, en Espacios de la Dominación, Debates sobre la espacialización de las relaciones de poder. En D. e. Herrera, *Espacios de la dominación. Debates sobre la espacialización de las relaciones de poder*. (págs. 39-64). México: UNAM.
- IMPLAN. (2017). *Programa de movilidad Urbana Sustentable para el municipio de Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento.
- INEGI. (2018). *Vehículos de motor registrados en circulación*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- INEGI. (2020). *Cuéntame*. Obtenido de Cuéntame: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME>
- ITDP. (2010). *Hacia una Estrategia nacional de Movilidad Urbana*. http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Movilidad-Urbana-Sustentable-MUS_.pdf.
- ITDP. (2017). *Invertir para movernos*. Ciudad de México: ITDP.
- ITDP. (s.f.). *Movilidad no motorizada*. Obtenido de Instituto de Políticas para el Desarrollo y el Transporte en México: <https://mexico.itdp.org/areas/movilidad-no-motorizada/>
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades* (5ta ed. ed.). Capitán Swing Libros, S.L.
- Le Corbusier. (1942). *Carta de Atenas*. IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, Marsella-Atenas.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del Espacio*. Capitán Swing Libros, S.L.

- López, S. (2003). Percepción y creación de la ciudad. Método simbólico-semiótico del ciudadano para una re-creación de la realidad urbana. *Gazeta de Antropología*(19), 1-5.
- Martínez de Pisón, E. (2009). *Miradas sobre el paisaje*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Mazurek, H. (2009). *Introducción, Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Mazurek, H. (2009). Introducción. Gobernabilidad y gobernanza: el aporte para los territorios y América latina. En H. Mazurek, *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (págs. 13-29). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Méndez, E. (2016). *El imaginario de la ciudad*. Guadalajara: UDG.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*(44), 3-19.
- Monreal, P. (2016). Ciudades neoliberales: ¿el fin del espacio público? *Quaderns-e*, 1(21), 98-112.
- Montenegro-Méndez, M. (2019). Desarrollo de la Movilidad Urbana de Medellín, Colombia, un Ejemplo para Costa Rica. *Tecnología en Marcha Edición Especial. Movilidad Estudiantil* 6, 70.
- Moreno, S. (2008). La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. *Palapa*, III(II), 47-54.
- Morin, E. (1977). *El método I: La naturaleza de la naturaleza*. Madrid.
- Muñúzuri, S. (s/f). *Movilidad Urbana en la Ciudad de México: Una revisión propositiva*. Ciudad de México.
- Observatorio Ciudadano del Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal en Yaven. (2020). *Contrataciones y/o separaciones de asegurados asociados a un empleo en los municipios más poblados del estado de Puebla (enero-mayo 2020)*. Puebla: La Jornada de Oriente. Recuperado el 24 de Octubre de 2020, de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/ciudad-de-puebla-perdida-de-empleos/>
- Oleaga, J. (17 de agosto de 2016). *ABC blogs*. Obtenido de ABC blogs: <https://abcblogs.abc.es/fiebre-del-oro/otros-temas/que-hace-de-medellin-la-ciudad-mas-innovadora-del-ano.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com.mx%2F>
- ONU. (2015). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. ONU.
- ONU-Hábitat. (2016). *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*. México.

- Organización Mundial de la Salud. (7 de diciembre de 2018). *Nuevo informe de la OMS destaca que los progresos han sido insuficientes en abordar la falta de seguridad en las vías de tránsito del mundo*. Obtenido de https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14857:new-who-report-highlights-insufficient-progress-to-tackle-lack-of-safety-on-the-world-s-roads&Itemid=1926&lang=es
- Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2015). Puebla: Periódico Oficial del Estado de Puebla.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla. (29 de diciembre de 2016). Dictamen por el que se modifica la estructura orgánica del Honorable Ayuntamiento del municipio de Puebla para la administración 2014-2018. Puebla.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla. (2017). Puebla: Periódico Oficial del Estado de Puebla.
- Pierri, N., & Foladori, G. (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*. Montevideo: Trabajo y Capital.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Mundi Prensa*. Obtenido de https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles*. Obtenido de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3).
- Ramírez, B., & Pradilla, E. (2014). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Tlalpan, México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez, F. (2008). El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(32), 61-73.
- Ramos, J. P. (2020). *Ciclovías emergentes en Puebla, una realidad*. Obtenido de Cletofilia: <https://cletofilia.com/ciclovias-emergentes-puebla/>
- Red de Universidades Anáhuac. (2019). *Políticas públicas que mejoran el país*. Obtenido de <https://www.anahuac.mx/blog/politicas-publicas-que-mejoran-el-pais>
- Sauer, C. (2006). La morfología del paisaje. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5(15).

- Secretaría de Movilidad CDMX. (2020a). *Plan gradual hacia la nueva normalidad-movilidad no motorizada*. Ciudad de México: Secretaría de Movilidad CDMX.
- Secretaría de Movilidad CDMX. (2020b). *Espacios peatonales emergentes: Lineamientos de Implementación*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretaría de Movilidad de la CDMX. (2020a). *Movilidad no motorizada. Plan gradual hacia la nueva normalidad*. Obtenido de <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Movilidad%20no%20motorizada%20hacia%20Nueva%20Normalidad.pdf>
- Secretaría de Movilidad de la CDMX. (2020b). *Espacios peatonales emergentes: Lineamientos de implementación*. Gobierno de la Ciudad de México.
- Secretaría de Movilidad del municipio de Puebla. (2019). *Memoria Documental: Estudio de Movilidad Urbana en el Centro Histórico*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- Secretaría de Movilidad del Municipio de Puebla. (2019). *Proceso Participativo Puebla*. Puebla: H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.
- Secretaría de Salud. (2020). *Nuevo Coronavirus en el mundo COVID-19. Comunicado Técnico Diario*. Obtenido de <https://www.gob.mx/salud/documentos/coronavirus-covid-19-comunicado-tecnico-diario-238449>
- SEDATU. (2014). *Estrategia Nacional de Movilidad Urbana Sustentable*. México: SEDATU.
- SEDATU. (2018). *Anatomía de la Movilidad en México*. Ciudad de México.: Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de la República Federal de Alemania. México.
- SEMOVEP. (2020). *Plan de Movilidad Sustentable Morelia*. Morelia: Ayuntamiento de Morelia.
- Simborth, C. (2015). Movilidad Urbana en Centros Históricos. *Encuentro de la Macro Región Sur de Arequipa*. Colegio de Arquitectos de Perú.
- Tenorio, V. C. (2006). *Programa Angelópolis en la zona monumental de la ciudad de Puebla*. Estado de México: Ciencia Ergo Sum.
- UNESCO. (2008). *Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*. Obtenido de <http://whc.unesco.org/en/guidelines>
- UNESCO. (2009). *Atelier "Paysages urbains historiques" Burdeaux, 7-8 juin 2009*. Obtenido de <https://whc.unesco.org/fr/activites/597/>
- UNESCO. (2011). *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones*. París.

- UNESCO. (2013). *Nueva vida para las ciudades históricas. El plantamiento de los paisajes urbanos históricos*. Paris.
- UNESCO. (s.f.). *UNESCO: Building peace in the minds of men and women*. Obtenido de UNESCO: https://en.unesco.org/70years/building_peace
- Velasco, I. (2004). *Los Nuevos Paisajes: la desterritorialización de la memoria*. Madrid: Departamento de Geografía Universidad Complutense de Madrid.
- Vélez, F. (16 de agosto de 2021). IV Coloquio de Avances de Investigación del Posgrado en Estudios Socioterritoriales. Puebla, Puebla, México.
- Vergara, A. (2016). *Del espacio al territorio y al lugar y viceversa. Apuntes metodológicos*. Puebla, México.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Vidal, T., & Pol, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-297.
- Zemelman, H. (1998). *Utopía. Su significado en las ciencias sociales*. México: UNAM.
- Zemelman, H. (2006). *El conocimiento como desafío posible*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Volumen temático*, 187-226 . Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21nspe/v21nspea6.pdf>