

# **Banquetas: el orden híbrido de las aceras en la Ciudad de México y su área metropolitana**

Guénola Capron  
Jérôme Monnet  
Ruth Pérez López  
(Coordinadores)

Universidad  
Autónoma  
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Rector General*

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia

*Secretaria General*

Dra. Norma Rondero López

**Unidad Azcapotzalco**

*Rector*

Dr. Oscar Lozano Carrillo

*Secretaria*

Dra. Yadira Zavala Osorio

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

*Director*

Dr. Jesús Manuel Ramos García

*Secretario Académico*

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

*Jefe del Departamento de Sociología*

Mtro. Francisco Javier Rodríguez Piña

*Coordinador de Difusión y Publicaciones*

Dr. César Daniel Alvarado Gutiérrez

Primera edición, 2022

© **Universidad Autónoma Metropolitana**

Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación de Difusión y Publicaciones

Av. San Pablo 180, Edif. E, Salón 004, Col. Reynosa Tamaulipas,

Del. Azcapotzalco, C.P. 02200,

Ciudad de México, Tel. 53189109

[www.publicacionesdcsh.azc.uam.mx](http://www.publicacionesdcsh.azc.uam.mx)

ISBN de la obra **digital: 978-607-28-2717-2**

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio sin el consentimiento del titular de los derechos patrimoniales de la obra.

Impreso en México / Printed in Mexico

# Contenido

<i>In memoriam</i> . A Angela, la autora omnipresente . . . . .	11
Prefacio . . . . .	13
Introducción. . . . .	15

## PRIMERA PARTE

### DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRÁNSITO PEATONAL AL PALIMPSESTO URBANO

Capítulo 1. Construcción digital de banquetas: la experiencia de un atlas <i>Salomón González</i> <i>Laura E. Quiroz</i> <i>Nora A. Morales</i> <i>Jerónimo Díaz</i> . . . . .	45
Capítulo 2. La administración pública de las banquetas: del marco legal a la gestión técnica <i>Perla Ernestina Castañeda Archundia</i> . . . . .	73
Capítulo 3. Trayectorias peatonales: impacto de la morfología de la calle, de los usos dominantes y los obstáculos <i>Bismarck Navarro</i> . . . . .	115
Capítulo 4. La banqueta palimpsesto: huellas materiales y simbólicas de la sucesión de administraciones y usos sociales <i>Ana Luisa Diez García</i> . . . . .	143

## SEGUNDA PARTE

### ¿EL ESPACIO PÚBLICO POR EXCELENCIA?

Capítulo 5. El papel de la banqueta en la vida social urbana <i>Ruth Pérez López</i> <i>Luz Yasmín Viramontes Fabela</i> . . . . .	187
--	-----

Capítulo 6. Apropiaciones y patrimonialización de la banqueteta: de lo material a lo simbólico	
<i>María Teresa Esquivel Hernández</i>	
<i>María Concepción Huarte Trujillo</i> .....	215
Capítulo 7. El rol de las mujeres en la producción local del orden socioespacial de las banquetetas	
<i>Silvia Carbone</i>	
<i>Guénola Capron</i>	
<i>María Teresa Esquivel Hernández</i>	
<i>María Concepción Huarte Trujillo</i> .....	235
Capítulo 8. La inseguridad: transgresiones y control social en las banquetetas	
<i>Miguel Ángel Aguilar D.</i> .....	275

TERCERA PARTE

DEL CENTRO DE LA CIUDAD A SUS FRONTERAS. TIPOS DE ÓRDENES LOCALES

Capítulo 9. Concentración de inversión pública en el Centro Histórico: la transformación de una acera en escenario lúdico-turístico	
<i>Angela Giglia</i>	
<i>Alejandra Trejo Poo</i> .....	319
Capítulo 10. La banqueteta como escenario de gestión del conflicto local entre vecinos y acomodadores de coches	
<i>Natanael Reséndiz</i> .....	353
Capítulo 11. El dominio corporativo: producción y control de la acera en Santa Fe y el Eje 4 Norte	
<i>Ruth Pérez López</i>	
<i>Perla Ernestina Castañeda Archundia</i> .....	389
Capítulo 12. La banqueteta fantasma, ausente o inacabada, en los márgenes urbanos de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán	
<i>Elind Gálvez Matías</i> .....	419

CUARTA PARTE

SÍNTESIS FINAL

Capítulo 13. La banqueteta, un orden urbano híbrido	
<i>Guénola Capron</i>	
<i>Angela Giglia</i>	
<i>Jérôme Monnet</i>	
<i>Ruth Pérez López</i> .....	469
Autoras y autores .....	545

## Capítulo 2. La administración pública de las banquetas: del marco legal a la gestión técnica

Perla Ernestina Castañeda Archundia

En este capítulo, la evidencia empírica pone de manifiesto la banqueta como espacio diferenciado, complejo y como soporte de un orden híbrido que se puede observar en el estudio de la gobernanza y la gestión de las banquetas en la ZMVM.

El orden híbrido nos permite interpretar un proceso constituido por una serie de maniobras que determinan cómo se gobierna y se establecen acuerdos acerca de las banquetas, desde una perspectiva institucional fincada en la gobernanza que considera diversos actores, tanto públicos como privados, entre estos últimos, vecinos y desarrolladores inmobiliarios. Esta aproximación parte de un hecho clave, principalmente en Ciudad de México: el gobierno ostenta facultades sobre la banqueta en su diseño, construcción, rehabilitación y posterior mantenimiento cuyos mecanismos se fomentan en la gobernanza y la gestión de las banquetas que tradicionalmente están sometidas a algún tipo de conflicto, como la tradicional pretensión de algunos vecinos que prefieren accesos y ocupaciones para sus automóviles<sup>1</sup>. Como demostraremos más adelante, en el caso del Estado de México, la potestad de las banquetas corresponde a los particulares que se apoyan en las autori-

---

<sup>1</sup> Esta situación se reflejó en las diversas entrevistas que se hicieron durante esta investigación a peatones y autoridades.

dades para intervenirlas, ello implica otra interpretación y composición; esta diferenciación también abona al carácter híbrido de las banquetas.

El sentido institucional y legal de las banquetas, propuesto en este capítulo, sirve para mostrar con cierta evidencia un orden híbrido que se expresa en la intervención de las banquetas estudiadas. La siguiente cita aporta un primer posicionamiento acerca de lo que involucra la intervención en banquetas:

Reconstrucción de banquetas se refiere a todas aquellas actividades que impliquen la sustitución del área de la vía pública destinada al tránsito de los peatones compuesta por la losa de desplazamiento peatonal, guarnición y elementos de protección al peatón, a fin de proporcionar mayor seguridad a los peatones al transitar por las vialidades, así como facilitar la movilidad de las personas, partiendo de criterios de accesibilidad universal, atendiendo a los parámetros constructivos y a la normatividad vigente aplicable (ALDF, 2014).

El orden híbrido es la clave interpretativa que caracteriza la gobernanza del espacio (Capron *et al.*, 2021), su sustrato está compuesto de una larga madeja de instituciones, formas de gobernar, actores y acciones. El orden híbrido es una forma de sujetar realidades urbanas fuera de una perspectiva dicotómica y pasiva, más bien es integradora, dinámica y compleja; que opera como una nueva estrategia analítica del espacio público.

Capron *et al.* (2021) afirman que el concepto *orden híbrido* tiene alcances metodológicos que abarcan levantamientos, observaciones directas, entrevistas a actores públicos y privados, encuesta a transeúntes, revisión de normatividad en materia de banquetas, los cuales se utilizaron en este capítulo.

Es así como el denominado orden híbrido es convocado en este capítulo para evidenciar la vasta heterogeneidad que aportan las banquetas de esta investigación cuya complejidad es reflejo del entramado de un régimen normativo-administrativo-programático-presupuestal en el que emerge la participación social mediante el incremento de solicitudes de banquetas por parte de la ciudadanía. Con ello, se pone de manifiesto cómo funciona el gobierno al intervenir las banquetas en diversos territorios de acuerdo con la gobernanza y la gestión.

El manejo de las banquetas tiende a disiparse según el territorio, por lo tanto, no hay consenso de cómo intervenirlas. Este artículo trata de dar cuenta de aquellos argumentos verificables que sostienen una marcada actuación que

no se ciñe a un tratamiento expedito o único que asegure un camino singular para hacer un abordaje institucional en términos absolutos. La amplificación de maniobras y alcances operan en un escenario discrecional, que nos permite enunciar que cada banqueta tiene su contexto, su manejo, su vocación, su presupuesto, su atención, su exigibilidad, su materialización, su apropiación, su conflicto, etc. Las banquetas tienen sentido de función y apropiación, esta última evidencia acciones de gobernanza que se manifiesta en cómo se solicita y se atiende su materialidad en esferas político-administrativas que determinan su actuación de acuerdo con la exigibilidad y detracción de vecinos y otros actores interesados.

Es por ello que resulta pertinente indagar si los poderes públicos son capaces y suficientes en aplicar sus brazos rectores en contextos diversos, de instituciones intrincadas y acciones aisladas en la gestión de las banquetas. Trataremos de demostrar cómo se ejerce el proceso de interpretación sobre la banqueta mediante la gobernanza y la gestión, a fin de dar cuenta de su carácter híbrido. Para este propósito, se recurrió a insumos empíricos como entrevistas a funcionarios públicos y consultas a las diversas autoridades administrativas, que tienen competencia en las demarcaciones territoriales a las que pertenecen las áreas testigo que componen esta investigación.

También se realizó una revisión del marco normativo vinculado a las banquetas. Además se entrevistó al último coordinador general de la extinta Autoridad del Espacio Público (AEP)<sup>2</sup>, Roberto Remes, para aportar elementos puntuales de su experiencia en el entendimiento y manejo de las banquetas en la Ciudad de México, durante su período de trabajo de 2016 a 2018. La AEP fue el área de planeación, diseño y desarrollo del espacio público de la Ciudad de México. Este organismo institucional tiene relevancia en esta investigación debido a la relación que tuvo con las banquetas, de forma complementaria o dirigida a la construcción o rehabilitación, tanto en ejes viales como en calles secundarias.

En los siguientes apartados presentamos la descripción y el análisis de algunos elementos relacionados con la gobernanza y la gestión de las banquetas

---

<sup>2</sup> La Autoridad del Espacio Público (AEP) se extinguió formalmente el 31 de diciembre de 2018. Véase: <https://ciudadsaludable.wordpress.com/2021/03/05/lo-que-nos-dejo-la-autoridad-del-espacio-publico-ciudad-de-mexico/>

para poner de manifiesto cómo se construyen, rehabilitan o amplían, ya sea desde intervenciones *top-down* o *bottom-down*. Mostraremos cómo, en el orden legal de las banquetas, opera un entendimiento gubernamental a modo y en turno, que hace que la transformación y la operación de estas sea discrecional y arbitraria debido, en cierto modo, a la austera atención y socialización de los proyectos peatonales.

## EL ORDEN LEGAL DE LAS BANQUETAS

Las disposiciones legales de las banquetas corresponden al orden jurídico como normas y reglas formales (Duhau & Giglia, 2004). En la Ciudad de México, se ha legislado en torno a la movilidad peatonal y a las banquetas, antes de que se promulgara la Ley de Movilidad en 2014, dos legislaturas anteriores –correspondientes a seis años– habían realizado esfuerzos infructuosos. En la promulgación de esta ley se superó la disyuntiva definitiva al alegarla como un derecho humano; el Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal (CDHDF, 2013) fue el instrumento que evidenció y priorizó el movimiento de las personas mediante la movilidad. Así, el gobierno de Ciudad de México fue el primero en reformar varias leyes y reglamentos bajo el nuevo enfoque de movilidad (Isunza, 2017).

El orden legal de las banquetas está amparado en el Derecho al Espacio Público y el Derecho a la Movilidad, recientemente reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México. La Ley de Movilidad convoca el Derecho a la Movilidad (artículo 5), donde queda establecido que el peatón es la prioridad en la jerarquía de la movilidad (artículo 6), por lo tanto, el gobierno tiene la obligación de garantizar estos derechos.

En los siguientes párrafos presentamos el marco normativo vigente que rige las banquetas. Es importante señalar que, en la Ciudad de México, el ámbito legal de banquetas y rampas peatonales ha sido reconocido desde el 2000 con la emisión del primer Manual Técnico de Accesibilidad que estipulaba parámetros para mitigar la inequidad “con el propósito de resaltar la importancia de eliminar gradualmente los obstáculos del entorno físico para facilitar el acceso y uso de los espacios, así como los servicios urbanos a todos los habitantes de esta gran ciudad” (SEDUVI, 2000).



Por su parte, el Estado de México muestra esfuerzos incipientes, como la promulgación de la Ley de Movilidad en 2015, pero aún sin una norma que regule el espacio de las banquetas.

### *Marco normativo que rige a las banquetas*

Este apartado concentra la normatividad vigente en la Ciudad de México y el Estado de México sobre las banquetas, a manera de identificar los lineamientos técnicos y especificaciones de diseño para su materialización mediante la ejecución de obra.

En México, las vías se jerarquizan en *federales*: carreteras o caminos federales que conectan con otro país, dos o más estados, *estatales*: carreteras fuera de las ciudades que no cumplen criterios de una carretera federal que conectan con pueblos y ciudades, urbanas: vías que están dentro de las ciudades pueden ser estatales o municipales. Los Estados son responsables de las vías urbanas primarias, autopistas intermunicipales, suburbanas y rurales. Los Municipios tienen obligación con las vías secundarias. La Constitución mexicana, en su artículo 115, fracción III, señala que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, calles y su equipamiento.

La Ley de Movilidad de la Ciudad de México (2014) estipula que la construcción y conservación de las vialidades primarias queda reservada a la administración pública centralizada; las vialidades secundarias corresponden a las Alcaldías, y las peatonales, dependiendo del entorno en el que se ubiquen.

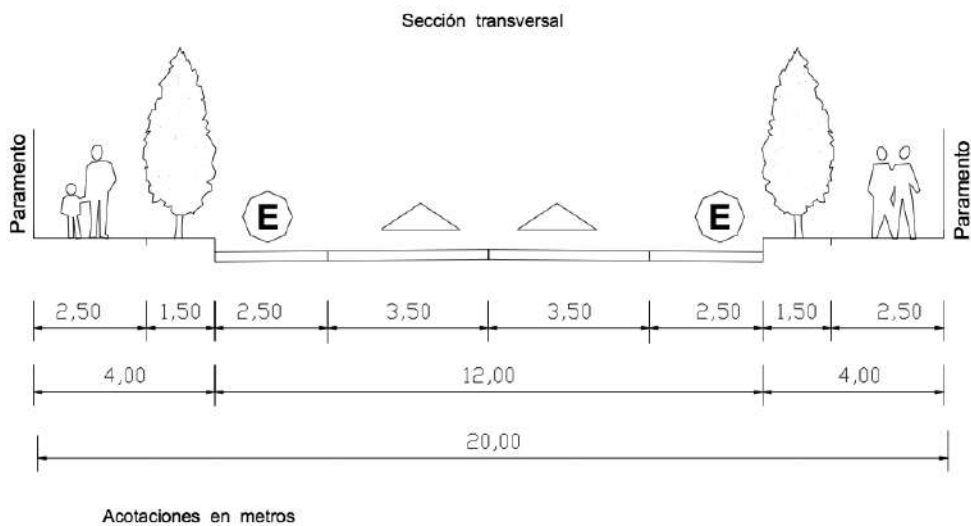
Todo nuevo proyecto para la construcción de vialidades en Ciudad de México deberá considerar espacios de calidad, accesibles, sobre todo para personas con discapacidad y con criterios de diseño universal para la circulación de peatones (Ley de Movilidad de la Ciudad de México, 2014, art. 189).

### *Normas de construcción de la administración pública del Distrito Federal (2008)*

La Norma de Construcción de la Administración Pública del Distrito Federal define a *la banqueta* como el área pavimentada destinada al tránsito de peatones que separa a las edificaciones de las calles o avenidas. El ancho de banqueta

varía del 1.5 a los 8 metros y mayores. Tanto las calles locales como las colectoras deben disponer, a ambos lados, y en toda su longitud de una banqueta. El diseño de esta debe integrar de 1 a 4 franjas paralelas a la vialidad: franja de circulación peatonal, franja de guarnición, franja de mobiliario urbano-vegetación y franja de fachada. El ancho mínimo de banqueta es igual a la franja de circulación peatonal más la guarnición (véase figura 2.1). Esta norma especifica la ubicación del mobiliario urbano en banqueta. Se prohíbe la instalación de mobiliario urbano en esquinas, así como en cruces peatonales, exceptuando bolardos o mobiliario destinado a la protección del peatón. El alumbrado público, semáforos, señalización vehicular y peatonal se deben colocar antes del paso peatonal o antes de las rampas de banquetas para garantizar la circulación peatonal; salvo las excepciones en la que no puedan ser reubicados, se pueden considerar como elementos de protección complementarios.

**Figura 2.1.** Dimensiones de una calle secundaria



**Fuente:** *Normas de construcción de la administración pública del Distrito Federal, 2008.*

El documento instruye que el diseño y construcción de las banquetas deben garantizar el desplazamiento continuo y sin obstáculos del peatón; se recomienda que las banquetas sean construidas con pavimentos modulados. Se deben garantizar rutas accesibles con soluciones como rampas y cruces a nivel de banqueta. También describe las características geométricas funcionales y de

operación para las calles, como la velocidad, derecho de vía mínimo, pendiente de longitud, distancia, radio mínimo en las esquinas, así como tipos de señalización, ubicación y distribución del alumbrado público, mobiliario urbano, cuerpos arbóreos y jardineras, canaletas de drenaje pluvial, semáforos sonoros y cambios de textura.

*Manual de normas técnicas de accesibilidad: espacio público (2016)*

Corresponde a la versión actualizada del Manual Técnicos de Accesibilidad (2000, 2007 y 2012). Es el resultado de una tarea colectiva y forma parte de un proceso evolutivo de reglamentación y elaboración de normas de diseño y construcción; está diseñado como un instrumento de apoyo a los proyectos de planeación, construcción, modificación o rehabilitación de los entornos físicos, con criterios, especificaciones y gráficos que toman en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad física, sensorial e intelectual, personas con movilidad limitada –aquella que de forma temporal o permanente, debido a enfermedad, edad, accidente o alguna otra condición, realizan un desplazamiento lento, difícil o desequilibrado–. Incluye a niños, personas de talla baja, mujeres en período de gestación, adultos mayores, adultos que transitan con niños pequeños y personas con equipaje o paquetes. Se considera que algunas personas con discapacidad requieren de ayudas técnicas como silla de ruedas, muletas, andaderas, bastones o perro guía; por ello la urgencia de un diseño adecuado de los espacios y mobiliario en cuanto a sus características y dimensiones.

Este manual se basa en normatividad diversa como el Reglamento de Construcciones, la Norma Técnica Complementaria para el Proyecto Arquitectónico, Manual de Dispositivos para el Control de Tránsito en áreas urbanas y suburbanas, todos estos en conjunto buscan consolidar los criterios arquitectónicos y diseños de accesibilidad universal en el espacio público.

El manual define los conceptos de accesibilidad, banqueta y diseño universal. El concepto de *accesibilidad* se entiende como las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, al transporte, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. *Banqueta o acera* es el área pavimentada entre las edificaciones y

las calles o avenidas, destinadas a la circulación de peatones, con o sin desnivel respecto al de la vialidad de tránsito vehicular. Por otra parte, el concepto de *diseño universal* se refiere al diseño de entornos que puedan utilizar todas las personas. El diseño universal incluye ayudas técnicas para personas con discapacidad y está conformado por los siguientes principios: uso equitativo, uso flexible, uso simple o intuitivo, información perceptible, tolerancia al error, mínimo esfuerzo físico.

También menciona rutas accesibles que deben garantizar la continuidad para que todas las personas puedan circular con seguridad y de manera independiente. Las rutas accesibles están conformadas por la combinación de diversos elementos como banquetas, cruces peatonales, calles peatonales, senderos, rampas, pavimento táctil, entre otros.

En materia de pavimento táctil, un apartado especifica el trazo de rutas táctiles, sus propiedades físicas, forma de colocación, franjas de advertencia, colores, bordes entre otros criterios. Enuncia con suma precisión cómo debe distribuirse y emplazar el mobiliario urbano, las características de éste, cómo debe integrarse a las banquetas según su anchura. También incluye un apartado que especifica la franja vegetal en función a la dimensión de la banqueta y el área del cruce peatonal. Por último, se estipula que las banquetas deben estar libres de obstáculos, incluyendo obras, reparaciones, escombros, así como rampas y entradas para autos.

#### *Ley de Movilidad de la Ciudad de México (2014)*

El gobierno de la Ciudad de México promulgó, en 2014, la Ley de Movilidad, donde destaca el artículo 5 –el derecho a la movilidad de las personas– y el artículo 6 –la obligación del Estado a garantizar el cumplimiento a ese derecho–, así como la jerarquía de la vía concedida en primer lugar al peatón. El artículo 180 es contundente, puesto que señala que “la infraestructura para la movilidad y sus servicios deberán promover el respeto a los derechos humanos”. El derecho a la movilidad ya está reconocido por esta ley, pero todavía es un derecho en construcción<sup>3</sup>. Esta Ley incorpora conceptos como la ca-

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la solicitud de información pública núm. 3200000012017 presentada a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no se ha podido precisar si las Alcaldías de la

minata, y reconoce obligaciones a cumplir por parte del gobierno, entre ellas la infraestructura peatonal, procurando en todo momento su cumplimiento y protección a través de principios como seguridad, accesibilidad, eficiencia, calidad, sustentabilidad, entre otros.

*Banqueta CDMX: lineamientos para el diseño y la construcción de banquetas en la Ciudad de México*

Los lineamientos para el diseño y la construcción de banquetas en la Ciudad de México fueron elaborados por la AEP. En este documento se señala que las calles con banquetas bien diseñadas y atractivas, además de facilitar los traslados de manera cómoda y segura, promueven la cohesión social y el desarrollo económico. El documento reconoce la importancia de las banquetas:

Las banquetas son la parte más importante de la calle y del espacio público en general, ya que a través de ellas se permite el acceso a la ciudad, posibilitando a las personas ejercer su derecho a moverse a través de ella para acercarse a las oportunidades que ofrece. Por definición deben ser diseñadas y construidas para los peatones (p. 11).

Estos lineamientos establecen los criterios para hacer banquetas seguras, accesibles y duraderas. Representan un documento técnico que integra geometrías, materiales, acabados, vegetación, mobiliario y señalización para diversos contextos.

*Plan estratégico de movilidad de la Ciudad de México 2019: una ciudad, un sistema*

El plan establece como visión colocar a las personas en el centro de las políticas de movilidad urbana –los programas y proyectos de movilidad se orien-

---

Ciudad de México cumplen con este derecho mediante el cumplimiento de la Ley del Programa de Derechos Humanos. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos, bajo la consulta pública núm. 3018000010617, respondió el 24 de febrero de 2017 que “el Derecho a la Movilidad es nuevo para el Programa debido a la demanda de la sociedad civil. La etapa de implementación es todavía temprana y no se cuenta con una medición respecto al cumplimiento de la implementación de la estrategia por parte de ningún ente de gobierno”.

tarán a aumentar la accesibilidad y garantizar viajes cómodos y seguros para todas las personas.

Este instrumento señala que los accidentes de tráfico se deben a una pobre infraestructura que favorece el desplazamiento de vehículos motorizados, sin contar con circulaciones y cruces seguros, correctamente diseñados y señalizados para peatones. La meta del plan en el corto plazo es habilitar 32 intersecciones seleccionadas de acuerdo con diversos criterios como la seguridad vial y flujo peatonal; para garantizar la accesibilidad universal se mejorará el espacio público. Las intervenciones serán evaluadas y en función de su éxito se expandirán al resto de la ciudad.

#### *Programa Intersecciones Seguras 2019-2020*

Este programa, elaborado por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, plantea los objetivos de mejorar las condiciones de seguridad vial para todas las personas, dotar de accesibilidad universal, establecer criterios para personas con discapacidad motriz, visual y/o auditiva y reducir las demoras en recorridos para los diferentes tipos de personas usuarias de las intersecciones más peligrosas y conflictivas ubicadas en la red primaria de la Ciudad de México. Los criterios generales de diseño incluyen adecuaciones geométricas para resguardo peatonal, colocación de semáforos peatonales en todas las esquinas, colocación de señalamiento horizontal y vertical y construcción de reductores de velocidad para mejorar la seguridad vial.

#### SANCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

##### *Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (reforma 2019)*

En este reglamento se especifican aspectos relativos a la vía pública y su uso. En el artículo 7 se define que la vía pública es aquel espacio de uso común que, por disposiciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se encuentra destinado al libre tránsito. Por su parte, el artículo 10 estipula que se requiere autorización de la Administración para realizar obras, modificaciones o reparaciones en la vía pública, como las banquetas y guarniciones “deberá ga-

rantizarse que las banquetas, una vez reparadas [...], tengan el mismo espesor y nivel de la rasante que tenían originalmente”. Sin embargo, los particulares construyen sus banquetas con sus propios criterios y ninguna autoridad los supervisa, o si lo hace, es con fines distintos a la creación de infraestructura peatonal, por lo tanto, no se procura la movilidad peatonal segura y agradable. Los particulares no son supervisados en el proceso de integración de la propiedad privada con el espacio público y las reglas de construcción; en este sentido, podrían ser contradictorias con el interés común en el espacio público: muros ciegos, banquetas subordinadas a los estacionamientos privados, banquetas con accesibilidad interrumpida, materiales inadecuados, ausencia o exceso de vegetación (por ejemplo, particulares que llenan de vegetación para inhibir la presencia peatonal en sus propiedades), sin que prive el interés público.

El reglamento, en su artículo 254, fracción III, establece que es motivo de sanción hacia propietarios o poseedores de un predio cuando se invada la vía pública con una construcción y/o cualquier material que afecte o impida la movilidad urbana y funcionalidad de la vía pública.

Las sanciones previstas en los artículos 246, 247 y 248 de este reglamento no eximen al propietario, poseedor o constructor de la obligación de corregir las irregularidades que hayan dado motivo al levantamiento de la infracción. Para fijar la sanción, la autoridad competente deberá tomar en cuenta las condiciones personales del infractor, la gravedad de la infracción y las modalidades y demás circunstancias en que se haya cometido. Las sanciones incluyen amonestaciones por escrito, multas, suspensiones totales o parciales, clausuras parciales y totales, revocaciones, nulidad y demolición parcial o total.

Sin embargo, la construcción de banquetas no cuenta con esta anuencia normativa, en las zonas más pudientes encontramos que los particulares tienden a incorporar materiales de mejor calidad en las banquetas, pero que a su vez estos no satisfacen criterios peatonales, a la vez que se ha priorizado el acceso a estacionamientos o *motor lobby*. En términos generales, los accesos vehiculares han empeorado la accesibilidad de las banquetas en toda la ciudad: grandes negocios, con la interrupción de la accesibilidad universal para dar prioridad a sus accesos y salidas vehiculares, domicilios particulares presentan la misma circunstancia, con extensiones a la propiedad privada para privilegiar el estacionamiento de automóviles. Es así como en distintas

partes de la ciudad las banquetas que han sido construidas por particulares, según su interés y ocupación, subordina la buena y eficiente funcionalidad y accesibilidad de las banquetas.

Con el propósito de cerrar el marco normativo en la Ciudad de México, es relevante traer la opinión de un funcionario de la AEP que fungía como director ejecutivo de Edificaciones del Espacio Público. En la entrevista, pudimos advertir que, de acuerdo con la especificidad del proyecto que se ejecute, se determina el tipo de normatividad que se emplea, el nivel de detalle de una obra también se encuentra determinado en diversos manuales.

Hay demasiadas leyes, reglamentos, políticas —debemos conocer qué tipo de normativa aplica—. Hay anchos ideales para banquetas, eso aparece en el Manual de Banquetas CDMX, hay pendientes que debemos cumplir que permita el tránsito peatonal, pero también desagüe hacia el arroyo vehicular, hay pendientes para las cocheras máximos y mínimos, distancia entre bolardos, anchos mínimos para que pasen sillas de ruedas y peatones, y evitar que pasen carros, hay alturas de bolardos, están entre los 60 y 65 cm para poder verlos, el color tiene que ver mucho, antirreflejantes, hay temas que se ha procurado cuidar y que no pasen desapercibidos; el bolarde, desde mi punto de vista, sí es un elemento que ayuda para las vueltas, hemos encontrado ya varios bolardos derribados y no quiere decir que estén mal ejecutados, sino que cumplió su función. A mucha de la población no le agrada este tipo de elementos.

#### *Ley de Movilidad del Estado de México (2015)*

Esta ley reconoce, en la jerarquía de la utilización del espacio vial, a los peatones—en especial a personas con discapacidad— como prioritarios. Considera al peatón como la persona que transita por la vialidad a pie o con ayudas técnicas para su condición de movilidad limitadas, así como patines, patineta u otros vehículos recreativos. La infraestructura para la movilidad es todo aquello que tienda a mejorar los desplazamientos en el Estado de México. Esta ley considera banquetas y calles peatonales como elementos incorporados a las vías públicas. Incluye como principio el desarrollo de calles completas que cuentan con banquetas, señalización vial, mobiliario urbano, ciclovías, entre otros elementos. También busca crear patrones densos y compactos de calles y andadores que sean accesibles para los peatones, así como crear andadores



y caminos verdes para promover viajes no motorizados. La ley señala que toma en cuenta la caminata, las medidas deben acortar los cruces de vialidades, enfatiza la conveniencia que caminar crea espacio público y promueve actividades económicas en las plantas bajas, a nivel de piso.

En entrevista, Noé Ortiz (2020), funcionario del Municipio de Naucalpan, Estado de México, aclara que no hay una norma de banquetas. En esta entidad se usan lineamientos y referentes nacionales e internacionales de accesibilidad universal.

### *Bando Municipal 2018, Municipio de Naucalpan*

La propuesta normativa enfatiza el derecho humano a la movilidad sustentable a través un conjunto de estrategias que se ponen en marcha en las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante la implementación de acciones tendientes a salvaguardar la forma segura de desplazarse de las personas y en entornos tranquilo; se busca ante todo que se respete a los peatones –los transeúntes tendrán derecho preferencial sobre cualquier tipo de vehículo que circula en la superficie de rodamiento.

### ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO EN LAS BANQUETAS

Una vez elaborada la perspectiva legal de la banqueta, nos interesa comprobar o contrastar con la parte ejecutiva –la actuación del gobierno en materia de banquetas mediante la identificación de sus atribuciones ofrecidas en las consultas públicas en línea y en las respuestas emitidas en entrevistas–, a fin de poner a la luz qué tan efectiva es la capacidad del gobierno en comprender y actuar en las banquetas de las demarcaciones político-administrativas a las que pertenecen las 10 áreas testigo de esta investigación.

Como parte del método de esta investigación, realizamos solicitudes de información pública en línea para conocer la distribución de responsabilidades y la aplicación de la normatividad en banquetas. La solicitud de información pública se ingresó a través de la Plataforma Nacional de Transparencia al Sistema de Solicitudes de la Ciudad de México y al Sistema de Acceso de la Información Mexiquense, de enero a marzo de 2018. Se consultó a instan-

cias de gobierno central de la Ciudad de México, así como a las cinco Alcaldías, cuyas banquetas forman parte de esta investigación –Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa–. En el Estado de México, se consultó al gobierno estatal y a los Municipios de Tepotzotlán, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Chimalhuacán. Dentro de una gran madeja institucional, la primera indagación consistió en ir despejando los organismos de gobierno que sí tienen facultades directas con las banquetas con el propósito de registrar cómo cada dependencia gubernamental se coordina internamente al compartir o turnar responsabilidades (véase tabla 2.1).

**Tabla 2.1.** Atribución de las banquetas en las dependencias de gobierno consultadas por solicitud de información pública

Entidad	Dependencia de gobierno consultada Acciones de intervención y coordinación de banquetas	Cuenta con atribución en banquetas
Ciudad de México	Gobierno de la Ciudad de México	✗ no
	La jefatura de gobierno, para el mejor despacho y ejercicio de sus atribuciones se apoya en la Secretaría de Obras y Servicios. A esta Secretaría de Obras y Servicios le corresponde a través de la Dirección General de Obras Públicas, “elaborar estudios, proyectos, construir y supervisar nuevas obras [...] en banquetas, guarniciones y reductores de velocidad en la vialidades primarias, y en su caso, modificar las existentes”.	
	Secretaría de Gobierno	✗ no
	Le corresponde a la Secretaría de Movilidad, la Autoridad del Espacio Público y las 16 Alcaldías.	
	Secretaría de Movilidad	✗ no
	Sugiere dirigir solicitud a la Secretaría de Obras y Servicios y a las 16 Alcaldías.	
	Secretaría de Obras y Servicios	✓ sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se coordina con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Autoridad del Espacio Público para definir los lineamientos de las banquetas.</li> <li>• Construye banquetas cuando se trata de obras de infraestructura vial como puentes vehiculares, vialidades, líneas de Metrobús y líneas de Metro.</li> </ul>		

Entidad	Dependencia de gobierno consultada Acciones de intervención y coordinación de banquetas	Cuenta con atribución en banquetas
Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En vialidades secundarias, corresponde la construcción y rehabilitación de banquetas a las Alcaldías en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Autoridad del Espacio Público.</li> <li>• Las construcción/rehabilitación de banquetas se realiza por medio de un contrato de obra pública y a través del contratista, se tiene la responsabilidad de garantizar la construcción en apego a las disposiciones vigentes.</li> <li>• No cuenta con material y mano de obra para construir/rehabilitar banquetas.</li> <li>• Cuando cualquier obra pública no se realiza en apego a la normatividad establecida, los funcionarios públicos y las empresas que intervengan, se hacen acreedores a sanciones económicas y de responsabilidad.</li> </ul>	
	Autoridad del Espacio Público	✓ sí
	Señala que las dependencias que pueden ejecutar obras en banquetas son las 16 Alcaldías, la Agencia de Gestión Urbana, la Secretaría de Obras y Servicios y la propia Autoridad del Espacio Público.	
	Agencia de Gestión Urbana	✓ sí
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaba con una Dirección de Banquetas y Mobiliario Urbano.</li> <li>• Las vialidades primarias correspondían a esta Agencia, a la Secretaría de Obras y Servicios y a la Autoridad el Espacio Público.</li> <li>• Las vialidades secundarias pertenecen a las 16 Alcaldías.</li> </ul>	
Estado de México	Oficina del Gobernador	✗ no
	Sugiere dirigir solicitud a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Secretaría de Obra Pública.	
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano	✗ no
	Sugiere dirigir solicitud a la Secretaría de Comunicaciones, a la Junta de Caminos y a los Ayuntamientos.	
	Junta de Caminos del Estado de México: Dirección de Infraestructura Carretera	✗ sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción y rehabilitación de banquetas solo se atiende en casos muy especiales cuando la obra que se ejecute así lo amerite.</li> </ul>		

Entidad	Dependencia de gobierno consultada Acciones de intervención y coordinación de banquetas	Cuenta con atribución en banquetas
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción y rehabilitación de banquetas debe formar parte de un proyecto ejecutivo cuando se construye algún camino, avenida o calle.</li> <li>• Su principal función es la planeación, rehabilitación y construcción de superficie de rodamientos de las carreteras, caminos y vialidades.</li> <li>• La rehabilitación de banquetas que se han ejecutado no incluye la plantación de masa vegetal o reforestación arbórea.</li> </ul>	
	Secretaría de Comunicaciones: Dirección General de Vialidad	✓ sí
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina el diseño de banquetas dependiendo del proyecto a desarrollar, si son vialidades primarias de alta circulación peatonal o simplemente en circulaciones de mínima demanda, las especificaciones varían.</li> <li>• El diseño de banquetas se complementa con vivienda con materiales ecológicos.</li> </ul>	
	Comité de Planeación par el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)	x no
	Sugiere dirigir solicitud a la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado de México.	
	Dirección de Conservación de Caminos	x no
	No corresponde a la elaboración de los criterios de obra y mantenimiento en materia de infraestructura peatonal en el Estado de México.	
	Municipio de Naucalpan: Dirección General de Obras Públicas, Subdirección de Obra por Administración	✓ sí
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta con personal para la construcción y rehabilitación de banquetas.</li> <li>• Cuenta con una Subdirección de Obra Comunitaria.</li> </ul>	
	Municipio de Tepotzotlán	✓ sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Municipio cuenta con los recursos financieros y técnicos, no con los materiales.</li> <li>• No se tienen datos concretos de las banquetas realizadas.</li> </ul>		
Municipio de Chimalhuacán –Dirección General de Obras Públicas	✓ sí	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción de guarniciones y banquetas se realizan como obras complementarias a la construcción de pavimentos de concreto hidráulico.</li> <li>• Las obras de construcción de guarniciones y banquetas se realizan bajo el régimen de Obra por Administración por lo tanto no se contrata empresa constructora.</li> <li>• Se cuenta con personal capacitado para la supervisión de la obra, realizan adquisición de los materiales.</li> </ul>		

Entidad	Dependencia de gobierno consultada Acciones de intervención y coordinación de banquetas	Cuenta con atribución en banquetas
Estado de México	Municipio de Nezahualcóyotl –Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante los años 2015-2017 no se realizó ninguna obra en banquetas.</li> <li>• Para 2018 no se contó con programa presupuestal para para la construcción, rehabilitación o mantenimiento de banquetas. Sin embargo, se llevan gestiones ante diferentes dependencias federales y estatales, a fin de que se les permita llevar a cabo este tipo de trabajos.</li> <li>• El criterio bajo el cual se se construyen o rehabilitan banquetas es para sustituir las banquetas existentes, complementando con accesos adecuados para personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.</li> </ul>	✓ sí

**Fuente:** elaboración propia con datos ofrecidos por la Plataforma Nacional de Transparencia al Sistema de Solicitudes de la Ciudad de México y al Sistema de Acceso de la Información Mexiquense (2018).

Nuestro primer planteamiento a las instancias consultadas fue conocer si contaban con la facultad de construir o rehabilitar banquetas, las respuestas dadas en la Ciudad de México corresponden con mayor número de menciones a las 16 alcaldías y, en segundo lugar, son mencionadas la AEP, la Secretaría de Obras y la Agencia de Gestión Urbana.

En la Ciudad de México, destaca el caso de la Secretaría de Movilidad que respondió<sup>4</sup> que no tenía responsabilidad en las banquetas. “La Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México no tiene conferidas ninguna de sus atribuciones la información que se requirió [...] se le sugiere ingresar su solicitud directamente a las Unidades de Transparencia de la Secretaría de Obras y Servicios y de las 16 Delegaciones”. En la respuesta ofrecida, se hace mención a la Ley Orgánica de la Administración Pública que indica que a dicha Secretaría en su otrora denominación Secretaría de Transporte y Vialidad le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control de autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades”. También “fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público de pasajeros, privado y de carga”.

<sup>4</sup> Oficio Núm. SM/SUT/517/2018 emitido por el Responsable de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Movilidad, el 31 de enero de 2018.

Esta respuesta da cuenta que SEMOVI se encontraba aún en una estructura que privilegiaba el transporte sobre la movilidad de las personas.

Las instancias que se mostraron afirmativas en atribuciones para intervenir banquetas fueron la Secretaría de Obras y Servicios, la Autoridad del Espacio Público, la Agencia de Gestión Urbana que incluso contaba con un área denominada “Dirección de Banquetas y Mobiliario Urbano” y las 16 Alcaldías.

En cuanto al Estado de México tiene una implicación muy acotada y alejada a las atribuciones con las que cuenta la Ciudad de México. Las siguientes dependencias de gobierno afirman tener ciertas atribuciones en banquetas; la Secretaría de Comunicaciones a través de la Dirección General de Vialidad señala que se encarga de determinar el diseño de banquetas dependiendo del proyecto a desarrollar; la Junta de Caminos del Estado de México de la Dirección de Infraestructura Carretera, señala que su implicación está condicionada a que un proyecto integral amerite banquetas, “la construcción y rehabilitación de banquetas debe formar parte de un proyecto ejecutivo cuando se construye algún camino, avenida o calle”; también tienen atribuciones los Municipios correspondientes a las áreas testigo de la investigación: Naucalpan, Tepotzotlán y Nezahualcóyotl.

La Secretaría de Obras y Servicios es el órgano público que cuenta con los mayores recursos para intervenir banquetas en la Ciudad de México, sus facultades operan desde la creación de lineamientos específicos hasta su materialización en ejecución de obra; sin embargo, su alcance no llega a las calles secundarias cuya atribución corresponde a las 16 Alcaldías. Esta gestión intergubernamental da cuenta que una obra que cumple con las disposiciones normativas corresponderá principalmente a vías primarias. Asimismo, presentamos los costos por metro cuadrado de banqueta para advertir que no existe un importe homogéneo, debido a las diversas composiciones y especificidades que requiere cada banqueta como materiales, acabados, resistencias, espesores, entre otros, esto ocasiona que no logremos hacer una comparativa entre dependencias de gobierno, además fuimos informados que estos costos son tomados del Tabulador General de Precios Unitarios de la Ciudad de México (véase tabla 2.2).

También encontramos que los responsables consultados señalaron emplear otros instrumentos normativos que se suman a la gama normativa que hemos identificado. Si bien en los últimos años se ha concretado instrumen-

tación específica acerca de las banquetas, las Alcaldías no las consideran en su aplicación. Las dependencias centrales son las que hacen uso de normatividad específica a la hora de diseñar y construir banquetas.

**Tabla 2.2.** Normatividad que aplican las áreas de gobierno consultadas y costos por metro cuadrado de banquetas

Entidad de gobierno	Área de Gobierno con facultades para atender banquetas	Normatividad en banquetas que aplican las dependencias de gobierno consultadas	Costo m <sup>2</sup> de banqueta
Gobierno de la Ciudad de México	Secretaría de Obras y Servicios a través de la Dirección General de Obras Públicas	Banqueta CDMX: lineamientos para el diseño y la construcción de banquetas en la Ciudad de México	\$305 m <sup>2</sup> más IVA <sup>5</sup>
	Autoridad del Espacio Público (extinta desde diciembre 2018)	Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Ley de Movilidad, Lineamientos para el diseño y la construcción de banquetas en la Ciudad de México, Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y su reglamento, Políticas Administrativas, Bases y Lineamientos den Materia de Obra Pública, Normas de Construcción, especificaciones y restricciones del INAH	Es necesario definir la especificación de los materiales
	Agencia de Gestión Urbana (extinta desde diciembre 2018)	Normas de Construcción de la Administración Pública de la Ciudad de México	Costo varía dependiendo de especificación de la banqueta
Álvaro Obregón	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	Normas de Construcción de la Ciudad de México	Banqueta \$550 m <sup>2</sup> Guarnición \$600 m

<sup>5</sup> Puede variar según la complejidad en su construcción.

Entidad de gobierno	Área de Gobierno con facultades para atender banquetas	Normatividad en banquetas que aplican las dependencias de gobierno consultadas	Costo m <sup>2</sup> de banqueta
Coyoacán	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	Normas de Construcción del Gobierno del Distrito Federal	\$252.72 m <sup>2</sup> <sup>6</sup>
Cuauhtémoc	Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano en vías secundarias	Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y Servicios Relacionados con las Mismas y sus reglamentos y demás normatividad aplicable en materia de obra pública	\$588.78 m <sup>2</sup> <sup>7</sup>
Gustavo A. Madero	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano	Reglamento de Construcción del Distrito Federal, Norma de Construcción del Distrito Federal, Ley de Obras Públicas y Reglamento de la Ley de Obras Públicas	Los costos son variables
Iztapalapa	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Unidad Departamental de Infraestructura y Equipamiento Urbano mediante el Programa Operativo Anual Obra por Administración	Ley de Obra Pública del Distrito Federal, Normas de Construcción de la Administración Pública del Distrito Federal, Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, Manual de Especificaciones para la Rehabilitación y Mejoramiento del Señalamiento Vial de la Ciudad de México, Manual Técnico de Accesibilidad	\$650 m <sup>2</sup>

**Fuente:** elaboración propia con datos ofrecidos por la Plataforma Nacional de Transparencia al Sistema de Solicitudes de la Ciudad de México (2018).

<sup>6</sup> Banqueta de concreto hidráulico fraguado normal, resistencia F<sup>3</sup>C=200kg/cm<sup>2</sup>, de 10 cm de espesor, no incluye acabado de volteador en las aristas, preparación, conformación y compactación del terreno, ni preparación de tuberías e instalaciones previas para aplicar la banqueta.

<sup>7</sup> Banqueta de 10 cm de espesor, concreto F<sup>3</sup>C=150kg/cm<sup>2</sup> incluye IVA, del Tabulador General de Precios Unitarios de la Ciudad de México, 2018.



En Estado de México no existe normatividad expedita acerca de las banquetas, por lo que utilizan instrumentación de la Ciudad de México o de hechura federal como de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, relativa a pavimentos y rodamientos vehiculares. En el municipio de Naucalpan usan como referente regulatorio la Norma de Accesibilidad del Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa de la Secretaría de Educación Pública, que puede resultar la más puntual en la materia debido a que cuenta con un apartado denominado “Andadores y Banquetas” donde se especifica ancho de banqueta, pavimentos táctiles, ubicación de masa vegetal y arbórea, entrada de rampas vehiculares y ubicación de dispositivos viales como semáforos sonoros; es importante señalar que esta regulación corresponde específicamente al diseño y construcción de inmuebles educativos. El municipio de Nezahualcóyotl nos informó que de acuerdo con la procedencia de la fuente de financiamiento –que puede ser federal, estatal y municipal, es como se aplica la normatividad (véase tabla 2.3).

La construcción de banquetas depende en gran medida de proyectos generados por la autoridad, la banqueta se entiende como una obra complementaria vinculada al transporte o la vivienda, impera una visión centrada en los automotores, una realidad urbana bien asumida por el gobierno y la ciudadanía. La evidencia la encontramos en el municipio de Tepetzotlán que no vacila en validar este argumento al emitir la siguiente respuesta:

[...] dada la cultura urbana en el municipio, la ciudadanía prefiere calle para vehículos, en lugar de banquetas para peatones, tampoco se incluye plantación de vegetación dadas las dimensiones de las banquetas que por lo regular son de 1 metro<sup>8</sup>.

De acuerdo con los costos ofrecidos, vemos que el metro cuadrado varía de \$171.57 a \$328.87 pesos mexicanos. Igual que en la Ciudad de México, las especificaciones son la que hacen que el costo cambie.

---

<sup>8</sup> Respuesta emitida por el H. Ayuntamiento de Tepetzotlán 2016-2018, Dirección de Obras Públicas, solicitud de información pública No. DOP/0099/2018.

**Tabla 2.3.** Normatividad que debe cumplirse y área de gobierno con facultades en banquetas en Estado de México

Entidad Pública/ Municipios	Normatividad que debe cumplirse en obra pública de banquetas	Área de Gobierno con facultades para atender banquetas	Costo m <sup>2</sup> de banqueta
Gobierno del Estado de México	Secretaría de Comunicaciones		
	Normatividad Federal para la Infraestructura del Transporte de la Secretaría de Comunicaciones Federal	Junta de Caminos del Estado de México, Dirección de Infraestructura Carretera	\$240 <sup>9</sup>
	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Libro Duodécimo del Código Administrativo del Estado de México, Reglamento del Libro Duodécimo del Código Administrativo del Estado de México	Dirección General de Vialidad	Sin respuesta
Naucalpan	Normas y Especificaciones para estudios, proyectos, construcción e instalaciones: habitabilidad y funcionamiento, Norma de accesibilidad, sección “Andadores y Banquetas” del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa de la Secretaría de Educación Pública (2012)	Dirección General de Obras Públicas	\$328.87 <sup>10</sup>
Tepotzotlán	En Estado de México no existe un reglamento de construcciones, las normas técnicas aplicables son de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Reglamento de Construcción de la Ciudad de México y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Dirección de Obras Públicas, Dirección de Servicios Públicos Municipales	\$320 aprox.

<sup>9</sup> Con 10 cm de espesor y concreto F<sup>2</sup>C=100 kg/cm<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> Precio sin IVA, solo materiales: arena, cemento gris normal, grava y malla electrosoldada 6 x 6/10-10, rollo de 100 m<sup>2</sup>.

Entidad Pública/ Municipios	Normatividad que debe cumplirse en obra pública de banquetas	Área de Gobierno con facultades para atender banquetas	Costo m <sup>2</sup> de banqueta
Chimalhuacán	Normatividad para la infraestructura del Transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Dirección General de Obras Públicas	Banqueta \$171.57 m <sup>2</sup> Guarnición \$177.78 m
Nezahualcóyotl	De acuerdo a la procedencia de la fuente de financiamiento de los recursos es la normatividad que se aplica. Para recursos de cuya asignación son de procedencia federal es la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, y su reglamento. Para los recursos asignados con procedencia estatal y recursos propios municipales es el Libro Duodécimo del Código Administrativo del Estado de México y su reglamento	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano	Depende de diversos precios unitarios, varía según las necesidades de la obra

**Fuente:** elaboración propia con datos ofrecidos por la Plataforma Nacional de Transparencia del Sistema de Acceso de la Información Mexiquense.

## LA GOBERNANZA DE LAS BANQUETAS

Ya no se mantiene más la creencia que existe un gobierno como actor supremo que implanta políticas y acciones con apego irrestricto y racional a lo estipulado (Arellano *et al.*, 2000). El gobierno no puede tomar decisiones de manera amplia, la gobernanza emerge para subsanar y acreditar los propósitos directivos del gobierno, va deconstruyéndose en organizaciones o estructuras gubernamentales con programas, presupuestos, con aliados que ostentan el capital, el conocimiento y el crédito suficiente para mostrar cierta disposición para atender la demanda ciudadana mediante su exigibilidad.

Al respecto, Connolly (2015) ofrece un planteamiento acerca de la gobernanza en materia de movilidad, como el conjunto de relaciones que determinan las políticas, programas, acciones de promoción, legislación, espacios y prácticas cotidianas. La autora advierte que la participación del gobierno es un ejercicio fragmentado en el que participan actores sociales distintos y en los que se llegan a arreglos. Por su parte, Subirats (2016) orienta la forma de gobernar a través de diversas relaciones que denomina “poderes públicos”

tanto en el espacio público como en la movilidad articulados por diferentes responsables políticos de las distintas zonas de la ciudad a las que se suman vecinos, organizaciones sociales y el mercado. La intervención de diversos actores sociales significa la emergencia de la gobernanza en la que suelen manifestarse distintos intereses y prioridades en competencia.

Para Aguilar (2007), la gobernanza se despliega ante la insuficiencia del gobierno; el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes, dado que los problemas y desafíos de la sociedad rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee. La acción del gobierno es limitada, por ello se requiere la existencia de un proceso de dirección en el que se involucre la sociedad y otros actores, a manera de generar una coparticipación directiva. La gobernanza implica deliberación, resolución conjunta, interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

El binomio gobierno-ciudadanía emerge al consultar a 500 peatones en esta investigación. La respuesta ante la pregunta “¿de quién es la banqueta?” está mayormente representada por “del gobierno y de la gente”, esto ocurre principalmente en la centralidad de la Ciudad de México<sup>11</sup>. Esto puede dar cuenta de que existe una jerarquía de atribuciones mayormente aceptada: los peatones reconocen que la banqueta es pública. Incluso podemos aportar una evidencia en el que se integra otro orden, además del ejecutivo, tenemos al legislativo. En la Alcaldía Iztapalapa un funcionario público<sup>12</sup> nos señaló en entrevista que ciudadanos de esta demarcación hacen peticiones a sus diputados para arreglar banquetas. Este acercamiento está motivado en función de buscar financiamiento público, porque los diputados se encargan de definir el recurso de las alcaldías.

---

<sup>11</sup> Véase capítulo 11 “El dominio corporativo: producción y control de la acera en Santa Fe y el Eje 4 Norte”, en este libro.

<sup>12</sup> Departamento de Infraestructura y Equipamiento Urbano, área de Proyectos en la alcaldía Iztapalapa.

Con respecto al planteamiento “¿quién está a cargo del mantenimiento de la banqueta?”<sup>13</sup>, los peatones ofrecen una respuesta contundente representada por el gobierno, el Municipio y las Delegaciones.

Las afirmaciones anteriores nos permiten asumir un Estado fincado en el gobierno que procura el interés general mediante la incorporación del concepto gobernanza, cuyo sustrato reside en que tan capaz es el gobierno en atender cuestiones de la agenda pública; Topalov (1979) señalaba que: “el Estado es poder público y es guardián del interés general, que debe intervenir para hacer que éste se interponga a los intereses particulares”.

A continuación, se muestra una relación de criterios empleados para intervenir banquetas mediante los sujetos obligados identificados en la Ciudad de México y Estado de México; la tabla 2.4 muestra que la participación de la ciudadanía en la solicitud de construcción/rehabilitación de banquetas es determinante en la acción del gobierno. Sin embargo, el caso del municipio de Chimalhuacán escapa del principio rector por parte del gobierno, debido que la comunidad está a cargo de la realización de trabajos en las banquetas.

**Tabla 2.4.** Autoridades competentes y criterios empleados para intervenir las banquetas

Entidad	Autoridad identificada	Bajo qué criterios se realiza intervención de banquetas: solicitud vecinal, proyecto propio, monitoreo por parte de la autoridad, etc.
Gobierno de la Ciudad de México	Secretaría de Obras y Servicios	El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Obras y Servicios y las Alcaldías implementan este tipo de acciones por iniciativa propia y en atención a las peticiones de la ciudadanía con la finalidad de renovar y mejorar la accesibilidad de los espacios públicos en beneficio al peatón.
	Autoridad del Espacio Público	El proceso de socialización y gestión es responsabilidad de las Direcciones Ejecutivas de Proyectos y Vinculación de la AEP.
	Agencia de Gestión Urbana <sup>14</sup> (Extinta desde diciembre, 2018)	Solicitudes vecinales a través de 072 “Demandas Ciudadanas”, ingreso de solicitudes escritas por vecinos o diferentes Dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

<sup>13</sup> Véase capítulo 11 “El dominio corporativo, producción y control de la acera en Santa Fe y el Eje 4 Norte”.

<sup>14</sup> Órgano desconcentrado con autonomía de gestión que diseña, planea y ejecuta las políticas, programas y acciones que se refieren al mejoramiento y mantenimiento de la imagen urbana e infraes-

Entidad	Autoridad identificada	Bajo qué criterios se realiza intervención de banquetas: solicitud vecinal, proyecto propio, monitoreo por parte de la autoridad, etc.
Gobierno de la Ciudad de México	Alcaldía Álvaro Obregón	Vía Centro de Servicio y Atención Ciudadana, solicitud vecinal, monitoreo por parte de las Direcciones Territoriales.
	Alcaldía Coyoacán	Vía Centro de Servicio y Atención Ciudadana para canalizar y atender las demandas ciudadanas. Hay limitación debido al presupuesto asignado.
	Alcaldía Cuauhtémoc	Necesidades de las colonias, diagnósticos de las mismas, Programa Operativo Anual, Presupuesto Participativo.
	Alcaldía Gustavo A. Madero	Demanda ciudadana, recorridos vecinales y presupuesto participativo.
	Alcaldía Iztapalapa	Petición del ciudadano que se ingresa mediante Oficialía de Partes y el Centro de Servicio y Atención Ciudadana.
Estado de México	Gobierno del Estado	La construcción/rehabilitación de banquetas deben formar parte de un proyecto cuando la construcción de algún camino, avenida o calle lo amerita.
	Municipio Naucalpan	No se indica.
	Municipio de Tepotzotlán	Solicitud vecinal y Consejos de Participación Ciudadana.
	Municipio de Chimalhuacán	Se realiza un monitoreo y se atiende a las peticiones que ciudadanos solicitan. La construcción de banquetas es una acción que se hace en conjunto con la comunidad, son ellos mismos quienes contratan al personal para realizar los trabajos.
	Municipio de Nezahualcóyotl	De acuerdo a los alcances presupuestales de los programas, evaluaciones técnicas derivadas de las solicitudes ciudadanas y recorridos en campo.

**Fuente:** elaboración propia con datos ofrecidos en 2018 por la Plataforma Nacional de Transparencia al Sistema de Solicitudes de la Ciudad de México y al Sistema de Acceso de la Información Mexiquense.

Según el último coordinador general de la extinta Autoridad del Espacio Público, Roberto Remes, en la gobernanza de las banquetas interactúan los actores locales y el gobierno en acciones como mantenimiento, construcción, instalación de mobiliario, iluminación, vegetación, vigilancia —entre otros—. La gobernanza tiene sus límites, algunos son de carácter territorial porque

---

estructura vial, entre las que se puede encontrar el mantenimiento y construcción de banquetas en vías primarias de la Ciudad de México.

hay mayor intervención en el centro de la ciudad, en la periferia se diluye. Por su parte, los vecinos tienen cierta potestad sobre sus banquetas acerca de lo que ocurre sobre ellas: estacionamiento de automóviles, instalación de mobiliario y enseres; en este sentido no hay atribuciones legales, pero se ha convertido en una práctica consuetudinaria. Algunas de estas acciones se realizan en coordinación con la autoridad, un ejemplo es cuando los centros comerciales implementan jardineras en las banquetas para inhibir la instalación de comercio informal, como en el caso de la banqueta Centro descrita en el capítulo 11. Así los particulares pueden tener cierta injerencia acerca del uso de las banquetas, frecuentemente sometida a la ocupación del comercio y los automotores. Los actores de la gobernanza de las banquetas son gobierno, ocupantes de los predios, los usuarios de la vía (automovilistas, comerciantes, etc.) y vecinos, cuya dinámica relacional es un forcejeo constante debido a diversos puntos de vista. El exfuncionario, Roberto Remes, es contundente al afirmar que la autoridad podría subsidiar la discusión local de los actores involucrados acerca de las banquetas, y que el gobierno podría ir tomando el control de ciertas zonas con la implementación de programas de mayor impacto como la intervención peatonal de toda una colonia, por ejemplo. Sin embargo, para lograr este cometido, deben existir acuerdos previos, es por esto por lo que es fundamental que el gobierno fomente la deliberación local.

#### LA GESTIÓN DE LAS BANQUETAS COMO ACTO DE TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Urbanización y planeación son conceptos ampliamente estudiados y frecuentemente vinculados a la gestión urbana que pretende ciertas transformaciones exitosas que selectivamente se concentran en nodos de vocación comercial, corporativa, turística y global. Bajo esta lógica, los gobiernos contribuyen al encarecimiento del espacio público de calidad tanto en la periferia de la Ciudad de México como en el Estado de México. La gestión urbana requiere consonancia de fuerzas internas y externas en la construcción de alianzas en el reconocimiento de una ciudad que asume y emprende su potencialidad en polos de desarrollo, conexión, por lo tanto, no es forma ni método único.

En cuanto a la gestión de las banquetas, se puede sostener que se trata de una suerte de acumulación de voluntades, presupuestos, conocimientos, saberes, motivaciones, coordinaciones “no se trata de una desestructuración, sino de un proceso de nueva estructuración del territorio” (Balbo, 2003) que, debido a su emergencia, pesa contra éste el riesgo de no continuarse de forma instrumental e institucional.

Aun cuando los procesos pretenden, en primer lugar, la transformación del territorio, también emerge la relevancia de algunas áreas de gobierno al jugar un papel determinante en el desarrollo de la ciudad, como fue el caso de la AEP en la Ciudad de México en 2008.

La gestión tiene que ver con la acción pública y el involucramiento de actores privados interesados, al detonar una serie de actuaciones que no se rigen por un manual que determine los pasos a seguir para intervenir, rehabilitar o construir una banqueta. Por lo tanto, no hay una forma única de gestión de las banquetas debido a sus características socioespaciales que evidencian la especificidad y contextualización que actúan en un orden híbrido y que opera en diversos niveles: legales, negociados, arreglados o informales. Lo que en gran medida responde a la tipología de ciudad asignada a cada banqueta estudiada. La tabla 2.5 muestra la tipología de ciudad propuesta por Duhau y Giglia (2008) con base en las características del territorio de las 10 áreas testigo, de las cuales, siete corresponden a la Ciudad de México y tres al Estado de México.

**Tabla 2.5.** Relación de territorio y tipología de ciudad en donde se ubican las banquetas

Banqueta	Territorio: Ubicación/ Alcaldía/Entidad	Tipología de Ciudad	Principales características
1	Alameda Central Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México	Ciudad del espacio disputado	Se ubica en el Centro Histórico de Ciudad de México
2	Santo Domingo, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México		Colonia popular consolidada
3	Santa Fe, Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México	Ciudad Insular	Se ubica en un polo de desarrollo periférico de impacto global



Banqueta	Territorio: Ubicación/ Alcaldía/Entidad	Tipología de Ciudad	Principales características
4	Eje 4 Norte, Alcaldía Gustavo. A. Madero, Ciudad de México	Ciudad del espacio negociado: el orden negociado es el tipo predominante en la ciudad	Colonias en proceso de transición por la construcción de dos centros comerciales
5	Villa de Coyoacán, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México		Se ubica en el sub-centro de Coyoacán Colonia popular consolidada
6	Avenida Ferrocarril, Municipios de Nezahualcóyotl y Chimalhuacán, Estado de México		Colonia popular, no consolidada, en la frontera de dos municipios. Zona mixta: residencial e industrial. En proceso de construcción material, sobre todo del lado de Chimalhuacán
7	Calle de los Aldamas, Alcaldía Cuauhtémoc Ciudad de México		Se ubica en una calle residencial. Totalmente consolidado y formal desde 1930, uso de suelo mixto
8	San Andrés Tomatlán, Alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México	Ciudad ancestral	Ubicada en los bordes de un pueblo conurbado
9	Calle Adolfo López Mateos, Tepotzotlán, Estado de México		Pueblo Mágico
10	Zona Azul, Ciudad Satélite, Estado de México	Ciudad homogénea	Ubicada en una de las zonas comerciales de una fraccionamiento residencial alto

Fuente: elaboración propia.

La gestión de las banquetas responde a la necesidad de intervenir, de generar un cambio; con ello deviene un flujo de eventos que condicionan, permiten o catalizan una actuación puntual que congrega capacidades discursivas, presupuestales, colaboración o exigibilidad de actores públicos y privados. Se adoptan movimientos estratégicos que tienden a generar productos emergentes y que con el paso de su adaptación deberían volverse norma, “dar

existencia explícita, de publicar, de hacer visible, decible, o incluso oficial” (Bourdieu, 1984: 290).

La oficialización de un proceso puede operar como contrapeso ante las diversas conductas azarosas y consuetudinarias que produce el *statu quo* en la inmovilidad institucional de las banquetas; otra conducta que emerge es ambicionar resultados en la inmediatez y suponer que solo una instancia puede resolver *el todo* que abriga la cuestión de las banquetas. La importancia de la gestión radica en indagar las nuevas dinámicas, relaciones, consensos y toma de decisiones, a saber, lo que dispone cada instancia pública y su forma de trabajar, lo que habrá que generarse para producir material y socialmente una banqueta.

La gestión pone a la luz la actuación de las autoridades identificadas que tienen atribuciones con las banquetas –su discurso, su implicación normativa en función de sus propios aparatos y su relación con los actores interesados en la transformación de las banquetas–. La gestión permite dar rostro a aquellos que tienen la facultad, también entrelazar componentes y actores que antes no tenían un vínculo; el desarrollo de la gestión también requiere de diálogo y acuerdo para hilvanar nuevos recursos y capacidades. La documentación del proceso, el registro de instancias y actores permite sentar antecedentes que posteriormente puedan significar replicabilidad en otros contextos. Es importante señalar que la gestión generalmente tiene una temporalidad tecnocrática por los cambios de gobierno, lo cual inhibe la continuidad de proyectos o programas, ya que tradicionalmente cada administración suele responder a su agenda pública.

Con la anterior argumentación, recuperamos el posicionamiento de Roberto Remes en torno a la gestión de banquetas:

No hay una política de ciudad porque podríamos decir, esta ciudad tiene 24 mil kilómetros lineales de banquetas y 60 millones de kilómetros cuadrados, ¿cuándo vamos a acabar? Y si yo programo 60 millones en 20 años, significa que a un ritmo, de no sé cuánto, me va a dar para que todas las banquetas estén impecables.

Es así como la gestión opera desde la intervención singular que dicta el recuento de un proceso de acciones puntuales acerca de la construcción y rehabilitación de las banquetas. Una primera pregunta que resolver es: ¿cuáles

instancias de gobierno tienen la responsabilidad de las banquetas? La gestión de las banquetas nos remite a una intervención institucional que permite describir una serie de eventos que se acompañan de servicios específicos y disponibles de la administración pública. Este proceso está conformado por diversos componentes, acciones y actores que tienen interés y competencia en las banquetas. En suma, la gestión de las banquetas depende de la capacidad de los actores —ya sean públicos o privados— para abrir las compuertas institucionales para incidir en sistemas complejos y temporalidades que obedecen principalmente a los gobiernos en turno. Un ejemplo claro puede ser el caso de la AEP que fue articulada como un ente estratégico de gestión del espacio público, y extinta en otro período administrativo al dismantelar su capacidad intergubernamental para liberar presupuesto y atender programas sociales que no atienden la importancia del espacio público para el grueso de la población.

#### LA REALIDAD EJECUTIVA Y LA VERSATILIDAD NORMATIVA DE LAS BANQUETAS

Con la evidencia mostrada tanto la Ciudad de México y el Estado de México, se logra caracterizar las principales acciones en torno a la gobernanza y la gestión de las banquetas en donde se ubican las 10 banquetas de esta investigación; esto nos permite contrastar la realidad ejecutiva de la administración pública y la versatilidad del marco normativo de las banquetas que es empleado según el criterio de la dependencia de gobierno, de la procedencia del recurso o nivel del proyecto. Consideramos que es importante identificar ambos escenarios a fin de comprobar cómo la gobernanza y la gestión de las banquetas están fuertemente arraigadas en factores como el territorio en donde se pretende la intervención y el grado de involucramiento del gobierno con la ciudadanía. En este sentido, pudimos observar que los proyectos que suceden en las alcaldías centrales de la Ciudad de México son tradicionalmente proyectos *top down*, en los que se activa el aparato gubernamental para gestionar los recursos humanos y materiales requeridos para ejecutar una obra pública. Remes comentó que “seguramente todas las alcaldías tienen dos o tres colonias, que son las que generan la agenda y las otras desaparecen del mapa”.

Según las respuestas ofrecidas por los sujetos obligados entrevistados, vemos que tienen que responder simultáneamente una serie de condiciones tales como poner a prueba su comprensión y priorización del peatón a la hora de construir banquetas, la coordinación intergubernamental, la participación social, el cumplimiento de la normatividad vigente, la gestión de recursos, la adecuada implementación de diseño y construcción de banquetas; todo esto resulta muy complejo y condiciona la efectividad de su actuación. Los funcionarios públicos enfrentan el reto de construir interna y externamente estructuras y estrategias que les permita crear caminos que puedan producir social y materialmente las banquetas.

Las principales dependencias de gobierno que cuentan con atribuciones en las banquetas operan de forma diferenciada. En la tabla 2.6 se puede observar que en la Ciudad de México hay una intervención más integral en comparación con el Estado de México. La integralidad de la intervención está conformada por ciertas capacidades como comprender y priorizar al peatón, ejecutar obras, contar recursos para banquetas y socializar proyectos en materia de banquetas. La Alcaldía Cuauhtémoc destaca del resto de las dependencias del gobierno al cumplir con las capacidades antes referidas y además aporta una iniciativa necesaria para procurar capacitación interna en torno a la adecuada construcción de banquetas. Es por ello por lo que podemos rescatar la relevancia de la actuación de las Alcaldías, debido a su relación directa con la ciudadanía que vive en estas demarcaciones político-administrativas.

**Tabla 2.6.** Principales respuestas de sujetos obligados consultados mediante entrevistas

Dependencias de gobierno	Comprende y prioriza al peatón	Ejecuta obras	Cuenta con recursos para banquetas	Se coordina con otras dependencias de gobierno	Socializa proyectos con vecinos, existe participación social	Brinda capacitación en infra peatonal
Autoridad del Espacio Público (AEP)	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✗ no
Secretaría de Movilidad (SEMOVI)	✓ sí	✗ no	✗ no	✓ sí	✓ sí	✗ no

Dependencias de gobierno	Comprende y prioriza al peatón	Ejecuta obras	Cuenta con recursos para banquetas	Se coordina con otras dependencias de gobierno	Socializa proyectos con vecinos, existe participación social	Brinda capacitación en infra peatonal
Agencia de Gestión Urbana (AGU)	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✗ no
Alcaldía Cuauhtémoc	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✓ sí	✗ sí
Municipio de Naucalpan	✗ no	✓ sí	✓ sí	✗ no	✗ no	✗ no
Municipio de Tepetzotlán	✗ no	✓ sí	✓ sí	✗ no	✓ sí	✗ no

**Fuente:** elaboración propia con insumos de la investigación.

El caso de la Subdirección de Movilidad en la alcaldía Cuauhtémoc, al tratarse de una dependencia cercana a la ciudadanía, ha tenido que echar mano a iniciativas que le permitan operar de forma efectiva tanto internamente como con los propios vecinos. La gestión de las banquetas, en un marco de gobernanza busca que la participación ciudadana “esté enterada de los proyectos, decirles las ventajas (del diseño de calles) porque siempre lo que van a pedir es estacionamiento”. Para lograr este fin, la citada Subdirección de Movilidad también instruye y capacita internamente al personal involucrado en el concepto accesibilidad al “dar unos cursos a las áreas en materia de accesibilidad, porque como tal, las banquetas que se hace no cumplen con estos criterios” y para ello, utilizan la normatividad porque reconocen la importancia de los lineamientos “están los manuales, pero no siempre se consultan”, solicitan observaciones y apoyo técnico de la Secretaría de Movilidad, implementan nuevos diseños de calle para pacificar el tránsito<sup>15</sup>, se coordinan con otras áreas de gobierno central como la Secretaría de Obras y Servicios, la Autori-

<sup>15</sup> Hay proyectos de pacificación de tránsito como las “chicanas” que no están normados, aunque el diseño se menciona en el Manual de Calles (SEDATU, 2019), que han sido implementados en la Alcaldía Cuauhtémoc. Las “chicanas” son un dispositivo construido/instalado en la vía pública que consiste en elementos que hacen cambiar la trayectoria recta de los vehículos en una calle hacia una curvatura para reducir la velocidad.

dad del Centro Histórico, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Seguridad Ciudadana; buscan recursos para concluir obras de la pasada administración y una estrategia local para evitar proyectos que pretendan construcciones en la vía pública que vulneren las banquetas “generar un bando que pueda funcionar con mayores facultades a través de una figura jurídica para otorgar o negar permisos”. El Subdirector de Movilidad que responde a nuestras preguntas brinda una noción puntual acerca de la poca o nula consideración de las banquetas al afirmar lo siguiente:

Como gobierno, hay que ejecutar bien, darle valor a la banqueta, porque muchas veces uno trabaja una calle, se trabaja el estacionamiento en el arroyo, pero pocas veces se piensa en la banqueta. La banqueta es la que siempre se descuida –que si son rotas por unos árboles, por otras obras, etc. Hay banquetas que tienen problemas muy fuertes.

Sumado a esto, en entrevista con un funcionario público de la AEP (Jefe de Unidad Departamental de Infraestructura), se señala que no existe institución alguna que se encargue de identificar banquetas dañadas; en su momento, la AEP realizó diferentes estudios que evaluaban la conveniencia de realizar intervenciones, “buscamos diferentes actores de la autoridad e identificamos puntos rojos en lo que podríamos intervenir como el índice de accidentes mortales”. En este sentido, un Director de la extinta Agencia de Gestión Urbana (Director General de Infraestructura Vial) es contundente al afirmar que se necesita el apoyo de la ciudadanía para conocer el estado de las banquetas:

Tenemos muchas formas para que la ciudadanía pueda expresar problemáticas que se tienen, los mejores ojos para nosotros son los de la ciudadanía porque ellos son los que saben cómo está su banqueta, ejemplos como las raíces de los árboles que rompen banquetas, se fracturó algo porque el agua se está estancando en la banqueta, etc. Los ojos de los ciudadanos son los que nos dan la pauta para saber en dónde tenemos un problema, es lo que nos permite hacer una programación de correcciones de banquetas.

Es importante destacar que la AEP y la Agencia Gestión Urbana atendieron demandas ciudadanas de banquetas con el criterio de evitar accidentes en puntos que son identificados como riesgo al peatón para dotar banquetas con accesibilidad y seguridad.

A manera de contrastar las respuestas ofrecidas por parte del Estado de México, personal de Naucalpan afirma que “Ciudad Satélite fue planeada para el vehículo [...] para que la circulación peatonal no obstruyera con la circulación vehicular” y que las banquetas pertenecen a particulares, “la vía pública empieza donde terminan los cajones de estacionamiento hacia el circuito”. No obstante, también afirman que los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos tiene que construir banquetas de acceso universal, aunque el esfuerzo debe provenir de un privado, “el ámbito de las banquetas funciona más en un ámbito privado”, en donde los vecinos se junten y hagan proyectos; en tal caso el Ayuntamiento autoriza y supervisa la obra, “pero la inversión es de un privado [...] porque es muy poco el presupuesto” para banquetas.

Los sujetos obligados del Estado de México entrevistados afirman reiteradamente que debe ser un esfuerzo concentrado en proyectos privados. También se observa, por ejemplo, en entrevista con la Subdirectora de Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan, que en aras de evitar la instalación del comercio informal, alguna banqueta tuvo que ser destrozada, aunque luego esta iniciativa no funcionó. Con estas acciones se puede inferir que el peatón es más vulnerable en Estado de México, dada las condiciones azarosas con las que se intervienen las banquetas —ya sea por la poca comprensión al peatón, la transferencia de responsabilidad a privados y particulares, así como la falta de recursos y la eliminación de banquetas para evitar el comercio informal—. Sin embargo, es importante destacar el asomo de voluntad que se muestra en forma discursiva, “si hubiera una reconstrucción de vía pública completa de paramento a paramento, la urgencia sería la afluencia peatonal [...] resguardar la banqueta [...] hacer una coordinación que vaya enfocada al paso y cuidado peatonal” a fin de superar la tradicional disyuntiva de priorizar la circulación vehicular. En la tabla 2.7 mostramos las principales opiniones expuestas por los sujetos obligados mediante entrevista.

**Tabla 2.7.** Dependencias de gobierno consultadas mediante entrevista en 2018

Entidad	Observaciones relevantes acerca de las banquetas
Ciudad de México	Secretaría de Movilidad Dirección de Estudios de Movilidad
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), la Agencia de Gestión Urbana (AGU), las 16 alcaldías y en algunos caso la Autoridad de Espacio Público (AEP) son quienes construyen banquetas.</li> <li>• La SOBSE tiene la atribución de hacer construcción y mantenimiento en vialidades primarias y las alcaldías secundarias.</li> <li>• La AGU es parte de SOBSE, ellos intervienen en vías primarias y la AEP cuando es proyecto de recuperación de espacio público es cuando intervienen banquetas.</li> <li>• SEMOVI solo autoriza proyectos, verifica que se cumpla la normatividad solo en el proceso a nivel de proyecto y durante la construcción “la SEMOVI debe dar el visto bueno a todos los proyectos viales que se hacen en la ciudad, los proyectos viales incluyen las banquetas”.</li> </ul>
	Agencia de Gestión Urbana Dirección General de Infraestructura Vial
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifican las zonas donde hay necesidad de intervenir, ya sea porque las banquetas ya están muy dañadas o porque existe un proyecto de revitalización para mejorar en una zona aspectos de desarrollo económico, social, de recuperación de espacio público. También por lo que llega a través de redes sociales como Twitter o Facebook, a través de proyectos ciudadanos de distintas organizaciones civiles, demandas ciudadanas de la ventanilla única de las alcaldías, Locatel y del número 072.</li> <li>• Se hace un registro para priorizar las solicitudes, se comienza con la seguridad de las personas, donde están teniendo accidentes.</li> </ul>
	Autoridad del Espacio Público Dirección Ejecutiva de Edificación del Espacio Público Subdirección de Costos en Control de Calidad Jefatura de la Unidad Departamental de Infraestructura
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las banquetas que construye la AEP son diferente a las que hacen las delegaciones: en el tipo de materiales, AEP usa un pre colado, elementos que se fabrican y son piezas modulares, materiales deben cumplir con calidad, resistencia, durabilidad, etc.; los materiales pre colados son de fácil adquisición, se pueden colocar nuevamente dando imagen y no ocasionar parches en las banquetas circundantes.</li> <li>• Utilizan las Normas de Construcción del Distrito Federal –Libro 9, Ley de obras públicas y servicios relacionadas con la misma, Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Manual de Banquetas CDMX. Las leyes, reglamentos, políticas, normas y manuales se deciden de acuerdo al tipo de recurso, la diversa normatividad es complementaria.</li> <li>• Anteriormente contaban con presupuesto para el mantenimiento pero se modificó la norma, las leyes cambiaros y les quitaron ese recurso para entregárselo a la AGU.</li> <li>• El área ejecutiva de vinculación es la encargada de socializar los proyectos.</li> <li>• Alcaldías y AGU son las encargadas del mantenimiento.</li> <li>• Después de ejecutar obra, AEP entrega manual de mantenimiento que incluye los materiales que se utilizaron, especificaciones técnicas, manual de funcionamiento para que los equipos continúen operando.</li> </ul>



Entidad	Observaciones relevantes acerca de las banquetas
Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atiende proyectos de acuerdo a dos designaciones 1) por petición de las diferentes dependencias de gobierno y 2) por solicitud de comités vecinales con recursos de los parquímetros, se lleva a cabo asambleas con los vecinos para presentarles diferentes proyectos que se eligen por votación.</li> <li>• Muchas veces no se llevan a cabo proyectos integrales por falta de recursos.</li> </ul> <p data-bbox="358 487 1196 538">Alcaldía Cuauhtémoc: Subdirección de Movilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación, construcción y mantenimiento de las banquetas.</li> <li>• Da cursos acerca de la importancia de la accesibilidad a diversas áreas dentro de la Alcaldía.</li> <li>• Sostiene coordinación con otra dependencias de gobierno central como SOBSE y SEMOVI.</li> <li>• Implementan nuevos diseños en calles a fin de reducir la velocidad vehicular.</li> <li>• Advierten que los vecinos no siempre comprenden la importancia de la movilidad peatonal “no es tan fácil que se les cambie una costumbre de estacionarse en ambos lados del arroyo vehicular para evitar que circulen de forma lineal”.</li> <li>• Muchas veces a los vecinos no hay que consultarles, hay que informarles “muchas veces la queja viene ante un punto que no conocen, ya explicándoles el proyecto pueden dar su opinión, incluso puede ser una opinión positiva”.</li> <li>• Enfrenta el desafío de recortes presupuestales para financiar proyectos peatonales.</li> <li>• Se han destrozado banquetas para inhibir el comercio ambulante, para que no se pusiera, pero no funcionó.</li> </ul>
Estado de México	<p data-bbox="358 1020 1196 1092">Municipio de Naucalpan Subdirección de Desarrollo Urbano y Subdirección de Movilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Subdirección de Desarrollo Urbano otorga permisos para la adecuaciones de banquetas cuando lo hacen los particulares. Los particulares deben ser propietarios de los inmuebles que pretendan adecuar las banquetas, se requieren escrituras o contrato de venta, identificaciones, pago predial para acreditar la propiedad.</li> <li>• La Subdirección es un área técnica que emite especificaciones de construcción, dictámenes y permisos para que las obras la realicen Obras Públicas o particulares.</li> <li>• Obras Pública del Ayuntamiento ejecuta las intervenciones a banquetas.</li> <li>• Las banquetas no son prioritarias, pertenecen al rubro de pavimentaciones, pero las obras no aplican en menor proporción para banquetas, no hay presupuesto.</li> <li>• Utilizan el libro 5º y su Reglamento del Código Administrativo del Estado de México, que establece las dimensiones mínimas para vías públicas.</li> <li>• Solo se permite inversión en zona urbana, no es asentamientos irregulares porque no pagan predial.</li> <li>• La vía pública comienza donde termina los cajones de estacionamiento, la vía pública es el circuito vehicular.</li> <li>• Hay proyectos peatonales que pueden ser muy buenos, pero son fácilmente criticados o politizados.</li> </ul>

Entidad	Observaciones relevantes acerca de las banquetas
	<p data-bbox="364 316 1190 434">Municipio de Tepotzotlán Dirección de Obras Públicas del Municipio de Tepotzotlán Unidad de Planeación de Desarrollo Urbano, Imagen Urbana del Centro Histórico de Tepotzotlán</p> <ul data-bbox="364 449 1190 913" style="list-style-type: none"> <li>• No construyen banquetas de acuerdo a normatividad, siguen ciertas especificaciones de los materiales basados en concreto.</li> <li>• La mayoría de las banquetas no se puede transitar, las secciones de las banquetas en algunos tramos son de metro y medio, otros de 40 cm y otros incluso nada más la pura guarnición.</li> <li>• Se busca mejorar la movilidad peatonal en el Centro Histórico de Tepotzotlán para que sea caminable, pero aun no se tiene contemplado hacer banquetas.</li> <li>• La población identifica las banquetas dañadas y demandan su reparación.</li> <li>• La autoridad reconoce el riesgo que existe por la afluencia de peatones que van sobre el arroyo vehicular.</li> <li>• El ayuntamiento debe cuidar las banquetas, el ciudadano no puede romper una banqueta si necesita abrir una banqueta ya sea que se conecte el drenaje, tiene que pedir permiso.</li> <li>• Cuando se inicia algún proyecto de banquetas se consulta al comité ciudadano “no podemos determinar un área de circulación peatonal sin tomar en cuenta a los ciudadanos que ha vivido toda su vida ahí”.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Como vimos a lo largo de este capítulo, la gestión de las banquetas está afianzada a diversas comprensiones, criterios normativos y demandas en su atención. Presentamos una relación de los criterios empleados para intervenir banquetas, los resultados demuestran una constante necesidad sentida por parte de los ciudadanos que enfrentan el aparato gubernamental.

La ciudadanía es la consciencia de pertenecer a la sociedad mediante las capacidades de individuos de ser responsables del buen funcionamiento de las instituciones con la obligación de éstas en la rendición de cuentas y transparencia de su desempeño (Bojórquez, 2005).

Con mayor frecuencia se va registrando cómo las banquetas se convierten en un punto relacional entre la ciudadanía y el gobierno; aunque binomio, cada

componente integra diversas complejidades que alimentan un orden híbrido que admite complejidades y especificidades encontradas. A pesar de la evidencia de los avances mostrados en la gobernanza y la gestión de las banquetas, se agregan acciones que reducen la operación de la administración pública.

En vista de lo anterior, tanto la Autoridad del Espacio Público y la Agencia de Gestión Urbana tenían un papel relevante en la gobernanza y la gestión de las banquetas en la Ciudad de México, sin embargo, estos dos órganos desaparecieron con la llegada del gobierno en diciembre de 2018. Remes advierte que el poder es más efectivo que la autoridad debido a que las obras que se ejecutaron bajo su coordinación resultaron muy conflictivas, lo que pudo ocasionar la extinción de esta agencia de gobierno. Los recursos financieros, humanos y materiales que tenían asignados ambas entidades de gobierno se entregaron a la Secretaría de Desarrollo y Vivienda y a la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno de la Ciudad de México. En la actual administración pública se observan acciones orientadas en la implementación de 35 intersecciones seguras, retiro de un puente peatonal y mejoramiento de 66 entornos escolares, estos programas tienen como objetivo mejorar la infraestructura peatonal y brindar accesibilidad para mejorar los traslados (SEMOVI, 2019).

Los datos que aquí presentamos permiten un primer asomo institucional de la gobernanza y gestión de las banquetas en la Zona Metropolitana del Valle de México; es recomendable continuar documentando en el tiempo las transiciones en la materia a fin de detectar si la dispersión tiende a convertirse en un procedimiento puntual en los intentos de los gobiernos y la petición incremental de los ciudadanos. Hoy nos encontramos muy alejados de esta encomienda, sin embargo, la exigibilidad ciudadana puede orientar los pasos hacia esa dirección.

Con respecto a las respuestas ofrecidas por las entidades consultadas, podemos destacar que la intervención de las banquetas no tiene alcance metropolitano; incluso se observan diferencias muy evidentes entre la Ciudad de México y el Estado de México. La gestión de las banquetas se comporta de forma dispersa en los instrumentos normativos, las áreas de gobierno y los costos.

Los sujetos obligados consultados mediante entrevista vierten diversas opiniones con respecto a su experiencia tanto en diseño, aplicación de la normatividad, ejecución de la obra, participación social, e incluso destaca su

iniciativa para lograr avances en la movilidad peatonal de sus demarcaciones; como es el caso de la Alcaldía Cuauhtémoc que señaló que realizan talleres internamente y tratan de convencer a otros actores involucrados acerca de la importancia del diseño para disminuir la velocidad vehicular en alguna de sus calles.

La diversa normatividad y el rastreo de inversión en banquetas no permiten un claro rendimiento de cuentas para asegurar que las banquetas tiendan a ser un asunto asimilado y acatado por las diversas autoridades. No hay consenso acerca de la normatividad que debe aplicarse en la Ciudad de México, y el Estado de México está rezagado, no hay clara integración de las banquetas en su instrumentación regulatoria. Estas discordancias dan cuenta de la interpretación institucional de las banquetas que suelen ser consideradas como cosa ambigua, escurridiza, complementaria y circunstancial.

De acuerdo con los elementos teóricos empleados en este estudio acerca de la gestión, la limitación de recursos en la Ciudad de México y la nula o poca normatividad en el Estado de México, nos permite inferir que la intervención de las banquetas es todavía una actuación insuficiente de ambos gobiernos. No hay sincronía entre la enunciación de una necesidad en la población y la actuación directa de las autoridades. Queda abierta la oportunidad de continuar investigando cómo podrán los gobiernos de la Ciudad de México y el Estado de México subsanar una demanda recurrente pero insuficientemente atendida; es posible que en términos de la gobernanza tengan que unirse con contundencia actores privados. Consideramos que este primer abordaje institucional metodológico puede continuar desarrollándose en gobiernos venideros para comprender cómo se transforma la gobernanza y gestión de las banquetas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, F. 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.
- Arellano D., Cabrero, E. & Del Castillo, A. (2000). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE.

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2014). *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de marzo.
- Balbo, M. (2003). *La nueva gestión urbana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bojórquez, N. (2005). *Ciudadanía. Investigación sobre la Infancia. Antología del Diplomado Derechos de la Infancia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana; Valencia: Universidad de Valencia.
- Bourdieu, P. (1984). “Espacio social y génesis de las clases”. *Sociología y cultura*. México: Grijalbo, 281-309.
- Capron, G., Giglia, A., Monnet, J. & Pérez López, R. (2021). “La banqueta, un orden urbano híbrido”. Ponencia presentada en el coloquio CODATU, 22 de noviembre.
- CDHDF. (2013). *Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*. [En línea]. Recuperado el 9 de junio de 2019 en <http://mexico.itdp.org/documentos/informe-especial-sobre-el-derecho-a-la-movilidad-en-el-df/>
- Connolly, P. (2015). *La gobernanza de la movilidad: para una evaluación crítica de la producción de los bienes y servicios de transporte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Duhau, E. & Giglia, A. (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 56, 257-288.
- Isunza, G. (2017). *La movilidad urbana: dimensiones y desafíos*. México: Instituto Politécnico Nacional-CIECAS.
- Saldaña, E. (2010). *Transparencia y Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Subirats, J. (2016). “Explorar el espacio público como bien común. Debates conceptuales y de gobierno en la ciudad fragmentada” en Ramírez Kuri, P. (coord.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: UNAM, 73-98.