



CISEPA
PUCP

URBES
LAB

Centro de
Investigación
Urbana
y Territorial



Caminabilidad en el Sur Global:

Desafíos epistemológicos e institucionales para su implementación

Manuel Dammert-Guardia | Jessica Pineda-Zumarán |
Diana Torres-Obregón | Katherin Tiburcio-Jaimes



CAMINABILIDAD EN EL SUR GLOBAL: DESAFÍOS EPISTEMOLÓGICOS E INSTITUCIONALES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Autores:

Manuel Dammert-Guardia - PUCP

Jessica Pineda-Zumarán - URBES LAB

Diana Torres-Obregón - PUCP

Katherin Tiburcio-Jaimes - URBES LAB

Resultados del proyecto de investigación “Hacia transiciones hacia la transitabilidad en América Latina. Desentrañando las racionalidades políticas, las dependencias institucionales y los proyectos de soluciones técnicas” [EP-2024-WK-02], financiado por Volvo Research And Educational Foundations - VREF, en el marco de su programa “Walking as a mode os transport”, y ejecutado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas - CISEPA de la Pontificia Universidad Católica del Perú en colaboración con el Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial - URBES LAB.

© Pontificia Universidad Católica del Perú



1

RESUMEN EJECUTIVO

La caminabilidad se ha convertido en un componente central de las agendas internacionales de movilidad sostenible, de salud urbana y de planificación territorial. Diversos organismos internacionales y redes de ciudades promueven el caminar como un modo de transporte clave para reducir las emisiones, mejorar la salud pública y fortalecer el espacio público urbano.

Sin embargo, en muchas ciudades del Sur Global la adopción de estas agendas no se traduce necesariamente en transformaciones significativas del entorno urbano. Aunque conceptos como “ciudades caminables” han sido ampliamente incorporados en discursos de política pública, su implementación enfrenta importantes barreras institucionales.

Este policy brief presenta los resultados de una investigación sobre la implementación de políticas de caminabilidad en Perú, con la ciudad de Arequipa como estudio de caso. El estudio examina cómo las ideas globales sobre la caminabilidad circulan entre agendas internacionales, marcos nacionales de política pública y proyectos urbanos concretos.

Los resultados muestran que las principales barreras para implementar políticas de caminabilidad no se encuentran únicamente en el ámbito técnico o financiero, sino también en la forma en que estas ideas se reinterpretan al atravesar estructuras institucionales fragmentadas. A lo largo del proceso de política pública —desde la formulación de agendas hasta la ejecución de proyectos— las propuestas iniciales se transforman para adaptarse a marcos administrativos, prioridades sectoriales y rutinas institucionales preexistentes.

Este proceso produce lo que denominamos ajustes institucionales, mediante los cuales las agendas globales de caminabilidad se traducen progresivamente en soluciones parciales o fragmentadas. Estos hallazgos sugieren que las transiciones hacia sistemas de movilidad más sostenibles en el Sur Global requieren prestar mayor atención a las condiciones institucionales que median entre las ideas de política pública y los proyectos urbanos.

2

CAMINABILIDAD EN LAS AGENDAS GLOBALES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

La caminabilidad se ha consolidado en las últimas dos décadas como un concepto central en los estudios urbanos, la política de movilidad urbana, la planificación del transporte y la salud pública. Sin embargo, su definición dista de ser unívoca. Esta circunstancia genera al menos tres limitaciones significativas para su adopción como política y modo de movilidad: conceptual, metodológica y epistemológica. En el primer caso, Forsyth (2015) identifica tres acepciones fundamentales del concepto de caminabilidad. Se le concibe como herramienta de medición, como un concepto multidimensional y como una estrategia de implementación. Esta ambigüedad conceptual tiene implicancias directas en la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas en contextos del Sur Global, ya que no se puede aspirar a lo que no se tiene claro.

En cuanto a la barrera metodológica, la literatura sobre el tema ha tendido a estudiar la caminabilidad como un atributo del espacio construido, a partir de la identificación de cualidades como la densidad, la mezcla de usos, la conectividad de las calles o la disponibilidad de aceras (Cervero et al., 2009; Fonseca et al., 2022). Esta perspectiva refuerza un enfoque tecnocrático que privilegia el uso de variables físicas medibles frente a las variables subjetivas para identificarla. Por ejemplo, Southworth (2005) identifica dimensiones clave a medir, como la accesibilidad, la conectividad, la seguridad, el confort, la conveniencia y el placer. La aplicación constante de este enfoque ha dado lugar a múltiples índices y herramientas de medición, operacionalizadas en herramientas como Walk Score y en metodologías que combinan análisis SIG y percepción ciudadana (Arellana et al., 2020; Valverde-Caballero et al., 2024). No obstante, no todas son aplicables ni pertinentes al contexto urbano del Sur Global.

Finalmente, respecto a la barrera epistemológica, Sagaris et al. (2022) muestran que la producción científica sobre caminabilidad se concentra en el Norte Global, generando un sesgo epistemológico del conocimiento producido y que circula hacia, y se adopta en, los países del Sur Global. Es por esto que Wood (2022) plantea la necesidad de “descolonizar” el concepto, reconociendo que las ciudades latinoamericanas y del Sur Global presentan dinámicas socioespaciales, económicas e institucionales que desafían los supuestos implícitos en los modelos dominantes.

Reconocer estas cualidades es especialmente relevante en las regiones, ya que, como subrayan Dovey y Pafka (2019) y Middleton (2010), caminar es también una práctica social, política y cultural situada. Aquí, la informalidad, la desigualdad socioespacial y la fragmentación institucional condicionan la implementación de políticas urbanas en particular.

Con base en el reconocimiento de estas tres limitaciones, este policy brief sostiene que las transiciones hacia ciudades caminables en el Sur Global requieren desplazar la atención de las políticas de caminabilidad de las características y el diseño físico del espacio destinado a caminar hacia las condiciones institucionales para la implementación de planes, políticas y proyectos, bajo la aplicación contextualizada del concepto de caminabilidad y proponiendo algunas posibles reformas en gobernanza multinivel.

El concepto de caminabilidad integra aspectos físicos, sociales, económicos y experienciales del entorno urbano que son indispensables para tomarse en cuenta para su operacionalización a través de políticas, planes y proyectos en las ciudades.



Figura 1. La caminabilidad | Ilustración por Ale Sotelo

3

REPENSAR LA CAMINABILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL SUR GLOBAL

En América Latina y otras regiones del Sur Global, caminar suele ser una necesidad antes que una elección (Oviedo et al., 2021; Nieto-Combariza et al., 2025). Esta situación está imbuida de algunas características significativas de la actividad de caminar, tales como:

- ▶ El caminar está estratificado por la clase social, lo que evidencia la existencia de economías políticas en la movilidad.
- ▶ Muchas comunidades autoproducen el espacio para caminar en ausencia del Estado, constituyendo infraestructuras de supervivencia.
- ▶ El género, la edad y la raza influyen sobremanera en la experiencia del caminar, por lo que la caminabilidad se personifica.
- ▶ Existen sistemas flexibles, formales e informales, llamados paratransitos por algunos autores (Cabrera & Moyano, 2022), que cubren los requerimientos de movilidad de primera y última milla, por lo que desempeñan un rol vital al complementar la actividad cotidiana de caminar.

Estas condiciones de caminabilidad demandan repensar la caminabilidad como una actividad situada en el territorio y en el sujeto, los cuales, a su vez, se encuentran condicionados por los marcos institucionales y de planificación que regulan y condicionan sus interacciones. En este sentido, avanzar en la adopción e implementación de una agenda de caminabilidad en el Sur Global implica reconocer las dimensiones políticas, legales y regulatorias que conlleva su implementación.

La implementación de políticas de caminabilidad enfrenta barreras estructurales en ciudades del Sur Global (Nyachieo et al., 2025) como:

- ▶ Fragmentación multinivel: desarticulación entre el aparato estatal centralizado y los gobiernos subnacionales.
- ▶ Sistemas de inversión pública rígidos: priorización de la infraestructura vehicular.
- ▶ Captura de intereses contrapuestos: predominio de agendas proautomóvil.
- ▶ Falta de información y transparencia.
- ▶ Desajustes entre la planificación formal y la informalidad urbana.

El caminar está estratificado por la clase social, lo que evidencia la existencia de economías políticas en la movilidad.

En este contexto, la caminabilidad no fracasa por ausencia de diagnóstico técnico, sino por insuficiencias en la coordinación intersectorial, falta de integración entre planificación y presupuesto, falta de reconocimiento de prácticas informales y limitaciones en las capacidades técnicas municipales.



Infraestructuras de movilidad peatonal en sectores de menores ingresos (Cayma, Arequipa)



Infraestructuras de movilidad peatonal en sectores de mayores ingresos (José Luis Bustamante y Riveiro, Arequipa)

Figura 2. Infraestructuras de movilidad peatonal en sectores de menor y mayores ingresos de Arequipa, Perú

4

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA CAMINABILIDAD EN EL SUR GLOBAL

En contextos de debilidad institucional, como los que caracterizan a muchos países del Sur Global, las ideas internacionales sobre caminabilidad atraviesan cuatro procesos recurrentes de transformación al ser implementadas (Dammert-Guardia et al., Forthcoming):

A. Ajuste tecnocrático (internacional ► nacional)

Los planes de movilidad adoptan modelos estandarizados (frecuentemente inspirados en marcos europeos), con escasa adaptación a realidades de urbanización incremental, topografías complejas y patrones estructurales de desigualdades socioespaciales.

RECOMENDACIONES

► Promover redes Sur–Sur y traducción contextual

Evitar la transferencia acrítica de modelos del Norte Global. Apoyar procesos de adaptación contextual y aprendizaje horizontal entre ciudades con realidades y marcos institucionales similares.

► Desplazar el énfasis desde la medición hacia la arquitectura institucional

La pregunta clave no es solo qué tan caminable es una ciudad, sino ¿qué condiciones institucionales permiten sostener políticas peatonales?

B. Ajuste sectorial (nacional ▶ subnacional)

Los marcos de movilidad sostenible son reinterpretados por ministerios con competencias superpuestas (transporte, vivienda, finanzas, obras públicas). La caminabilidad se fragmenta: como espacio público, como seguridad vial, como accesibilidad universal, pero rara vez como sistema de movilidad integral.

RECOMENDACIONES

- ▶ **Establecer mecanismos obligatorios de coordinación intersectorial**
Crear instancias formales de articulación entre el transporte, la vivienda, la planificación y las finanzas. La fragmentación sectorial es uno de los principales obstáculos estructurales.

C. Ajuste presupuestal (nacional ▶ subnacional)

La inversión pública responde a criterios de “cierre de brechas” o visibilidad política de corto plazo. Los proyectos peatonales compiten con obras viales de mayor escala y retorno político inmediato. Las condiciones en las que ocurre la caminabilidad no son consideradas una brecha social cuantificable.

RECOMENDACIONES

- ▶ **Integrar planificación e inversión pública**
Promover reformas que vinculen instrumentos de planificación urbana con sistemas nacionales o municipales de inversión.
- ▶ **Fomentar enfoques metodológicos híbridos**
Apoyar investigaciones que combinen análisis espacial con etnografía, métodos participativos y evaluación de percepciones para entender las desigualdades socioespaciales de los habitantes y proyectar mejores intervenciones públicas.

D. Ajuste pragmático en obra (subnacional ► local)

Durante la ejecución, los proyectos se ven afectados por restricciones técnicas, presiones comunitarias, interferencias en los servicios básicos o temor a la fiscalización administrativa. Los componentes peatonales pueden reducirse o eliminarse.

RECOMENDACIONES

► Fortalecer capacidades institucionales locales

Desarrollar programas de formación y acompañamiento técnico de mediano plazo. Las consultorías puntuales no generan transformación institucional sostenida.

► Manuales adaptativos para contextos de urbanización incremental

La caminabilidad en el Sur Global es frecuentemente una práctica de necesidad por lo que los habitantes autoproducen sus infraestructuras. Es necesario que las políticas públicas de intervención no sean atomizadas, sino que se intervenga en macrozonas.

Estos ajustes no son fallas aisladas; constituyen un sistema acumulativo que debilita estructuralmente la caminabilidad. En consecuencia, el concepto puede incorporarse a discursos de política pública sin que haya mecanismos claros de coordinación intersectorial para su implementación.

5

IMPLICANCIAS PARA LA INVESTIGACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las iniciativas internacionales han desempeñado un papel importante en la promoción de la caminabilidad como componente clave de ciudades sostenibles. Sin embargo, los resultados de esta investigación sugieren que el impacto de estas agendas depende en gran medida de las condiciones institucionales en las que se implementan.

Promover ciudades caminables en el Sur Global requiere no solo innovación en diseño urbano o infraestructura, sino también una comprensión más profunda de los procesos institucionales que median entre ideas de política pública y proyectos urbanos. Fortalecer estas capacidades institucionales representa un componente esencial para avanzar hacia transiciones de movilidad verdaderamente inclusivas y sostenibles.



Figura 3. Intervención municipal en Cayma, Arequipa. | Foto. Los autores

REFERENCIAS

- Arellana, J., Saltarín, M., Larrañaga, A. M., Alvarez, V., & Henao, C. A. (2020). Urban walkability considering pedestrians' perceptions of the built environment: A 10-year review and a case study in a medium-sized city in Latin America. *Transport Reviews*, 40(2), 183-203. <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1703842>
- Cabrera, J. E., & Moyano, B. D. M. (2022). Paratránsito y expansión urbana: El transporte informal como dispositivo de urbanización. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14.
- Cervero, R., Sarmiento, O. L., Jacoby, E., Gomez, L. F., & Neiman, A. (2009). Influences of built environments on walking and cycling: Lessons from Bogotá. *International Journal of Sustainable Transportation*, 3(4), 203-226. <https://doi.org/10.1080/15568310802178314>
- Dovey, K., & Pafka, E. (2020). What is walkability? The urban DMA. *Urban Studies*, 57(1), 93-108.
- Fonseca, F., Ribeiro, P. J. G., Conticelli, E., Jabbari, M., Papageorgiou, G., Tondelli, S., & Ramos, R. A. R. (2022). Built environment attributes and their influence on walkability. *International Journal of Sustainable Transportation*, 16(7), 660-679. <https://doi.org/10.180/15568318.2021.1914793>
- Forsyth, A. (2015). What is a walkable place? The walkability debate in urban design. *Urban Design International*, 20(4), 274-292. <https://doi.org/10.1057/udi.2015.22>
- Middleton, J. (2010). Sense and the city: Exploring the embodied geographies of urban walking. *Social & Cultural Geography*, 11(6), 575-596. <https://doi.org/10.1080/14649365.2010.497913>
- Nieto-Combariza, M., Galeano-Duque, V., Mensah, S. L., Frimpong, L. K., Okyere, S. A., & Oviedo, D. (2025). Self-built infrastructure interventions to (un)walkable streets: Pedestrian accessibility, safety and enjoyment in a neighbourhood in Accra. *Cities*, 161. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.105911>
- Nyachieo, G., Thindwa, T., Tasosa, A., Basil, P., Mosesti, Y. & Jere, J. (2025). Transport and mobility governance: Uncovering barriers to walking infrastructure decision-making processes in urban areas in Kenya and Malawi. *Journal of Urban Mobility*, <https://doi.org/10.1016/j.urbmob.2025.100138>

Oviedo, D., Asare, S., Nieto, M., Kita, M., Frimpong, L., Yusuf, Y. & Koroma, B. (2021) Walking off the beaten path: Everyday walking environment and practices in informal settlements in Freetown. *Research in Transportation Business & Management*, 40. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2021.100630>.

Sagaris, L., Costa-Roldan, I., & Rimbaud, A. & Jennings, G. (2022). Walking: The invisible transport mode. A bibliometric study (Report for VREF). https://vref.se/wp-content/uploads/2022/09/Sagaris-et-al-2022-Bibliometric-study-walking_220630.pdf

Southworth, M. (2005). Designing the walkable city. *Journal of Urban Planning and Development*, 131(4), 246-257. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9488\(2005\)131:4\(246\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9488(2005)131:4(246))

Valverde-Caballero, L. S., Mendoza-Salazar, L. M., Butron-Revilla, C. L., Suarez-Lopez, E., & Aguilar-Ruiz, J. (2024). Walkability index for World Heritage Cities in developing countries. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 52(1), 78-95. <https://doi.org/10.1177/23998083241250265>

Wood, A. (2022). Problematizing the concept of walkability in Johannesburg. *Journal of Urban Affairs*, 46(2).