



CISEPA  
PUCP

URBES  
LAB

Centro de  
investigación  
en teoría urbana  
y territorial



# *La caminabilidad como asunto público y político*

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

Resultados del proyecto de investigación “Transiciones hacia la caminabilidad 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 of 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.

Documento de Trabajo: La caminabilidad como asunto público y político

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

De la presentación:

© Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)  
Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas  
(CISEPA)

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima - Perú

Telf.: (51-1) 626 2000 <http://cisepa.pucp.edu.pe/>

© URBES-LAB Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial

<https://www.urbeslab.com/>

Diseño y Diagramación: María Fernanda Tuanama

Primera edición digital, agosto, 2026

Libro electrónico disponible en <https://cisepa.pucp.edu.pe/>

Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026 - 09101

ISBN 978-612-4355-32-5

ISBN: 978-612-4355-32-5



# Resumen

Este documento examina la política e inversión pública en infraestructuras de movilidad peatonal en Perú a partir del análisis de 10,849 proyectos registrados entre 2002 y 2025 en siete ciudades que cuentan con un Plan Urbano de Movilidad Sostenible vigente; complementado con un estudio en profundidad en Arequipa que combinó revisión documental, 33 entrevistas a funcionarios y especialistas y revisión de bases de datos de inversión. Los datos muestran que la inversión pública en estas infraestructuras es muy importante a nivel local: representa el 24.98% de los proyectos y 13.40% del gasto local en los distritos estudiados. Sin embargo, esta inversión se caracteriza por estar supeditada a otros objetivos de la gestión municipal y no responde directamente a los instrumentos de planificación ni a las políticas de movilidad urbana sostenible. También identificamos alta diversidad en la capacidad de inversión entre los distritos de las siete ciudades. Como resultado, los factores que inciden en que la movilidad peatonal no adquiere autonomía y centralidad en la planificación urbana son varios: los desencuentros entre políticas, planes y obras; la lógica sectorial del sistema de inversión pública que es, a su vez, no espacial; débil normativa de diseño urbano; inversión fragmentada en el territorio; entre otros. La movilidad peatonal debe ser asumida como un asunto público y político, por lo cual el documento plantea una serie de recomendaciones de política pública.

## Contenido

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Entendiendo la caminabilidad.....                                                                      | <u>5</u>  |
| 2. Desafíos para los proyectos de movilidad y caminabilidad en las ciudades peruanas.....                 | <u>8</u>  |
| 2.1. Rasgos centrales del crecimiento urbano de las ciudades peruanas.....                                | <u>9</u>  |
| 2.2. Limitaciones en la implementación de proyectos.....                                                  | <u>14</u> |
| 2.2.1. Desencuentros de políticas, planes y obras.....                                                    | <u>14</u> |
| 2.2.2. Tensiones entre inversión y planificación.....                                                     | <u>15</u> |
| 2.2.3. Diseño urbano sin reglamentación adecuada.....                                                     | <u>17</u> |
| 3. ¿En qué se invierte cuando se invierte en caminabilidad?.....                                          | <u>19</u> |
| 3.1. El desafío de identificar proyectos de caminabilidad en el sistema de inversión pública peruano..... | <u>20</u> |
| 3.2. La inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS.....     | <u>23</u> |
| 3.3. La inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal en Arequipa.....                | <u>32</u> |
| 4. Hacia el cambio de paradigma: abordar la calle como producto social y entorno multifuncional.....      | <u>36</u> |
| 5. Recomendaciones para las políticas públicas.....                                                       | <u>39</u> |
| 6. Transitar hacia la mejora de la caminabilidad.....                                                     | <u>52</u> |
| 7. Referencias.....                                                                                       | <u>54</u> |
| 8. Anexo: sobre el proyecto y la metodología.....                                                         | <u>57</u> |



# Entendiendo la caminabilidad

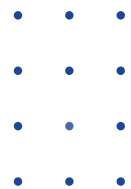


La caminabilidad (*Walkability*) se ha consolidado en las últimas dos décadas como un concepto central en los estudios urbanos, la política de movilidad urbana, la planificación del transporte y la salud pública. Sin embargo, su definición no es unívoca. Forsyth (2015) identifica tres acepciones fundamentales:

- **Como herramienta de medición:** se centra en los atributos del contexto espacial donde las personas caminan, como la accesibilidad, conectividad, seguridad, confort, conveniencia, y placer (Southworth, 2005).
- **Como concepto multidimensional:** afirma que la caminabilidad no puede reducirse exclusivamente a características físicas medibles, sino que debe considerar cómo las personas experimentan y significan el acto de caminar en sus contextos cotidianos (Dovey y Pafka, 2020).
- **Como estrategia de implementación:** abarca las implicancias para la movilidad urbana evaluando qué tan fácil es caminar hacia destinos, incorporando tanto elementos objetivos del entorno construido como factores subjetivos de percepción y experiencia (De Vos et al., 2023).

Por lo tanto, la caminabilidad debe entenderse como un ensamblaje sociotécnico, con interconexiones complejas entre la infraestructura material, las prácticas sociales, las regulaciones institucionales y las experiencias corporales (Middleton, 2010).

Sin embargo, también se debe incorporar la pregunta: ¿Cuál es la importancia de la caminabilidad en las políticas públicas y en la planificación de las ciudades? En países del sur global, como es el caso del Perú, coexisten múltiples barreras de implementación de infraestructuras de caminabilidad: intereses contrapuestos de actores claves, la falta de priorización de iniciativas orientadas a la caminabilidad, la abundancia de propuestas centradas en el automóvil, la poca información y transparencia en el aparato estatal, las características geográficas de los lugares donde se materializa la política, y de las particularidades del diseño de políticas públicas y de los sistemas de planificación (Alemayehu, 2025; Herrmann-Lunecke et al., 2020; Nyachieo et al., 2025; Okyere et al., 2024).



El concepto de caminabilidad integra dimensiones físicas, sociales, económicas y experienciales del entorno urbano. Ignorar cualquiera de ellas al diseñar políticas, planes o proyectos produce intervenciones incompletas.



Figura 1. La caminabilidad. Ilustración. Ale Sotelo

En el Perú, la caminabilidad no es solo un problema técnico, sino un campo de disputa política que debe cuestionar dónde se invierte, para quién se hace la ciudad caminable, qué formas de caminar se legitiman y cuáles se invisibilizan a partir de la implementación de políticas, planes y proyectos.

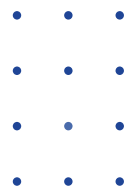




# 2.

## **Desafíos para los proyectos de movilidad y caminabilidad en las ciudades peruanas**





Estudios sobre urbanización popular en América Latina han mostrado de manera consistente que la ciudad se produce “desde abajo”, mediante procesos de ocupación, autoconstrucción y consolidación progresiva. En el caso peruano, estos procesos han sido centrales en la expansión urbana de las ciudades, configurando periferias extensas, con pendientes pronunciadas, baja conectividad física y fragmentación funcional. Como resultado, las personas recorren largas distancias a pie para acceder al transporte, a los servicios y al empleo (Calderón, 2015; Robert et al., 2022; Dammert-Guardia, et al. 2025).

## 2.1. Rasgos centrales del crecimiento urbano de las ciudades peruanas

En el contexto urbano peruano, tres rasgos son centrales para abordar la caminabilidad como asunto público.

**Caminar es una necesidad, no una elección**

En las áreas urbanas, gran parte de la población camina no porque el entorno sea propicio para caminar, sino porque no existen otras alternativas adecuadas a sus condiciones socioeconómicas. Caminar es una práctica forzada por la precariedad del sistema de transporte, los altos costos del pasaje, la informalidad laboral y la localización periférica de la vivienda (Avellaneda y Lazo, 2011). Estos costos son particularmente asumidos por mujeres, adultos mayores y niños, cuyos recorridos diarios son más largos, fragmentados y expuestos a riesgos de inseguridad vial y ciudadana (Vega Centeno, 2017).

Sin embargo, en los diagnósticos de los PMUS, el dato sobre cuántas personas deben caminar para poder movilizarse en un día común puede estar subestimado, ya que la caminata y otros medios de transporte se cuantifican por separado. Como se observa en la Tabla 1, en promedio el 19.4 % de los viajes se realiza caminando, pero el 44.9 % se realiza usando transporte público. En este último dato no se considera la distancia recorrida a pie hasta el paradero más cercano, lo que, en muchos casos, implica distancias considerables, especialmente en las zonas de reciente expansión urbana.

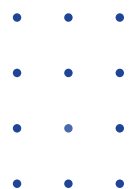


Tabla 1. Porcentaje de modo de transporte por día

|  Ciudad |  Año de aprobación del PMUS |  % de personas que se desplazan caminando |  % de personas que se desplazan en transporte público |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Puno                                                                                     | 2018                                                                                                         | Sin datos                                                                                                                  | Sin datos                                                                                                                                |
| Cusco                                                                                    | 2016                                                                                                         | Sin datos                                                                                                                  | Sin datos                                                                                                                                |
| Trujillo                                                                                 | 2020                                                                                                         | 18.4%                                                                                                                      | 31.2%                                                                                                                                    |
| Piura                                                                                    | 2018                                                                                                         | 14%                                                                                                                        | 68%                                                                                                                                      |
| Huamanga                                                                                 | 2022                                                                                                         | 25%                                                                                                                        | 42%                                                                                                                                      |
| Arequipa                                                                                 | 2022                                                                                                         | 17%                                                                                                                        | 46%                                                                                                                                      |
| Lima- Callao                                                                             | 2025                                                                                                         | 22.6%                                                                                                                      | 37.6%                                                                                                                                    |
| <b>Promedio</b>                                                                          |                                                                                                              | 19.4%                                                                                                                      | 44.9%                                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia con base en los diagnósticos de los PMUS de las ciudades

### Infraestructura autoconstruida

En las ciudades peruanas, las condiciones del espacio físico que permiten caminar en las zonas de crecimiento autoproducido, como escaleras, veredas improvisadas y accesos a paraderos, no surgen a iniciativa del Estado, sino que son provistas por los propios habitantes, usualmente en barrios con pendientes pronunciadas (Robert, Vega-Centeno y Roman, 2025). En estos barrios se proyectan vías vehiculares hasta donde lo permitan las condiciones topográficas, así como vías de acceso peatonal, como caminos o escaleras (ver Figura 2).

Estas dinámicas de autoproducción deben entenderse en el contexto de un país altamente urbanizado, pero con importantes déficits en infraestructura urbana. Según los Censos Nacionales, más del 82% de la población peruana vive en áreas urbanas y el 49.3% de las viviendas propias no tienen título de propiedad, lo que refleja la rápida expansión de las ciudades en las últimas décadas bajo condiciones no convencionales (INEI, 2018). Sin embargo, la provisión de infraestructura urbana básica no ha acompañado este crecimiento de manera homogénea. Los datos de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales ENAPRES (INEI, 2024) muestran que una proporción significativa de hogares urbanos continúa residiendo en barrios con infraestructura incompleta. Las diferencias regionales son particularmente marcadas. En las ciudades costeras, donde se concentra gran parte de la inversión urbana, aproximadamente el 36.4 % de los hogares se ubican en barrios con calles no pavimentadas. En contraste, en las ciudades de la sierra esta proporción asciende al 62.7 %, lo que significa que más de la mitad de los hogares urbanos se encuentran en entornos con infraestructura vial precaria. La brecha es aún mayor en las ciudades de la selva, donde el 78.1 % de los hogares vive en barrios con calles de tierra o de asfalto, lo que refleja una urbanización caracterizada por déficits estructurales de infraestructura.

A pesar de esta realidad, los diagnósticos de los PMUS explican poco la situación de los barrios autoconstruidos, pues se centran en las zonas denominadas “formales”. Los PMUS (ver los casos de Huamanga, Puno y Cusco) reconocen las difíciles condiciones topográficas en las que se asientan las áreas de expansión urbana, pero no proponen acciones concretas para mejorar la movilidad en general en estas zonas. En este sentido, es posible afirmar que la concreción del principio de inclusión expuesto por los planes es selectiva y se limita a barrios formales o a zonas centrales de las ciudades.



Figura 2. Infraestructuras autoconstruidas en San Juan de Lurigancho, Lima.  
Fuente: Autores

### Inversión pública atomizada

Posterior a la autoprovisión de infraestructura, los residentes gestionan el apoyo municipal y estatal mediante mecanismos de presupuesto participativo, redes clientelares y negociación política para mejorar las infraestructuras autoconstruidas, ya sea mediante el asfaltado de vías, la construcción de veredas o la instalación de escaleras. Los planes y guías técnicas incorporan la caminabilidad de forma fragmentada y la tratan como un objetivo secundario, sin definir quién la implementa, con qué presupuesto ni bajo qué indicadores de evaluación. La inversión pública tiende a concentrarse en intervenciones puntuales y no coordinadas (Espinoza y Ford, 2017), reproduciendo desigualdades territoriales y dejando intactas las condiciones estructurales de habitar y las relaciones de desigualdad que organizan la movilidad cotidiana de las periferias urbanas.



Figura 3. Escalera construida a través de dos proyectos de inversión pública confluyentes, uno promovido por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el otro por la Municipalidad Distrital de Ate (2015).  
Fuente: Autores

Además, la implementación de estas obras suele depender de la capacidad organizativa de los propios residentes y de su acceso a canales de negociación con autoridades locales. En barrios con organizaciones vecinales consolidadas o mayor capacidad de movilización política, las intervenciones públicas tienden a llegar con mayor rapidez, aunque no necesariamente con mejor calidad.

En otros casos, especialmente en áreas de expansión reciente, la provisión de infraestructura urbana puede demorarse durante largos periodos, consolidando patrones de desigualdad en el acceso al espacio público y a las redes de movilidad.

**De este modo, la caminabilidad en las ciudades peruanas no solo está determinada por el diseño urbano o por estándares técnicos, sino también por las dinámicas políticas y sociales que configuran la distribución territorial de la inversión pública.**

## 2.2. Limitaciones en la implementación de proyectos

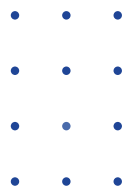
Bajo estas características, los proyectos de caminabilidad atraviesan las siguientes limitaciones para ser implementadas (Dammert-Guardia et al., Forthcoming):

### 2.2.1. Desencuentros de políticas, planes y obras

En el Perú, la implementación de la caminabilidad atraviesa una serie de desencuentros entre políticas, planes y obras. Este problema se explica por la fragmentación institucional del sistema de planificación y gestión urbana, así como por la forma en que las ideas de política pública se transforman al circular entre distintos niveles de gobierno.

En primer lugar, existe un desencuentro entre el nivel de las políticas nacionales y el de los instrumentos de planificación urbana. En el Perú, los marcos nacionales de política pública han comenzado a incorporar conceptos asociados a la movilidad sostenible y la caminabilidad. Sin embargo, estas ideas suelen presentarse como principios generales dentro de agendas amplias de movilidad o desarrollo urbano, sin mecanismos claros que aseguren su traducción en instrumentos operativos de planificación. Al mismo tiempo, las competencias relacionadas con el transporte, la movilidad urbana y el desarrollo territorial se encuentran distribuidas entre diferentes sectores del Estado, lo que genera interpretaciones divergentes sobre el rol de la caminabilidad en la política pública.

Un segundo desencuentro ocurre entre los planes urbanos y los proyectos de infraestructura que finalmente se ejecutan. Los planes de movilidad o de desarrollo urbano pueden incorporar objetivos vinculados a la mejora de la caminabilidad, pero estos documentos suelen tener un carácter aspiracional y una débil conexión con los sistemas que determinan la priorización de proyectos. Como resultado, la planificación casi nunca orienta las decisiones de inversión pública. Esto permite que la selección de proyectos responda más a oportunidades políticas, a la disponibilidad presupuestal o a prioridades sectoriales que a una estrategia de desarrollo urbano coherente.



Un tercer nivel de desencuentro se produce en la transición entre el diseño de proyectos de infraestructura y su implementación. Incluso cuando la caminabilidad aparece en planes o propuestas técnicas, las soluciones de diseño concretas suelen ajustarse durante el proceso de ejecución para adaptarse a restricciones administrativas, presupuestales o pedidos —a veces reclamos— directos de la población. Estos ajustes reducen el alcance de las intervenciones y las transforman en mejoras puntuales que no logran consolidar la calle como un espacio multifuncional.

Así, la caminabilidad ocupa un lugar visible en el discurso de política pública, pero permanece marginal en las inversiones y obras que finalmente configuran el entorno urbano.

### 2.2.2. Tensiones entre inversión y planificación

El caso de Arequipa, estudio específico de esta investigación, evidencia tensiones estructurales entre los sistemas de planificación urbana y los mecanismos de inversión pública, que influyen directamente en la forma en que las propuestas orientadas a mejorar la caminabilidad se traducen —o no— en intervenciones urbanas concretas. Estas tensiones surgen principalmente de la débil articulación institucional entre los instrumentos que definen visiones y estrategias urbanas y los que determinan la asignación efectiva de recursos para proyectos de infraestructura.

Por un lado, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece que los planes urbanos y de movilidad deben incorporar principios vinculados a la caminabilidad, como la mejora del espacio público, la accesibilidad peatonal y la promoción de modos de transporte sostenibles. Sin embargo, estos instrumentos operan con frecuencia como marcos orientadores, con una capacidad vinculante limitada sobre los procesos de inversión pública. En consecuencia, aunque la planificación urbana pueda reconocer la importancia de fortalecer la movilidad peatonal, ello no garantiza que los proyectos financiados respondan a esas prioridades estratégicas.



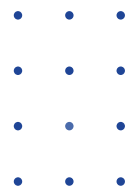


Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas establece el sistema de inversión pública con lógicas administrativas y técnicas centradas en el uso eficiente de los recursos públicos que no necesariamente se alinean con los objetivos de la planificación urbana<sup>1</sup>. Los proyectos deben cumplir con los criterios de cierre de brechas sectoriales, lo que implica que cada proyecto de inversión pública se entienda de manera puntual y no como un conjunto de intervenciones necesarias en un mismo espacio. El actual sistema de inversión pública peruano (Sistema Nacional de Planificación Multianual de Inversiones - SNPMI) funciona de manera compartimentalizada, guiado generalmente por la lógica de ‘brechas’ monofuncionales. Al aplicarse a la producción de entornos peatonales, esta lógica genera una división sectorial de la calle. Esto implica que cada función involucrada en su producción (Transporte, Vivienda, etc.) es responsable de servicios diferenciados (transitabilidad, movilidad urbana, agua, alcantarillado, drenaje pluvial, etc.) que apuntan a brechas específicas (de calidad y cobertura) y proponen intervenciones aisladas (pistas, veredas, muros de contención, obras de saneamiento, drenaje pluvial, etc.). El resultado es la pérdida de la visión integrada de la calle.

Abordar la calle desde este enfoque sectorial es intrínsecamente limitante, ya que conduce a un círculo vicioso de intervenciones descoordinadas y superpuestas: una entidad demuele la vereda para instalar tuberías; tiempo después, otra repavimenta la pista sin arreglar el espacio peatonal; y, quizás años más tarde, finalmente se interviene para ‘mejorar’ las veredas. Este proceso, lejos de mejorar la caminabilidad, la erosiona, generando un desperdicio de recursos públicos, una mala imagen a la inversión pública y un creciente descontento ciudadano.

Estas dinámicas generan un escenario en el que los proyectos urbanos financiados con recursos públicos no siempre se ajustan a las estrategias planteadas en los planes urbanos. En lugar de consolidar redes peatonales integradas o intervenciones urbanas coordinadas, las mejoras en la caminabilidad suelen materializarse en proyectos aislados o en intervenciones puntuales en el espacio público. Esto limita su capacidad para transformar de manera significativa las condiciones estructurales que afectan la movilidad peatonal en las ciudades peruanas.

<sup>1</sup> Según lo normativo, el sistema nacional de inversión pública y el sistema nacional de planificación urbana coinciden a un nivel instrumental a partir de la articulación facultativa entre los instrumentos de planificación y los instrumentos de gestión de inversiones. Ello implica que, si el instrumento de planificación contempla un Programa de Inversiones Urbanas y las gerencias municipales deciden formular alguno de los proyectos identificados, deben hacerlo en coordinación con las Oficinas de Programación de Inversiones, las cuales tienen a su cargo la gestión de los proyectos de inversión. De esta manera, se registra la idea del proyecto en la Programación Multianual de Inversiones y luego continúa su curso a través del proceso de inversión pública regular. Sin embargo, el carácter facultativo de la articulación entre estos sistemas y su explícita alineación con la planificación estratégica ha generado que, en la práctica, los gobiernos locales articulen de forma limitada sus instrumentos de planificación e inversión (MEF, 2024)



Además, la desconexión entre la planificación y la inversión se refuerza por la fragmentación institucional del sistema de gobernanza urbana. Diferentes niveles de gobierno y sectores administrativos participan en la definición de políticas, la elaboración de planes y la ejecución de proyectos, lo que introduce nuevas capas de negociación y de adaptación institucional. Como resultado, las propuestas de caminabilidad formuladas en el ámbito de la planificación pueden ser reformuladas, simplificadas o incluso desplazadas durante los procesos de priorización y de ejecución de la inversión pública.

En conjunto, estas tensiones reflejan un problema estructural en la gobernanza de la movilidad urbana: la dificultad para traducir visiones de planificación orientadas a la sostenibilidad en decisiones de inversión efectivas que configuran el entorno construido.

### 2.2.3. Diseño urbano sin reglamentación adecuada

En Perú, la problemática en el diseño del entorno urbano, específicamente en el diseño de las calles, se resume en dos puntos: un marco reglamentario no apropiado y un entorno urbano en constante rediseño.

La escala para diseñar las calles es la escala intermedia, aquella que no solo orienta las intervenciones sobre la porción pública de la calle, sino también sobre la porción privada que complementa su percepción integral. En esta escala se regulan las características físicas de la calle que repercuten en sus cualidades subjetivas, conllevando a una mejora de la caminabilidad (Ewing & Handy, 2009). Sin embargo, esta escala carece de un marco normativo, siendo el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) el único instrumento que proporciona directrices vinculantes al diseño de calles. A este escenario normativo se le suma la producción constante de nuevos entornos urbanos desde esfuerzos privados y públicos, que diseñan y rediseñan las calles desde una comprensión limitada de su complejidad y, muchas veces, desentendida de las particularidades del territorio.





Cuando se generan entornos urbanos mediante habilitaciones urbanas (inversión privada), el diseño de calles sólo se regula a través del RNE, específicamente desde la Norma Técnica GH. 020 – Capítulo II. Esta norma no es adecuada para orientar el diseño complejo de una calle, ya que establece estándares muy generales (secciones de vías, pendientes de veredas, etc.) que resultan insuficientes para atender a la diversidad geográfica y morfológica de las áreas urbanas del país (por ejemplo, solo se consideran vías con pendientes máximas del 12%). Además, con las modificaciones a la norma, las dimensiones de las veredas (módulos y secciones) se han visto reducidas de forma significativa, sin siquiera establecer características mínimas para asegurar una circulación peatonal fluida (por ejemplo: que exista una franja de circulación y que esta tenga dimensiones mínimas).

La situación es más crítica cuando las calles son inicialmente autogestionadas por la población a falta de intervención estatal oportuna. En este contexto, la población atiende su necesidad de desplazamiento optando por soluciones individuales o colectivas aisladas y fragmentadas de la red pública. Este escenario se complejiza aún más cuando estas zonas se formalizan (o se encuentran en proceso de formalización), ya que el Estado, facultado por la inversión pública, a menudo destruye la infraestructura de movilidad autoproducida para instalar servicios básicos subterráneos, para luego, algún tiempo después, volver a intervenir el espacio para dotarlo de infraestructura de movilidad. Así, la calle se rediseña y reconstruye constantemente, siempre limitada por la morfología preexistente de los barrios y por los parámetros inaplicables del RNE.

Ya sea que la calle se diseñe desde la intervención privada (a través de las habilitaciones urbanas) o desde la intervención estatal (a través de la inversión pública), el marco reglamentario vigente resulta inapropiado para diseñar la calle de forma integral. Esta situación se complejiza cuando lo que se requiere son infraestructuras peatonales con características particulares, como rampas y escaleras, para lo cual no existe un reglamento de diseño específico, salvo los alcances referenciales ofrecidos por el RNE para la circulación horizontal y vertical en interiores (Norma Técnica A.010 – Capítulo IV y V). Recientemente, en el 2021, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento puso a disposición la “Guía para el diseño e implementación de inversiones en vías locales”, que tiene por objeto brindar orientaciones técnicas y tipologías de diseño contextualizadas para la construcción de vías locales. Sin embargo, aunque se trata de un material valioso, este documento es solo una herramienta facultativa, lo que implica que los proyectistas no tienen el deber de cumplir con lo sugerido.





3.

**¿En qué se  
invierte cuando  
se invierte en  
caminabilidad?**



### 3.1. El desafío de identificar proyectos de caminabilidad en el sistema de inversión pública peruano

La caminabilidad es un concepto complejo y abarcativo, difícil de traducir a sistemas técnico-administrativos como el de inversión pública. Esta dificultad se agrava en sistemas como el peruano, que organiza el gasto estatal en torno al cierre de “brechas” sectoriales. Esta condición genera que los proyectos deban inscribirse forzosamente en una “función” determinada, sujetos a una lógica sectorial que, en la práctica, no siempre logra dar cuenta de la transversalidad socioeconómica, física y funcional que caracteriza a la caminabilidad. Por ello, para identificar proyectos que repercuten en la caminabilidad en el sistema de inversión peruano, es necesario hacerlo a partir de múltiples categorías de intervención estatal: desde las más previsibles, como transporte y vivienda, que promueven explícitamente infraestructuras de movilidad y transitabilidad, hasta las menos evidentes, como turismo, ambiente, saneamiento u orden público.

Para este análisis utilizamos como fuente el Banco de Inversiones de Invierte.pe, herramienta de acceso público del Ministerio de Economía y Finanzas. No obstante, su diseño responde principalmente a la lógica de monitoreo presupuestal, no a la caracterización analítica de los proyectos. Por ello, la información disponible por proyecto se limita a su nombre, que generalmente sigue una estructura estandarizada, y a una descripción libre que redactan los formuladores con un alto grado de discrecionalidad. Esta restricción nos obligó a operativizar el concepto de caminabilidad y a definir una estrategia metodológica<sup>2</sup> que pudieran aplicarse sobre los datos existentes.

A efectos prácticos, abordamos la caminabilidad como movilidad peatonal y aplicamos dos criterios de selección. Primero, que los proyectos intervengan espacios destinados a la movilidad peatonal, tales como vías (calles, jirones, avenidas, etc.) y espacios públicos con vocación peatonal (alamedas, bulevares, paseos, malecones). Segundo, que involucren infraestructuras de movilidad peatonal, entendidas como veredas, pasajes peatonales, puentes peatonales, escaleras, senderos, camineras u otros elementos similares. A partir de estas estrategias, identificamos la totalidad de proyectos que incluyen infraestructuras de movilidad peatonal, ya sea de manera exclusiva o en combinación con otras infraestructuras de movilidad (vehicular, ciclista), obras de protección vial (muros de contención), facilidades de acceso al transporte público (conexión a estaciones o terminales) o servicios complementarios (iluminación, drenaje pluvial, áreas verdes, señalización, semaforización, paisajismo y ornato). Esta delimitación permitió abarcar la diversidad de intervenciones que repercuten en las condiciones de caminabilidad.

---

<sup>2</sup> Para más detalles sobre la estrategia metodológica, revisar el anexo metodológico sobre la identificación y el análisis de proyectos de inversión pública que involucren infraestructuras de movilidad peatonal: [link](#)



Circunscribimos el análisis a los proyectos registrados en las siete ciudades que, hasta el cierre de 2025, contaban con un Plan de Movilidad Urbana Sostenible: Arequipa, Cusco, Huamanga, Lima Metropolitana (Lima y Callao), Piura, Puno y Trujillo. Consideramos todos los proyectos ingresados en el Banco de Inversiones desde el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2025, siempre que se encontrasen, al menos, en estado de aprobados o viabilizados. La aplicación de estos filtros junto a los criterios de selección permitió identificar un universo de 10,849 proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal, con una inversión total cercana a los 51 mil millones de soles (ver Tabla 2). Sobre esta base realizamos el análisis que se expone en el siguiente apartado.

Es indispensable declarar una salvedad metodológica: la inclusión de todos los proyectos registrados no implica certeza sobre su efectiva ejecución. En la lógica del sistema de inversión, la ejecución solo se acredita con el registro de cierre de la inversión. No obstante, existe un déficit recurrente en ese registro, lo que no significa necesariamente que los proyectos no se hayan ejecutado, sino que existen limitaciones de orden presupuestal o de gestión para formalizar dicho cierre. De haber restringido el análisis únicamente a los proyectos cerrados que incluyen infraestructuras de movilidad peatonal, estos habrían representado apenas el 35.64 % del total de proyectos identificados y solo el 19.28 % del monto de inversión (ver Tabla 3), lo que subestimaría el alcance real de la inversión en caminabilidad. Por eso trabajamos con el universo completo de 10,849 proyectos. Esta decisión no equipara registro con ejecución efectiva, sino que refleja la existencia de iniciativas formalmente viabilizadas y ofrece una aproximación más completa a la intención de inversión pública en movilidad peatonal.

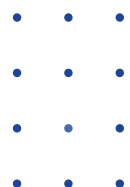


Tabla 2. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Universo identificado para el análisis

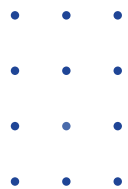
| CIUDAD        | PROYECTOS CON INFRAESTRUCTURAS DE MOVILIDAD PEATONAL (IMP)<br>(ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: VIABLES, APROBADOS, EN PROCESO DE CIERRE Y/O CERRADOS) |                                     |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|               | N° PROYECTOS                                                                                                                                | MONTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) |
| AREQUIPA      | 1,532                                                                                                                                       | 7,283,404,374.53                    |
| CUSCO         | 1,151                                                                                                                                       | 2,777,650,780.74                    |
| HUAMANGA      | 325                                                                                                                                         | 874,022,747.79                      |
| LIMA Y CALLAO | 6,288                                                                                                                                       | 32,905,136,719.81                   |
| PIURA         | 456                                                                                                                                         | 3,312,189,007.58                    |
| PUNO          | 230                                                                                                                                         | 615,962,413.98                      |
| TRUJILLO      | 867                                                                                                                                         | 2,899,330,691.64                    |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10,849</b>                                                                                                                               | <b>50,667,696,736.07</b>            |

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe

Tabla 3. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Proyectos Viables vs. Proyectos Cerrados

| CIUDAD        | PROYECTOS CON IMP<br>VIABLES/APROBADOS |                                        | PROYECTOS CON IMP<br>CERRADOS |                                        | RELACIÓN<br>VIABLES VS. CERRADOS |                         |
|---------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
|               | N° PROYECTOS<br>VIABLES                | MONTO DE INVERSIÓN<br>ACTUALIZADO (S/) | N° PROYECTOS<br>CERRADOS      | MONTO DE INVERSIÓN<br>ACTUALIZADO (S/) | % N° DE<br>PROYECTOS             | % MONTO DE<br>INVERSIÓN |
| AREQUIPA      | 1,532                                  | 7,283,404,374.53                       | 418                           | 923,473,296.39                         | 27.28%                           | 12.68%                  |
| CUSCO         | 1,151                                  | 2,777,650,780.74                       | 653                           | 1,364,956,046.64                       | 56.73%                           | 49.14%                  |
| HUAMANGA      | 325                                    | 874,022,747.79                         | 150                           | 200,130,951.04                         | 46.15%                           | 22.90%                  |
| LIMA Y CALLAO | 6,288                                  | 32,905,136,719.81                      | 2,255                         | 6,250,447,254.39                       | 35.86%                           | 19.00%                  |
| PIURA         | 456                                    | 3,312,189,007.58                       | 130                           | 605,485,812.34                         | 28.51%                           | 18.28%                  |
| PUNO          | 230                                    | 615,962,413.98                         | 36                            | 64,626,864.68                          | 15.65%                           | 10.49%                  |
| TRUJILLO      | 867                                    | 2,899,330,691.64                       | 225                           | 360,539,856.71                         | 25.95%                           | 12.44%                  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10,849</b>                          | <b>50,667,696,736.07</b>               | <b>3,867</b>                  | <b>9,769,660,082.19</b>                | <b>35.64%</b>                    | <b>19.28%</b>           |

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe



### 3.2. La inversión en proyectos con infraestructura de movilidad peatonal en siete ciudades con PMUS

El análisis de la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal en las siete ciudades con Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) revela que, si bien la inversión en movilidad peatonal es cuantiosa, constante en el tiempo y ocupa un lugar importante en la inversión local, también muestra una influencia limitada de los instrumentos de planificación urbana, una subordinación a la implementación de infraestructura vehicular y una marcada heterogeneidad en su distribución territorial.

#### Los proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal ocupan un lugar importante en la inversión local

Desde 2002, la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal se ha registrado de manera constante, lo que constituye un indicio de su relevancia en la producción del entorno construido por el Estado. Esta constancia cobra sentido en un contexto marcado por la autoconstrucción del hábitat y la necesidad de mantener entornos consolidados. La comparación con el total de la inversión pública registrada entre 2002 y 2025 (ver Tabla 4) confirma esta relevancia: el número de proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal representan la cuarta parte del total de proyectos, con variaciones que van desde cerca al 18% en Piura hasta alrededor del 37% en Cusco. En términos de montos invertidos, estos proyectos corresponden aproximadamente al 13% del total de la inversión, con oscilaciones entre casi el 10% en Trujillo y alrededor del 24% en Arequipa. Estas cifras muestran que la inversión en movilidad peatonal ocupa un lugar relevante en el gasto público local. No obstante, la magnitud del gasto no va de la mano de una política específica de caminabilidad.



Tabla 4. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal vs. Inversión en proyectos en general

| CIUDAD        | PROYECTOS CON IMP |                                     | PROYECTOS EN GENERAL |                                     | RELACIÓN IMP vs. GENERAL |                      |
|---------------|-------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------|----------------------|
|               | N° PROYECTOS      | MONTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) | N° PROYECTOS         | MONTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) | % N° PROYECTOS           | % MONTO DE INVERSIÓN |
| AREQUIPA      | 1,532             | 7,283,404,374.53                    | 6,335                | 30,155,730,719.13                   | 24.18%                   | 24.15%               |
| CUSCO         | 1,151             | 2,777,650,780.74                    | 3,108                | 23,537,614,054.10                   | 37.03%                   | 11.80%               |
| HUAMANGA      | 325               | 874,022,747.79                      | 1,607                | 8,091,146,204.53                    | 20.22%                   | 10.80%               |
| LIMA Y CALLAO | 6,288             | 32,905,136,719.81                   | 25,152               | 261,304,745,919.31                  | 25.00%                   | 12.59%               |
| PIURA         | 456               | 3,312,189,007.58                    | 2,592                | 19,111,983,143.64                   | 17.59%                   | 17.33%               |
| PUNO          | 230               | 615,962,413.98                      | 923                  | 6,130,434,175.20                    | 24.92%                   | 10.05%               |
| TRUJILLO      | 867               | 2,899,330,691.64                    | 4,055                | 29,658,655,341.81                   | 21.38%                   | 9.78%                |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10,849</b>     | <b>50,667,696,736.07</b>            | <b>43,426</b>        | <b>377,990,309,557.72</b>           | <b>24.98%</b>            | <b>13.40%</b>        |

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe



## Los proyectos que con infraestructuras de movilidad peatonal no están enmarcados dentro de instrumentos de planificación urbana

La evolución temporal de la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal revela una limitada correspondencia con los instrumentos de planificación de la movilidad, como los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Si bien estos planes priorizan teóricamente la intervención estatal sobre proyectos de inversión para atender los déficits de movilidad diagnosticados —por lo que se esperaría que, en ciudades con PMUS, la inversión en movilidad se dinamice y amplíe su alcance—, los datos muestran una dinámica distinta.

Al observar la evolución temporal de la inversión pública en proyectos de movilidad peatonal registrados, encontramos que la inversión ha estado presente de manera casi permanente y muestra un comportamiento oscilante a lo largo de los años, con una dinámica propia al margen de la existencia y puesta en marcha de dichos planes. Las Figuras 4a y 4b muestran que se han registrado proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal desde el 2002, mientras que el PMUS más antiguo data del 2016 (Cusco). Sobre esa serie de inversiones, las trayectorias son heterogéneas. En Arequipa, Cusco y Huamanga, la aprobación del PMUS no se acompaña de una tendencia ascendente en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal. Por el contrario, en algunos casos, la tendencia parece haberse ralentizado. En Piura, Puno y Trujillo, en cambio, se aprecia una posible relación positiva entre la vigencia del PMUS y el aumento en la promoción de este tipo de proyectos. En Lima Metropolitana (Lima y Callao), cuyo PMUS fue aprobado recién en diciembre de 2025, la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal se ha mantenido constante desde 2002, con un aumento significativo en los últimos cuatro años, lo que sugiere que factores distintos a la planificación de la movilidad han impulsado históricamente dicha inversión.

Este panorama heterogéneo, donde coexisten ciudades con una posible relación positiva, ciudades donde esta relación parecer ser nula o inversa y una metrópoli cuya inversión histórica es independiente a su PMUS, permite afirmar que no existe un patrón único que vincule la existencia de un plan de movilidad con una mayor implementación de proyectos con infraestructura peatonal. Los casos donde sí se observa una posible relación no bastan para sostener una relación directa: la diversidad de trayectorias en contextos con planes similares indica que la inversión en infraestructuras de movilidad peatonal responde a factores que operan por fuera del sistema de planificación.



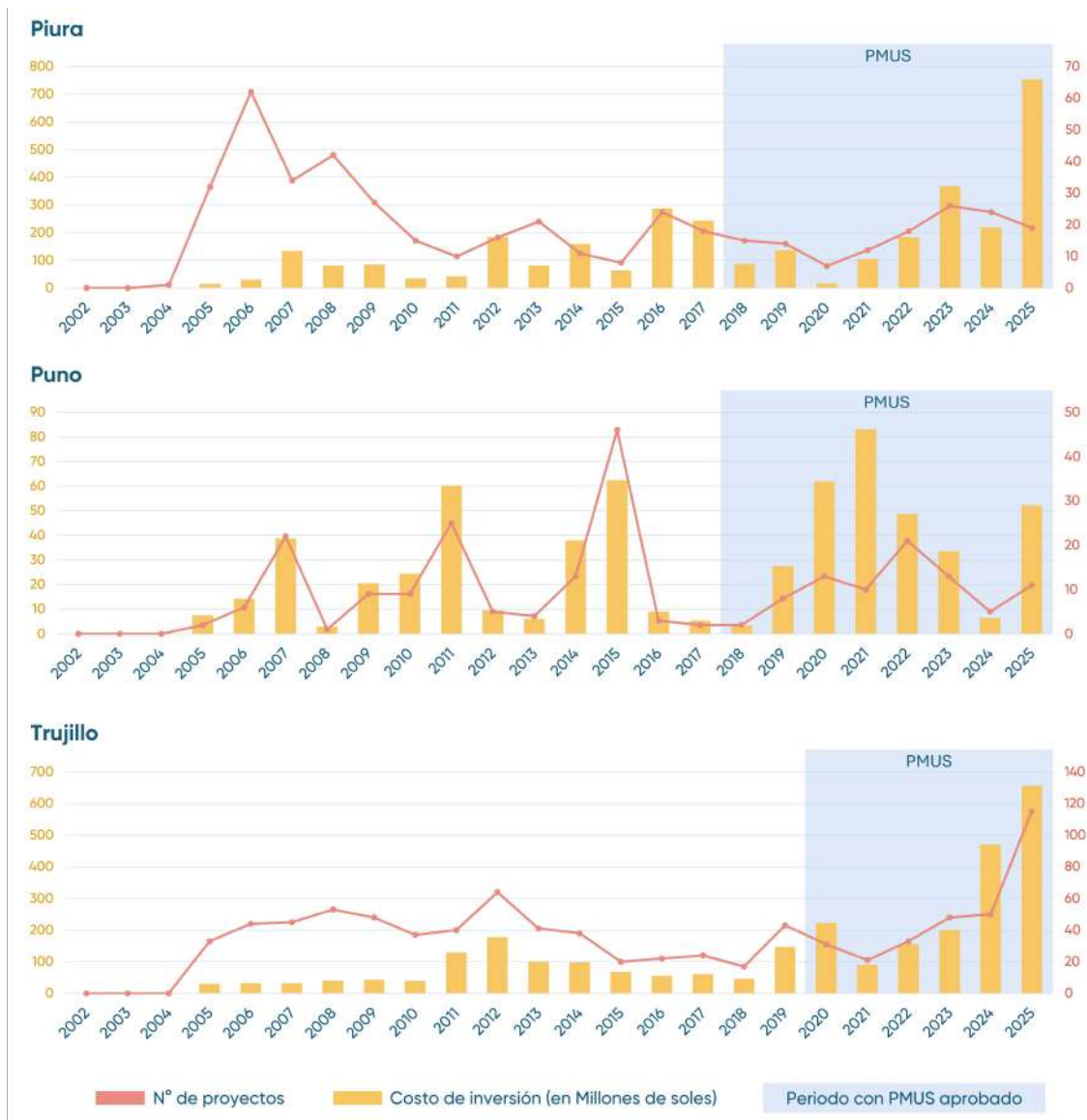


Figura 4a. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Evolución temporal (2002-2025) y relación con PMUS / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe

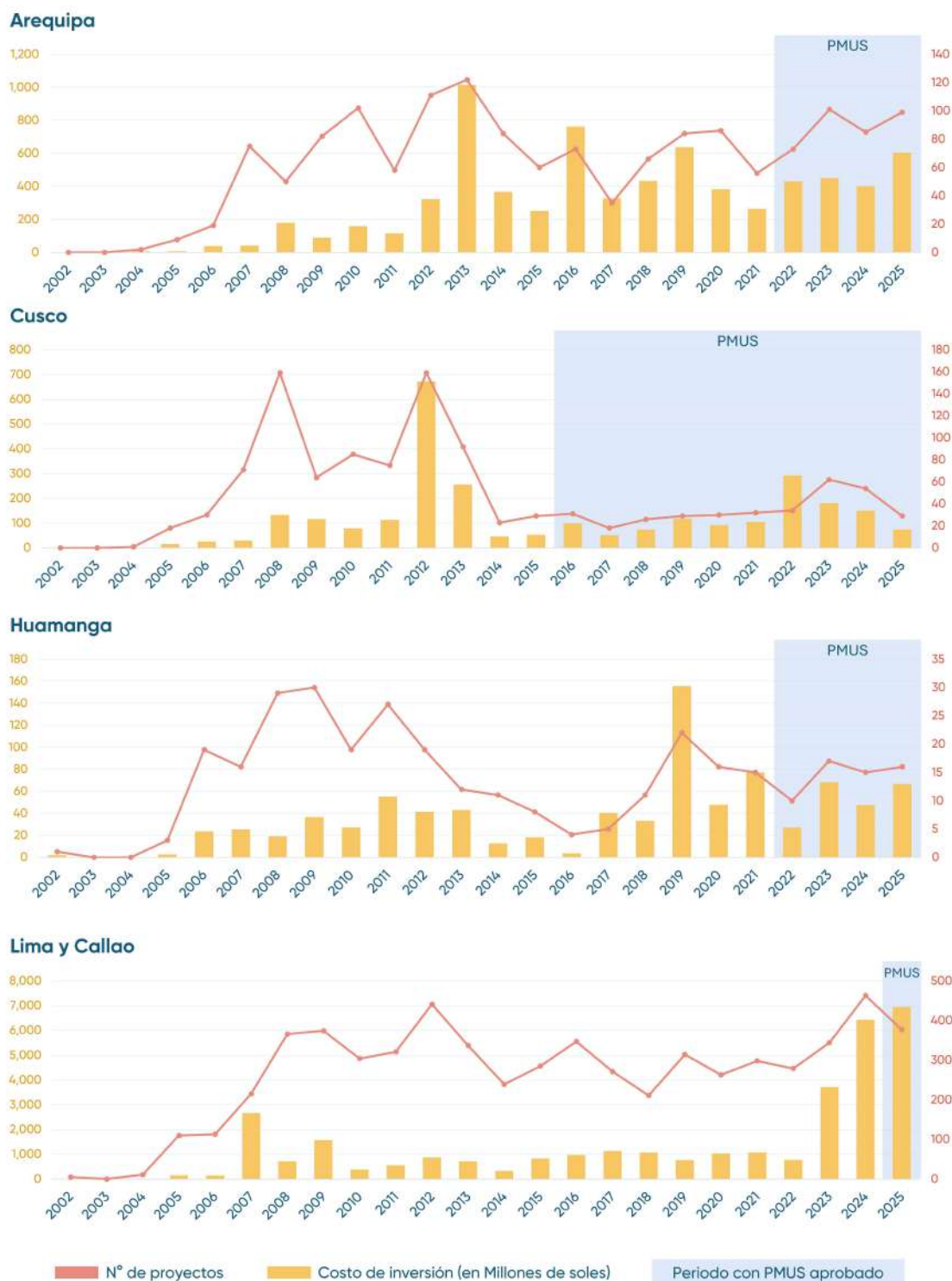


Figura 4b. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Evolución temporal (2002-2025) y relación con PMUS / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe

## Lo peatonal anexo a otros tipos de infraestructura de movilidad

En la identificación de proyectos de inversión incluimos no solo aquellos exclusivamente peatonales, sino todos los que involucran algún tipo de infraestructuras de movilidad peatonal de forma amplia. Las combinaciones con otros tipos de infraestructura y servicios resultaron diversas, incluyendo intervenciones vehiculares, de contención vial, ciclovías y transporte público. Lo que llama la atención no es la existencia de estas combinaciones, sino la primacía que tienen sobre lo peatonal.

En las Figuras 5a y 5b se observa que, en la mayoría de las ciudades analizadas, la combinación “peatonal y vehicular” acumula más del 50% de la inversión total en proyectos que involucran infraestructuras de movilidad peatonal. Las combinaciones que, además de lo peatonal y vehicular, incorporan infraestructuras de contención vial y ciclovialidad ocupan las siguientes posiciones en importancia. En contraste, los proyectos exclusivamente peatonales y aquellos asociados a combinaciones que no dependen de lo vehicular se sitúan en los últimos lugares, sin llegar a representar ni el 4% de la inversión total.



Figura 5a. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Combinaciones de infraestructura de movilidad / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe

Esta situación evidencia que la inversión en infraestructura de movilidad peatonal depende preponderantemente de la inversión en movilidad vehicular, y que el espacio destinado al peatón se configura, en muchos casos, como un remanente del espacio asignado al automóvil. Esta subordinación revela una jerarquía implícita en la asignación de recursos: los formuladores de proyectos no tratan lo peatonal como dimensión autónoma, sino como componente que complementa funcionalmente a lo vehicular.



Figura 5b. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Combinaciones de infraestructura de movilidad / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe

## La inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal es territorialmente heterogénea

Las ciudades analizadas presentan diferentes situaciones que condicionan la inversión pública, en general, y la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal, en particular. Cuatro factores influyen en estas diferencias: las necesidades territoriales (ciudades que requieren mayor inversión en nuevas vías e infraestructuras complementarias); las capacidades técnico-administrativas (municipios con facilidades o limitaciones para formular proyectos e inversión); las capacidades presupuestales (distritos con mayores o menores recursos para destinar a la inversión pública); y las voluntades políticas (gestiones que deciden discrecionalmente en dónde y en qué invertir). Las combinaciones de estos factores producen heterogeneidad marcada en la promoción de proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal, tanto entre ciudades como al interior de cada una.

Si se observa la inversión acumulada per cápita en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal en las 7 ciudades analizadas y a nivel de distritos (ver Figura 6), definiéndola como la relación entre la inversión acumulada durante el periodo 2002-2025 y la población proyectada para el año 2025, se evidencia que:

1. La inversión acumulada per cápita promedio es de 3,223.63 soles por habitante.
2. El distrito con mayor inversión acumulada per cápita es Sabandia, en Arequipa (47,811.91 soles por habitante). Un distrito con solo 5,020 habitantes proyectados al 2025 y que cuenta con canon minero.
3. El distrito con menor inversión acumulada per cápita (196.26 soles por habitante) es Alto Trujillo, en Trujillo. Un distrito con 87,632 habitantes proyectados al 2025, pero que fue creado recientemente en el año 2022, por lo que se comprende el limitado registro de inversiones. El segundo distrito con menor inversión per cápita (717.81 soles por habitante) es Víctor Larco Herrera, también en Trujillo. Un distrito con 87,632 habitantes proyectados al 2025 y que existe como tal desde mediados del siglo pasado.
4. La heterogeneidad se manifiesta también al interior de cada ciudad. Cusco y Puno son las únicas ciudades cuya inversión acumulada per cápita en todos sus distritos se sitúa por encima del promedio de las siete ciudades (ver Figura 5).

El patrón descrito muestra que la construcción de entornos caminables no obedece a una estrategia homogénea de cobertura, sino a la confluencia de factores transversales y decisiones discrecionales que perpetúan brechas significativas en el acceso a infraestructuras peatonales, incluso dentro de una misma ciudad.

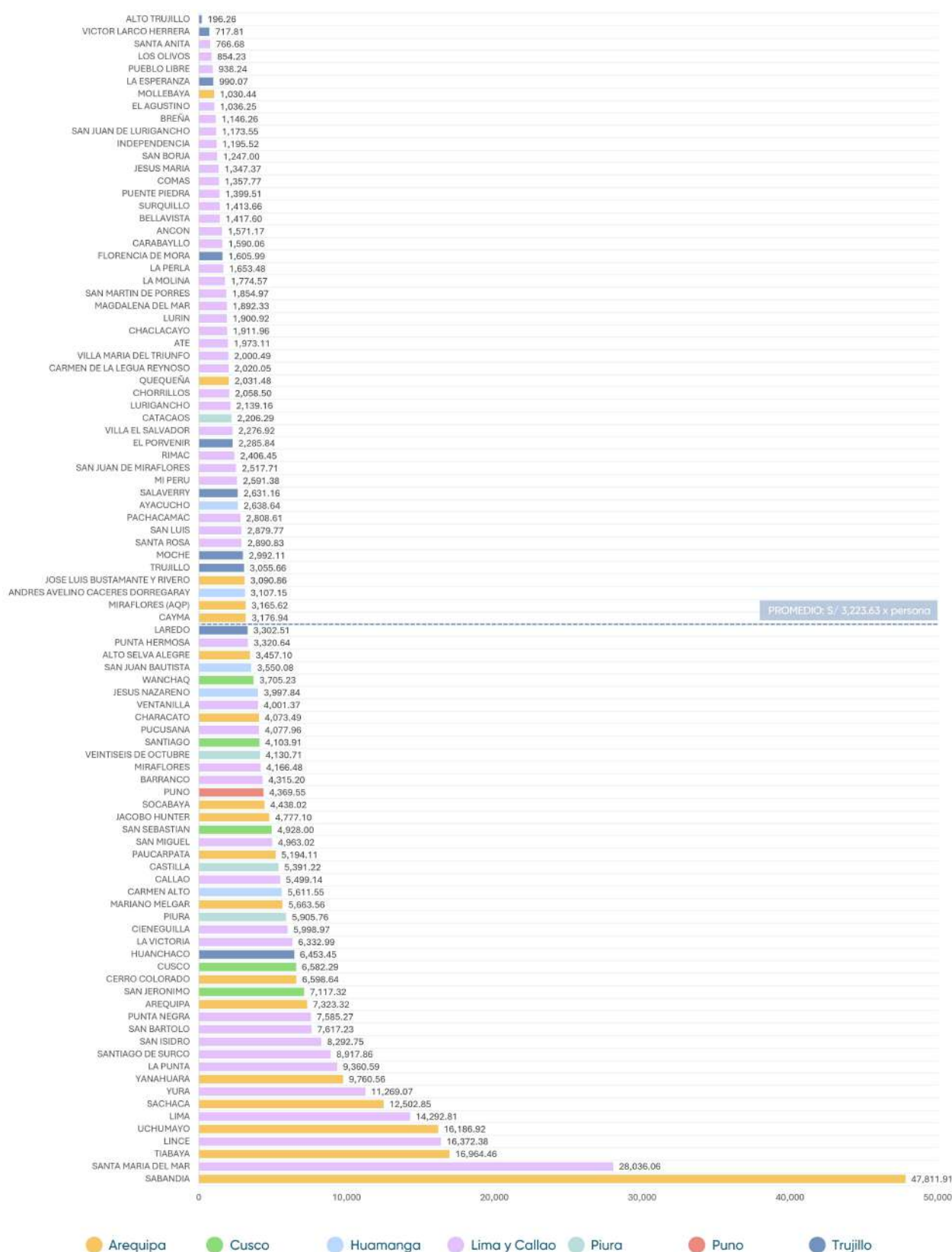
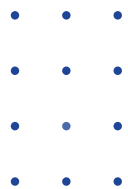


Figura 6. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en 7 ciudades con PMUS – Inversión acumulada per cápita durante el periodo 2002-2025 / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe y la población proyectada para el año 2025 (INEI, 2025)

### 3.3. La inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal en Arequipa

El caso de Arequipa resulta particularmente ilustrativo para comprender la dinámica de la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal. No solo es la segunda ciudad del país en importancia demográfica y económica, sino que su área metropolitana concentra una diversidad territorial y socioeconómica que permite observar la distribución de inversión en distintos escenarios distritales. El Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Arequipa, aprobado en el 2023, reconoce 19 distritos como parte integrante de esta área metropolitana, todos analizados en nuestro estudio: Alto Selva Alegre, Cayma, Cercado de Arequipa, Cerro Colorado, Characato, Jacobo Hunter, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Miraflores, Mollebaya, Paucarpata, Quequeña, Sabandia, Sachaca, Socabaya, Tiabaya, Uchumayo, Yanahuara y Yura. Este análisis a nivel distrital permite observar cómo se distribuye la inversión en distritos con perfiles distintos.

La distribución territorial de la inversión, contextualizada según las características urbanas y socioeconómicas de los distritos analizados (ver Figura 7), muestra una tendencia significativa. Existe un volumen considerable de inversión en distritos consolidados de la ciudad y de menor pobreza monetaria (Grupos 7 y 8), como Cercado de Arequipa (S/ 397.38 millones), Yanahuara (S/ 271.49 millones) y José Luis Bustamante y Rivero (S/ 263.47 millones). Pero el mayor volumen se concentra en distritos periféricos, en proceso de expansión urbana y mayor pobreza monetaria (Grupos 4, 5 y 6), y que disponen de recursos provenientes del canon minero: Cerro Colorado (S/ 1,710.46 millones), Paucarpata (S/ 724.65 millones), Yura (S/ 556.17 millones), Socabaya (S/ 408.30 millones), Sachaca (S/ 401.99 millones), Mariano Melgar (S/ 397.38 millones), Cayma (S/ 368.15 millones), Alto Selva Alegre (S/ 333.10 millones), Uchumayo (S/ 309.93 millones) y Tiabaya (S/ 305.80 millones). Esta distribución revela que la inversión en proyectos con infraestructuras de movilidad peatonal no responde exclusivamente a necesidades de movilidad peatonal, sino a la disponibilidad de canon minero: los distritos periféricos beneficiarios de canon disponen de una capacidad presupuestal excepcional para impulsar proyectos de mayor envergadura, aunque no necesariamente prioricen lo peatonal.



Al analizar la distribución territorial según las combinaciones de infraestructura (ver Figura 8), encontramos que el mayor volumen de inversiones se destina a las combinaciones que incorporan infraestructuras vehiculares junto a las de infraestructuras de movilidad peatonal. En todos los distritos analizados, la inversión en estas combinaciones es mayor que aquella que otorga mayor peso a lo peatonal, y en algunos distritos las combinaciones con preponderancia vehicular son las únicas que se promueven. Los cinco distritos que concentran más las inversiones donde se otorga mayor peso a lo peatonal son: Mariano Melgar (S/ 36.17 millones), Paucarpata (S/ 22.94 millones), Sachaca (S/ 22.81 millones), Cercado de Arequipa (S/ 21.77 millones) y Jacobo Hunter (S/ 20.63 millones). Cuatro de estos casos comparten una lógica vinculada a procesos de expansión y consolidación urbana. Cercado de Arequipa es una excepción, con inversión peatonal asociada a la renovación del centro histórico y a iniciativas de peatonalización.

En conjunto, el análisis del caso arequipeño confirma las tendencias observadas a nivel nacional: la inversión en infraestructuras de movilidad peatonal está fuertemente condicionada por la disponibilidad de recursos económicos —en este caso, el canon minero— más que por criterios de planificación o necesidades de movilidad peatonal; y lo peatonal, incluso cuando se promueve, aparece sistemáticamente subordinado a la infraestructura vehicular. La excepción de Cercado de Arequipa, donde la inversión peatonal se vincula a renovación urbana, muestra que otorgar mayor peso a la movilidad peatonal solo es posible cuando existen iniciativas deliberadas de transformación del espacio público —relacionadas a la promoción del turismo, en este caso— y no cuando el objetivo es la expansión vial. Este patrón indica que la caminabilidad, en el sistema de inversión público peruano, no constituye un objetivo explícito de política urbana, sino un subproducto de inversiones orientadas primordialmente por otros criterios.



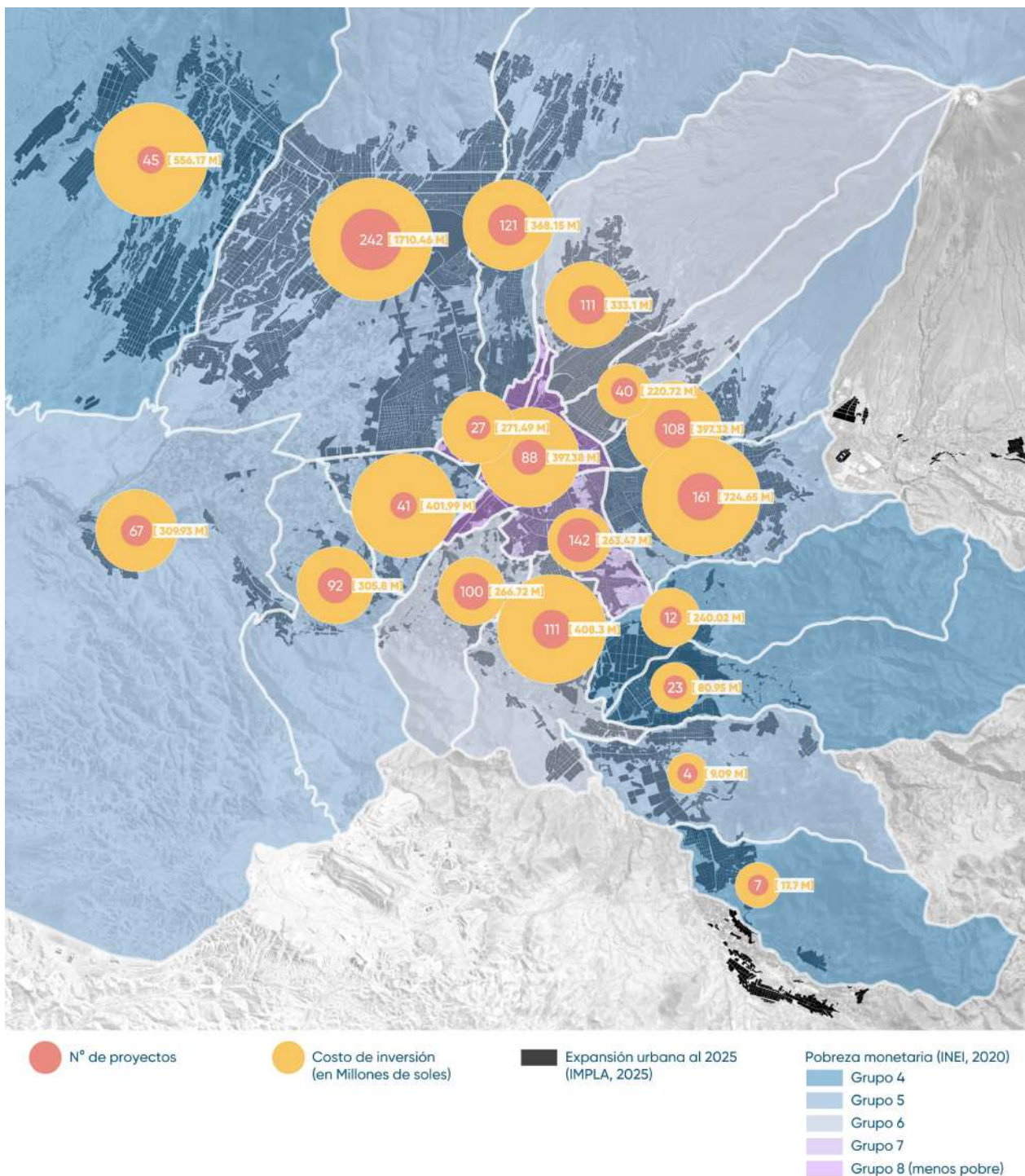


Figura 7. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en Arequipa – Distribución de la inversión vs. Pobreza monetaria. / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe, IMPLA (2025) e INEI (2020).

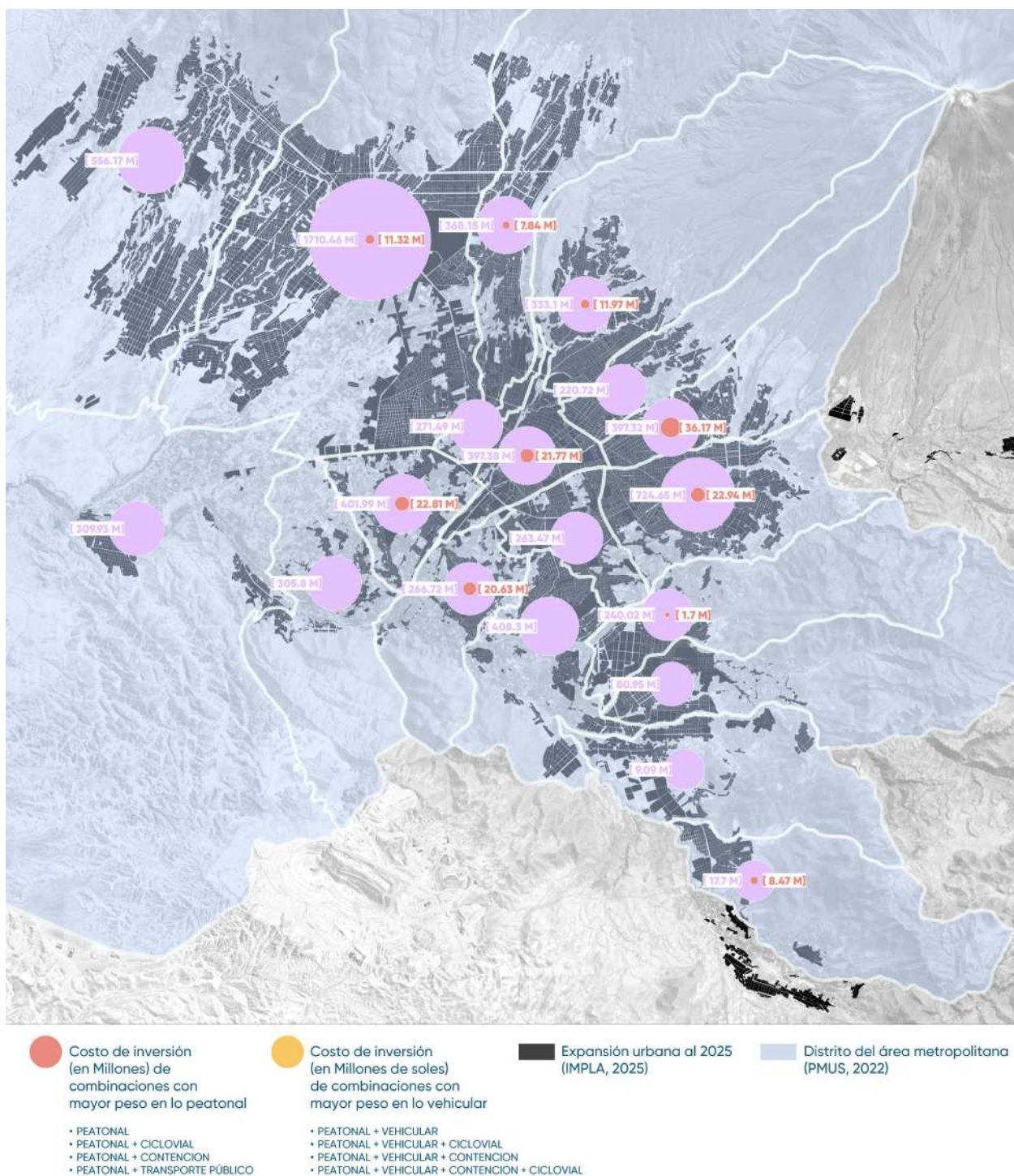


Figura 8. Proyectos de inversión pública con infraestructuras de movilidad peatonal en Arequipa – Distribución de la inversión según combinaciones de infraestructuras. / Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos registrados en el Banco de Inversiones del Invierte.pe, IMPLA (2025) y PMUS Arequipa (2022).



# 4.

**Hacia el cambio  
de paradigma:  
abordar la calle  
como producto  
social y entorno  
multifuncional**





La calle es el espacio público esencial para la caminabilidad y va más allá de ser una simple vía de circulación. Además de contener la circulación de personas, vehículos y redes de servicios básicos, es escenario de la vida urbana: un espacio de encuentro, juego, comercio, protesta, apropiación y disputa. En la práctica, la calle se negocia constantemente entre lo que permite la norma (cuando esta tiene injerencia) y los usos cotidianos que le otorga la población (de forma individual o colectiva). Por ello, una calle puede ‘funcionar’ sin cumplir con estándares materiales básicos, pero esa funcionalidad limitada no debería legitimar las deficiencias de su diseño.

El diseño de la calle determina quién tiene prioridad en ella. Una calle caminable debe priorizar a las personas, sin dejar de considerar que su espacio se comparte con los vehículos, las redes de servicios básicos, las actividades ambulatorias (formales e informales) y los edificios que la enmarcan. Por ello, el diseño no debe limitarse únicamente a la distribución de secciones viales y franjas funcionales que garanticen una circulación peatonal fluida y sin interrupciones de dispositivos utilitarios (como postes, señalizaciones, hidrantes, basureros, paraderos, etc.). El diseño requiere concebir la producción de este espacio urbano como un sistema de tres capas complementarias e interdependientes: primero, las redes de servicios básicos; luego, el entorno construido, que incluye las edificaciones, los espacios públicos y las redes de circulación peatonal y vehicular; y, finalmente, la capa de las actividades y prácticas sociales y económicas. Mientras las dos primeras capas no tengan condiciones idóneas, la última no podrá desarrollarse adecuadamente.

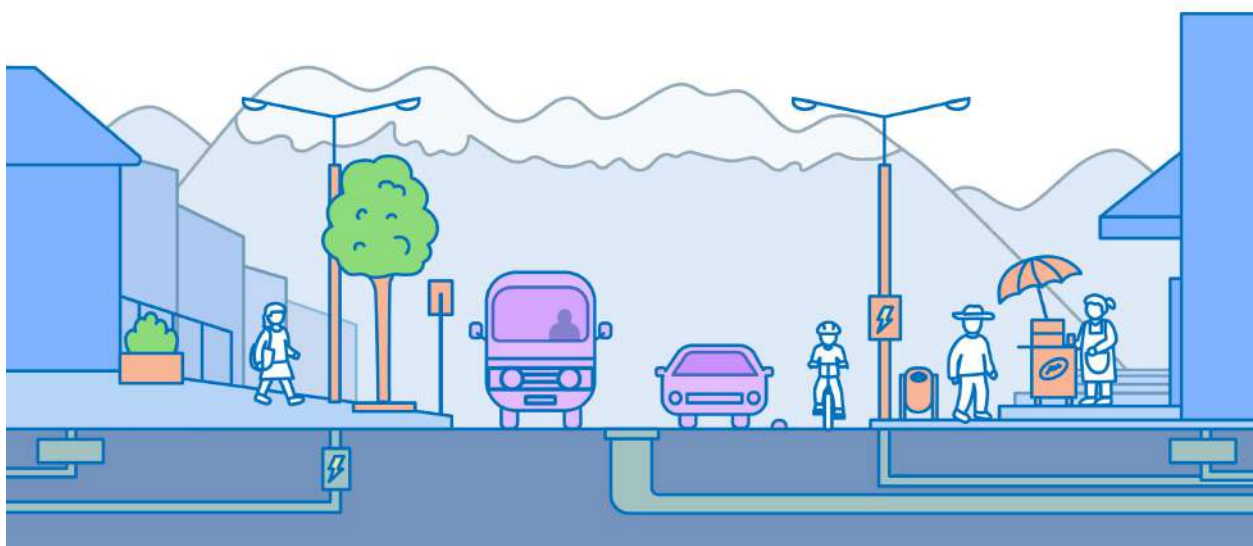


Figura 9. Multifuncionalidad de la calle / Ilustración. Ale Sotelo



En el caso peruano, la dificultad para diseñar calles de forma adecuada se origina en la propia conceptualización de la calle y se extiende al marco normativo que regula su intervención. El aparato público, desde los sectores de transporte y vivienda, aborda la calle como una infraestructura al servicio de la circulación, especialmente la vehicular. Este enfoque monofuncional despoja a la calle de su función social y desestima la comprensión situada del territorio que la contiene, y de su coproducción. El resultado es un escenario institucional y normativo fragmentado y, en gran medida, no vinculante, que no define competencias claras ni articula obligatoriamente la planificación con la inversión pública. A ello se suma que la regulación existente atiende solo dos escalas: la macro de la planificación y la micro de la edificación, dejando relegada la escala intermedia: la del diseño urbano y de la calle misma.

El problema no se concentra en el nivel nacional, sino que también se manifiesta en la implementación de proyectos, lo que involucra directamente a los gobiernos locales y a la población. La infraestructura de la calle es el resultado de un proceso estrechamente vinculado a la capacidad de acción de los gobiernos locales en materia de planificación e inversión pública, así como al grado de colaboración efectiva con la comunidad durante la formulación y ejecución de proyectos. Por lo tanto, incluso si se mejoraran los marcos normativos actuales, el problema persistirá mientras los gobiernos locales mantengan limitadas sus capacidades técnicas y presupuestales. También persistirá mientras se subestime el conocimiento situado de la población sobre sus propias realidades y necesidades, así como su rol en la coproducción de la ciudad. En ese escenario, la calle seguirá abordándose desde un paradigma sectorial, desprovisto de su condición social y, en consecuencia, incapaz de garantizar la caminabilidad.



**5.**

# **Recomendaciones para las políticas públicas**



La caminabilidad se desarrolla exclusivamente en espacios públicos, por ello, el Estado es el principal responsable de proveer los espacios adecuados para el desarrollo de este modo de movilidad a través de la planificación, la inversión pública y la regulación del entorno construido. Su labor debe garantizar que las calles cumplan, al menos, con las tres dimensiones fundamentales identificadas por la literatura especializada: accesibilidad, seguridad y protección, y disfrute (Nieto-Combariza et al, 2025).

Por tanto, si el Estado adopta la caminabilidad como eje de la movilidad urbana, debe orientar la política pública hacia intervenciones integrales: promover el acceso equitativo a bienes y servicios públicos, articular las redes peatonales con sistemas de transporte eficientes y garantizar desplazamientos seguros y confortables para toda la ciudadanía. Esto exige voluntad política sostenida, presupuesto significativo y una intervención de largo plazo, sostenida por esfuerzos coordinados entre sectores y niveles de gobierno.

Sin embargo, frente a las limitaciones cuantitativas y cualitativas que caracterizan el escenario actual, resulta indispensable establecer prioridades de acción. Las recomendaciones que aquí se presentan buscan iniciar un cambio de paradigma en el corto y mediano plazo, proponiendo cambios con incidencia sobre lo conceptual, lo normativo, lo formativo y lo colaborativo que permitan avanzar progresivamente hacia ciudades más caminables. A continuación, se desarrollan nueve acciones concretas, organizadas en torno a estos cuatro ejes de incidencia y considerando la participación de los diversos involucrados (ver también las Figuras 10 y 11).

1



## Mejorar la construcción del problema público sobre movilidad peatonal

Tipo de incidencia: Conceptual

Actores involucrados: Todos

En contextos como el peruano, donde la calle es simultáneamente infraestructura, economía popular y espacio de disputa, la construcción del problema público es tan importante como el diseño normativo y técnico. Si la narrativa socializada sigue centrada en el automóvil o en el déficit vial, cualquier política de caminabilidad quedará subordinada estructuralmente. Es necesario que las políticas públicas formulen la caminabilidad como problema multidimensional, asociado a: desigualdad en el acceso a la vivienda, trabajo informal, seguridad vial, seguridad ciudadana, acceso a servicios básicos y calidad del diseño de las calles. Por ello, se requiere que la comprensión de este problema se genere a partir de un diálogo entre todos los involucrados en la producción del espacio calle, posicionando este problema público como uno de los principales puntos a abordar en la discusión urbana.

2



## Consolidar un marco normativo integrado y colaborativo

Tipo de incidencia: Normativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional (multisectorial)

La calle es intersectorial por naturaleza. Por ello, para intervenir la calle se requiere una definición clara de competencias y una coordinación permanente y obligatoria de los sectores directamente involucrados en su producción material: transporte, vivienda/urbanismo, economía, empresas prestadoras de servicios, entre otras. Esto conlleva a la necesidad de modificar los marcos normativos actuales para evitar superposición de competencias; establecer intervenciones multisectoriales complementarias; definir estrategias multinivel considerando a los gobiernos locales como entes ejecutores de la normativa; e involucrar a las comunidades como entidades con conocimiento situado y beneficiarias finales.

3



Crear una brecha ‘multifunción’ enmarcada en el sistema de inversión pública

Tipo de incidencia: Normativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional - MEF

La calle se configura como un entorno multifuncional, por lo que su intervención a través del sistema de inversión pública vigente (SNPMI) debe considerar esta característica para garantizar un abordaje integral. Por ello, se propone incorporar una nueva brecha enmarcada en la función de Vivienda y Desarrollo Urbano, articulada con las diversas ‘divisiones funcionales’ involucradas en la producción de calles a través de una ‘cadena funcional’. Para esto, es necesario crear una nueva ‘división funcional’ (por ejemplo: Gestión Integral de Vías Urbanas) que ofrezca un nuevo ‘servicio’ (por ejemplo: Servicio de Calles Integrales) y se evalúe a partir de indicadores de brecha sobre cobertura y calidad (por ejemplo: Porcentaje de calles integrales por implementar y Porcentaje de calles integrales en condiciones inadecuadas). Esta brecha estaría bajo la competencia de los gobiernos locales y, para promover inicialmente su uso, podría enmarcarse en un Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.



#### Establecer la vinculación obligatoria entre planificación e inversión en calles integrales

Tipo de incidencia: Normativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional – MVCS y MEF

Una vez creada la brecha ‘multifunción’, se debe establecer una relación vinculante entre los proyectos propuestos en los instrumentos de planificación urbana y el uso de dicha brecha para intervenir la calle de forma integral. Este vínculo requiere que los PDM/PDU identifiquen Zonas de Desarrollo Prioritario donde se requiera proponer ‘proyectos zonales integrales’ que combinen intervenciones de diversa índole para promover el desarrollo urbano. En este marco, los proyectos que establezcan intervenciones coordinadas de pavimentación, veredas, saneamiento, drenajes, áreas verdes, mobiliario, etc. se formularán para responder a dicha brecha, evitando la superposición sectorial. Estos proyectos deben incluirse en el Programa de Inversiones Urbanas y, por ser prioritarios, requerirán que se garantice su financiamiento a través de fondos especializados (como el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT) o fideicomisos resultantes de la aplicación de instrumentos de financiamiento urbano (en el marco de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible).

5



## Reformar la normativa de diseño urbano

Tipo de incidencia: Normativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional - MVCS

El marco normativo vigente que regula el entorno construido de la ciudad da un salto entre la regulación del funcionamiento de la ciudad (instrumentos de planificación) y la regulación de lo edificado (reglamento de edificaciones), dejando desatendida la escala que involucra el diseño de las calles. La normativa que actualmente regula el diseño urbano (Norma Técnica GH. 020 del RNE) se limita a establecer estándares generales, sin profundizar en la complejidad de la calle. Por ello, es necesario reformar esta normativa, formulando un contenido más robusto que permita orientar con más detalle las intervenciones que dan forma a los espacios abiertos y al paisaje urbano (ver The State of Victoria, 2015).

En lo que respecta al diseño de calles, se debe considerar la incorporación de la noción de franjas funcionales (de circulación, de servicios, de borde/fachada, etc.) y sus respectivos estándares; el sinceramiento de los estándares para la habilitación de vías en laderas (% de pendientes de vías, descansos de rampas, drenaje pluvial, etc.); y la inclusión de directrices para el diseño de escaleras adaptadas a diversas secciones de calles y grados de pendiente, entre otros aspectos. Esta nueva normativa deberá ser vinculante a toda normativa que actúa sobre la habilitación y diseño de calles, como la Ley N° 29090, que regula las habilitaciones urbanas; los instrumentos de planificación, que establecen las secciones típicas de vía (PDU y PDM); y, los Certificados de Zonificación y Vías expedidos por las municipalidades, que determinan las secciones viales normativas.

6



## Elaborar guías y manuales para el diseño de calles

Tipo de incidencia: Formativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional - MVCS

Se recomienda desarrollar recursos informativos y formativos, como guías y manuales, con el objetivo de difundir la reforma de la reglamentación sobre el diseño de calles y facilitar la adopción de soluciones viables y contextualizadas. Estos recursos ayudarán a comunicar los nuevos estándares normativos, brindar orientaciones técnicas prácticas y proporcionar tipologías de diseño situadas. Para esto último, se puede tomar como base lo elaborado en la “Guía para el diseño e implementación de inversiones en vías locales” (MVCS, 2021), realizando los ajustes necesarios para que sea compatible con los nuevos alcances normativos. Este material deberá ser compartido con todos los actores públicos y privados involucrados en la habilitación y diseño de vías (funcionarios, desarrolladores inmobiliarios, proyectistas, constructores, etc.).



## Capacitar a gobiernos locales sobre los cambios normativos

Tipo de incidencia: Formativa

Actores involucrados: Gobierno Nacional y Gobiernos Locales

Las modificaciones normativas que se realicen para mejorar el escenario actual de la caminabilidad requieren ser socializadas con los gobiernos locales por ser las entidades que se encargan de operativizar la norma y materializarla en el territorio. Por ello, se requiere que los sectores involucrados en estos cambios (MVCS y MEF) brinden capacitaciones a los funcionarios y técnicos municipales involucrados en el proceso de producción del espacio calle. Estas capacitaciones deben ser permanentes y no solo en el momento de haberse efectuado el cambio normativo, ya que una de las características de los gobiernos locales es la rotación constante de personal de confianza.

8

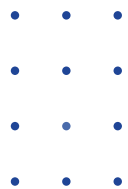


## Garantizar el diálogo y la participación ciudadana en la inversión pública

Tipo de incidencia: Colaborativa

Actores involucrados: Gobiernos Locales y Comunidad

Para asegurar que la materialización de la norma en el territorio sea realmente favorable y consensuada con la comunidad, se recomienda establecer una gestión dialogante y participativa durante las etapas de formulación y ejecución de inversiones vinculadas a la producción de calles integrales. Estas etapas —donde se elaboran los diagnósticos, los perfiles, los expedientes técnicos y se construyen las obras— se configuran como escenarios de negociación entre los agentes del Estado y la comunidad. Por ello, es indispensable establecer mecanismos formales de diálogo y participación permanente. Entre estos mecanismos podrían considerarse grupos focales, talleres de diseño participativo y charlas informativas, los cuales deberían reportarse como parte de los requisitos para la evaluación de cada etapa del proceso de inversión (viabilidad, aprobación, cierre, etc.). De esta manera será posible anticipar conflictos y producir calles que sean aceptadas y apropiadas por la población directamente beneficiada.



## Implementar un sistema de monitoreo y mejora continua

Tipo de incidencia: Colaborativa

Actores involucrados: Todos

Las medidas adoptadas siempre deben estar sujetas a evaluación para verificar si se están produciendo los resultados esperados, reconocer posibles problemas o consecuencias inesperadas e identificar oportunidades de mejora. Por ello, es necesaria un monitoreo frecuente de las acciones implementadas y los resultados obtenidos, a través del cual se recoja las impresiones de todos los actores involucrados, se incorporen las lecciones aprendidas y se realice los ajustes necesarios para asegurar las mejoras esperadas. Todo ello servirá de insumo para mejorar la construcción del problema público y las estrategias para abordarlo.



| Tipo de incidencia | Acciones                                                                                                           | Actores involucrados                                                           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Conceptual         | <div>1</div> <div>Mejorar la construcción del problema público sobre movilidad peatonal</div>                      | <div>Gobierno nacional</div> <div>Gobiernos locales</div>                      |
| Normativa          | <div>2</div> <div>Consolidar un marco normativo, integrado y colaborativo</div>                                    | <div>Gobierno nacional</div>                                                   |
|                    | <div>3</div> <div>Crear una brecha "multifunción" enmarcada en el sistema de inversión pública</div>               | <div>Gobierno nacional</div>                                                   |
|                    | <div>4</div> <div>Establecer la vinculación obligatoria entre planificación e inversión en calles integrales</div> | <div>Gobierno nacional</div>                                                   |
|                    | <div>5</div> <div>Reformar la normativa de diseño urbano</div>                                                     | <div>Gobierno nacional</div>                                                   |
| Formativa          | <div>6</div> <div>Elaborar guías y manuales para el diseño de calles</div>                                         | <div>Gobierno nacional</div>                                                   |
|                    | <div>7</div> <div>Capacitar a gobiernos locales sobre cambios normativos</div>                                     | <div>Gobierno nacional</div> <div>Gobiernos locales</div>                      |
| Colaborativa       | <div>8</div> <div>Garantizar el diálogo y la participación ciudadana en la inversión pública</div>                 | <div>Gobiernos locales</div> <div>Comunidad</div>                              |
|                    | <div>9</div> <div>Implementar un sistema de monitoreo y mejora continua</div>                                      | <div>Gobierno nacional</div> <div>Gobiernos locales</div> <div>Comunidad</div> |

Gobierno nacional

Gobiernos locales

Comunidad

Figura 10. Acciones recomendadas, considerando actores involucrados y tipo de incidencia

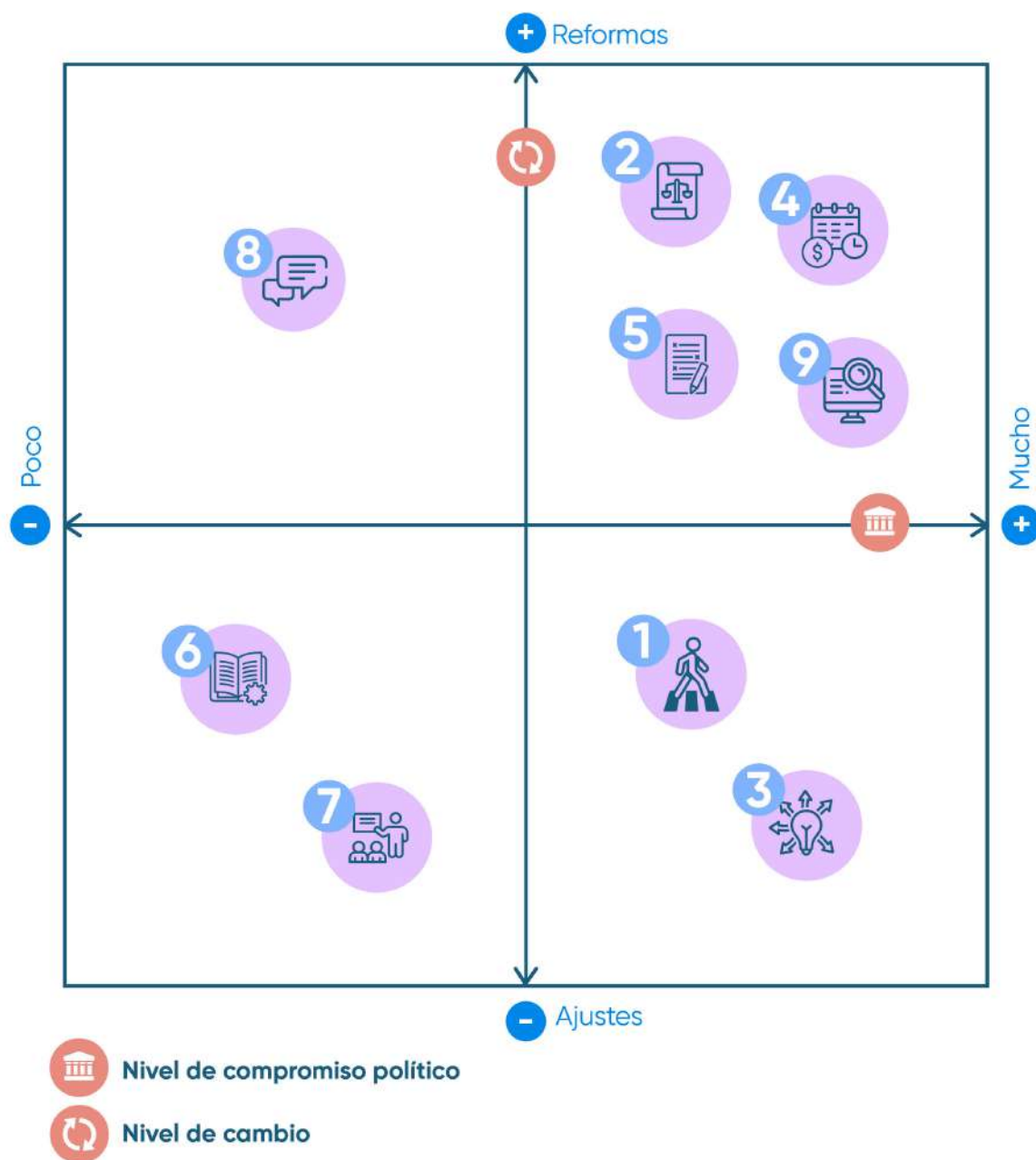


Figura 11. Acciones recomendadas, considerando nivel de cambio y nivel de compromiso político



6.

**Transitar hacia  
la mejora de la  
caminabilidad**

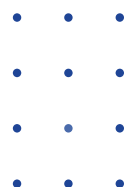




Las iniciativas internacionales han desempeñado un rol importante en la promoción de la caminabilidad en las principales ciudades del Perú. Sin embargo, los resultados de esta investigación sugieren que el impacto de estas en las agendas municipales depende en gran medida de las condiciones institucionales en las que se implementan. Promover la caminabilidad en el Perú requiere de una comprensión más profunda de los procesos institucionales que median entre ideas de política pública y proyectos urbanos y las condiciones socioespaciales diversas de los y las habitantes.

Las acciones recomendadas en este documento constituyen una hoja de ruta para avanzar hacia la mejora de la caminabilidad. Este tránsito requiere articular planificación, diseño e inversión bajo un enfoque integral, sustentado en reglas claras y en una efectiva participación intersectorial, intergubernamental y ciudadana. Se trata de pasar de un modelo sectorial a uno integrado; de una normativa inapropiada y descontextualizada a otra necesaria y territorialmente pertinente; de una inversión fragmentada a proyectos integrales; y de decisiones cerradas a procesos que incorporen el conocimiento situado de las comunidades.

Este escenario solo será posible si se reconoce la complejidad de la calle y se coloca al peatón —en su diversidad de edades, condiciones y necesidades— en el centro de las políticas públicas. Para ello, resulta indispensable contar con voluntades políticas sostenidas, capacidades técnicas fortalecidas y participación ciudadana vinculante. Sin esto, cualquier esfuerzo corre el riesgo de reproducir las mismas lógicas que hoy limitan la caminabilidad y, con ello, el derecho a una ciudad más equitativa, segura y habitable.



## Referencias

- Alemayehu, Y. A., Mengiste, B. M., Mersha, G. T., Tadesse, Y. F., Dirar, T. M., & Bimir, M. N. (2025). Exploring the drivers of Walkability: Implications for enhancing perception and policy to livable cities. *City and Environment Interactions*, 26, 100197. <https://doi.org/10.1016/j.cacint.2025.100197>
- Avellaneda, P. & Lazo, A. (2011). Aproximacion a la movilidad cotidiana en la periferia pobre de dos ciudades latinoamericanas. los casos de Lima y Santiago de Chile. *Revista Transporte y Territorio*, (4), pp. 47-58.
- Calderón, J. (2015). La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX. Punto Cardinal.
- 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>
- Dammert-Guardia, M., Torres-Obregón, D., Aiquipa, A., Jiménez, R., Zeballos, C., & Martínez, A. (2024). De la informalidad urbana al régimen urbano especulativo: análisis comparativo de tres ciudades del Perú. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(222). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.222>
- De Vos, J., Cheng, L., Kamruzzaman, M., & Witlox, F. (2023). The indirect effect of the built environment on travel mode choice: A focus on recent movers. *Journal of Transport Geography*, 91, 102983. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.102983>
- Dovey, K., & Pafka, E. (2020). What is walkability? The urban DMA. *Urban Studies*, 57(1), 93-108.
- Ewing, R., & Handy, S. (2009). Measuring the Unmeasurable: Urban Design Qualities Related to Walkability. *Journal of Urban Design*, 14(1), 65-84. <https://doi.org/10.1080/13574800802451155>
- Espinoza, Á., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Lima: GRADE.
- 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>
- Herrmann-Lunecke, M. G., Mora, R., & Sagaris, L. (2020). Persistence of walking in Chile: Lessons for urban sustainability. *Transport Reviews*, 40(2), 135-159. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1712494>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. INEI. <https://censo2017.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) 2024*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Perú: Población Total Proyectada al 30 de Junio de cada año, según Departamento, Provincia y Distrito, 2018-2026*. INEI.
- 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>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2007). *Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones*.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2019). *Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)*.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Guía para el diseño e implementación de inversiones en vías locales*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/informes-publicaciones/2036738-guia-para-el-diseno-e-implementacion-de-inversiones-en-vias-locales>
- 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., Moseti, 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>

Okyere, S. A., Frimpong, L. K., Oviedo, D., Mensah, S. L., Fianoo, I. N., Nieto-Combariza, M. J., Abunyewah, M., Adkins, A., & Kita, M. (2024). Policy-reality gaps in Africa's walking cities: Contextualizing institutional perspectives and residents' lived experiences in Accra. *Journal of Urban Affairs*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/07352166.2023.2296105>

Robert, J  r  my, et al. "Estructura urbana y condiciones de movilidad en las periferias populares de Lima y Bogotá: desafíos y métodos de análisis." *Territorios* 46 (2022).

Robert, J., Vega-Centeno, P. & Roman, D. (2025). "We Did It Ourselves": Citizenship Through the Lens of Mobility Infrastructure in Lima's Low-Income Peripheries. *Flux*, 139-140(1-2), pp. 33-48. <https://doi.org/10.3917/flux1.139.0031>.

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))

The State of Victoria. (2015). *Planning Practice Note 17: Urban Design Frameworks*. <https://www.planning.vic.gov.au/guides-and-resources/guides/planning-practice-notes/urban-design-frameworks>

Vega Centeno, P. (2017). La desigualdad invisible: el uso cotidiano de los espacios públicos en la Lima del siglo XXI. *Territorios* (36), 23-46. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5097>

## Anexo: Sobre el proyecto y la metodología

El proyecto de investigación “Transiciones hacia la caminabilidad en América Latina. Desentrañando las racionalidades políticas, las dependencias institucionales y los proyectos de soluciones técnicas”, fue financiado por Volvo Research And Educational Foundations y ejecutado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas – CISEPA de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Centro de Investigación en Teoría Urbana y Territorial URBES LAB, por el equipo conformado por Manuel Dammert-Guardia (PUCP); Jessica Pineda-Zumaran (URBES LAB); Diana Torres-Obregón (PUCP) y Katherin Tiburcio Jaimes (URBES-LAB).

El objetivo del proyecto fue entender cómo se relacionan entre sí las estructuras conceptuales, institucionales, políticas, de planificación y de práctica profesional, y cómo se relacionan con las agencias interesadas, y cómo estos vínculos condicionan las transiciones hacia la caminabilidad.

La investigación adoptó un diseño de estudio de caso anidado. El caso principal fue Arequipa, una ciudad con más de un millón de habitantes, la cual constituye un excelente caso de estudio debido a la convergencia de dos factores: (i) la generación continua de políticas, planes y proyectos de movilidad urbana sostenible por iniciativa del gobierno municipal; y (ii) la presencia sostenida de la cooperación japonesa, francesa y alemana, que respaldó estas iniciativas. En conjunto, estos elementos dieron lugar al Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Arequipa (PMUS Arequipa), adoptado en 2022. Esta trayectoria ofrece un marco ideal para el análisis empírico del nexo entre políticas, planes y proyectos que opera dentro de las estructuras institucionales fragmentadas descritas anteriormente. Los casos anidados fueron seleccionados durante el desarrollo de la estrategia metodológica, la cual se abordó desde un enfoque mixto y una perspectiva multinivel.

Metodológicamente, la investigación se implementó en tres fases que combinaron análisis documental, análisis de datos secundarios, entrevistas semi-estructuradas y trabajo de campo. La primera fase revisó 54 documentos de política en tres niveles de gobierno: nacional (27 documentos de políticas públicas, leyes, reglamentos y decretos supremos, manuales y guías); subnacional (seis planes de movilidad urbana sostenible); local (21 documentos administrativos municipales como reglamentos, organigramas, planes operativos y documentos de procedimientos administrativos).

La segunda fase comprendió una revisión sistemática de proyectos de inversión pública orientada a identificar intervenciones vinculadas con infraestructuras de caminabilidad. Esta revisión se realizó en dos ámbitos. Primero, se abordaron las siete ciudades del país que cuentan con Plan de Movilidad Sostenible, lo que permitió caracterizar la dinámica de la inversión desde una perspectiva general. Posteriormente, el análisis se focalizó en el ámbito de Arequipa, donde se profundizó la mirada situada y se generaron insumos relevantes para la selección de los casos anidados. En este segundo ámbito se identificaron proyectos ubicados en los distritos urbanos de Arequipa que fueron registrados durante el periodo 2017-2024, siendo el 2017 el año a partir del cual se puede observar en la práctica la implementación de los cambios regulatorios en la planificación e inversión pública. De un total de 499 proyectos identificados en 14 distritos urbanos de Arequipa, se seleccionaron seis localizados en tres distritos que representan las principales tipologías de urbanización de la ciudad. Concretamente, dos proyectos en Cayma, distrito que ha experimentado una importante expansión urbana impulsada por la aparición y consolidación de barrios de clase trabajadora; dos proyectos en José Luis Bustamante y Rivero, caracterizado por la urbanización de sectores de clase media y alta; y dos proyectos en Jacobo Hunter, donde actualmente predominan los procesos de periurbanización.

La tercera fase consistió en el trabajo de campo en la ciudad de Arequipa y 33 entrevistas semi estructuradas a funcionarios de gobierno nacional (3), funcionarios de gobierno provincial (4), funcionarios de gobierno local (10), funcionarios de cooperación internacional (4), y consultores (12) con experiencia laboral en distintos niveles de gobierno y también como prestador de servicios en la ejecución de obras de vialidad. Las entrevistas permitieron analizar el nexo política-plan-proyecto, así como las limitaciones e innovaciones en los procedimientos administrativos para la implementación de proyectos de caminabilidad a nivel local.

ISBN: 978-612-4355-32-5

