



# POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD MEXICANA DEL SIGLO XXI

PROGRAMAS PARA INTERVENCION

## Políticas y programas gubernamentales del espacio público en México.

En nuestro interés nos referimos a políticas públicas de corte urbano que aluden a los derechos de contar con una vida urbana de calidad, con equidad e igualdad en los servicios, y específicamente en relación a aquellas que explícitamente tienen su cometido con los espacios públicos de las ciudades. Para ellos nos referimos a diversos documentos gubernamentales, como lo son los planes sexenales de desarrollo, programas de ordenamiento y desarrollo urbano que integran el conjunto de políticas sociales-territoriales y de las cuales se desprenden estrategias relacionadas con los espacios públicos. Desde hace ya varias décadas, estas políticas han estado enfocadas principalmente a combatir, la pobreza, la marginación, la desigualdad social y la inseguridad. En general, estas políticas públicas sociales y territoriales en el ámbito urbano han intentado mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social, vivienda digna y así como la consolidación de ciudades eficientes, seguras y competitivas. Así, dentro de las políticas públicas mexicanas se ha reconocido el valor de los espacios públicos para la transformación urbana. En la mayoría de las ciudades del país ha sido reconocido que la generación de espacios urbanos de alta calidad, seguros, que propicien la correcta apropiación, el disfrute, intercambio social, el desarrollo humano y social es de suma importancia para la mejora de las condiciones vida actual.

De manera que, desde los inicios del nuevo milenio, la administración Foxista (2000-2006) buscó erradicar los grupos de población en condiciones de pobreza, reduciendo desigualdades que afectan a la población urbana a través de la canalización de recursos hacia la mejora de infraestructura y servicios, entre estos los espacios públicos. Es ampliamente, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) donde por primera vez se incluyen estrategias específicas enfocadas en los espacios públicos, ya que, debido al grave problema de inseguridad y violencia urbana que se incrementó en el país, se establece una política pública de prevención de violencia social e inseguridad en los espacios públicos. Ésta buscó establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos, impulsar la participación social, para que los vecinos



asuman la parte que les corresponde; propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para los deportes (PND 2007-2012). En relación al tema, la administración de Enrique Peña Nieto continúa con la misma tónica, de modo que se habla en el Plan de esta administración de *“fomentar la recuperación, mantenimiento y apropiación del espacio público para la prevención social de la violencia y la delincuencia.”* (PNDU 2012-2017). De modo que es el “Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, el instrumento rector que articula estas políticas públicas, estrategias y acciones (SEDATU, 2013).<sup>1</sup>

En este escenario, las intervenciones para la construcción, mejoramiento y revitalización de los espacios públicos en sus diversas tipologías y modalidades ha jugado un papel relevante. Para el caso Mexicano, como comenta Manuel Delgado, el concepto de espacio público se ha implementado de forma central en las retórica político-urbanísticas y en sus correspondientes agendas. Es importante mencionar que las políticas públicas responden frecuentemente a las innovaciones internacionales, en las maneras de hacer y tomar decisiones respecto a la gestión de las ciudades. Por ejemplo, algunos programas en relación al mejoramiento de barrios marginados construyen su discurso inspirado en las conferencias internacionales de ONU-Hábitat. De aquí que diversos países Latinoamericanos hayan implementado desde finales del s. XX, programas similares para el mejoramiento barrial (ej. El programa Chile Barrio). Además, desde los años noventa del siglo pasado el tema del rescate, la recuperación y/o mejoramiento de calles, plazas y parques, ha sido, considerado importante en la creación de ciudades más seguras, como vehículo para la regeneración urbana (ej. Caso Medellín) y finalmente como parte de esas estrategias importantes encaminadas a la configuración de ciudades más equitativas e inclusivas. Por otro lado, la academia con sus diversas críticas entorno a la desaparición y crisis del espacio público urbano también ha influenciado al ámbito gubernamental. Por lo tanto, el debate y la discusión en torno a la calidad de las ciudades y sus espacios públicos se convierte en un tema importante para muchos políticos y autoridades.



## Programas públicos para el mejoramiento del Espacio Público.

A continuación, presentamos los principales programas derivados de estas políticas y que contienen acciones relacionadas a la reconfiguración y transformación de los espacios públicos. Dichos programas han surgido en diversos momentos durante los periodos gubernamentales federal del siglo veintiuno y a la fecha son vigentes y se implementan a lo largo y ancho de las ciudades del país.

### *Programa Hábitat.<sup>1</sup>*

Éste se inscribe como parte de las políticas de última generación orientadas a disminuir la pobreza y representa la primera iniciativa nacional orientada a combatir la pobreza urbana en México (Ordoñez-barba et al. 2013), es decir resulta ser un programa específico enfocado a elevar los niveles de calidad de vida de la población marginada en las ciudades. Bajo este esquema, a partir de 2004 se incluyó la recuperación y construcción de espacios públicos en las colonias y barrios de las ciudades, a través de la vertiente de "Mejoramiento de Barrios". Así, se incluyeron acciones enfocadas a la limpieza y rescate de barrancas, construcción de vialidades, construcción y mejoramiento de centros para el desarrollo comunitario, construcción de jardines vecinales, canchas deportivas comunitarias, así como remodelación de fachadas. Entre los diversos cambios de enfoque y reglas del programa, en 2007 la modalidad de intervención de "Mejoramiento de Barrios" se transformó en "Mejoramiento del Entorno Urbano" y desapareció lo relativo a espacios públicos, lo que dio lugar a la creación ya de forma independiente del "Programa de Rescate de Espacios Públicos" (2007) y Hábitat sólo conservó acciones a favor de jardines y canchas comunitarias (SEDESOL 2007).

### **Rescate de Espacios Públicos (PREP)**

Es importante recalcar que a través de este programa por primera vez se reconoce a los espacios públicos como un componente importante en la planeación nacional y como un medio para dirimir la delincuencia e inseguridad urbana. El PREP comprende dos líneas principales de intervención para los espacios públicos. La primera línea de acción está enfocada a la participación social y a la seguridad comunitaria. La segunda línea de acción es la del mejoramiento físico, la cual comprende la construcción, re-mozamiento, habilitación o rehabilitación espacios públicos de uso comunitario donde se desarrollan actividades recreativas, culturales y deportivas como unidades deportivas, plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios culturales, ciclo pistas, paraderos, senderos, calles peatonales, banquetas, rampas, guarniciones y otras obras

<sup>1</sup> Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), a través de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) se lanzó en el año 2003, el programa "Hábitat", el cual se define como un programa con el propósito de articular los objetivos de la política social con aquellos de la política de desarrollo territorial y urbano.



necesarias alrededor del espacio, que brinden accesibilidad y que permitan su uso por parte de la población en general (SEDATU 2013). Además, se incluye el mejoramiento del alumbrado público con luminarias con especificaciones para seguridad pública en áreas de riesgo, la señalización y el control de sitios donde se arroja basura y escombros, y así como el establecimiento de módulos de vigilancia y sistemas remotos de vigilancia en puntos estratégicos. Igualmente se contempla la construcción, ampliación, dotación y/o rehabilitación del mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios. Por lo que se percibe en los documentos oficiales, el PREP tiene una dimensión social muy fuerte, ya que es implementado con el fin de restablecer el tejido social fragmentado y desgastado por las condiciones de inseguridad imperantes.

### **Programa de Cultura Física: Centros del Deporte Escolar y Municipal (CDEM)**

Este promueve la formación de una “cultura física” que permita realizar actividades físicas, deportivas y recreativas de forma cotidiana para el cuidado de la salud y el desarrollo integral de los individuos. Esto ha propiciado el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para la construcción de canchas deportivas, gimnasios al aire libre y demás instalaciones como un medio eficaz para promover la práctica de los deportes<sup>1</sup>. Entre las diversas modalidades se encuentran apoyos a diversos espacios ubicados dentro de escuelas, infraestructura municipales y a espacios deportivos que comúnmente conocemos como campos de fútbol o canchas ubicados en espacios abiertos o áreas verdes en colonias y barrios. Asimismo, este programa se vincula al Programa Rescate de Espacios Públicos<sup>2</sup>, ya que en diversos espacios, ambos programas se han complementado en sus reglas de operación, y de manera conjunta ha logrado la revitalización de áreas abiertas recreativas con equipamiento para el deporte. De acuerdo con los datos oficiales<sup>3</sup>, el programa ha tenido resultados relevantes pues se ha incrementado la participación de la población escolar y de la población en general en actividades físicas; se dice que en relación a los espacios públicos de las colonias se ha incrementado el uso de parques y jardines a través de eventos deportivos; también se comenta que se ha propiciado la integración familiar y comunitaria, cambios de actitud hacia el ejercicio físico, y que ha contribuido a la disminución del problema social (alcoholismo y drogadicción) en las colonias.

1 Esto sucede en momentos cuando se empieza a reconocer la existencia de graves problemas de salud relacionados con los altos índices de obesidad de la población mexicana.

2 Según informes (Alvarado Solís 2012), a septiembre de 2012 se habían apoyado a 356 sitios públicos rescatados a través del PREP de SEDESOL y en conjunto con la CONADE.

3 En las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política para el Desarrollo Social (CONEVAL 2009-2010)



## **Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (PROCURHA)**

Este programa federal se enfoca a atender el abandono y deterioro de la vivienda, apropiaciones privadas del espacio público, detrimento de los espacios recreativos y deportivos, falta de identidad social, delincuencia, debilitamiento del tejido social y en suma la depreciación y devaluación de la vivienda social y de los conjuntos. De modo que este programa destina recursos y acciones en dos vertientes: acciones dirigidas a fortalecer la participación organizada, la convivencia y la responsabilidad y otra segunda, relacionada con el mejoramiento físico, que incluye acciones relacionadas con los espacios públicos de servicio, circulación, convivencia y para el deporte. De modo que se incluyen acciones como el remozamiento y pintura de fachadas, rehabilitación, habilitación o equipamiento de corredores, escaleras, plazas, senderos, locales de administración, portería, casetas de vigilancia y los destinados a las instalaciones generales y servicios comunes; así también al mejoramiento de instalaciones deportivas, áreas de recreo, de ornato y convivencia. Además de estacionamientos, calles interiores, pórticos, galerías, rejas y puertas de entrada, patios, glorietas, camellones, banquetas, guarniciones, jardines y parques con la instalación de juegos infantiles o equipamiento de entrenamiento al aire libre (SEDATU 2013<sup>o</sup>).

### **Programas Secretaria de Turismo (SECTUR) (ej. PRODERETUS-Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable, Pueblos Mágicos, etc).**

*Programas Secretaria de Turismo (SECTUR) (ej. PRODERETUS-Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable, Pueblos Mágicos, etc.):* La Secretaria de Turismo con el fin de promover la oferta turística nacional en el país (ej. sitios patrimoniales, ciudades coloniales, lugares de playa, etc.) promueve la modernización de la infraestructura y el equipamiento de localidades turísticas, el cuidado y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural de los sitios turísticos, mediante la rehabilitación y el equipamiento turístico, para su correcto uso y aprovechamiento como producto turístico y la innovación de productos turísticos, para el desarrollo de una oferta turística complementaria y diversificada, que permita contar con nuevas alternativas y motivadores de viaje (SECTUR 2015) . De modo que se destinan importantes recursos económicos para el mejoramiento del espacio público con el objetivo de convertir estos lugares en detonadores



de la economía local y regional a través de las fortalezas y oportunidades de atracción turística (SECTUR 2007). Los programas para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la SECTUR tienen implicaciones directas con la creación, mejoramiento y/o rehabilitación de los espacios públicos y la imagen urbana de las localidades. Con los recursos públicos invertidos en el marco de estos programas, las localidades turísticas han mejorado físicamente diversos espacios públicos como lo son senderos en áreas naturales, paseos de río, playa, miradores, paradores, mercados tradicionales, parques y plazoletas, centros y barrios históricos. Esto a través de acciones en relación al cableado subterráneo en polígonos turísticos, alumbrado público en zonas turísticas, rehabilitación de fachadas, nomenclatura de calles, iluminación de monumentos y edificios históricos, banquetas y guarniciones, kioscos, fuentes y plazas, mobiliario urbano, restauración y rehabilitación de edificios de alto valor histórico cultural para uso turístico, servicios básicos áreas naturales, en zonas de playa, zonas rurales y zonas arqueológicas.

## **Los Programas del Espacio Público en la Zona Metropolitana de Xalapa (ZMX).**

La Zona Conurbada de Xalapa está comprendida por la ciudad capital del Estado de Veracruz que es Xalapa y 4 municipios colindantes con los que se encuentra conurbada que son Banderilla, San Andrés Tlalnehuayocan, Emiliano Zapata y Coatepec. En su zona metropolitana (ZM) se incluyen los municipios de Jilotepec y Rafael Lucio. Toda esta zona tiene una población de 666, 535 habitantes y una extensión territorial de 867 mil kilómetros cuadrados (CONAPO 2012). Ésta caracterizada por la baja actividad industrial y las principales actividades y fuentes de empleo se encuentran en el ámbito comercial, educativo y gubernamental. En términos de los ingresos de sus habitantes, esta zona metropolitana es una de las zonas urbanas más desiguales del país en conjunto con la ZM de Oaxaca y la ZM de Tuxtla Gutiérrez (ONU-Hábitat 2011). Es en este contexto donde nos acercamos a diversos sitios que han sido intervenidos en el marco de algún programa relacionado con los espacios públicos para explorar sus dimensiones y alcances, materialización, implementación y beneficios.



# PROGRAMAS PARA INTERVENCION

En este territorio se identifican dos aproximaciones en las intervenciones realizadas en la última década. Encontramos presentes la ponderación de la dimensión económica para las intervenciones de la centralidad histórica y una dimensión más social del espacio público para las actuaciones localizadas en la periferia. Por un lado, existen acciones de mejoramiento en la centralidad de la ciudad basadas en la recuperación del valor histórico-patrimonial de los espacios, en donde el interés de las autoridades locales, va más allá de los planteados por los programas (ej. Abatir la marginación, la pobreza, recuperar el tejido social y/o la seguridad de la ciudad) para dar paso a los intereses más económicos (ej. detonar la actividad turística y comercial). Estas aproximaciones contrastan con las intervenciones en las colonias y barrios periféricos de la ciudad, en donde la implementación de los programas va más enfocado a resarcir las deficiencias de falta de equipamiento y ausencia de servicios básicos; podríamos decir que lo hacen con una aproximación de justicia social. Así por un lado, observamos intervenciones en calles, plazas y parques deteriorados localizados en barrios antiguos del centro histórico y por otro, intervenciones en calles (ej. infraestructura, pavimentaciones, aceras) centros comunitarios, parques de barrio y áreas de juego en las colonias periféricas y de bajos ingresos. En la base de datos de este proyecto, presentamos para el caso de Xalapa, sino todos, la gran mayoría de los espacios intervenidos en los últimos 15 años. Esta base de datos se encuentra en constante actualización e intenta dar continuidad a la inclusión de nuevas intervenciones y de los espacios más emblemáticos y representativos de la ciudad de Xalapa.



## Referencias:

Ordoñez-Barba, G., Alegría-Olazábal, T. McIntosh, C. y Zenteno-Quintero, R. (2013) . Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México. Papeles de Población vol.19 n. 77, (Julio-Septiembre) pp. 231-267. Fecha de consulta: 5 de junio de 2014. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11228794010>> ISSN 1405-7425.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. Poder Ejecutivo Federal. Fecha de consulta: 3 de junio de 2014. Disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. Poder Ejecutivo Federal. Fecha de consulta: 3 de junio de 2014. Disponible en: <http://pnd.gob.mx>

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2012-2017 (PNDU 2012-2017) Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Diario Oficial. 30 Abril 2014.

SECTUR (2015) Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), para el ejercicio fiscal 2014

SEDATU (2013) . Reglas de operación del Programa Rescate de Espacios públicos 2014. Diario Oficial de la Federación, México. 29 de Diciembre 2013. Fecha de consulta: 05 de junio de 2014. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328416&fecha=29/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328416&fecha=29/12/2013)

SEDATU (2013a) . Reglas de operación del programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales. Diario Oficial de la Federación. 29 de Diciembre 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328406&fecha=29/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328406&fecha=29/12/2013)

SEDATU (2015) Reglas de operación del Programa Hábitat 2015. Diario Oficial de la Federación, México. 28 de Febrero 2015. Fecha de consulta: 05 de junio de 2015. Disponible en: [http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2013/habitat/RO\\_habitat2013.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2013/habitat/RO_habitat2013.pdf)

SEDESOL (2007) . Reglas de Operación del Programa Hábitat 2007. Diario Oficial de la Federación, México. 28 de Febrero 2007. Fecha de consulta: 05 de Junio 2014. Disponible en: [http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/reglas\\_habitat\\_07.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/reglas_habitat_07.pdf)

Secretaria de Educación Pública (SEP) (2013). Reglas de operación del programa de cultura física 2013. 28 de Febrero 2013. Fecha de consulta: 5 de jun. de 14. Disponible en: [http://conade.gob.mx/Documentos/Conade/Normateca\\_Interna/Lineamientos/CULTFIS.pdf](http://conade.gob.mx/Documentos/Conade/Normateca_Interna/Lineamientos/CULTFIS.pdf)