



Número 26 - Suplemento Especial con los galardonados del
CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"
Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Centro de Estudios en Administración Pública

Retos de la Administración Pública frente a los arreglos institucionales del espacio público.

Daniela Mariyet Terán Guerrero*

Resumen

El crecimiento urbano en México, entendido como un proceso social de interacción con el gobierno y con la distribución del espacio público en la sociedad, establece un patrón negativo en términos de habitabilidad en la Ciudad de México. Hay varias causas que inciden negativamente en el crecimiento urbano y muchas más sus consecuencias en la dinámica social y en el medio ambiente. Este será un análisis somero sobre algunas causas que se pueden identificar y que ligan la actuación del gobierno con su aumento o disminución.

Palabras clave

Crecimiento urbano, políticas gubernamentales, espacio público.

* Estudiante de sexto semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública) y ganadora de Mención Especial del Octavo Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez", que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción

El cambio que ha tenido la concepción del espacio público en los últimos veinte años, está asociado al cambio industrial de las ciudades y a la obligada reinvencción de las mismas.¹ La regeneración de las ciudades es afectada por la cultura creciente de apropiación de los espacios, por la falta de regulación de los bienes comunes y por la corrupción del gobierno en materia de permisos. El futuro del espacio público, según algunos estudiosos del tema (Banerjee, 2010:10) está proyectado en tres tendencias: la primera está relacionada con la privatización y mercantilización de los bienes públicos, con una retracción del papel del gobierno como satisfactor principal de servicios públicos. La segunda está directamente relacionada con el fenómeno de globalización. La tercera con el cambio vertiginoso de las tecnologías de comunicación e información que dan una concepción y percepción distinta del espacio público. En la actualidad, la necesidad social de espacios de convivencia como parques y plazas supera las necesidades mercantiles que ofrecen negocios y vendedores callejeros que han secuestrado los espacios públicos.

Los fenómenos que se describen como tendencias del espacio público dan lugar a varias preguntas: ¿es posible dar características claves que describan el espacio público? De ser posible, ¿cuáles son tales características? En caso de poder encontrar características universales de lo público, ¿existen grados de lo público? ¿Es posible medir lo público? ¿Hay un margen ideal normativo de lo público que pueda ser usado para evaluar los espacios públicos existentes?

Uno de los problemas principales a los que se enfrenta cualquier persona interesada en el tema, es encontrar una definición consensuada del significado del espacio público, esta diversidad de términos está plagada de sinónimos y vaguedades; este problema no decrece con la participación multidisciplinaria, ya que la definición se contrae o se expande dejando el mismo problema de unicidad de términos. De este modo, términos como espacio público urbano (Brown, 2006:10), reino de lo público o espacio público (Lofland 1998:8-9), espacio público (Carr *et al.*, 1992:19), entre otros, dependen de las

¹ A finales del siglo XX, gran parte de la atención del espacio público se enfocaba a la transformación de los estacionamientos creados en el auge del automóvil (décadas de 1960 a 1970). (Van Melik *et al.*, 2007:25).

visiones disciplinarias que lo estudian y por ello reina la ambivalencia de los conceptos (subjetivo y objetivo).

2. Nociones conceptuales

El término *espacio* se remite a la parte física que concibe el humano, relaciona el tiempo y el espacio tridimensional científico que es donde las cosas y acciones tienen lugar; mientras que *lugar* tiene una connotación filosófica política, requiere de una ubicación geográfica, una manera predeterminada de comprender al mundo a través de la mirada subjetiva. Y por último, la parte de *público* está atado a la noción de gente. El problema al que se enfrentan los estudiosos del problema del espacio público es en principio, dos formas de asociación de las personas: la sociedad y el Estado. Los límites que dividen al Estado de la sociedad son difusos y ello crea incertidumbre al momento de definir espacio público, de ahí que Hannah Arendt definiera “el término ‘público’ (...) primero, como todo lo que aparece en público y puede verse y escucharse por todos y tiene la mayor publicidad posible. Para nosotros, apariencia -algo que es visto y escuchado por otros al igual que por nosotros mismos- constituye la realidad” (Arendt, 1958:5).

La noción de espacio ha cambiado por la globalización que se ha sufrido y la tecnologización existente en el mundo. La noción de Arendt sobre lo público, se magnifica por los medios de comunicación digitales y se crean nuevos espacios de convivencia con las redes sociales. El punto fundamental de estos nuevos espacios radica en que transmiten más eficazmente un mensaje, mantienen el contenido sin cambios hechos por el receptor y se mantienen en la memoria colectiva que es la web.

Para manejar el espacio público de manera adecuada, se presentan las *cinco dimensiones de publicidad* presentadas por Varna y Carmona (2014:27): propiedad, control, configuración física, vivacidad y urbanidad (como educación).² La **propiedad** es una herramienta poderosa en términos de regulación del espacio y por tanto de lo público; es una manera de delimitar el binomio público/privado sobre el cual la sociedad se

² Para evitar confusiones es conveniente tener en cuenta los términos anglosajones: *ownership, control, physical configuration, civility and animation*.

organiza. La propiedad da un elemento de modernidad al concepto de espacio público, al vincularlo al sistema capitalista y contraponer intereses del Estado vs mercado, comunidad vs. Estado, sociedad vs. familia, etc. Aunque los estudios sobre espacio público se centran en el binomio estado vs mercado, la dinámica en México obliga a hacer un análisis sobre la propiedad en el binomio comunidad vs. Estado.

La democracia dentro del espacio público, es inseparable al tener este último una propiedad por el cuerpo público. Los espacios públicos son considerados como espacios donde las personas pueden manifestar sus derechos como ciudadanos y participar activamente en la vida de la ciudad (Mitchell 1995; 2003). Por ello, la relación en México con el espacio público como moneda de cambio entre el gobierno y los grupos organizados, marca el inicio de una violencia estatal ante el cuerpo público. De acuerdo a la propiedad es posible dar grados de publicidad (Varna y Carmona, 2014) donde en el extremo izquierdo del eje de propiedad se encuentra el espacio público ideal y en el extremo derecho el espacio privado ideal. La mayor parte de los casos de la vida real deberían poder situarse en el rango entre estos dos puntos.

En México, al igual que en cada lugar del mundo, es posible obtener una escala leal de propiedad donde se pueda situar toda propiedad:

- Propiedad pública/ función pública / uso público (calles, parques).
- Propiedad pública/ función pública/ uso administrativo estatal (edificios de secretarías de estado, delegaciones, edificios municipales, etc.)
- Propiedad pública/ función pública/ uso privado (plazas comerciales, establecimientos comerciales, etc.)
- Propiedad privada/ función pública/ uso público (aeropuertos, estaciones de autobús).
- Propiedad privada/ función privada/ uso público (tiendas, cafés, bares, restaurantes).
- Propiedad privada/ uso privado (casas).

Esta escala, es fácil de entender dadas sus tres clasificaciones: propiedad/función/uso; la complicación se encuentra, como se verá en el estudio de caso de las expropiaciones y el impacto en el espacio público a partir de las construcciones privadas en la Ciudad de

México, cuando el Estado a través del gobierno interviene como dueño y como máximo órgano de regulación de los espacios.

El **control** al igual que la dimensión de propiedad, está ligado a los conceptos de democracia y espacio público. El hecho de que el espacio público sea considerado como un lugar para ejercer derechos y como lugar de convivencia ciudadana, entraña la garantía de derechos de una sociedad democrática y, por tanto, el cumplimiento de las reglas por parte de un árbitro por todos reconocido. En el caso de países con una alta desestatización como Estados Unidos, este árbitro no siempre es el gobierno a través de sus cuerpos ejecutivo, legislativo o judicial. Pero en cualquier caso, la competencia del gobierno es innegable cuando se debe administrar y designar espacios públicos. Siguiendo con los grados de publicidad propuestos en la parte de la propiedad se tiene (Varna y Carmona, 2014):

- Mayor publicidad, es donde la libertad de los individuos se salvaguarda en el espacio público.
- Situaciones intermedias de control pasivo o suave o de restricción simbólica, es donde se desalientan actividades indeseables sin necesidad de castigo.
- Menor publicidad, es donde el control del espacio es explícito, con presencia policial o de guardias privados reconocidos, donde no hay o hay una erosión de libertades por los dispositivos introducidos para mantener el control (cámaras de seguridad, rejas en las calles, sistemas de vigilancia ocultos, etc.)

La **configuración física**, son específicamente sus características fisco-espaciales: las calles, caminos, banquetas, predios baldíos, parques, camellones, plazas, etc. En cuanto al diseño macro pueden considerarse:

- Conectividad y centralidad de los espacios que dan oportunidad a que diferentes grupos sociales lo ocupen.
- Acceso visual o su visibilidad, tiene que ver con la facilidad con que es visto el lugar, cuando se considera que un lugar no es visible se piensa en su exclusividad, en su aislamiento del entorno.

- Bardas o límites y puertas, son obstrutores físicos de los lugares, estos elementos pueden ser simbólicos (como letreros de exclusividad de paso) o activos como puntos de revisión.

En términos de diseño micro, se consideran características de uso como:

- El diseño para descansar en un espacio público, por medio de bancas.
- La distribución para transitar sin complicaciones por los espacios (las banquetas desiguales, con pendiente, o de materiales resbalosos con lluvia dificultan la transitabilidad peatonal).
- Diseño de uso universal (donde se incluyen los espacios que son de fácil acceso a niños, madres con carriolas, personas de la tercera edad, personas en sillas de ruedas, con andaderas, etc.).
- Oportunidades de tránsito, donde se pueda escoger los caminos a tomar.

De acuerdo con estos parámetros se puede ofrecer una gradación de la publicidad dependiendo de la configuración física:

- Lo más público se relaciona con situaciones de centralidad y buena conexión, potencial para uso de diversos grupos sociales, que sea visualmente accesible y que no existan límites o puertas que inhiban su uso. Con oportunidades para caminar, sentarse y poder interactuar con el medio.
- Lo menos público se relaciona con la no centralidad, con una visualización limitada, con límites explícitos, con controles de acceso y admisión, con pocas oportunidades de convivencia para personas en términos de caminabilidad, opciones de reposo y de interacción con el medio.

La **vivacidad**, tiene que ver con la convivencia como parte innegable del comportamiento humano, que contiene componentes de confort, relajación, compromiso pasivo (los que se relacionan mirando), compromiso activo (donde existe otro nivel de interacción directa y cercana), descubrimiento a través de la interacción, visualización, juego que tiende a expandir los límites de la convivencia. Con estos componentes se da una gradación de la publicidad de acuerdo a la vivacidad:

- Una visión más pública tiene que ver con una co-presencia de varios actores, comprometidos ampliamente con actividades públicas y de relación privada con otros individuos, sin desertización de espacios, con la mayor cantidad de diversidad de público (edad, etnicidad, sexo, etc.) y actividades que se llevan a cabo en él para darle un potencial de espacio vivo con una rica vida pública.
- Lo menos público se encuentra asociado a los espacios con poca gente, donde se desarrollan pocas actividades.

La **urbanización o civilidad**, se refiere al mantenimiento del espacio público por medio de ciertas acciones estandarizadas como limpiar, hacerlo amigable, con áreas de convivencia, etc. Esta dimensión al igual que el control, requiere en México de la actuación del gobierno y depende en gran medida de él. De hecho, la degradación, el desuso y la ausencia de personas en ciertos espacios se deben a que el gobierno no permite que los vecinos actúen y él mismo no actúa en su mantenimiento.

De acuerdo con el esquema que se ha presentado en cada uno de las dimensiones anteriores, los grados de publicidad relacionados con la urbanización son:

- Lo más público tiene que ver con un aspecto limpio, ordenado, bien cuidado y con buen funcionamiento del espacio.
- Lo menos público tiene que ver con espacios sucios, descuidados, con invasión y segregación.

Con estas dimensiones, es claro que se puede dar un diagnóstico del problema que representa el desarrollo inmobiliario o urbano en la Ciudad de México y su incidencia en la publicidad de los espacios.

3. Desarrollo urbano en la Ciudad de México y afectación del espacio público

La industria de la construcción en la Ciudad de México, es una de las actividades más rentables de los últimos años, sin embargo hay capitalinos de ciertas delegaciones que

aseguran que los conjuntos habitacionales lesionan su calidad de vida. El desarrollo urbano en la Ciudad de México puede ser estudiado a través de sus normas, leyes, acuerdos, decretos, planes y programas. Todo este conjunto describe las intenciones y decisiones que se han llevado a cabo en términos de atención al problema de desarrollo urbano, describen el desarrollo evolutivo de las soluciones del problema y la forma de actualizarse frente a los retos de la modernidad

La construcción urbana es fundamental en la relación que todo gobierno tiene con sus gobernados, la planeación y los procesos, por medio de los cuales el gobierno realiza expropiaciones en áreas superpobladas, requieren ser analizadas. Este análisis se centra en el estudio del proceso administrativo que se sigue para la expropiación de predios ubicados en algunas colonias afectadas por el Bando 2, para ser concedidos al Instituto de Vivienda del entonces Distrito Federal. Se dan elementos de derecho comparado para mostrar el perjuicio al bien público, beneficiando a personas ajenas a la comunidad y fragmentando la convivencia social.

En materia legislativa y de manera cronológica, las reglas destinadas a la planificación del desarrollo urbano fueron:

- I. En 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, donde el Distrito Federal se dividía en cuarteles (13 bajo el control directo del Poder Ejecutivo, encabezado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.)
- II. En 1930 se promulgó la primera Ley Nacional de Planeación.
- III. En 1933 la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, orientada a regular el desarrollo urbano del Distrito Federal, determinaban los proyectos y programas para regular el desarrollo ordenado y armónico, además del establecimiento del Consejo de Arquitectura.
- IV. En 1934 se modificó la Ley de Planificación para dar personalidad jurídica, facultades y obligaciones a las Comisiones de Planificación que tenían la labor de realizar los estudios y proyectos de integración urbana.

- V. En 1936 se expidió un Reglamento de la Ley de Planificación en donde se determinan a las autoridades encargadas de formular dictámenes, para la ejecución de obras y se establecían Comités Ejecutivos integrados por vecinos afectados para integrar su opinión a proyectos y anteproyectos.
- VI. En 1938 se publicó el Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México.
- VII. En 1940 se expidió un acuerdo para la autorización de fraccionamientos urbanos y se dan las ideas del Plano Regulador que buscaba contener la mancha urbana mediante la conservación y respeto de la traza original de la Ciudad de México.
- VIII. En 1941 se modifica la Ley de Planificación para identificar las zonas industriales de la ciudad.
- IX. De 1941 a 1943 se publicó y modificó el Reglamento de Fraccionamientos del Distrito Federal y se dan los requisitos para el proyecto y las características que debe cumplir.
- X. De 1944 a 1948 se legisló para dar forma administrativa y de recaudación a los comités de planeación y la delegación de la regulación de obras a la Dirección General de Obras. Se dio la reglamentación de alturas máximas para edificios y para las arterias vehiculares. Se emitió la Ley de Rentas Congeladas, con la cual se desincentivó la renta de inmuebles.
- XI. En 1949 se le permitió a los asesores técnicos de los comités especiales, ser funcionarios públicos y con ello el gobierno quitó la parte de los ciudadanos de dichos comités.
- XII. Para 1953 se expidió la Ley de Planificación del Distrito Federal, donde se dan las reglas de un plano regulador que coordina y determina las vías públicas (apertura, rectificación y ampliación), fraccionamiento de terrenos, creación de plazas, lotificación o relotificación, superficies de construcción y espacios libres, perímetros de poblaciones, estableció órganos de planificación y planeación de obras. Determinó las causales de utilidad pública en el caso de las expropiaciones y se incorporan las reglas sobre los fraccionamientos.

- XIII. De 1953 a 1966 se da continuidad a las acciones anteriores pero se intenta frenar el desarrollo de nuevos fraccionamientos para mejorar la imagen de la ciudad.
- XIV. En 1970 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal donde se incorporan o crean 4 delegaciones y con ello se establecen las 16 actuales.
- XV. En 1976 se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) cuyo objetivo era ordenar el desarrollo urbano, conservar y mejorar el territorio, determinar usos y destinos de tierra, agua y bosques.
- XVI. En 1981 se expiden reformas a la LDUDF para darle una estructura general de un conjunto de disposiciones y normas a corto, mediano y largo plazo para regir la ordenación y regulación del desarrollo urbano, contenidos en un Plan Director de Desarrollo Urbano. Este plan estaba subdividido en 16 planes parciales que permitían control y seguimiento de manera local.
- XVII. En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal donde gran parte de sus funciones son referentes al Plan Director de Desarrollo Urbano, las líneas principales fueron:
- A. Control y ordenamiento del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
 - B. Limitación al crecimiento habitacional.
 - C. Reconstrucción de las zonas centrales de la Ciudad de México (principales afectadas por los sismos de 1985).
- XVIII. En 1993 se dio la reforma política del Distrito Federal, para otorgarle a la Asamblea de Representantes facultades legislativas y el establecimiento de consejos de ciudadanos electos.
- XIX. En 1998 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que, entre otras dependencias, establece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

XX. En 2000 se modifica la Ley de Vivienda del Distrito Federal por medio del Bando 2, en el cual se libera la construcción y se pretende repoblar la zona centro de la Ciudad de México que se había despoblado a raíz de la destrucción que dejaron los sismos de 1985 y que, a pesar del Plan Director de Desarrollo Urbano de 1987, no pudo reconstruirse de manera satisfactoria.

El Bando 2 contiene una serie de disposiciones que buscan detener y revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad de México, bajo la leyenda de «Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México». Con éste, el gobierno asumía la responsabilidad de la conducción del desarrollo urbano, se tenía como objetivo detener el crecimiento hacia la periferia y aprovechar la infraestructura en materia de servicios en la zona central de la Ciudad.

Se restringía la construcción de grandes unidades habitacionales y desarrollos comerciales de impacto urbano en las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De manera complementaria, se promovía el crecimiento poblacional en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Cabe destacar que en estas últimas el propio gobierno impulsó la construcción de viviendas para las personas con bajos ingresos económicos.

El programa planteaba una construcción de 10 mil viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en zonas aptas y 15 mil acciones de mejoramiento, ampliación y vivienda nueva en lotes familiares en toda la ciudad, en particular, en unidades territoriales con alto grado de marginación urbana. Se plantearon 25 mil acciones de vivienda por año para hacer frente al rezago y a la demanda de vivienda digna. Este proyecto se haría con recursos derivados de los impuestos de los contribuyentes, es decir sin ayuda federal, con una inversión promedio de 2 mil millones de pesos anuales.

Aunque el planteamiento inicial del Bando 2 seguía un programa lógico, en el cual se incentivaba el aprovechamiento de la infraestructura y los servicios «subutilizados» en dichas delegaciones y al mismo tiempo frenar el crecimiento periférico, la manera en que se llevó a cabo trajo consigo consecuencias negativas que, después de 16 años de haber entrado en vigor y 10 años de haber sido cambiado, aún siguen presentes.

El principal problema fue que, aunque relativamente se detuvo el crecimiento desordenado hacia el exterior, éste se dio hacia el interior de éstas cuatro delegaciones. Hubo sobrepoblación, construcciones desmedidas de edificios para departamentos, problemas de movilidad, entre otras. Esto provocó la rivalidad de los recursos y, por ende, lo que en algún momento fue subutilizado según las autoridades, ahora es sobreutilizado.

No se realizaron las proyecciones a futuro, el diseño se llevó a cabo sin tomar en cuenta el crecimiento exponencial que poseían dichas delegaciones, sin atenderse las vialidades, los riesgos del subsuelo, la disponibilidad de agua y drenaje, los espacios públicos y áreas verdes, los estacionamientos y la oferta de transporte público. Se redensificaron las zonas centrales sin tomar en cuenta el comportamiento a futuro de las mismas. Esto ha ido en aumento debido a las políticas urbanas de Marcelo Ebrad (Bando 26), en donde se generalizó el uso de suelo, ya no sólo exclusivo para las 4 delegaciones mencionadas, sino para las 16.

Como ha expresado el ex delegado de la Benito Juárez, Germán de la Garza Estrada, los beneficios de este bando, que han incentivado sustancialmente el crecimiento de la industria inmobiliaria, son menores en comparación con los efectos negativos que ha generado,³ aumentándose el costo de los terrenos un 200 por ciento y por todos los daños causados por las empresas constructoras, como por ejemplo pavimentación o bacheo.

Uno de los principales objetivos que se plantearon en el Bando 2, fue la contención del crecimiento desordenado de la Ciudad de México hacia la periferia, y no sólo eso, también «revertir» sus efectos. Sin embargo, lejos de que las metas planteadas logaran el «efecto positivo» idealizado por las autoridades de la capital del país, el espacio público⁴ ha tenido un redimensionamiento poblacional significativo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), delegaciones como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, principalmente, se han desarrollado de manera poco «ordenada» y mucho menos «planificada».

³ Delegaciones como Benito Juárez y Miguel Hidalgo presentan un crecimiento inmobiliario, en el periodo de 2000 a 2006, de más del 40 % de las construidas en todo el Distrito Federal en el mismo periodo. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, reporta en su portal de internet que en el periodo de 2000 a 2006 se edificaron 70 mil viviendas de las cuales menos del 50 % son de interés social.

⁴ Para propósitos de análisis entiéndase por «espacio público» el acotado en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Siguiendo los datos emitidos por el organismo⁵, en 2010, la Delegación Benito Juárez, a tan sólo 10 años de la implementación del Bando, tuvo un crecimiento del 6.7 %, pasando de 361 mil 101 habitantes (2000) a 385 mil 439 habitantes (2010). Por su parte, en la Cuauhtémoc, la población censada en 2000 fue de 516 mil 255 personas mientras que una década más tarde ya contaba con 531 mil 831 capitalinos habitando dicha Delegación, aumento demográfico que representó el 3.0 %; mientras que, en Miguel Hidalgo, la mancha urbana se expandió en 5.7 % pasando de 352 mil 640 vecinos, a 372 mil 889. Como caso excepcional, la Delegación Venustiano Carranza tuvo una reducción demográfica de cerca del 7.1 % debido a que su población total de 2000 pasó de 463 mil 756 habitantes a tan sólo 430 mil 978 vecinos en 2010.

Pero las variaciones demográficas no son las únicas consecuencias que ha traído consigo la implementación del Bando 2 en la Ciudad de México. Como se sabe, el espacio público no se refiere únicamente al aprovechamiento de espacio geográfico o territorial en donde se gesta la vida colectiva de los individuos, sino que, al mismo tiempo, involucra el aprovechamiento de los recursos o bienes naturales, prioritariamente, los relacionados con el abastecimiento y consumo de agua y las vías de comunicación.

En lo que se refiere al abastecimiento y consumo de agua, el espacio público en cuestión, cuenta con una cobertura del servicio de entre 90.34 % y el 93.99 %⁶ en comparación con otras Delegaciones de la Ciudad, cuya cobertura se halla por debajo del 80 % (Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Conteras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco). Esto ha traído como consecuencia el encarecimiento, problemas de salud, mala calidad de vida, así como el aumento de enfermedades entre la población de la CDMX, debido a que el consumo y abastecimiento del agua se relaciona, al mismo tiempo, con aspectos como la calidad del líquido, la constancia del servicio y la cantidad disponible por habitante.

El caso de las vías de comunicación (carreteras, avenidas, distribuidores viales, etc.) es un tema más visible, pues se traduce en vías altamente congestionadas, accidentes

⁵ Comparación censal entre los procesos de Censo de Población y Vivienda de 2000 (XII) y de 2010 (XII), Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Conteos y Vivienda. Serie histórica censal e intercensal*, tomado de: [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.]

⁶ Datos obtenidos del Gobierno del Distrito Federal en 2010.

viales, contaminación, expansión del parque vehicular y vías de comunicación en mal estado (baches, semáforos descompuestos o con mal servicio, etc.)

Se transita, entonces, del aprovechamiento de bienes públicos –algunos de ellos transformados en servicios públicos– puros (usarlos no altera la satisfacción de otros) a bienes altamente rivales⁷, pues mientras algunas delegaciones se privilegian de su aprovechamiento, las restantes se ven marginadas de los mismos e incluso, excluidas.

Considerando la ineficacia del Bando 2 para alcanzar sus objetivos, a partir del análisis de Ostrom (2011), es necesario considerar al espacio público como un recurso de uso común (RUC). El espacio público (en este caso los espacios destinados o modificados para la construcción de viviendas) necesita contemplar cuatro puntos clave, para conseguir una adecuada administración que resulte en una ganancia colectiva:

1. **Número total de personas que toman las decisiones:** En el año 2000, la población de las cuatro delegaciones centrales, en las cuales se buscó promover la emigración, fue de 1,692,179 personas⁸, lo cual constituye un número elevado para organizar acciones consensuales y colectivas. En la actualidad la población de esta zona es casi la misma, con 1,741,671⁹, manteniendo la misma dificultad organizativa en la toma de decisiones.
2. **Número total de participantes mínimo para llegar a un beneficio colectivo:** De la altísima población a considerar en la toma de decisiones del espacio público, conseguir siquiera la colaboración de una minoría habría sido inviable. Era claramente difícil ganar el apoyo de una población que se vio beneficiada con el aumento de espacio para transitar (como peatones y automovilistas), estacionarse, recrearse y laborar.
3. **Tasa de descuento en uso:** La llegada de más habitantes a las delegaciones significa mayor demanda de servicios públicos, por lo cual se tuvo una tasa de descuento baja para los habitantes originales de las delegaciones aquí tratadas. No se

⁷ Cfr. (Ostrom, 2010: 25-64)

⁸ Secretaría de Salud del DF, consultado el 2 de junio del 2016 en [<http://www.salud.df.gob.mx/ssdf /media/Agenda2012/Paginas/1.3.pdf>].

⁹ INEGI, consultado el 21 de junio del 2016 en [<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/div-municipal.aspx?tema=me&e=09>].

ofrecieron incentivos suficientes para que la llegada de nuevos pobladores fuera atractiva para los antiguos.

4. **Semejanza de los intereses:** La población objetivo de esta disposición del gobierno de AMLO y la población que vivía en las delegaciones del centro de la ciudad no eran iguales. La segunda consistía básicamente de individuos de clase baja y clase media (la población «humilde» a la cual se refería el dictamen del Bando 2). Las capacidades adquisitivas, por tanto, no eran iguales, aunque cabe decir que entre los habitantes previos también figuraba una población de escasos recursos. Al diferir el poder adquisitivo, las necesidades también cambian, así la demanda de comercios y demás establecimientos, a su vez, debieron cambiar.

Es necesario aclarar que el análisis desde esta perspectiva resulta insuficiente ante todas las variables que involucró el caso en cuanto a corrupción, relación de los servidores públicos con las compañías inmobiliarias y otros participantes que no tenían ningún interés de convertir el espacio público, como recurso de uso común, en un bien de administración colectiva que distribuyera y optimizara los beneficios.

En esta situación, como en muchas otras en el historial de políticas públicas en México, se suelen introducir las nuevas reglas como una imposición de parte de la autoridad, en lugar de una proposición que concilie los intereses de los principales beneficiarios, con los de terceros afectados y sea un acuerdo común entre todos los usuarios. Aunque las metas de procurar la conservación de las zonas de recarga del manto acuífero y de renovación de aire que necesita la ciudad son algo imperativo de alcanzar, a los diseñadores del Bando 2 les bastó considerar que lo necesario era la centralización de las decisiones en manos del gobierno local y no procuraron la oportunidad de una autogestión que maximizara los beneficios.

La aplicación de una serie de medidas como las de Bando 2, nunca podrá ser completamente eficaces si primero no se convence a los involucrados de que tal cambio institucional los redituará más de lo costos que tendrán que aceptar. Se necesita, del mismo modo, promover la comunicación horizontal y dotar de medios para establecer confianza mutua entre los usuarios del espacio, ya sea por cuenta propia o con el apoyo del sistema macro institucional al cual están sujetos.

4. Conclusiones

De acuerdo con los elementos metodológicos presentados y basados en el estudio de Varna & Carmona (2014), el problema que representa el crecimiento urbano sin la planeación de espacios públicos adecuados, representa, siguiendo los grados de publicidad en las cinco dimensiones, un movimiento hacia lo menos público del espectro en cuanto a los espacios afectados por la norma de construcción. En este caso se consideró que la afectación de las construcciones están vinculadas directamente con:

- Pérdida de movilidad peatonal: que afecta la dimensión de control, configuración física, animación y civilidad. En la parte de control, se incrementa la presencia de cuerpos de seguridad privada en grandes edificios y la cooptación de lugares de estacionamiento en la calle por los mismos para satisfacer las necesidades de los habitantes del mismo. En cuanto a la configuración física, muchos edificios, por las normas de construcción que solicitan un cierto número de estacionamientos, destruyen las banquetas para transformarlas en amplias entradas a estacionamientos subterráneos que muchas veces cambian la inclinación de la banqueta y vuelven de difícil uso esa parte. La animación se ve afectada positivamente al tener mayor número de habitantes pero el equilibrio y la disputa por los bienes escasos de espacio puede convertirla hacia su aspecto negativo y menos público.

Finalmente en la dimensión de civilidad, la alta concentración de habitantes dificulta el cumplimiento de leyes que no están diseñadas para regular conflictos por superpoblación, con lo cual se dirige esta dimensión hacia una parte menos pública.

- Saturación de servicios públicos: afecta las dimensiones de control, configuración física y civilidad al no ampliar y fortalecer la infraestructura urbana. El rediseño urbano debe ser superficial y subterráneo (drenaje, alcantarillado, agua potable, etc.) Se debe contemplar que la alta densidad poblacional atrae estas cuatro dimensiones hacia lo menos público al tener una alta competencia y por tanto una atomización de los servicios.

- Invasión de plazas, parques y calles: este rubro afecta las cinco dimensiones y es el más visible en términos de cotidianidad, los tres aspectos mueven a las cinco dimensiones hacia lo menos público.

La conclusión obvia de este somero análisis, es que la desmedida construcción urbana se contrapone con la falta de renovación y ampliación de servicios públicos, con la actuación poco expedita de una administración pequeña frente a la cantidad de usuarios que solicitan servicios. La falta de previsión en el diseño urbano, se vincula con la falta de planeación poblacional que no mide el espacio entre generaciones para tener hijos, la falta de responsabilidad al momento de permitir construcciones que trasladan el problema de servicios de 5 personas en una casa, al problema de 120 en un edificio mediano. La Administración Pública debe plantear respuestas ante un problema político que la desacredita ante los ciudadanos y que vulnera sus capacidades.

5. Fuentes de Información

Arendt, H. (1958), "The public realm: The common", en Glazer, N. y Lilla, M. (Eds.) (1987) *The Public Face of Architecture. Civic Culture and Public Spaces*. New York: The Free Press.

Banerjee, T. (2001), "The future of public space: Beyond invented streets and reinvented places", en *Journal the American Planning Association*, núm. 67 (1).

Brown, A. (Ed.) (2006), *Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*, United Kingdom: Rugby ITDG Pub.

Carr, S., Francis, M., L. G. y Stone, A. M. (1992), *Public Space*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lofland, L. H. (1998), *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*, New York: Aldine de Gruyter.

Mitchell, D. (1995), "The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy", *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 85 (1).

Ostrom, E. (2011), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México: UNAM/IIS/FCE.

Van Melik, R., Van Aalst, I. y van Weesep, J. (2007), "Fear and fantasy in the public domain: the development of secured and themed urban space", en *Journal of Urban Design*, núm. 12 (1).

Varna, G., y Carmona, M. (2014), *Design and the Built Environment: Measuring Public Space: The Star Model*, Great Britain: Routledge.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No. 26° MAYO-AGOSTO 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. (c) Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.26, mayo-agosto 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 25 de mayo de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación