

El espacio público en México: una política pública pendiente

Mayra Eugenia Gamboa González
Diego Nápoles Franco
Alma Rosa Castillo Torres

Carencia de la normatividad en el espacio público

Tradicionalmente el espacio público en la acción urbanística ha sido un elemento que se ha visto como un ingrediente más de las condiciones del hábitat y de la vivienda; sin embargo, han sido pocos los esfuerzos por destacar su importancia como elemento indispensable de la calidad de vida urbana.

El espacio público y la calle, se han normado en función de su papel como reguladores de condiciones climáticas (como canalizador de aguas pluviales, para favorecer circulación del viento), en este sentido se regula la orientación de las calles y se establecen dimensiones mínimas para contener y canalizar el agua a puntos bajos de desarrollos habitacionales y evitar inundaciones (Bazant, 2012).

En los reglamentos locales comúnmente se limita la función de la calle a su actividad de movilidad vehicular, dejando de lado otros aspectos como espacios peatonales, áreas de recreación arboladas o con jardín los cuales debieran ser requisitos obligatorios. Bazant (2012) en su libro sobre criterios de sustentabilidad sugiere que dentro de los proyectos habitacionales siempre se considere el espacio exterior (público) como extensión de la vivienda, cuyas características deben ser accesibles y de dimensiones pequeñas para su apropiación y fácil mantenimiento. Estas consideraciones cobran relevancia con la creciente agudización de los problemas que se derivan del cambio climático, afectando principalmente a las ciudades (BID, 2011).

Es por ello que con la implementación de criterios de arquitectura bioclimática se busca generar ahorros de energía y evitar el camino en contra de la maximización de utilidades por parte de los desarrolladores inmobiliarios. Bazant (2012:132) destaca que, al ser un campo relativamente nuevo, en México no existe información técnica necesaria para el establecimiento de parámetros técnicos y la implementación de criterios bioclimáticos urbanos de forma efectiva.

Ya en la Carta de Atenas redactada en el congreso del CIAM en 1933 se destacaba la escasez de áreas verdes como una de las principales problemáticas de habitabilidad que predominaban en el momento: las condiciones de tugurio de la vivienda que se extendían hacia las calles estrechas y sombrías, aunado a la carencia de espacios verdes que son generadores de oxígeno y otorgan recreo para los niños (Le Corbusier & Serter, 1942). Se enfatizaba asimismo los beneficios psicológicos además de fisiológicos que proporciona el respeto de las áreas naturales y había una preocupación por la pérdida de estos espacios en pro de una creciente urbanización.

Le Corbusier & Serter (1942) aseguran que las áreas de vivienda deben ocupar los mejores espacios urbanos, incluyendo una insolación favorable y zonas verdes oportunas, pues en ocasiones se tiene suficiente extensión, pero no una adecuada distribución, generándose un desuso por parte del habitante del lugar. Por otro lado, estos espacios deben ser proporcionales a la densidad de población y la altura de las construcciones. En el mismo sentido, el destino de las áreas verdes es potencialmente dirigido a las actividades colectivas de la juventud y otras actividades como paseos o juegos en las horas de ocio.

Es un hecho que durante algún tiempo el tema del espacio público, junto a otros equipamientos básicos estuvo en la agenda de la política pública mexicana.

Esto se aprecia cuando comienza la disciplina del urbanismo y la planeación institucionalizada de los centros de población, la cual se remonta a la década de los setenta, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Posteriormente el ritmo de crecimiento acelerado del país aunado a una política de apoyo crediticio para la generación de vivienda rebasó la capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a los rezagos urbanos y a la consideración de varios aspectos que se vieron reflejados en un modelo de urbanización que no respondió a las necesidades de la población. En tanto, no hubo un referente en el orden federal ni tampoco en los marcos regulatorios locales que orientaran esquemas de desarrollo urbano sustentables.

En relación, en esta comunicación se revisan los antecedentes normativos que en materia de espacio público se impulsaron desde el gobierno federal y que se resumen en tres momentos que a continuación se describen.

Primera etapa de planeación institucional en México: LGAH, SAHOP, SEDUE y SEDESOL

Con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, derivada de la primera reunión Hábitat I de Vancouver, en el mismo año comienza en México la era de la planificación urbana institucionalizada. Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y en la década de los ochenta se elaboran criterios normativos para dotar de equipamiento y servicios básicos a los nuevos desarrollos habitacionales mediante el llamado Sistema Normativo de Equipamiento Urbano.¹ En suma, éstos tenían el propósito de “apoyar a los equipos locales de planeación de los asentamientos humanos en la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano, en relación con los aspectos de localización del equipamiento urbano en el territorio y en el centro de población, así como en el dimensionamiento preliminar de los elementos de equipamiento” (SAHOP, 1981: 3). Esto último es relevante, ya que por primera vez se establecen criterios para determinar las necesidades del nuevo equipamiento básico en función de la población que será atendida. En esa versión se incluían 67 elementos de equipamiento agrupados en 12 subsistemas que se distribuían a nivel intraurbano e interurbano.

El sistema tuvo ajustes en paralelo a la reconfiguración administrativa y estructura política del gobierno. En 1984, con la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE, 1984), se editó una nueva versión del sistema normativo que aumentaba a 113 el número de elementos de equipamiento, agrupados en los mismos 12 subsistemas; y en 1999 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 1999), actualizó a 125 elementos, 6 volúmenes y 12 subsistemas contenidos en 6 volúmenes correspondientes con cada sistema. Esta última actualización en 1999 es la que se encuentra vigente hoy.

En el Sistema Normativo de la SEDESOL, el espacio público (que no se le da esta denominación como sistema) se encuentra en el quinto volumen referente al equipamiento para la Recreación y el Deporte. Para cada elemento (llámese jardín vecinal, parque, estadio o módulo deportivo, entre otros) se define lo siguiente: tipo y nivel de especialidad de acuerdo al servicio proporcionado, su relación con otros elementos de mayor o menor jerarquía, el grupo de población al que atiende y las características generales que debe tener el inmueble a fin de proporcionar el servicio buscado. Los requerimientos están determinados por unidades básicas de servicio (UBS) y el dimensionamiento o área necesaria requerida para el tipo de instalación permite establecer el programa arquitectónico para el inmueble en cuestión.

¹ En la década 1970, ya la anterior Secretaría del Patrimonio Nacional (SePaNal o SPN) había emitido las Normas Urbanas “SEPANAL” en las que incluía los equipamientos necesarios para las áreas habitacionales y que conformarían la materia prima para el diseño del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la SAHOP. Por otro lado se advierte el esfuerzo por parte del FOVISSSTE, creado en 1972, por brindar en sus conjuntos habitacionales la infraestructura social –dígase equipamiento urbano-, en correspondencia a necesidades vitales de identidad, seguridad y oportunidades o estímulos, para lo cual elabora el “Módulo Social de Vivienda” en 1976 y cuyas normativas (21 subsistemas) se incluirían en muchos desarrollos de vivienda social hasta muy entrados los años de 1980.

La cédula tipo para cada elemento está compuesta de cuatro formatos en los que se determinan: 1) Localización y dotación regional y urbana (en radios de atención), 2) Ubicación urbana, 3) Selección del predio y 4) Programa arquitectónico.

Es importante destacar la bondad de este sistema normativo de equipamiento urbano, ya que establece una pauta para la adecuada asignación y distribución del equipamiento, a fin de aumentar la cobertura de servicios y atender de manera equitativa las necesidades de la población, disminuyendo con ello las desigualdades entre regiones, áreas urbanas y rurales. Cabe decir, que durante décadas ha sido el único referente para estimar la demanda de equipamiento de acuerdo a las necesidades de un número determinado de población. De esta manera, se ha aplicado tanto por dependencias federales como estatales, así como por los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIs), tales como, el Infonavit y el Fovissste, además de ser adoptado por muchos ayuntamientos para su normatividad local.

No obstante, resulta interesante saber que, a pesar de la vigencia de este sistema normativo, no existan actualizaciones, al menos por parte de las últimas administraciones federales, considerando que éste ha quedado rezagado respecto de las transformaciones del país, sobre todo en aspectos sociodemográficos.

Segunda etapa, el boom de la vivienda y la expansión urbana: Lineamientos Federales del Artículo 73 de la Ley de Vivienda

En 2006 se publica la nueva Ley de Vivienda, que en su artículo 73 establece que toda acción de suelo y vivienda financiada con recursos federales, deberá observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezca la Secretaría de Desarrollo Social. (Congreso de la Unión, 2017).

En consecuencia, esta modificación responde al crecimiento acelerado y disperso que se dio en el país como resultado de un aumento en el otorgamiento de créditos para vivienda en previas décadas. Dicho crecimiento trajo consigo los conocidos problemas urbanos de falta de conectividad, carencia de equipamiento y de servicios básicos, altos costos de infraestructura y escasez de empleos en los nuevos desarrollos urbanos.

Ante esta problemática, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales se vio rebasada y se requería por un lado, garantizar el aumento de infraestructura y equipamiento de acuerdo a las necesidades generadas por la nueva vivienda, así como proveer un marco regulatorio para alinear la participación de los actores al logro de mejores condiciones de habitabilidad urbana (UNAM, 2009).

Para atender esta situación, la Sedesol insto a un grupo de especialistas de la UNAM elaborar los instrumentos jurídicos y administrativos que permitieran el cumplimiento de la ley. Se elaboraron los llamados lineamientos federales que establecían la normatividad en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno para los desarrollos habitacionales sujetos a financiamiento por parte de los ONAVIs y que en ese entonces eran responsables del 85% de los recursos destinados al sector formal de vivienda. (UNAM, 2009). La finalidad de estos lineamientos era elevar la calidad en el diseño urbano de los conjuntos habitacionales del país, en especial los de bajos ingresos. Se buscaba la vida en comunidad, la relación sustentable con el medio ambiente, la infraestructura suficiente y el acceso a los equipamientos básicos, entre ellos el espacio público abierto (SEDESOL, 2010).

La Guía Técnica de los Lineamientos Federales (documento no publicado) era un manual que apoyaba la implementación de los criterios de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, mismos que serían aplicados en desarrollos a partir de 100 viviendas y de acuerdo a tres escalas: el vecindario, el barrio y la colonia (SEDESOL, 2009).

Los criterios contenidos en la Guía Técnica se reproducen a continuación (SEDESOL, 2009:75-82).

Los espacios públicos abiertos son indispensables para el desarrollo de la comunidad, ya que contribuyen al bienestar físico y mental del individuo. Por otro lado, conforman de manera importante el carácter de los desarrollos habitacionales y urbanos.

El espacio público abierto se define aquí como el que no forma parte de las vialidades (incluidas las banquetas) y que tiene como mínimo 15 metros de ancho. Se establecen características específicas y un requerimiento de dotación mínima de cada tipo de espacio según la escala, a fin de garantizar la dosificación óptima y con las instalaciones que cada uso requiere para el número de población que se atiende.

La normativa establecía vialidades con banquetas amplias para albergar zonas arboladas y jardinadas. Asimismo, se designa un área libre de circulación peatonal con criterios de accesibilidad de al menos 0.50m., que iba en aumento en función de la jerarquía vial establecida (a partir vialidades con retorno y locales hasta la vialidad primaria).

Las especificaciones de acuerdo a cada tipología de espacio público se determinaron con base en el sistema normativo de equipamiento urbano de la SEDESOL, sin embargo, se consideraban ciertos ajustes que obedecían a cambios en la estructura poblacional, escalas de desarrollo, consideraciones normativas locales, criterios internacionales y accesibilidad medida en distancias de recorridos y no en radios de cobertura como lo propone el sistema normativo vigente. Planteaba la tipología de espacio público abierto como sigue (SEDESOL, 2009:75-82).

Jardín vecinal: área abierta para la recreación principalmente de los niños. Consta de juegos infantiles y bancas cubiertas con techos o árboles de sombra. El área mínima es de 200 m² y máxima de 2,000 m². Se localiza junto a la vivienda y está rodeado de vías locales. Asimismo, el área de juegos infantiles puede encontrarse dentro de un parque o módulo deportivo.

Parque: área natural para la recreación. Consiste de andadores, pistas o circuitos para caminar y/o andar en bicicleta y espacios de descanso abiertos. Puede incluir juegos infantiles y áreas para la práctica de algún deporte. Pueden ser lineales, siguiendo las trayectorias de las calles o estar rodeados de calles y de construcciones de vivienda y otros usos comerciales. El área mínima es de 1,800 m². Los árboles de sombra y la vegetación se disponen de forma natural.

Plaza: espacio abierto para fines recreativos, cívicos y/o actividades comerciales. Espacialmente definida por vías primarias y secundarias, así como frentes de construcción. Consiste de andadores y espacios abiertos para exhibición. Cuenta con amplias zonas pavimentadas y áreas verdes o jardinadas. La vegetación y los árboles de sombra se disponen formalmente. El tamaño mínimo es de 2,500 m².

Módulo deportivo. El módulo deportivo mínimo de 700 m² deberá contar con al menos las siguientes instalaciones: Multicancha para la práctica de básquetbol, voleibol y/o fútbol rápido. Asimismo, en módulo de 9,500m m² deberá contar cuando menos, con cancha de fútbol o béisbol acondicionada con un tablero, portería y las preparaciones necesarias para voleibol y badminton. Se incorporarán asimismo áreas para gimnasia y pistas para correr. El módulo deportivo podrá formar parte de un parque y viceversa.

Se establecía una densidad de vegetación de cuando menos un árbol por cada 50 m² de espacio público, excepto para el caso de plazas. Esto con la finalidad de generar microclimas confortables, contribuir al ahorro de energía y de mejoramiento del paisaje urbano. Se consideraban también los criterios de accesibilidad universal en estos espacios, de mobiliario urbano adecuado para las funciones propuestas y suficiente para el número esperado de usuarios (SEDESOL, 2009).

Los lineamientos nunca entraron en vigor, pues no se firmó ni publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Secretarial que le daría sustento jurídico para llevar a cabo estas acciones financiadas con recursos federales. Sin embargo, éstos fueron retomados por el grupo de Promoción y Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (GPEDUIS)² para impulsar la integralidad y sustentabilidad de los nuevos desarrollos urbanos a través del proceso de certificación de los llamados Desarrollos Certificados (anteriormente Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables – DUIS).

Tercera etapa, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Un tercer momento es el que vivimos actualmente con la reciente reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016, que dedica el Título Octavo a la Regulación del Espacio Público. En ella se establece una orientación clara hacia el aumento, mejoramiento e incluso defensa de los espacios públicos en las ciudades, a través de la adecuación de los reglamentos municipales y de instrumentos públicos y privados que promuevan la creación de espacios públicos barriales.

La nueva Ley General es resultado de varios intentos por reformar la anterior Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976 y reformada en 1996. Como parte de los trabajos preparativos hacia la tercera reunión mundial sobre asentamientos humanos Hábitat III en Quito Ecuador, México concluye este instrumento que retoma los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el objetivo 11 referente a las Ciudades y Comunidades Sostenibles y que también es congruente con la Nueva Agenda Urbana - NAU (Onu-hábitat, 2017).

La NAU, documento de compromisos derivados de la reunión Hábitat III, hace referencia constante al impulso de ciudades que den prioridad a la creación de espacios públicos, que deben contar con las características de seguridad, inclusión, accesibilidad, áreas verdes y de calidad, estableciendo lo siguiente:

Los espacios públicos contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad (Onu-hábitat, 2017: Objetivo 13, inciso b).

La NAU establece la promoción de medidas que faciliten el acceso en igualdad de condiciones a personas con discapacidad, principalmente en espacios públicos (Objetivo 36 NAU, Onu-hábitat, 2017). Asimismo, destaca el impulso al fin económico de los espacios públicos como lugares donde se facilite la actividad empresarial y comercial pública o privada; así como la necesidad de crear redes bien conectadas con espacios públicos que abonen a la resiliencia de las ciudades; que contribuyan a la seguridad alimentaria, la salud física y mental, la calidad del aire, la conservación de especies endémicas y la contribución de paisajes urbanos atractivos, libres de violencia y evitando la segregación espacial y socioeconómica (objetivos 53, 67 y 97 NAU, Onu-Hábitat, 2017).

² El GPEDUIS era un grupo intersecretarial para la evaluación de las solicitudes de apoyo financiero a nuevos desarrollos de vivienda social para obtener la certificación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). Se integraba por las siguientes dependencias: la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Uno de los esfuerzos provenientes de la sociedad civil para impulsar la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos fue el documento Reforma Urbana 100 ideas para las Ciudades Mexicanas, que fue resultado de una serie de diálogos promovidos por tres OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), con la participación del sector público, la academia y la iniciativa privada, en donde se discutieron y propusieron visiones sobre el modelo de crecimiento de las ciudades para enfrentar los desafíos en lo urbano, lo social y lo económico (Centro de Transporte Sustentable México, IMCO, Centro Mario Molina, 2013).

La ciudad conectada y como aportación fundamental, parte de que la calle es el primer espacio público, donde las banquetas son diseñadas no sólo para caminar, sino también para el intercambio social, las actividades recreativas y económicas del comercio local (Centro de Transporte Sustentable México, IMCO, Centro Mario Molina, 2013:18). Dentro de la cartera de proyectos urbanos detonantes que se proponen para un plan metropolitano de ciudades (Idea 22) está la promoción de intervenciones físicas por parte del sector público, como la construcción de equipamiento y espacios públicos capaces de modificar la dinámica de las ciudades y reorientar el modelo de desarrollo urbano.

Así como adoptar el modelo de desarrollo Orientado al transporte sustentable - DOTS (Idea 26) para articular la movilidad no motorizada con los espacios públicos, el transporte público y los usos mixtos en un marco de amplia participación ciudadana. Por su parte, la Idea 67 se orienta a garantizar la accesibilidad universal en las ciudades a través de la implementación de normas oficiales y la creación de un fondo federal para asegurar estas acciones en edificios, espacios públicos y el transporte público. Finalmente, la idea 99 propone una estrategia para generar barrios para la innovación urbana, cuya base es la mejora de espacios públicos para la interacción social (facilitar el contacto entre las personas y la organización comunitaria) planteando calles, plazas, parques y equipamientos comunitarios como elementos básicos.

Entre las recientes iniciativas promovidas desde la federación para atender la problemática de escasez y de deterioro de los espacios públicos, nace la instrumentación del Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), postulándose como una promesa de campaña rumbo a la presidencia de la República, misma que daría inicio en 2007, siendo la SEDESOL la encargada de su implementación. Continuamente, se pretendía: "Recuperar espacios públicos, para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social y la generación e igualdad de oportunidades, así como contribuir a la disminución de la pobreza urbana y a la prevención de conductas antisociales".

Sin embargo y conforme al informe elaborado por el Colegio Mexiquense (2007: 2) se determinó que el problema o necesidad prioritaria al que fue dirigido el PREP no fue adecuadamente identificado y definido, pues aun cuando se reconoce la falta de infraestructura y seguridad en las zonas urbanas, la premura para su ejecución impidió elaborar un primer diagnóstico que identificara la problemática y necesidades específicas, así como el establecimiento de áreas potenciales de intervención.

El PREP, se diseñó para responder a los objetivos y estrategias del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, y a la Estrategia Nacional de Seguridad y del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Básicamente se propone la participación organizada de los habitantes en la identificación, diseño y ejecución de proyectos dirigidos al rescate y mejora de espacios públicos y a de apropiación comunitaria. Al mismo tiempo se impulsa la prevención y atención de la violencia y seguridad comunitaria en espacios públicos y de su entorno inmediato (Ídem).

El programa se aplicó en ciudades y municipios integrantes de zonas metropolitanas de más de 50 mil habitantes y se intentó atender la ejecución de acciones de recuperación de los espacios públicos de colonias populares que contaran cuando menos con dos de las siguientes condiciones: deterioro físico, inseguridad social o conductas de riesgo.

En el mismo tenor, el apoyo federal para las obras de infraestructura y acciones sociales en los espacios públicos correspondía al 50% del costo del proyecto, debiéndose complementar con la aportación de los gobiernos locales de al menos el otro 50%, lo que limitaba a aquellos municipios que no tenían los recursos económicos suficientes. Sin embargo, el Programa de Recuperación de Espacios Públicos que la SEDESOL implementó desde 11 años, siguió vigente hasta 2015 a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) acompañado con acciones de los municipios que han creado sus áreas técnicas -en sus respectivas dependencias de planeación y de obras públicas- dedicadas al cuidado, manejo y recuperación de sus espacios recreativos; esto es, jardines, plazas, parques, etc., y que han permitido una recuperación exitosa de espacios públicos y una apropiación de los mismos por parte de la sociedad³.

El Manual "Espacio Público y Vida Pública. EPVP" (2008), es un trabajo elaborado por el Centro de Transporte Sustentable de México (ahora World Resources Institute México), con la colaboración de Gehl Architects y la participación de otras instituciones y organizaciones, que contiene conceptos y criterios de calidad para el estudio, creación, recuperación y evaluación de espacios públicos exitosos y vida pública. El documento tiene el propósito de promover la participación de autoridades locales, organizaciones sociales, desarrolladores inmobiliarios y de la sociedad en general para enfatizar respecto a los beneficios que otorga el espacio público evaluado a partir de criterios de calidad urbana e identificación de oportunidades que acierten en el éxito. Con este manual, muchas ciudades del México vieron una transformación de espacios públicos toda vez que las autoridades locales aplican los criterios en él contenidos (Centro de Transporte Sustentable de México, Gehl Architects, 2008).

La SEDATU elabora en el año 2017 el "Manual de calles: diseño vial para ciudades mexicanas" en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); constituyendo un referente oficial que la administración pública federal ofrece a los interesados en el diseño de una calle y en la gestión de proyectos viales en zonas urbanas. Según, su apropiación permitirá mejorar la calidad de los proyectos viales, y pasar de un diseño enfocado en el tránsito de automóviles a un diseño que prioriza la eficiencia para transportar personas y mercancías. Este manual presenta a las calles como la base de cualquier sistema de movilidad urbana y como pilares para el desarrollo económico de las ciudades. En él se incluyen modelos que facilitan la comprensión de la vocación de cada calle, considerando tanto su función de tránsito, como las interacciones y de otras actividades humanas. Aunado a ello, se presenta el objetivo de establecer lineamientos técnicos y parámetros de diseño que facilitarán el desarrollo de proyectos urbanos sostenibles (SEDATU: 2017).

Propuestas para una regulación local y de monitoreo de indicadores

En síntesis, es pertinente destacar la importancia que debe darse al espacio público como una política pública general. Los marcos regulatorios locales deben de transitar de un esquema de necesidades cuantitativas a uno de necesidades cualitativas. No sólo es indispensable asegurar la cantidad de espacio público, área verde o deportiva dentro de un área urbana, también importa la calidad en el diseño, la ubicación y otros componentes físicos para lograr el funcionamiento social, recreativo y/o económico a que está destinado.

En este sentido se propone la indagación sobre criterios y recomendaciones técnicas en el ámbito nacional e internacional que permitan la adecuación y mejora de reglamentos locales.

³ En 2016 la SEDATU realiza una reestructuración de sus programas incorporando cinco al nuevo Programa de Infraestructura. Estos programas son: Hábitat, Fomento a la Urbanización Rural, Programa de Rescate de Espacios Públicos, Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Los resultados del Programa de Infraestructura aún no han sido evaluados.

Asimismo, se destaca la necesidad de clarificar la definición y tipología de espacio público y homologar los criterios de atención y dosificación entre municipios de una misma área metropolitana. Esto permitirá disminuir los rezagos de atención y desigualdades que experimentan las zonas metropolitanas. Finalmente, estas normas deben verificarse a través de un monitoreo constante, identificando indicadores urbanos, disponibles para su consulta.

Bazant (2013:166) propone el índice de espacios abiertos, para calcular el requerimiento de espacios abiertos dentro de un terreno con vivienda. Estos espacios se refieren no sólo a espacios no construidos, sino a áreas de uso común, como terrazas o jardines de azoteas. Parte del fundamento de sanidad, esto es para la ventilación e iluminación de áreas habitacionales.

Por otro lado, el índice de área recreativa (IAR), que comúnmente se incluye en las áreas de donación, es el área mínima de recreación al aire libre, mismo que queda contenido en el índice de espacio habitable (IEH), que es el mínimo de espacios abiertos que son de disfrute, tales como andadores, áreas de juego infantil o áreas ajardinadas y que tienen relación directa con la vivienda.

Es relevante mencionar los lineamientos federales del Art. 73, donde se consultaron los siguientes indicadores internacionales:

El programa de Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental LEED⁴ recomienda que un mínimo de 25% del terreno del desarrollo se dedique a espacios públicos abiertos.

El National Playing Fields Association (NPFA) en Inglaterra propone un estándar mínimo de 2.4 hectáreas de espacio público abierto para cada 1,000 habitantes en nuevos desarrollos.

La Western Australian Planning Commission por su parte, establece como lineamiento mínimo obligatorio el 10% de la superficie vendible de los desarrollos residenciales para el espacio público abierto.

La American Planning Association recomienda para áreas residenciales entre 10 y 30% del terreno para espacios públicos abiertos (Frederick Steiner and Kent Butler, Planning and urban design standards, American Planning Association, 2007).

En tanto, el Código de Edificación de Vivienda (CONAVI, 2017) remite a las normas de equipamiento urbano para lo referente a criterios de espacio público y establece en el tema de la vegetación lo siguiente:

En áreas ajardinadas se debe contar, como mínimo, con un árbol o planta resistente al clima de cuando menos 1.80m de altura por cada 50m² de espacio público excepto en plazas, y a cada 15 m en cada una de las aceras. El diseño de áreas verdes se debe basar en la Guía de Diseño de Áreas Verdes en Desarrollos Habitacionales de Conavi.

En la Carta de Atenas (Le Corbusier & Sert, 1942), se reconoce el rescate del sentido social que le otorga a las superficies libres, que actúan como prolongación directa o indirecta de la vivienda como sede de actividades colectivas. Estos lugares compensan las horas de trabajo agotadoras, física y psicológicamente, por ello la creación y el mantenimiento de estas áreas son una cuestión de salud pública, resultando una necesidad para la sociedad. Se indica también que estas áreas no deben estar ubicadas en la periferia, además de establecer una relación justa entre volúmenes edificados y espacios libres.

⁴ Liderazgo en Energía y Diseño Ambiental (LEED) es el sistema de certificación internacional de edificios ecológicos. Proporciona un marco para crear edificios ecológicos saludables, altamente eficientes y económicos, está disponible para todos los tipos de proyectos de edificios, comunidades y viviendas.

De acuerdo con este documento los espacios deben ser planeados y accesibles con base a tres escalas 1) en torno a la vivienda, para el disfrute de las horas libres cotidianas, 2) regionales, para las horas semanales que permiten viajes cortos y 3) a nivel país, para vacaciones largas.

Todo barrio debe contar con la superficie verde necesaria para la recreación de niños, adolescentes, adultos y adultos mayores. Para que esto sea una realidad se requiere una legislación: el estatuto del suelo, donde se consideren las necesidades y se establezcan las relaciones de espacios libres y construcciones en relación con las funciones, el lugar y el clima.

Se hace la diferenciación de este modelo con el de la ciudad-jardín, ya que éstas proponían pequeñas áreas privadas o individuales para el cultivo, sin embargo, las consideraciones de uso no eran comunitarias (Le Corbusier & Sert, 1942).

Las nuevas áreas verdes no tienen como finalidad únicamente el embellecimiento sino deben dedicarse a fines específicos: parques infantiles, guarderías, escuelas, centros juveniles, construcciones de uso comunitario, de cultura intelectual o física. Para los espacios que se destinan a las horas semanales (praderas, bosques, playas, estadios, instalaciones deportivas, etc) se deben reservar espacios rodeando la ciudad con medios de transporte accesibles y cómodos y con suministro de agua potable y víveres (Le Corbusier & Sert, 1942).

Uno de los puntos doctrinales de la Carta de Atenas, que hoy continua vigente, establece lo siguiente:

Las claves del urbanismo se contienen en las cuatro funciones siguientes: habitar, trabajar, recrearse y circular. Hasta ahora solo se ha dedicado el urbanismo al problema de la circulación. Estas cuatro funciones, que son las cuatro claves del urbanismo, cubren un campo inmenso, pues el Urbanismo es la consecuencia de una manera de pensar, llevada a la vida pública por una técnica de la acción. (Le Corbusier & Sert, 1942).

Es conveniente que los gobiernos locales reflexionen sobre estos principios del espacio público, en el entendido que se actuara inmediatamente y de acuerdo a contextos locales, pero sobre todo a la calidad de los espacios públicos. Finalmente, parece una cuestión de voluntad, pues la literatura y las referencias nacionales e internacionales están disponibles.

Bibliografía

- Banco Interamericano del Desarrollo (2011). *Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe. V Hacia un concepto de sostenibilidad urbana aplicable en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Bazant, Jan (2012), *Hacia un desarrollo urbano sustentable: problemas y criterios de solución*, México: Limusa.
- Bazant, Jan (2013), *Manual de Diseño Urbano*, 7ª ed. México: Trillas.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Título VIII. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf, 18-04-2018.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). *Ley de Vivienda*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf, 18-04-2018.
- Centro de Transporte Sustentable de México, Gehl Architects (2008) *Manual Espacio Público y Vida Pública EPVP* http://wriciudades.org/sites/default/files/EPVP_Manual.pdf, 30-05-18.
- Centro de Transporte Sustentable de México, IMCO, Centro Mario Molina (2013) *Reforma Urbana 100 Ideas para las Ciudades de México*. Centro de Transporte Sustentable de México A.C. <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/10/ReformaUrbana100IdeasparalasCiudadesdeMexico.pdf>, 22-03-18.

- Colegio Mexiquense. (2007). *Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos. Síntesis ejecutiva*. El Colegio Mexiquense, AC. http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2007/REP_ED_2007/Sintesis_ejecutiva.pdf , 21-06-18.
- CONAFOVI (2006). *Diseño de áreas verdes en desarrollos habitacionales*. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, México. <https://paisajeradical.files.wordpress.com/2017/01/guia-de-disenio-de-areas-verdes-en-desarrollos-habitacionales.pdf> , 16-05-18.
- County Borough Council Wrexham (2018). Local Planning Guidance Note No 10 - *Public Open Space in New Housing Development*. http://wrexham.gov.uk/english/planning_portal/lpg_notes/lpg10.htm , 18-06-18.
- Duany Andrés, Sorlien Sandy & William Wright. *Smart Code V 9.0*, 2006. <http://www.smartcodecomplete.com> , 03-05-18.
- Gobierno Federal. *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables*. Sociedad Hipotecaria Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Energía, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Fondo Nacional de Infraestructura, Comisión Nacional de Vivienda, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Le Corbusier & Sert L. (1942) *Carta de Atenas 1933*. IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM). <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm> , 19-06-18.
- ONU-Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo (Hábitat III). Secretaría del Hábitat III. Quito <http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> , 20-06-18
- SAHOP (1981). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. Normas Básicas. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- SEDATU (2017) *Manual de calles. Diseño vial para ciudades mexicanas*. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/MDC-enlinea.pdf> 28-06-18
- SEDATU, CONAVI (2017). *Código de Edificación de Vivienda*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Comisión Nacional de Vivienda, 3ª. Ed. México https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320345/CEV_2017_FINAL_.pdf , 21-06-18
- SEDESOL (1999). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. Normas Básicas. Secretaría de Desarrollo Social, México.
- SEDESOL (2009) *Guía Técnica de los Lineamientos Federales*. Documento de Trabajo. Secretaría de Desarrollo Social, México
- SEDESOL (2010) *Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno. Proyecto para consulta (27.01.2010)* Secretaría de Desarrollo Social, México https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/13573/art_73_31-08-09.pdf, 23-05-18.
- SEDESOL, UN-Hábitat.(2007) *Guía de Diseño del Espacio Público, Seguro, Incluyente y Sustentable*. Secretaría de Desarrollo Social, México.
- SEDUE (1984). *Sistema Normativo de Equipamiento Urbano*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, México.
- UNAM (2009). *Vinculación 2005-2008 Facultad de Arquitectura*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- USGBC (2009). *LEED 2009 For New Construction & Major Renovations Rating System*. US Green building Council, Inc.(Updated July 2016). <https://www.usgbc.org/Docs/Archive/General/Docs5546.pdf>, 27-06-18.
- Western Australian Planning Commission (2018) *Public Open Space in Residential Areas, Policy n° D.C.2.3*. <http://www.wapc.wa.gov.au/publications/226.aspx>. 18-06-18.

Reseñas biográficas

Mayra Eugenia Gamboa González

Profesora de Tiempo Completo en el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Egresada de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM y Maestra en Planeación Urbana por la Universidad de California, Los Ángeles. Ha sido consultora de la oficina de la ONU-Hábitat en México. Ha trabajado en la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDESOL y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal en el diseño de instrumentos para el desarrollo urbano.

Diego Nápoles Franco

Profesor e Investigador de tiempo completo en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, miembro Responsable del Cuerpo Académico 221 en el Centro de Estudios Urbanos. Egresado de la Licenciatura en Administración, Maestría en Ciencia Política y Doctorado en Ciudad Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara Recientemente nombrado Investigador Candidato por CONACYT. Las líneas de investigación que desarrolla se centran en las identidades colectivas en espacios urbanos reconfigurados y el desarrollo sustentable. Recientemente fungió como Oficial Mayor de la Escuela Regional de Educación Media Superior de Ocotlán. Se ha desempeñado como funcionario público en programas federales de desarrollo humano y planeación municipal. Además de cursar diversos diplomados en formación docente, y lenguas extranjeras, fue becario del Programa Delfín en la Universidad del Mar, campus Huatulco y en la Universidad Autónoma de Baja California Sur en La Paz.

Alma Rosa Castillo Torres

Profesora e investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de Guadalajara. Egresada de la Facultad de Arquitectura y Maestra en Diseño Urbano por la Universidad de Guadalajara. Ha sido profesora y coordinadora de la Maestría de Diseño Urbano de la Universidad de Guadalajara, funcionaria pública en el Ayuntamiento de Guadalajara, candidata a procuradora de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, Vicepresidenta del Colegio de Arquitectos del Estado de Jalisco, A.C. y asesora en diferentes planes y programas de desarrollo urbano de Jalisco, Nayarit, Guerrero y Oaxaca.