



Aportaciones del espacio público para los gobiernos locales a través de la gobernanza. El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México

Contributions of public space to local governments through governance.
The Neighborhood Improvement Program in Mexico City

Bryan Jorge Rodríguez Villavicencio*

Recibido: 26 de febrero de 2021

Aceptado: 21 de abril de 2021

Resumen

La finalidad de este trabajo es analizar la importancia del espacio público para el desarrollo de acciones que favorezcan la legitimidad de los gobiernos, principalmente de tipo local, para lo cual se describirá al Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México como una acción pública que facilita la integración de actores sociales en la definición de objetivos comunes para que mediante una acción conjunta entre gobierno y sociedad se logren materializar dichos objetivos.

Palabras clave

Espacio público, gobernanza, mejoramiento barrial.

Abstract

The purpose of this work is to analyze the importance of public space for the development of actions that favor the legitimacy of governments, mainly local, for which will be described "El Programa de Mejoramiento Barrial" in Mexico City as a public action that facilitates the integration of social actors in the definition of common objectives so that through joint action between government and society these objectives can be achieved.

Key words

Public space, public administration, governance and redistributive and regulatory policies.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudiante de la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Introducción

El presente artículo es una propuesta para el análisis del espacio público desde una perspectiva de la ciencia política y de la administración pública, a fin de ratificar la interdisciplinariedad que existe en las ciencias sociales y ofrecer al lector un panorama del espacio público diferente a la concepción urbanística que en ocasiones se orienta a los aspectos físicos y, en algunos casos, sociológicos; sin embargo, el espacio público, visto como objeto es un motivo de conflicto y negociación por diversos actores, lo cual nos lleva a la reflexión sobre el conflicto como materia de análisis para la ciencia política.

El espacio público visto como un bien es aquel elemento que otorga beneficios derivado de su vínculo con la colectividad, la importancia de los bienes ofrecidos radica en que su costo y su acceso se incrementan y dificultan si se desea obtenerlos de forma individual; por lo que se requiere de acciones gubernamentales, propias de la administración pública, para la distribución adecuada de los bienes públicos, a fin de evitar el acaparamiento por parte de algunos actores y la exclusión de otros.

A lo largo del presente texto haremos una reflexión acerca de la importancia del espacio público en la elaboración de políticas públicas, principalmente para los actores gubernamentales que se desempeñan en el ámbito local. Se realizará un abordaje conceptual que permita contextualizar al lector y responder la interrogante de ¿por qué es importante estudiar y comprender el espacio público para los gobiernos locales? Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis de que en la medida en que el gobierno conozca las interacciones que ocurren dentro del espacio público obtendrá mayores elementos para llevar a cabo un adecuado diseño de las políticas públicas y, a su vez, se reducirá el riesgo de un rechazo ciudadano en su implementación.

Con lo anterior se pretende señalar que el espacio público es un elemento clave para que los gobiernos conozcan el funcionamiento social de los habitantes, lo cual facilita que se lleven a cabo acciones públicas donde la ciudadanía no sea un obstáculo para su implementación, por el contrario, que se convierta en un aliado participativo y colaborativo. Un ejemplo de ello es el Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México, cuya finalidad es generar un proceso integrado de recuperación de los espacios públicos que se ubican las colonias, pueblos y barrios de la capital del país (PCMB, 2008) el cual se desarrollará posteriormente.

Para responder la pregunta señalada anteriormente, se describirá la relación existente del espacio público con el Estado, a fin de observar las transformaciones de cada uno y como ha cambiado su comprensión a lo largo del tiempo; asimismo, se describirán esquemas que desde el enfoque de los asuntos públicos favorecen a la incorporación de nuevos actores, uno

de ellos es el esquema de gobernanza, que permite la formulación de valores fundantes y da factibilidad al establecimiento de objetivos de la sociedad, dando como resultado un proceso estructurado por el gobierno y los actores, a partir de las fortalezas con las que cada uno de ellos cuenta.

Se hará mención del enfoque de gobernanza como un proceso que permite el acuerdo entre actores y también como el conjunto de acciones mediante las que el gobierno conduce a la sociedad, lo que implica “la definición de objetivos comunes y su respectiva aceptación social, así como la participación directa o indirecta de la colectividad” (Aguilar Villanueva, 2009); también, se retomará el concepto de gobernanza a partir del orden que puede ofrecer la interdependencia de diversos actores sociales y políticos (Kooiman, 1993) y como estas nuevas configuraciones inciden en el comportamiento de la Administración Pública.

Con lo anterior, se pretende describir la importancia del espacio público como un elemento vinculado al Estado, sin que por ello se establezca un sentido análogo entre ambos conceptos, también, se ejemplifican las transformaciones del espacio público ante una mayor inclusión de actores en los asuntos públicos y el reconocimiento del gobierno como un actor que encabeza las instituciones mediante las cuales gobierna, sin que se ejerza un control unilateral.

Para profundizar en la importancia del espacio público para los gobiernos locales se desarrollará brevemente el caso del Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México, cuyas acciones se orientaron al mejoramiento de los entornos de las colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales que conforman a la ciudad y, a su vez, favoreció el involucramiento de los habitantes y el desarrollo de acciones por parte del gobierno local, mismas que contaron con la aceptación ciudadana debido al conocimiento previo de las interacciones sociales que se dan en las zonas por rehabilitar.

Finalmente, se describirán las políticas regulatorias y distributivas como un recurso que puede ser utilizado por los gobiernos para la rectificación de acciones y como un mecanismo para mejorar las acciones de exclusión social y de segregación que se presentan en el espacio público ante el acaparamiento de algunos actores, principalmente económicos. Esto último con el propósito de señalar que las acciones de los gobiernos inciden en la configuración del espacio público generando externalidades, lo que se traduce en beneficios para unos grupos y, a su vez, perjuicios a otros, por lo que toda acción ejecutada desde los gobiernos debe ser analizada con sumo cuidado, a fin de evitar que una acción pública genere externalidades negativas vistas como desigualdades en el uso y disfrute de los bienes públicos por parte de sus gobernados.

2. Abordaje conceptual sobre el espacio público

Hablar de espacio público en algunas ocasiones es hacer alusión a estudios urbanos y elementos arquitectónicos que se pueden referenciar en las ciudades; sin embargo, el concepto posee una riqueza epistemológica que permite un análisis desde otras perspectivas como la económica, la política, la cultural, la social e incluso la psicológica, por mencionar algunas; asimismo, hablar de espacio público es hablar de ciudad y de gobierno lo que implica conocer la importancia para los ciudadanos y los gobernantes de contar con un espacio público adecuado en términos políticos sin dejar de lado los aspectos físicos propios de las ciudades.

El espacio público es definido por Jordi Borja (2003: 29) como “un espacio relacional y de dimensiones variables, que favorece al conocimiento de las expresiones colectivas”, ayuda a un mayor entendimiento de la vida en convivencia y fortalece los valores comunitarios; estos elementos relacionales entre los individuos conforman “un componente social fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad” (Carrión, 2007: 24) lo que favorece la construcción de comunidad y el reconocimiento de rasgos identitarios por parte de los individuos.

Hablar de espacio público es referirnos a dos aspectos: primero al “espacio físico que remite a los sitios identificados de encuentro entre la gente” (Álvarez, 2013: 61) y, segundo al espacio político, “el ámbito natural de expresión de la acción colectiva, el escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, donde circulan los discursos y se forman identidades” (Arditi, 1995: 63) por lo que un espacio puede estar territorializado y al mismo tiempo ser sujeto de disputas e intereses.

Estos elementos sociales intrínsecos en el espacio relacional lo convierten en el lugar donde se expresan ideas y se observan agentes interactuando con sus características y sus propios intereses, situación que hace del espacio público un lugar para el desarrollo de conflictos y luchas sociales donde se confrontan posturas por parte de los actores involucrados. Estos conflictos se deben a una alteración de tipo urbano en la que los actores “se disputan el uso y el control del espacio social, luchan por los bienes públicos e impulsan formas de organización” (Ramírez, 2014: 9).

Estas interacciones sociales se caracterizan por contar con un marco valorativo en la comunidad lo que implica que el espacio público, además de ser un elemento relacional y un espacio físico para la interacción es un elemento de arraigo y aprehensión por parte de los miembros de una comunidad, cuya forma de pensamiento favorece la comprensión de ideas y posturas que pudiesen no ser compartidas por miembros externos a dicha comunidad; sin embargo,

esto le da una riqueza al espacio público para la construcción social y posibilita la transformación de elementos urbanos permitiendo su comprensión y significancia, siendo estos insumos importantes para dimensionar alcances en las configuraciones realizadas al espacio público.

Esto último nos hace reflexionar al espacio público como un área idónea para negociación política y para la observación del conflicto entre varios actores, lo que contrasta con una acepción de lo público como aquello que concierne a los asuntos del Estado; como lo señala Rabotnikof (2011), lo público se relacionaba con “lo que era común a todos y donde prevalecía el interés general; derivado de ello, el Estado (aludiendo al Estado moderno) es regido por “principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia, pero también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado” (Uvalle, 2000: 78).

Es pertinente señalar que bajo esta analogía se relaciona al Estado con lo público; no obstante, este último concepto va más allá de lo concerniente a los asuntos estatales, implica otras esferas como la social, la económica y sus respectivas interdependencias, de ahí su riqueza epistemológica y su complejidad, dada la posibilidad de albergar otros conceptos.

3. El espacio público y su relación con la gobernanza

El espacio público es relación con otros, es un lugar para la manifestación de ideas y opiniones; es también interacción y área de tensión política y administrativa, lo que denota una escisión entre el espacio público, como lugar colectivo y la administración pública, cuya forma de operar, se ha caracterizado por estar focalizada hacia sus superiores y no hacia el servicio a los ciudadanos (Aguilar, 2013).

Ante estas nuevas configuraciones sociales donde existe un reconocimiento de los capitales de cada actor, el ámbito gubernamental requirió efectuar una serie de transformaciones en su estructura organizativa, a fin de modificar la verticalidad de sus acciones y favorecer el involucramiento de nuevos actores; esto implicó que el gobierno sumara esfuerzos y compartiera sus recursos para acordar la solución a un problema o el establecimiento de formas de conducir a la sociedad sin que se recurriera a la imposición, esto último es la base fundamental para el desarrollo de la gobernanza.

Una de las complicaciones que se han presentado en el estado es en relación con la modificación de sus estructuras administrativas cuya tendencia es hacia la verticalidad y con cierta rigi-

dez como ejemplo podemos señalar el modelo weberiano, en el cual la administración pública es considerada más como parte del ejercicio del poder estatal. (Martínez, 2016).

Con base en lo anterior observamos que el modelo burocrático es una herramienta para el ejercicio del poder estatal, es decir, el funcionamiento del propio Estado, desde el ángulo de la dirección y la ejecución está a cargo de la administración pública, entendida como la actividad continua y organizada del Estado en la sociedad civil (Aguilera, 2012); sin embargo, este esquema burocrático dificulta conocer el área en la cual la administración interactúa con la sociedad. La administración pública actúa en dos áreas: la primera se relaciona con lo público-estatal, y la segunda atañe a lo público-social (Martínez, 2016).

Esta área público- estatal se caracteriza por contar con un Estado con la capacidad para imponer su poder, entendido como legal y legítimo, a fin de asegurar la vigencia de los intereses públicos y la unidad civil de la nación (Aguilera, 2012). En esta esfera público-estatal, la administración pública se observa como una herramienta para el dominio y control del poder político, cuya relación con la sociedad es únicamente a través de las instituciones creadas por el propio Estado, lo que dificulta la exigencia social por parte de la ciudadanía y la injerencia en los asuntos colectivos por parte del propio Estado.

El área público social se identifica con una sociedad diversa, compleja y dinámica, cuya forma de organización es variada e independiente del Estado y con fines públicos, entendidos como aquellos que se orientan a las necesidades colectivas (Aguilera, 2012); en esta área, la administración pública no puede responder con verticalidad y a través de procesos uniformes, pues reconoce lo que la sociedad organizada puede aportar (Martínez Sánchez, 2016); asimismo, se reconoce la particularidad de los asuntos públicos lo que implica el uso de estrategias diversas para su atención.

A partir de lo descrito en los párrafos anteriores, se observa que una administración pública que se relaciona con la sociedad organizada, exigente y, en algunos casos, observadora del quehacer gubernamental no puede funcionar de forma cerrada, debido a que requiere de insumos para conocer las necesidades sociales y con ello determinar la viabilidad técnica y operativa para la solución de los problemas públicos, por lo que es necesario un esquema teórico y metodológico que involucre a más actores, además del gobierno, para la formulación de respuestas públicas.

La idea de gobernanza pretende analizar la interacción entre otros actores, destacando el mercado y la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Martínez Sánchez, 2016); sin embargo, para que esta interacción se pueda llevar

a cabo se requiere de una comunicación entre los involucrados, así como el establecimiento de puntos de acuerdo. Por lo que gobernanza va más allá de la interacción entre actores, y conlleva un proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad, lo que implica la definición de objetivos comunes y la aceptación social suficiente de los mismos para posibilitar o asegurar su realización (Aguilar Villanueva 2009).

El gobierno, en términos generales, se ha transformado ante una mayor competencia por los asuntos públicos, lo que ha permitido observar a un ente que ya no es predominante en el espacio público y que se ve obligado a establecer acuerdos, negociaciones y canales de comunicación con otros actores involucrados en el espacio público, lo cual evita el desarrollo de políticas públicas unidireccionales y alejadas de las necesidades ciudadanas, favoreciendo que la hechura de la política pública se focalice para lograr una mayor aceptación y eficiencia en su ejecución.

Ante esta situación caracterizada por la presencia de actores para la solución de un problema público se requiere de un elemento metodológico, político y capaz de establecer las bases para el diálogo, la expresión de ideas y el conocimiento de los intereses de cada involucrado; por lo que la gobernanza facilita este tipo de interacciones al ser el proceso mediante el cual se definen objetivos, acepta las transformaciones de la sociedad y reconoce su mayor independencia política y su capacidad de construir con otras sociedades para resolver sus problemas (Aguilar Villanueva, 2009).

La gobernanza no pretende ser un modelo de racionalidad exhaustiva, busca la adaptación y la flexibilidad, así como la experimentación y el aprendizaje; además, atiende los retos sociales mediante la interacción de varios factores, los cuales no son suficientemente conocidos ni están bajo el control de un solo actor (Martínez Sánchez, 2016). Gobernanza mira hacia el futuro, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, lo cual exhibe la descomposición del sujeto clásico el sujeto gobernado por uno reticente a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente (Aguilar Villanueva, 2009).

La nueva configuración de la sociedad, en un contexto de gobernanza, consiste en pasar de ser un ente limitado y sobre el cual recae las decisiones unilaterales del gobierno a un ente interactivo con los asuntos públicos, demandante de acciones y vigilante del quehacer gubernamental. Esta situación implicó una reconfiguración de los asuntos públicos, entre ellos el espacio público, que ya no podía ser visto como un aspecto análogo al Estado y como un elemento, cuya acción está monopolizada por los gobiernos sin la apertura a la sociedad.

El espacio público ha sido un lugar de encuentro, intercambio y comunicación, es el área de expresión y manifestación de la vida social y política de una comunidad; las transformaciones impulsadas por la modernidad y sus efectos en la estructura social urbana, ha producido cambios en el espacio público (Ramírez Kuri, 2008) y su importancia radica en que estas transformaciones son del interés de diferentes actores debido a que se desarrollan formas de poder, de gobierno, de civilidad, de convivencia, de conflicto, de cohesión, de confrontación y disolución social (Ramírez Kuri, 2003).

Con base en lo anterior podemos señalar que el espacio público ha sufrido cambios a lo largo del tiempo, estas transformaciones han incidido en el comportamiento de la sociedad y de los gobiernos, situación por la cual el esquema de gobernanza ha dotado de un mecanismo de interacción que incluyan a más actores además del Estado y el espacio público se ha erigido como un área en la cual se observan los actores susceptibles de interactuar y que son objeto de estudio de la gobernanza; es decir, en el espacio público se observan las tensiones políticas y sociales de los actores, mientras que la gobernanza reconoce las fortalezas y debilidades de cada actor involucrado, generando redes de comunicación para la solución de los problemas públicos.

4. Importancia del espacio público para los gobiernos locales. El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México

El espacio público es un área de convivencia de todos y se caracteriza por el uso colectivo. Es el ámbito en el que los ciudadanos pueden (o debieran) sentirse como tales, libres e iguales (Borja, 2004); sin embargo, existen reglas y elementos simbólicos en los espacios públicos que dan una jerarquía urbana construida histórica y socialmente (Cravino, 2017) que inciden en el comportamiento de los individuos y provoca un distanciamiento entre los grupos, es decir, se exhiben los diferentes como una condición irreconciliable para la aceptación de ideas y para entablar diálogos.

Esta situación ocurre por la construcción de modos materiales y simbólicos que son decodificados por los habitantes, implicando relaciones entre el espacio y el individuo, por lo que aspectos como el género, la clase, la edad, en ocasiones, refuerzan las diferencias entre grupos (Cravino, 2017), alejando la unificación de la comunidad, lo que impide el fortalecimiento de acciones democráticas para fomentar la cohesión social y la integración de todos los involucrados en las decisiones públicas, sin considerar las diferencias construidas socialmente.

Retomando a Pierre Bourdieu (1980) existen estructuras incorporadas que inciden sobre el espacio social específico en el que se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o capital, detentado por los agentes que entran en lucha o en competencia, que “juegan” en ese espacio social; esto nos permite observar que en las relaciones se presentan elementos interiorizados (*habitus*) que pueden entrar o no en conflicto, y esto está determinado por el lugar donde se expresen (*campo*). Con base en lo anterior, las sociedades en el espacio público cuentan con su propio *habitus* producto tanto de relaciones como de experiencias que conforman su capital (Bourdieu, 2000) y cada una entra en lucha por el espacio social, lo que implica una serie de desacuerdos posturas y conflictos.

A partir de lo anterior, identificamos que en la sociedad existen ideas y estructuras sociales producto de las relaciones y en esta realidad relacional se han distanciado los individuos y los propósitos se han particularizado, dejando atrás las ideas en torno a la colectividad. Estos procesos han configurado un nuevo perfil urbano con efectos excluyentes, alterando formas de usar, de habitar la ciudad y “las relaciones entre personas y grupos diferentes, que tiende a desplazar y a ocultar las realidades acentuadas de incertidumbre, desigualdad, pobreza, exclusión, modificando la experiencia espacio-temporal de la sociedad y de la vida humana” (Ramírez Kuri, 2017).

En el caso del Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México estos significados y estructuras que existen a nivel cultural en los habitantes de la capital del país y que se manifiestan en su entorno son respetados y analizados por el gobierno de la ciudad, a fin de llevar a cabo acciones para mejorar la calidad de vida urbana de los habitantes mediante la rehabilitación de los espacios públicos sin que esto implique un ejercicio arbitrario de poder ni actos de autoridad que atenten contra los sitios que representan a la comunidad y que están íntimamente ligados a los habitantes.

El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad surgió en el año 2007 como un compromiso del gobierno local para garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades, las cuales serían consideradas como “funciones principales e irrenunciables del gobierno”, a fin de que “los habitantes recuperen su ciudad, la hagan de nuevo suya y entrañable; que recobren la capacidad y el derecho de disfrutar la Ciudad de México, y que sea un espacio público, en el más amplio sentido” (PGD, 2007: 15).

Las acciones gubernamentales realizadas a través del Programa de Mejoramiento Barrial se han orientado a la rehabilitación de infraestructura pública en la Ciudad de México que permitan el desarrollo de actividades sociales, deportivas, culturales y recreativas; sin embargo, muchos de estos espacios han sufrido una degradación severa y, en algunos casos, han sido

apropiados por grupos sociales por lo que la intervención gubernamental oscila entre aquellos que buscan la rehabilitación de los lugares y aquellos que ven en la recuperación del espacio la pérdida de control sobre una zona territorializada por grupos específicos.

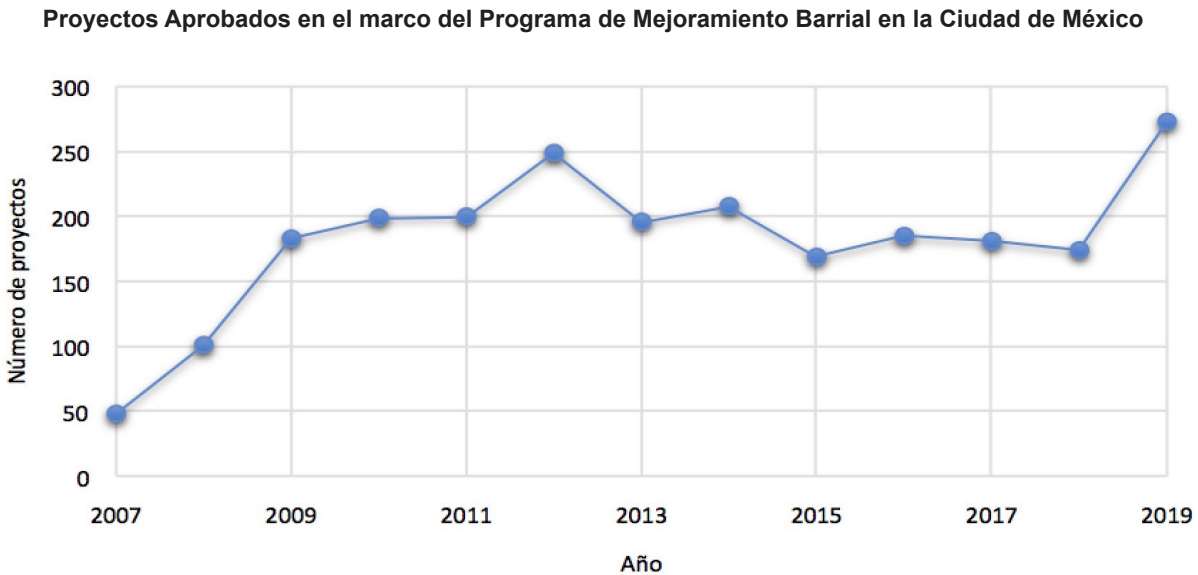
Es a partir de estos conflictos donde se requiere que los gobiernos muestren flexibilidad en la implementación de acciones y en el diálogo con los ciudadanos, a fin de que exista una mayor horizontalidad en las intervenciones del gobierno permitiendo la participación de otros actores, cuyo involucramiento se da a partir de los intereses que poseen en el espacio público. Con esto vemos que el Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México implica conocer los aspectos susceptibles de los habitantes, los cuales se manifiestan en el espacio público, para que la intervención pública se vea como un elemento coadyuvante en la mejora de los entornos de los habitantes en lugar de una intromisión arbitraria.

La importancia de una visión a partir del enfoque de gobernanza para el gobierno de la Ciudad de México es fundamental para conocer las necesidades de los habitantes a partir del acercamiento con ellos, evitando las suposiciones y las acciones arbitrarias que lejos de ayudar a mejorar el entorno urbano, debilitan los vínculos de los habitantes y generan mayores inconformidades, lo que se traduce en un rechazo al gobierno y una progresiva pérdida de legitimidad. Esto implica que el gobierno defina sus objetivos, y actividades con base en el consenso y la negociación, lo que implica la apertura de espacios a la sociedad en procesos que anteriormente eran parte del gobierno.

El llevar acciones de mejoramiento urbano como las del Programa de Mejoramiento Barrial es una nueva forma de entender el funcionamiento del espacio público “a través de la fragmentación de las esferas de poder, la negociación para la conformación de consensos y/o mayorías en la toma de decisiones públicas” (Valencia, 2020:30) a partir de este tipo de acciones se pueden identificar las necesidades de los habitantes en materia urbana y determinar la factibilidad económica y social por parte del gobierno al diseñar soluciones; además de favorecer al fortalecimiento de la legitimidad política de las autoridades.

Es pertinente señalar que conocer las necesidades de los habitantes de forma directa es uno de los grandes logros del programa y, a su vez, es una de las causas por las cuales la implementación de acciones gubernamentales no ha sufrido rechazos constantes; asimismo, estas necesidades no surgen de forma espontánea, por el contrario, cuentan con una trayectoria histórica que las ha complejizado con el tiempo siendo expuestas por los afectados en el espacio público visto como entorno político donde se observan las disputas y como elemento físico donde se hacen evidentes las afectaciones urbanas.

Una muestra de ello es el incremento que se ha dado al número de proyectos en el marco del Programa de Mejoramiento Barrial, como se muestra en la gráfica siguiente:



Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2020) segundo informe de 2019-2020, disponible en <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx>

Como se observa en la gráfica, el número de proyectos aprobados en el marco del Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México se ha incrementado; inicialmente se contó con 48 proyectos aprobados en 2007, para 2008 se registraron 101 proyectos, alcanzando una cifra máxima en 2012 de 249 proyectos. Para los años siguientes (2013-2018) el número registrado de proyectos no rebasó los 200, hasta el año 2019 en el cual se presentaron 273 proyectos de recuperación de espacios públicos en la Ciudad de México.

5. Políticas regulatorias y redistributivas en el espacio público

Una de las formas en las cuales el gobierno incide en el espacio público es mediante las políticas públicas como un “intento de definir y estructurar una base racional para actuar” (Parsons, 2007: 47). Esto implica que una política pública busque evitar riesgos y compensar situaciones en la vida pública, las cuales no están exentas de intencionalidad pues expresan “la conducta efectivamente realizada por quienes las eligen, diseñan y las implementan” (Merino, 2008:11). En resumen, una política pública implica acciones (hacer o no hacer), en el espacio público para la solución de un problema específico.

En las políticas públicas se debe considerar, además del problema público por atender, el establecimiento de objetivos con base en un análisis de los actores involucrados debido a que elaborar e implementar una política pública partiendo de la concepción de que es un trabajo exclusivo del gobierno limitaría su alcance y pondría en riesgo la efectividad de los programas y procedimientos empleados para su desarrollo, por lo que se sugiere entender el problema en su contexto.

La participación de actores, entre ellos los sociales, han transformado la forma en que los gobiernos implementan acciones, por lo que una acción pública efectuada de forma deliberada y sin conocimiento del problema público a partir de su contexto puede significar la desaprobación de aquellos en quienes se pretende incidir, lo que se traduce como falta de credibilidad, de confianza y se puede llegar a la deslegitimación de otros actos provenientes del gobierno.

Esto último nos proporciona un panorama sobre la importancia de conocer el espacio público como ese contexto en el cual se va a trabajar, siendo el primer lugar de acercamiento con los actores, el área de incidencia física y política de la acción pública y el entorno en el cual se dan interacciones entre los actores que pueden facilitar al gobierno los procesos de la negociación con ellos para el establecimiento de objetivos comunes; por su parte, los actores que forman parte del espacio público pueden ser vistos por el gobierno como un elemento que propicia la apertura a otros sectores y permite que el acercamiento hacia los habitantes se efectúe de una forma dúctil, limitando el rechazo a las propuestas del gobierno.

El espacio público es motivo de conflicto entre varios actores lo que requiere de un equilibrio en la distribución y acceso a los bienes públicos, a fin de evitar actividades monopólicas y el acaparamiento de beneficios que, de efectuarse, afectarían los objetivos redistributivos incorporados en la política urbana, por lo que es posible considerar la implementación de políticas con enfoque regulatorio y redistributivo, cuyos principales objetivos serán atender la desigualdad identificada en el espacio público.

Las políticas regulatorias son un recurso para normar comportamientos de personas, empresas, asociaciones e instituciones, con el objetivo de asegurar el desarrollo de otras funciones o el cumplimiento de normas (Canto, 2018); este tipo de políticas busca que los objetivos de diversos actores coexistan con otros de la misma naturaleza sin que se presente un predominio de uno sobre otro, por lo que cada demanda realizada por un actor tiene relevancia.

En el contexto del espacio público, las políticas regulatorias pueden observarse en la implementación de acciones de tipo normativo o restrictivo, como ejemplo podemos señalar la emisión de una normativa que limite la presencia de actores económicos preponderantes en

un área determinada, a fin de preservar el carácter local de la zona y evitar actividades monopólicas que orillen a la desaparición de agentes económicos de menor tamaño y de comercios locales en espacios públicos como centros históricos, pueblos, barrios, colonias y unidades habitacionales.

Por su parte, las políticas redistributivas tienen como elemento de análisis los bienes existentes en la sociedad, los bienes públicos, por lo que en este caso más allá de buscar evitar el predominio o una distorsión entre actores, se pretende que los actores involucrados y menos favorecidos puedan contar con el acceso a esos bienes públicos.

El objetivo de la política redistributiva “no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma” (Lowi, 1996: 103) es por ello que tiende a ser motivo de polarización entre los involucrados y es considerada por algunos (actores afectados) como un instrumento donde se exhibe la intervención estatal limitativa al desarrollo liberal de la sociedad.

Este último aspecto evoca el pensamiento político del siglo XVIII donde el concepto de redistribución es ejemplificado como una herramienta con la cual el Estado cuenta para realizar una adecuada distribución de los bienes a la sociedad, por lo que intervenir con eficacia y eficiencia para promover el desarrollo humano es un imperativo categórico, en sentido kantiano, ya que se promueve la justicia (Canto, 2018).

Es por ello que en un contexto de espacio público los gobiernos emplean estas medidas como una forma de dar a grupos designados la posibilidad de contar con ventajas, con la intención de propiciar un equilibrio en las condiciones de acceso a los bienes públicos; sin embargo, este tipo de medidas implican una afectación sensible a los intereses de los actores, al implicar retirar beneficios y reasignarlos a otros, por lo que la política redistributiva “es la más tensa y conflictiva de todas por cuanto en ella son abordados asuntos altamente sensibles como las relaciones de propiedad, poder y prestigio social” (Aguilar, 1996: 33) que para el caso del espacio público se refieren a establecer límites a los actores para evitar el acaparamiento del entorno, y efectuar acciones por parte del gobierno para una mayor apertura de los habitantes a los bienes públicos.

El redistribuir bienes en la sociedad es una situación que representa dificultades para el logro de acuerdos, ya que, en términos generales, se encuentran actores que se niegan a ceder parte de su capital (entendido más allá del sentido económico) y aquellos que demandan mayor equidad e igualdad de oportunidades; sin embargo, una política redistributiva en el espacio público es una acción que busca proporcionar un equilibrio en el uso de bienes públicos y con ello evitar la exclusión social.

6. La recuperación del espacio público mediante la labor conjunta gobierno-sociedad

La importancia del espacio público para los gobiernos radica en que actualmente el Estado ya no es una analogía de lo público lo que implica transformaciones en las cuales se permita la incorporación de nuevos actores, cuya capacidad de incidencia se da con base en su capital el cual puede no necesariamente ser económico (cultural, cognitivo, político, por citar algunos ejemplos), esto representa una pérdida del monopolio del espacio público y un área de participación para otros actores privados y sociales.

Como se ha mencionado cada actor interesado en recuperar el espacio público es susceptible de participar en las negociaciones, en la medida que se dé el acercamiento con otros actores y se tenga la disposición de ceder y aportar sus fortalezas y recursos para la consecución de objetivos comunes. En el caso del Programa de Mejoramiento Barrial señalado anteriormente podemos identificar a los actores sociales aportando tiempo, estructura organizativa (organización vecinal) recursos económicos y disposición al diálogo a través de una necesidad estructurada orientada a la rehabilitación de un entorno público; por su parte, el gobierno cuenta con una estructura administrativa, sus conocimientos técnicos del entorno y recursos presupuestarios para que se desarrolle el objetivo común de mejorar el espacio público.

El realizar proyectos de este tipo, conlleva para el gobierno de la Ciudad de México realizar configuraciones en su estructura interna que permitan la apertura hacia un esquema horizontal de toma de decisiones que incorpore a vecinos y habitantes de la ciudad interesados en mejorar su entorno urbano; asimismo, implica el reconocimiento de que los ciudadanos poseen recursos que le son de utilidad al gobierno por lo que la elaboración de políticas públicas debe efectuarse con base en un análisis de las posibles aportaciones de los actores, a fin de que los objetivos se cumplan y que la política pública incida de forma eficaz sobre el espacio público.

Otro aspecto de importancia para los gobiernos es que el área en la cual se ponen de manifiesto las ideas y demandas ciudadanas es al interior del espacio público, siendo una arena idónea para identificar a los actores relevantes, las necesidades sociales de forma directa y establecer esquemas de gobernanza que faciliten el desarrollo de redes que fomenten la negociación entre los interesados y que se coadyuve al éxito de las políticas públicas implementadas.

7. Consideraciones finales

El espacio público está ligado intrínsecamente con el interés general, la colectividad y con los procesos abiertos, es aquí donde los habitantes desarrollan valores identidades y exhiben su entorno cultural, lo que genera arraigos y, en algunos casos, reglas informales al interior de estos espacios, por lo que todos estos elementos representan un insumo importante para garantizar una mayor aceptación de las políticas públicas por parte de la población y coadyuvan a que el gobierno obtenga una mayor legitimidad.

Realizar una acción pública tomando como base la cooperación con otros actores no es una situación sencilla para los gobiernos, debido a la verticalidad de su estructura y al predominio de su presencia en los asuntos públicos, principalmente en países como México, cuyo gobierno se caracterizó, por años, en su limitada vinculación con el sector social, por lo que se necesita del desarrollo de acciones bajo un esquema de gobernanza que posibilite la apertura del gobierno a la participación de otros grupos, esto favorece la horizontalidad en la estructura y en el proceso de toma de decisiones, a fin de lograr la maximización de los recursos que cada involucrado pueda aportar en el establecimiento de objetivos comunes.

Un ejemplo de ello es el Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México que, en el ámbito local, representa una medida por parte del gobierno para flexibilizar su incidencia en los asuntos públicos permitiendo la participación de vecinos y habitantes en la recuperación de los espacios públicos. Para ello, se establece la importancia de un espacio público desde una perspectiva social, cultural y política, siendo de interés para el gobierno debido a que al conocer la forma en la que se llevan a cabo las interacciones sociales se facilita la comprensión de los problemas públicos y de las necesidades de los habitantes de la Ciudad de México.

De forma similar, los problemas identificados en el espacio público no son una situación sencilla, ya que se han desarrollado procesos de interacción entre diversos actores que se han consolidado con el tiempo y que han generado estructuras ajenas al gobierno, por lo que su solución debe consistir en que se elaboren políticas públicas sensibles al contexto que se circunscribe en el espacio público, a fin de reducir las tensiones durante la negociación. Para ello, acciones como las del Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México permiten que los ciudadanos organizados se expresen y manifiesten no solo sus necesidades de tipo urbano, sino el significado de un lugar y lo que representa para la colectividad.

Esto es de gran importancia para el desarrollo de políticas públicas pues evita que se efectúen actividades de tipo redistributivas arbitrarias, basadas solo en la propiedad o en el espacio físico, ya que al considerar aspectos de tipo cultural y social del entorno se evita que las acciones

sean tajantes y se produzcan afectaciones en aquellos que se pretende favorecer; asimismo, las políticas regulatorias permiten que el gobierno cuente con herramientas para establecer límites que propicien modificaciones al espacio público y que afecten la identidad de los habitantes lo que coadyuva al conservación del entorno.

El analizar detenidamente el espacio público por el gobierno, principalmente en el ámbito local, facilita el conocimiento de las interacciones de los gobernados, detalla las necesidades y permite que las acciones públicas obtengan una mayor aceptación; asimismo, el espacio público es un elemento interactivo con otros actores, por lo que no debe existir un predominio por algún miembro, ni se deben fomentar prácticas que propicien la exclusión ni la segregación social. Por lo que los gobiernos deben orientar sus esfuerzos a mantener el equilibrio entre actores, a fin de lograr que los beneficios se democratizen y, con ello, cumplir una de las tareas principales del gobierno, conducir a la sociedad considerando el bien común.

Implementar acciones de mejoramiento urbano como las que se muestran en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial son un primer paso a que se incorporen nuevos actores en los procesos de toma de decisiones y es un reconocimiento del gobierno local a la experiencia y aportaciones que pueden realizar los habitantes de la Ciudad de México, evitando prácticas de antaño basadas en ejercicios unidireccionales del poder carentes de sensibilidad social y de inclusión ciudadana.

8. Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). "Estudio Introdutorio ", en Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2009), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2013), *Gobierno y Administración Pública*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Fondo de Cultura Económica.

_____ (2019), "El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de las interdependencias de la sociedad actual", en Millán René (Coordinador), *Desempeño institucional de agentes políticos en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, (2012), *La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Álvarez Enríquez, Lucía (2013). "Sociedad Civil y espacio público en la Ciudad de México" en Ramírez Kuri Patricia (coordinadora), *Las disputas por la ciudad. Espacio Social y Espacio Público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Bauhaus de Alemania / Miguel Ángel Porrúa.

Arditi, Benjamín (1995), "La política después de la política", en Bolos Silvia (coordinadora), *Actores sociales y demandas urbanas*. México: Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.

Borja, Jordi, (2003), *La ciudad conquistada*. España: Alianza.

_____ (2004), "Espacio público y ciudadanía". En García Canclini Néstor (coordinador), *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México: Universidad Autónoma Metropolitana / Plaza y Valdés.

Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Pas Serón (1980), *El oficio del Sociólogo presupuestos epistemológicos*, Argentina: siglo XXI.

_____ (2000). *En Poder, derecho y ciencias sociales*. España: Decleé de Brouwer.

Canto Saénz, Rodolfo, (2018), "Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos". En Matute González F. Carlos; Maximiliano García Guzmán y Christian M. Sánchez Jáuregui (compiladores), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Aportaciones del espacio público para los gobiernos locales a través de la gobernanza.

El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México

Bryan Jorge Rodríguez Villavicencio

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.78843>

Carrión, Fernando, (2007), “Espacio público: punto de partida para la alteridad” en Segovia, Olga (compiladora) *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Chile: ediciones sur.

Cravino, María Cristina, (2017), “Prólogo”, en Ramírez Kuri, Patricia (coordinadora), *La erosión del espacio público*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gobierno del Distrito Federal. (2007), Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Gobierno del Distrito Federal (2007). Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México.

Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*, Inglaterra: Sage.

Lowi, Theodore (1996): “Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política”, en Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Sánchez, Rubén, (2016) *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Rabotnikof, Nora (2011), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas / Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez Kuri, Patricia, (2003), “El espacio público: de los conceptos a los problemas de la vida pública local”, en Ramírez Kuri, Patricia (coordinadora) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

_____ (2008). “Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social y urbana”. En Pérez Fernández del Castillo German y Juan Carlos León y Ramírez (coordinadores), *El léxico de la política en la globalización, nuevas realidades viejos referentes*, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2014), “Introducción” en Ramírez Kuri Patricia (coordinadora) *Las disputas por la ciudad. Espacio Social y Espacio Público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Bauhaus de Alemania / Miguel Ángel Porrúa.

Aportaciones del espacio público para los gobiernos locales a través de la gobernanza.

El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México

Bryan Jorge Rodríguez Villavicencio

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.78843>

_____ (2017), *El espacio público en la ciudad neoliberal*, en Ramírez Kuri Patricia (coordinadora) *La erosión del espacio público*, México Universidad Nacional Autónoma de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000). "El Estado, el mercado y la Administración Pública: un Enfoque Público de su relevancia institucional", en *Revista Estudios Políticos*, número 23, enero-abril, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

_____ (2013), *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Valencia, Omar (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Aportaciones del espacio público para los gobiernos locales a través de la gobernanza.
El Programa de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México
Bryan Jorge Rodríguez Villavicencio
DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.78843>



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

38° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2021
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*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

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

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Javier U. Oliva Posada

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

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

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

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 de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.38, mayo-agosto 2021, 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) 56229470 Ext. 84410, <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. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 22 abril de 2021.

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.