

# ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS: POLÍTICAS URBANAS CON ENFOQUE DE SEGURIDAD CIUDADANA

*Carla Miranda Chiguindo<sup>1</sup>*

*Juan José Gutiérrez Chaparro<sup>2</sup>*

## RESUMEN

El espacio público se ha convertido, recientemente, en el protagonista de las transformaciones urbanas. Gracias a nuevos planteamientos y propuestas urbanísticas, se ha recuperado y revalorizado las funciones que los espacios públicos cumplen dentro de los entramados urbanos. Una de estas funciones está vinculada directamente con la construcción de condiciones de seguridad para los ciudadanos. Este enfoque ha sido retomado desde el modelo y las políticas de seguridad ciudadana, y se gradualmente se ha ido incorporando a las políticas públicas. En México, como en otros países que han pasado graves crisis de inseguridad, se han planteado estos enfoques. Este trabajo retoma el caso del municipio de Toluca, para el que se revisan los documentos que desde los tres niveles inciden en espacios públicos de este municipio, a fin de explorar la incidencia y la congruencia entre instrumentos de planeación, en tanto este tipo de iniciativas parte de la necesidad de integración y vinculación de dichos instrumentos. Este análisis permite concluir que, aunque se han incorporado nuevas perspectivas de seguridad y urbanísticas, la falta de coordinación entre políticas, en la realidad, no permite identificar el verdadero impacto de los cambios. Los efectos no pueden ser medidos a partir de parámetros tradicionales que se han planteado. Es necesario incorporar nuevos mecanismos y herramientas para visibilizar el efecto del espacio público recuperado o mejorado y que las políticas públicas realmente se diseñen con una perspectiva de integralidad.

**Palabras clave:** Espacio público, Políticas públicas, Seguridad ciudadana

---

<sup>1</sup> Doctorante en Urbanismo, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, carla\_chiguindo@hotmail.com

<sup>2</sup> Profesor-Investigador, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, urbania\_jj@hotmail.com

## **El espacio público y su función urbana**

La ciudad, con sus dimensiones social, cultural, política y económica, es el espacio socio-territorial delimitado en el que al día de hoy discurre la vida de la mayor parte de los habitantes del planeta. Es la antítesis del campo, de la vida campestre o rural. La ciudad es el objeto de estudio del urbanismo. Y sus elementos, componentes y relaciones pueden ser analizados por sí como objetos mismos o como parte del conjunto. Un elemento esencial de la ciudad es el espacio público, cuya propia definición resulta compleja. Sin embargo, como punto de partida, diremos que el espacio público se define como "el lugar de encuentro se caracteriza por ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad. Representa el lugar idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales, de esparcimiento, y en general para el uso y disfrute de la comunidad las 24 horas del día" (SEDESOL 2010: 7). El espacio público como el espacio social por excelencia.

El espacio público es una parte nodal de las ciudades, en tanto es el espacio social por excelencia en la ciudad, en contraparte al espacio privado (y la propiedad privada). El espacio público es de todos, y es el lugar donde el valor más grande del contacto humano y la interacción toman lugar y se llevan a cabo. Su característica fundamental es el acceso abierto a cualquier espacio para la interacción social que se lleva a cabo en ellos. Verdaguer (2005: 15) plantea que los espacios públicos deben cumplir ciertos objetivos sociales, entre los que destacan: crear oportunidades para la comunicación y el encuentro, contrarrestar las tendencias a la soledad, la marginación y el encierro doméstico propios de la actual vida urbana.

Se ha estudiado la función del espacio público a nivel social. La sociología urbana, por ejemplo, toma un auge importante, cuando hace énfasis en la importancia de la función de socialización en la calle, y critica la separación que hace el urbanismo racionalista de los edificios respecto a la calle. Surge una corriente de reivindicación de la relación entre viviendas, comercio, paseo y

vida tradicional del barrio. Un “nuevo urbanismo” como un urbanismo de consenso, de participación, en esencia, democrático.

Se van tejiendo los hilos de la tradición culturalista del urbanismo<sup>3</sup>, que ha tomado un fuerte impulso en la segunda mitad del siglo XX, otorga un lugar primordial al espacio público urbano. A partir de las propuestas influyentes de Jane Jacobs (1961) se ha construido una forma de entender la función del espacio público, esencialmente la calle. Sus aportaciones han influido en la teoría y práctica del diseño urbano en todo el mundo (Rau, 2008). Sin embargo, al día de hoy, diversos autores han documentado la pérdida del espacio público como parte esencial de la ciudad. Jan Gehl (2014: 3) considera que una característica común a casi todas las ciudades del mundo es que las personas que aún continúan usando el espacio público han sido bastante maltratadas. El lugar tradicional que ocupaba el espacio urbano como sitio de encuentro y foro social para los habitantes de las ciudades se ha ido reduciendo y en algunos casos se ha llegado gradualmente a eliminarlo. El abandono del espacio público puede tener razones ligadas al modelo económico, a nuevas relaciones sociales, el avance tecnológico, entre otras. Los espacios públicos cumplen funciones específicas dentro de las ciudades. A nivel de estructura urbana, permitan articular a la misma, pues proporcionan equilibrios entre construcciones, espacios cerrados (privados) y conectan los espacios abiertos. A nivel de paisaje, permiten la creación de un paisaje urbano, al integrar elementos como vegetación mobiliario urbanos, esculturas, fuentes, entre otros ornatos. También ayudan a construir la identidad de los habitantes de la ciudad, pues plazas, calles y parques se convierten en escenarios de la vida cotidiana, los usos y prácticas en los espacios públicos son propios y acordes a idiosincrasias y lecturas propias y cada ciudadano puede reconocerse en ese

---

<sup>3</sup> La propuesta que surge como alternativa al funcionalismo predominante de inicios del siglo XX, abanderado por LeCorbusier y la Carta de Atenas.

espacio identitario. Finalmente, los espacios públicos conforman un gran sistema, cuyos elementos urbanos están interconectados entre sí. (Palomino, s/f: 19)

Otras perspectivas plantean que el espacio público también tiene funciones sociales, tales como servir como espacio para la recreación, el juego, el contacto con la naturaleza y actividades de descanso. Y adicionalmente, un conjunto de servicios ambientales, si de espacios verdes se trata, pues proporcionan los beneficios de la vegetación y el arbolado en los cada vez más áridos espacios de la ciudad (Sánchez, 2014).

El espacio público lo es, en tanto es de dominio público y uso social colectivo, que se caracteriza por su fácil accesibilidad y por la calidad de relaciones sociales que facilita y permite. Proporciona un espacio para el ejercicio de relaciones sociales que no podrían realizarse en el espacio privado, estimula la expresión y la integración cultural; es un espacio incluyente y es accesible a todos, dándole con ello una función política democratizadora: el espacio público es aquel donde todos son iguales.

### **El espacio público y la construcción de seguridad ciudadana**

A partir de los procesos de transición a la democracia de Latinoamérica en los años noventa, comienza también un proceso de transformación de seguridad, que pugna por superar la visión reductora y estado-centrista de la seguridad pública, y plantear que la seguridad se plantea en realidad a partir del ejercicio de derechos y no de restricciones. La seguridad ciudadana se plantea como “el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal” (González, 2003: 16).

La seguridad ciudadana se distingue del concepto de seguridad pública por sus elementos conceptuales básicos, que incluyen la focalización en políticas centradas en las necesidades ciudadanas; la ampliación del marco de gestión de la seguridad y la convivencia; y, la participación de nuevos actores sociales en la producción de mejores condiciones de seguridad en una perspectiva que contempla diversas variables de carácter social (Salgado, 2010). Esta distinción es esencial, en tanto clarifica que la seguridad ciudadana aspira a la integración de políticas y acciones de gobierno para la seguridad entendida de forma amplia.

La seguridad ciudadana también puede ser entendida como una política pública, que utiliza, entre otras herramientas, el mejoramiento de contextos urbanos la recuperación del espacio público, la renovación urbana y la recuperación de centros y actividades de animación urbana, así como el mejoramiento de contextos asociados al miedo o de los que representan amenazas reales, promoviendo junto con otros tipos, la prevención situacional.

La seguridad ciudadana alude a la importancia de los espacios públicos y su necesaria funcionalidad para construir seguridad. Pero no del espacio público por sí, sino por la función del espacio público para los fines sociales y la influencia de estos espacios en la vida de las personas, para que estas se sientan seguras realizando las actividades de su vida. El espacio público en el que la convivencia social se realiza y en la que las relaciones sociales se fundamentan y permitan la construcción de vínculos de ayuda, solidaridad, cuidado y respaldo a los problemas comunes. Estos, como fundamento de una seguridad que trasciende la presencia policial y la acción coercitiva del Estado.

La influencia de los entornos urbanos tanto en la percepción de inseguridad como en el incremento de las posibilidades de comisión de delitos ha sido estudiada y comprobada en diversos momentos y desde diferentes perspectivas. Además, el énfasis en la prevención es

uno de los elementos distintivos de la seguridad ciudadana, planteando iniciativas con enfoque situacional, es decir, dirigidas a eliminar la oportunidad de cometer delitos. Estas son, por ejemplo, la focalización en puntos crítico, vigilancia formal e informal y mejora del diseño urbano, así como medidas de disuasión para posibles delincuentes. Con ello, se trabaja directamente en el espacio público para lograr efectos en la mejora de la seguridad y con acciones que buscan ser preventivas (Dammert y Lunecke, 2004).

Jane Jacobs (1961) plantea que hay tres nociones básicas que deben aplicarse de manera equilibrada para que una calle sea segura: clara demarcación entre los espacios públicos y privados; “ojos en la calle” que miren lo que ocurre y que pertenezcan a los propietarios naturales del espacio público; y, el uso continuo de los espacios.

Hoy, la nueva agenda ciudadana promovida en Hábitat III (Ecuador, 2016), ha planteado las características de las ciudades que se aspira a construir: ciudades seguras, resilientes, inclusivas y sostenibles, en la que se promueva una nueva cultura del espacio público y la movilidad. Así, el papel que juegan y el que se juega en los espacios públicos es vital: se requieren que todo espacio público sirva para ser y para estar, para disfrutar y convivir. Que sea seguro y que a su vez contribuya a hacer segura la ciudad.

### **Los espacios públicos seguros**

Pensar los espacios públicos seguros no es una tarea sencilla, pero sí necesaria, y hay una importante corriente de arquitectos, diseñadores, planeadores, y otros profesionales que trabajan en ello. Debido, en gran parte, a la preocupación internacional por garantizar y mejorar condiciones de seguridad para grupos vulnerables, específicamente las mujeres y las niñas, han surgido iniciativas tan influyentes como la de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas,

impulsado por la Organización de las Naciones Unidas, y que como programa integral es uno de los que mejor han desarrollado la importancia del espacio público para la seguridad.

El principio básico es que, si un espacio es seguro para una mujer y/o una niña, es seguro para todos. La experiencia demuestra que cuando un espacio es ocupado por mujeres y niñas, también es ocupado por más personas en general. Si los espacios públicos están oscuros, abandonados, sucios, con la vegetación descuidada, o si les faltan ciertos elementos como bancos o teléfonos de emergencia, entonces son potencialmente inseguros para todos, y para las mujeres y niñas en particular. Por lo tanto, es más probable que las mujeres y niñas no usen esos espacios donde temen ser víctimas de violencia o lo son.

Con esta perspectiva, los espacios públicos seguros son aquellos que cuentan con fácil acceso hacia y desde el lugar; fácil movilidad dentro del lugar; buena iluminación para que los usuarios puedan ver y ser vistos; Señalización fácil de leer para ayudar a los usuarios a ubicarse; caminos limpios, bien mantenidos donde los usuarios puedan verse unos a otros con facilidad; visibilidad general de todo el lugar, libre de lugares donde alguien pudiera esperar escondido; prevé variedad de usos– muchos lugares para pasar el tiempo, caminar, jugar, comer, hacer ejercicio, etc., para diferentes grupos a distintas horas del día; provisiones para las diferentes estaciones del año; instalaciones para niños pequeños y adultos mayores (porque las mujeres con frecuencia son cuidadoras); acceso a baños limpios, seguros y de fácil acceso con espacio para cambiar pañales. (ONU-Mujeres, s/f).

Si bien, se mencionan algunos requerimientos muy concretos que el diseño urbano del espacio público debe considerar, es notable que retoma los aspectos securitarios más importantes del espacio público: accesibilidad, movilidad, visibilidad e iluminación, señalización, variedad de usos, acceso a servicios. De nuevo, Jan Gehl (2014), considera que una ciudad segura se

obtiene al aumentar la cantidad de población que resida y circule dentro del espacio urbano. Si una ciudad desea alentar a sus habitantes a que caminen, debe tener atractivos para ofrecer, tales como la posibilidad de hacer trayectos cortos, tener espacios públicos atractivos y una variedad de servicios disponibles. Estos elementos incrementan la actividad y la sensación de seguridad dentro de los límites de una ciudad, ya que hay más observadores en los edificios circundantes, que a su vez están interesados por los movimientos que suceden en la calle.

En principio, resalta entonces la doble vía de la relación entre espacio público y seguridad: un espacio público puede contribuir a hacer el entorno urbano más seguro; y el espacio público debe ser seguro para que las personas puedan y quieran hacer uso de él.

La seguridad, la confianza, el fortalecimiento de los lazos sociales, la democracia y la libre expresión son conceptos clave a la hora de tratar de describir qué tipo de ideales están atados a esta idea de la ciudad como lugar de encuentro. Lograr que la gente se sienta segura es crucial, dice Gehl (2014), si se quiere que abrace el espacio urbano. Por lo general, son las personas las que hacen que una ciudad sea más segura y atractiva, tanto en términos de seguridad real como percibida.

El espacio público debe ser un territorio ocupado por personas; por lo tanto, los modelos de prevención que se apliquen deben considerar la situación del entorno (prevención situacional), pero principalmente deben considerar las condiciones sociales de las personas que ocupan ese espacio (prevención social). “No se puede sólo mejorar el espacio, sino que hay que favorecer procesos sociales o bien las capacidades a nivel personal y colectivo de las comunidades orientados a la prevención de las violencias y la delincuencia”. (Municipio de Peñalolén, s/f). Estos principios han tratado de ser plasmados en las políticas públicas de seguridad y prevención, incidiendo así en el espacio público.

El espacio público es protagonista en el ámbito urbano, pues es el escenario en el que el contacto humano cotidiano se ejerce y donde la interacción entre diversos toma lugar. El espacio público implica la universalidad de acceso y uso del mismo. Según Jordi Borja (García Canclini, 2004: 136), “el espacio público, incluyendo la infraestructura y los equipamientos, puede ser un importante mecanismo de redistribución e integración sociales. Depende de cómo se diseñen, o mejor dicho de cómo se conciben, las grandes operaciones urbanas”. Y la forma en que se conciben y se hace realidad estas operaciones urbanas es a través de las políticas públicas.

### **Políticas públicas de seguridad en el espacio público: caso de Toluca, México**

México ha vivido, en década pasada, una crisis de inseguridad que hasta hoy sigue teniendo fuertes implicaciones a nivel social, comunitario, personal, institucional y estatal. Dicha crisis, y la ineficiencia de las respuestas tradicionales del Estado ante la delincuencia sistemática y la violencia creciente, ha llevado a diferentes actores a plantear la necesidad de adoptar la nueva interpretación de la seguridad ciudadana y con ella, nuevos mecanismos de intervención ya no sólo para perseguir y castigar los delitos, sino para prevenirlos. Si bien el modelo formal de seguridad sigue siendo el de seguridad pública, en la práctica se construye una agenda de seguridad ciudadana.

A partir de las nuevas estrategias derivadas de la seguridad ciudadana, entre otras, se tendrá la intervención de espacios públicos como parte de las políticas públicas de prevención y seguridad, con la intención de ayudar a la creación de condiciones de seguridad a partir de diseñar el entorno físico de la ciudad. Las políticas públicas son acciones de gobierno, que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Dado el complejo diseño institucional del Estado Mexicano, las políticas públicas pueden ser planteadas por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y pueden considerar todos los temas o

sectores en los que haya demandas que atender. En este caso, las políticas públicas que confluyen en el espacio público son las de seguridad, concretamente la de prevención, y las políticas públicas urbanas.

El caso de la ciudad de Toluca, capital del Estado de México es emblemático y por ello, el caso de estudio seleccionado para esta investigación, porque en su territorio confluyen los los tres niveles de gobierno con políticas públicas de prevención que inciden en el espacio público, lo que ha llevado a una transformación sustancial del mismo y de la imagen urbana. A continuación se describen los instrumentos confluyentes:

**Cuadro 1.**

**Políticas públicas de seguridad, prevención y espacios públicos 2006-2016.  
 Caso de Toluca, Estado de México**

Ámbito	Política pública/Programa/Instancia	Año/Vigencia
Federal	Programa Limpiemos México Programa de Rescate de Espacios Públicos - SEDATU Ley Federal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Plan Nacional de Desarrollo Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia – SeGob	2007 2012 2013-2018 2014-2018
Estatal	Plan de Desarrollo del Estado de México – Eje Sociedad Protegida	2011-2017
Municipal	Plan de Desarrollo Municipal Plan de Desarrollo Urbano Municipal	2014-2015, 2016-2018 2013-2015, 2016-2018

Fuente: Elaboración propia

Es notable que las políticas en materia de seguridad desde el nivel federal generan directrices dominantes para la dirección de las políticas estatales y municipales, pues el diseño de la política así lo plantea. En todos los tres niveles, el espacio público es un lugar en el que coinciden todos los ámbitos de competencia de los gobiernos como objeto de intervención, para generar programas y proyectos dirigidos a mejorar la seguridad, la convivencia, la cohesión social, la recuperación del tejido social, entre otros aspectos.

A continuación se analizan las principales políticas influyentes en el espacio público, con fines de seguridad en el periodo 2006-2016:

**a. Políticas federales:**

Las dos grandes políticas públicas que han marcado la pauta para incidir en el espacio público con fines de seguridad son el programa Limpiemos México (2007-2012), y el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (2014-2018).

El programa Limpiemos México fue un programa estratégico derivado de la Estrategia Nacional de Seguridad. Se consideró uno de los pilares de actuación para mejorar las condiciones de seguridad, disminuir los indicadores delictivos en el territorio nacional y en general, mejorar la calidad de vida de los mexicanos garantizando la seguridad pública. Plantea como estrategia de acción la intersectorialidad y la focalización, pues al menos tres secretarías de estado<sup>4</sup> eran responsables de intervenir en los municipios conflictivos del país. Se incluye dentro de la política pública que un aspecto necesario a intervenir para construir condiciones de seguridad tiene que ver con el estado en que se encuentran y la función que el espacio público está desarrollando en los contextos sociales de gran violencia y altos índices delictivos.

La instrumentación fue asignada a tres secretarías de Estado. El programa de Rescate de Espacios Públicos fue asignado para su operación a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuya aplicación “contribuye a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas” (Sedesol, 2006).

---

<sup>4</sup> Fueron la Secretaría de Desarrollo Social, responsable del programa "Espacios Seguros", la Secretaría de Educación Pública, responsable del programa "Mochila Segura", la Secretaría de Salud, con el programa "Vive sin drogas", y la Secretaría de Seguridad Pública federal, además de las autoridades estatales y municipales.

De acuerdo con lo establecido en dicho programa, se trató de una estrategia preventiva para “evitar que la delincuencia organizada se apodere de áreas en abandono y con ello hagan presos a los ciudadanos en sus propios barrios y comunidades”. Se considera que su objetivo fue “mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana en lugares donde existen tejido social, por medio del rescate, protección, conservación y aprovechamiento de los espacios públicos de uso común: unidades deportivas, plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines y espacios culturales, contribuye al combate de la inseguridad y la violencia, no sólo con más policías, patrullas o módulos de seguridad, sino a través de la organización y la participación ciudadana y de los vecinos, para combatir el crimen organizado y velar por la seguridad de todos los mexicanos, principalmente de los jóvenes y niños”.

La intervención en los espacios públicos recuperados buscó incrementar la cohesión social, al producir relaciones vecinales sustentadas en la confianza, cooperación y responsabilidad en aras del bien común, con la creación de comités vecinales en torno a cada espacio rescatado, y grupos de vecinos se organizaron para llevar a cabo acciones de contraloría social. Sin embargo, ni en los informes subsecuentes de Limpiemos México ni en el programa se planteó un modelo de evaluación que permitiera comprobar si los objetivos y metas del programa fueron alcanzados o no en los periodos señalados. Además, una evaluación de diseño realizada al mismo por El Colegio Mexiquense en 2010, señaló deficiencias tales como la falta de un diagnóstico fundamentado, no contar con metas concretas para alcanzar, falta de claridad en el método para lograr la meta de construir tejido social, así como en la focalización de las acciones. (DeAlba, 2015). Así pues, no contaba con los elementos necesarios que una política pública requiere para alcanzar sus objetivos con éxito.

La siguiente administración federal, en el año 2102, inicia con la inseguridad como tema principal en su agenda de gobierno y con un mandato dado por la nueva Ley General de

Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, de generar una política pública en la materia, misma que sería denominada Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (2014-2018) o PRONAPRED. Este tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a los fenómenos que refiere, y parte de que la prevención social es un proceso que demanda acciones de corto, mediano y largo plazos orientadas a lograr, de manera progresiva, cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia. Es el instrumento de política pública creado con el fin de atender, de forma integral, las condiciones de inseguridad prevalecientes en el país, de forma mucho más focalizada y con una perspectiva de seguridad ciudadana.

El programa considera tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, ampliando lo establecido en la ley en la materia<sup>5</sup>, alude a cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad. Destaca justamente el hecho el programa amplía la visión plasmada en la ley respectiva, incluyendo la prevención que se realiza desde las instituciones policiales.

Se sustenta en tres teorías que explican las distintas aristas de la violencia y la delincuencia. La teoría ecológica del delito, la teoría epidemiológica del delito y la teoría de la eficacia colectiva. Sdentifican factores de riesgo, territorios y poblaciones de atención prioritaria, que en este caso son niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres (PRONAPRED, 2014). El diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad que se han experimentado en el país en los últimos años es documental fundamentalmente, pero permite construir una línea base. Como resultado de dicho diagnóstico, se detecta que, entre otros factores de riesgo, los espacios públicos para la convivencia son insuficientes y/o están deteriorados. De esta forma,

---

<sup>5</sup> En noviembre de 2012, entró en vigor la Ley General de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, lineamiento que fundamenta la existencia de dicho programa.

uno de los cinco objetivos del programa es generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana; planteando así la línea de acción sobre espacios públicos.

El Gobierno Federal es el responsable de guiar la política pública de prevención social y de promover la coordinación con las entidades federativas, municipios y delegaciones se articulen los diferentes programas de prevención social que se financian total o parcialmente con recursos federales. Pero la clave del programa es el énfasis en el papel de los gobiernos locales. Considera que son de primordial importancia por su proximidad y conocimiento del territorio y las problemáticas que viven sus comunidades permite la integración de acciones y el desarrollo de procesos preventivos pertinentes, alineados a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PRONAPRED.

Desde el año 2013, el Programa Nacional de Prevención consideró la inclusión de tres municipios del Estado de México, como beneficiarios de recursos para prevención social. Los municipios de Toluca, Ecatepec y Nezahualcóyotl, fueron designados para recibir recursos federales aplicables a acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia. En el año 2015 se incorporó Metepec. El municipio de Toluca cuenta con una partida presupuestal federal para realizar diversas acciones de prevención en cuatro polígonos<sup>6</sup> específicos seleccionados por su alto nivel de conflictividad urbana. En el año 2014, la ONG México Evalúa realiza un ejercicio de análisis sobre el ejercicio presupuestal, y concluye que los resultados no vinculan la intervención en el espacio público a partir de esta política pública, con mejoras en la condición de seguridad.

---

<sup>6</sup> Los cuatro polígonos seleccionados son los correspondientes a la demarcación de las colonias urbanas Seminario, San Sebastián, San Lorenzo Tepaltitlán y Delegación Barrios Tradicionales, que incluye a las colonias Santa Bárbara y El Cópore (IAPEM, 2014).

En el caso del PRONAPRED, lo que se observa es un gran despliegue tanto mediático como de recursos, para realizar acciones focalizadas orientadas por criterios de seguridad ciudadana, e integrando tanto intervenciones en espacios públicos como acciones de carácter comunitario o psicosocial en polígonos especialmente conflictivos. Sin embargo, los instrumentos de evaluación, entre otros aspectos, fueron insuficientes e inadecuados para identificar el impacto del programa en general. Los indicadores seleccionados, por el contrario, concluyen que no hubo impacto del PRONAPRED en las condiciones de inseguridad en las demarcaciones que recibieron recursos.

En el caso del impacto de los espacios públicos, la falta de impacto de las intervenciones para recuperarlos puede ser una conclusión apresurada, pues se ha dejado ver que los indicadores no aluden al tipo de efecto que un espacio público genera en el entorno, en sus usuarios y en general a nivel urbano. Los indicadores de evaluación deben ser congruentes con los objetivos de las políticas de seguridad y prevención, pero sobre todo con una nueva definición de seguridad, realmente comprehensiva e integral.

Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2017, el PRONAPRED no tuvo presupuesto, con lo cual se determina que el programa está extinto, si bien su vigencia estaba considerada hasta el año 2018. Esto implica que en el periodo 2006-2016 damos cuenta de dos políticas federales fallidas en temas de seguridad, que no han concluido su ejercicio en el periodo para el que fueron diseñadas. En ambos casos, se observa que la responsabilidad de generar espacio público que contribuya a la prevención y la seguridad, será retomada por los niveles locales (estatal) pero fundamentalmente por las autoridades municipales como parte de programas municipales (urbanos o de prevención).

## **b. Políticas estatales**

En el nivel intermedio destacan el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008. En el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 está estructurado en tres grandes “pilares”: Gobierno Solidario; Estado Progresista; y Sociedad Protegida. En este caso, el tema de acciones sobre seguridad, de forma amplia, se enuncia en tercer lugar, no en el primero como el caso del similar federal.

Es el pilar Gobierno Solidario, plantea en sus objetivos: “Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno”. Retoma entonces el espíritu que ya se viene construyendo en otros instrumentos de planeación, de la importancia del entorno (físico) para la calidad de vida de las personas. En este pilar se atienden temas relacionados con la promoción de la cultura y el deporte, así como la provisión de infraestructura básica de servicios para viviendas.

El tema de seguridad se aborda desde el pilar de Sociedad Protegida. Plantea como objetivos: “Avanzar en el uso de tecnologías, así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional”. Resalta que no refiere como fines el bienestar de los ciudadanos, su seguridad o sus derechos, en la enunciación de este objetivo, y centrarse en aspectos procedimentales de gestión de la seguridad. Establece que “el Gobierno Estatal se ha propuesto desarrollar plataformas tecnológicas, así como mecanismos que faciliten la coordinación entre diversas fuerzas del orden e instancias para lograr sus objetivos en materia de seguridad.”

Llama la atención en este Plan la desvinculación de la seguridad y la prevención, y la orientación hacia temas instrumentales para alcanzar los objetivos de seguridad.

Por otra parte, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 200 fija siete políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano: Ordenamiento del territorio y orientación del poblamiento; Articulación regional del estado con el resto del país; Vinculación de acciones e inversiones para construcción de infraestructura y equipamiento; Desarrollo urbano ordenado y sustentable; Fortalecimiento productivo del Estado ante la globalización; Atención a las necesidades del desarrollo económico y social; y, Acciones conjuntas entre órdenes de gobierno y entidades federativas. Pero la característica principal de este plan es que, siendo el principal instrumento para dirigir las acciones sobre ordenamiento territorial y urbano, no incluye temas que al día de hoy están en la discusión de las políticas públicas urbanas como centrales, y desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, como lo es el espacio público. La característica anterior lo convierte en un documento de política pública desfasado y, al menos, incompleto, rebasado por otros instrumentos del orden federal, estatal y municipal.

La planeación territorial y urbana que propone este instrumento no maneja la escala humana, por lo que el tema del espacio público no se vislumbra desde las grandes estrategias y políticas desarrolladas para el Estado de México. Tampoco presupone una visión transversal con la política de seguridad, aunque sí la tiene con la política de desarrollo económico del estado. Puede argumentarse que esta forma de proyectar los temas de planeación urbana con una perspectiva totalmente sectorial y unidimensional, a partir de la comprensión territorial del espacio, está siendo superada por una visión que busca ser mucho más humana y comprensiva del entorno físico y su influencia en la vida humana y el ambiente. Sin embargo, en este momento se encuentran coexistiendo planeamientos con visiones así de distintas.

La política de seguridad, por otro lado, suele enunciarse, al igual que en el caso federal, en planes o programas sectoriales que permiten vislumbrar los enfoques, estrategias, objetivos y alcances de la misma. Sin embargo, es notable que para el sexenio 2011-2018, si bien se

realizaron importantes reformas al ámbito de la seguridad, en las áreas administrativas y policiales-operativas, no se publicó un documento de planeación específico sobre el tema de seguridad. Por lo tanto, la desvinculación de estrategias se da desde el diseño de la propia política y la falta de instrumentos transversales que permitan atender problemas de forma comprehensiva.

### **c. Políticas municipales para el espacio público**

A nivel municipal, los principales instrumentos son los planes de desarrollo municipal (de 2013 a 2018) y los planes de desarrollo urbano municipal. Es importante observar que es en este nivel donde se observa un amplio desarrollo del espacio público como eje de desarrollo del municipio, y en los instrumentos más actuales de planeación, un enfoque más integral y con mayor cercanía a la concepción amplia de la seguridad ciudadana, aunque se mantiene el modelo de seguridad pública para ese sector.

El elemento característico del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 fue la adopción de un modelo de trabajo denominado “Municipio Educador”, que propuso en su momento un enfoque integral para comprender al municipio y su población. De acuerdo al documento, se buscó, entre otras cosas, “fortalecer la individualidad solidaria, que a través de la proliferación de espacios de desarrollo humano, social y educativo, tiendan a promover la creatividad, la expresión y la sana convivencia entre los integrantes de la ciudad, forjando con esa interactividad una población más culta y próspera, ocupada por el desarrollo social y no solamente el personal.” (309-310). Pone como un eje de trabajo la recuperación de los espacios públicos, en tanto estos son el escenario de la convivencia social.

Producto del análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, se observa que hace un gran énfasis en la importancia del espacio público, que integra nuevos enfoques urbanísticos y una

ligera inclinación a plantear el espacio público como factor para la seguridad ciudadana. El plan cuenta con un diagnóstico, con prospectiva para cada tema, creación de escenarios deseables, y definición de variables e indicadores para evaluar las acciones. Resalta en este Plan que el espacio público se convierte en un Eje rector de la política pública: es el eje 3, denominado Mejores calles y espacios públicos.

La línea de acción es la ocupación del espacio público a través de actividades organizadas y promovidas por el propio gobierno municipal (principalmente deportivas y culturales). Muestra deficiencia al no plantear no diferenciación de grupos vulnerables y la forma en que el espacio físico urbano influye en sus comportamientos y vulnerabilidades. En general, no hay vinculación entre espacios públicos, servicios o atención a grupos vulnerables, seguridad y turismo. Hace falta un diagnóstico de la ciudad desde la perspectiva de grupos vulnerables y desde la perspectiva de inseguridad.

No hay una vinculación entre el tema del espacio público, la seguridad y/o la prevención social de la violencia. Sí se menciona la relación con acciones en estos temas que provienen de los planes federales, pero no los retoma como parte de las acciones de seguridad/prevenición y mucho menos se refleja en los resultados esperados, reflejados en la propuesta de indicadores para la evaluación. Se incluyen acciones a realizar con recursos federales, del programa PRONAPRED, en los polígonos delimitados por dicho programa. Se plantea esencialmente: cambio de luminarias y rehabilitación de espacios públicos.

Se concluye pues que el Plan de Desarrollo Municipal, si bien hace mayor énfasis en la importancia del espacio público no vincula la acción y efecto del espacio en el entramado urbano con acciones de seguridad y/o prevención. Cuando lo hace es de forma aislada y sin relación con el resto de los planteamientos.

En el ámbito estrictamente de planeación urbana, el Plan de Desarrollo Urbano Municipal 2013-2015 para Toluca, instrumento vigente sobre el tema urbano para el municipio de Toluca, “se constituye como el instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana determinará los lineamientos para el adecuado ordenamiento urbano del territorio aplicables al ámbito municipal, y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico con los medios urbano, social y natural” (p. 2). Este plan destaca por un exhaustivo análisis y énfasis en los usos de suelo del territorio municipal, ocupación del suelo e información cualitativa sobre el espacio territorial de Toluca. Este énfasis contrasta con la importancia que se le da en el Plan de Desarrollo Municipal al espacio público. Como referencia a este, lo más cercano son los planteamientos sobre la imagen urbana del municipio. Igualmente, se encuentra desvinculado de acciones de seguridad.

Para Toluca, sin embargo, se debe hacer mención de un plan adicional. En septiembre de 2015, como parte de un conjunto de acciones vinculadas con la estrategia de “Municipio Educador”, se dio a conocer el Plan Ecozona, producto de una colaboración con instancias del gobierno alemán y organizaciones de la sociedad civil del Estado de México y Toluca. Se basa en el concepto de “Zonas de baja emisión”, y se define como “un área geográficamente definida en donde, por sus condiciones demográficas de alta densidad poblacional, es primordial aplicar políticas públicas especiales de salvaguarda ambiental y protección a la salud.” (p. 4). Puede ser considerado como un programa de prevención social, en tanto plantea una serie de acciones integrales, propone la coordinación interinstitucional y apela a una serie de principios de protección de las personas y la mejora de la calidad de vida.

A pesar de que durante la gestión municipal 2012-2015 el proyecto Ecozona se anunció como un gran logro en el marco del “municipio educador”, desde el inicio de la administración

municipal 2015-2018, se dio a conocer en medios el “aplazamiento” del proyecto por tiempo indefinido<sup>7</sup>. Si bien el proyecto puede ser cuestionado desde su diseño, los alcances, la idoneidad y otros aspectos, llama la atención que, en materia de políticas públicas con enfoque de seguridad ciudadana integral, es frecuente la suspensión de las mismas, tanto a nivel local como federal.

### **Conclusiones**

A partir de esta revisión de políticas y planes federales, estatales y municipales, en relación al espacio público y la seguridad, es posible realizar las siguientes conclusiones preliminares de la investigación:

La importancia de los espacios públicos en el ámbito de la planeación va creciendo de forma cronológica, pues los planes más avanzados retoman este elemento urbano como referente de la acción pública. La visión, que podría decirse es propiamente funcionalista, de la ciudad, se percibe va dejando paso a una visión más comprehensiva de la ciudad y sus fenómenos, tratando de incorporar una visión cada vez más de escala humana, así como de reconocimiento de derechos. Esto puede deberse, al menos, a dos aspectos: la propia dinámica urbana del estado de México, y la creación de otros instrumentos de planeación, a nivel local y federal, que ya introducen perspectivas más integrales para la planeación urbana, al menos de forma enunciativa.

Los planes y los programas, sin embargo, carecen de unidad entre sí, a pesar de mencionar, sobre todo en el nivel municipal, que las acciones de dicho ámbito guardan cierta alineación con

---

<sup>7</sup> El 16 de mayo de 2016 se publica: “La puesta en marcha de la ecozona en la ciudad de Toluca, programada para el próximo 21 de mayo, se aplaza por tiempo indefinido de acuerdo con autoridades municipales, aunque el gobierno estatal aún no ha manifestado su postura respecto a esta situación. “No se acaba, no se quita, pero sí se aplaza, todavía no sabemos cuánto tiempo se vaya a aplazar, pero lo que queremos es que, cuando ya se implemente, se implemente con todas las condiciones, con toda la seguridad, sobre todo para los ciclistas, para que puedan conducir sin ningún temor por toda la ciudad de Toluca”, expresó el presidente municipal, Fernando Zamora Morales.” Medio Hoy Estado de México, disponible en: <http://www.hoyestado.com/2016/05/se-aplaza-ecozona-de-toluca-por-tiempo-indefinido/>

estrategias y objetivos federales y estatales. Existe una desconexión entre la política de seguridad y la política urbana, pues las acciones de seguridad en espacio pública son puntuales y focalizadas, y la política urbana plantea acciones amplias, pero sin intención explícita sobre condiciones de seguridad.

El nivel municipal es el que más ha retomado la acción en el espacio público. Para Toluca, se ha convertido en un eje de trabajo, a partir del programa 2013, y cada vez con mayores miras a vincularse con los objetivos de tipo social, especialmente convivencia y fortalecimiento del tejido social. Esta línea se mantiene en el plan de desarrollo vigente. Se puede percibir que este reconocimiento del espacio público como un elemento a trabajar por parte de las administraciones municipales responde también a la influencia directa de las políticas de prevención federales, especialmente el PRONAPRED. Los espacios públicos son en realidad intervenidos por el nivel local/municipal, aún ya sin el apoyo de los programas federales, pero es el nivel federal el que ha marcado la pauta de intervención en los espacios públicos para seguridad.

Resalta la omisión de las políticas estatales sobre el tema, a pesar de contar con una estructura administrativa responsable de las áreas de prevención social, con presencia en todos los municipios del Estado de México.

No hay aún una adopción de la seguridad ciudadana como enfoque o modelo de la seguridad, lo cual hace que las acciones en temas de seguridad sigan teniendo referente directo al ámbito policial. En el ámbito estatal, esto es especialmente llamativo pues el Estado de México es una de las entidades en que la Seguridad Ciudadana se ha promovido como parte de las políticas públicas; por ejemplo, en la existencia de una instancia estatal de seguridad llamada Comisión

Estatal de Seguridad Ciudadana (CES). La cual, con toda claridad no funciona bajo ese nuevo enfoque.

Las intervenciones en el espacio público no siempre buscan generar efectos sobre temas de seguridad, sino formar parte de una política urbana, que implique obras de equipamiento, remozamiento, mejoramiento, etc. Sin embargo, sí podemos pensar que un espacio público mejorado o mantenido en condiciones adecuadas, con alto nivel de apropiación social, será más seguro. En el caso de estudio, la observación de los espacios deja ver ocupación y apropiación en la mayoría de ellos, a partir de su mejora y equipamiento.

El espacio público debe ser seguro para que las personas se apropien de él y cumpla las funciones urbanas que le son atribuidas. Los espacios públicos pueden contribuir a su vez a crear condiciones de seguridad en tanto son apropiados y usados por las personas. Pero la evaluación de estos efectos no puede ser realizada a partir de parámetros tradicionales que han planteado las políticas públicas. Es necesario incorporar nuevos mecanismos y herramientas para visibilizar el efecto del espacio público recuperado o mejorado y cómo impacta en la percepción de seguridad/inseguridad de los entornos urbanos. Sin duda, esos instrumentos existen, pero hace falta impulsarlos para que la política pública los incorpore.

Las intervenciones en el espacio público no siempre buscan generar efectos sobre temas de seguridad, sino formar parte de una política urbana, que implique obras de equipamiento, remozamiento, mejoramiento, etc. Sin embargo, sí podemos pensar que un espacio público mejorado o mantenido en condiciones adecuadas, con alto nivel de apropiación social, será más seguro.

El espacio público debe ser seguro para que las personas se apropien de él y cumpla las funciones urbanas que le son atribuidas. Los espacios públicos pueden contribuir a su vez a

crear condiciones de seguridad en tanto son apropiados y usados por las personas. Pero la evaluación de estos efectos no pueden ser medidos a partir de parámetros tradicionales que han planteado las políticas públicas. Es necesario incorporar nuevos mecanismos y herramientas para visibilizar el efecto del espacio público recuperado o mejorado y cómo impacta en la percepción de seguridad/inseguridad de los entornos urbanos. Sin duda, esos instrumentos existen, pero hace falta impulsarlos para que la política pública los incorpore.

## REFERENCIAS

**Borja, Jordi.** (2004) *Espacio público y ciudadanía*, capítulo de libro, en García Canclini, N. Reabrir espacios públicos: políticas culturales y ciudadanía. México. UAM, Plaza y Valdés Editores.

**Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra.** (2004) *La prevención del delito en Chile: Una visión desde la comunidad*. Chile. CESC.

**Gehl, Jan.** (2014) *Ciudades para la gente*. Argentina. Ediciones Infinito.

**González, Patricia** (2003). Seguridad ciudadana. (Cuadernos de Seguridad y defensa, Ciudad de Guatemala, FLACSO.

**Jacobs, Jane.** (1961) *Muerte y vida de las grandes ciudades*. España. Capitán Swing Libros. 2ª Edición, 2011.

**Salgado, Juan.** (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. Reportes de investigación No. 8, Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas. México. CIDE y PNUD-ONU.

**Callejo, A.** (2016), "Se aplaza ecozona de Toluca por tiempo indefinido", *Hoy, Estado de México*, 13 de mayo de 2016, en: <http://www.hoyestado.com/2016/05/se-aplaza-ecozona-de-toluca-por-tiempo-indefinido/>.

**DeAlba, F., ITESO**, 2015, "Pertinencia socio-urbana del Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP): caso San Jacinto". Disponible en: <http://rei.iteso.mx/handle/11117/3222>

**Municipio de Peñalolén**, sin fecha, "Intervención urbana en los espacios públicos". Peñalolén/CreceBien/SeguridadCiudadana

**ONU-Mujeres, Centro Virtual de Conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas**, sin fecha, "Planificación y diseño de espacios públicos seguros para las mujeres y las niñas", disponible en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/251-planificacion-y-diseno-de-espacios-publicos-seguros-para-las-mujeres-y-ninas-.html>

**Palomino, D.B., Universidad de Sonora**, sin fecha, "Regeneración del parque de La Colonia Ley 57 en Hermosillo, Sonora". Tesis, documento en pdf, disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/20884/Marco%20Teorico.pdf>

**Rau, M. y Castillo, P., Universidad de Chile**. 2008, "Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana", sitio web, Revista INVI, Vol. 23, Núm. 64. Disponible en: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/451/960>].

**Sánchez, J.M., Apúntate Una. Ideas para la dinamización sociocultural**, 2014, "Uso social del espacio público abierto: funciones y dimensiones", sitio web Blog, postado el 12/06/2014, disponible en: <http://apuntateuna.es/uso-social-espacio-publico/>

**Verdaguer, C, Escuela técnica Superior de Arquitectura de Madrid**, 2005, "Evaluación del Espacio Público. Trabajo de investigación de doctorado", documento en pdf, disponible en: [http://www.gea21.com/\\_media/equipo/cv/evaluacion\\_espacio\\_publico\\_indicadores\\_ecocity\\_dea\\_c\\_verdaguer.pdf](http://www.gea21.com/_media/equipo/cv/evaluacion_espacio_publico_indicadores_ecocity_dea_c_verdaguer.pdf)

**Ayuntamiento de Toluca**, 2013, "*Plan Municipal de Desarrollo de Toluca 2013-2015*", disponible en [www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/528811.web](http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/528811.web)

**Ayuntamiento de Toluca**, 2013, Plan Municipal de Desarrollo Urbano, disponible en [seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf)

**Ayuntamiento de Toluca**, 2016, "*Plan Municipal de Desarrollo de Toluca 2016-2018*", disponible en [187.174.218.158/.../Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20de%20Toluca%20201...](http://187.174.218.158/.../Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20de%20Toluca%20201...)

**Ayuntamiento de Toluca 2013-2015**, 2015, Programa Ecozona, disponible en [www.ecozonatoluca.mx/.../Plan%20Ecozona%20centro%20de%20Toluca-cphb.pdf](http://www.ecozonatoluca.mx/.../Plan%20Ecozona%20centro%20de%20Toluca-cphb.pdf)

**Gobierno de la República**, 2013, "*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*", en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

**Gobierno del Estado de México**, 2008, "Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2008", en [sedur.edomex.gob.mx/plan\\_estatal\\_de\\_desarrollo\\_urbano](http://sedur.edomex.gob.mx/plan_estatal_de_desarrollo_urbano)

**Gobierno del Estado de México**, 2011, "*Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*", disponible en [edomex.gob.mx/plan\\_desarrollo\\_estado\\_mexico](http://edomex.gob.mx/plan_desarrollo_estado_mexico)

**Gobierno Federal**, 2007, "*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*", disponible en [www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/](http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/)

**SEDESOL**, 2010, "*Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos*". disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PREP.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf)

**SEGOB**, 2014, "*Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*", disponible en [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087)