

Aplicaciones de políticas públicas para el uso del espacio público y movilidad a partir de la pandemia de covid-19

GABRIEL MICHEL ESTRADA

Resumen

Se presentan algunas de las políticas públicas para la recuperación del espacio público y favorecer la movilidad activa reflejadas desde el ámbito internacional al local que se establecieron como respuesta a la pandemia del covid-19, contextualizando la problemática del hábitat a partir del crecimiento desmedido de las ciudades y el proceso de industrialización con su correspondiente degradación ambiental, así como los propósitos de desarrollo planteados por organismos internacionales que se han presentado a inicios del siglo XXI a fin de mitigar el grave deterioro ambiental que padece el planeta, ampliando el concepto de los derechos humanos hacia términos correspondientes al derecho a un hábitat saludable. Como respuesta a la pandemia el Gobierno de México ha instaurado leyes y normas oficiales y ha planteado propuestas de establecimiento de estrategias en el plano de los gobiernos locales para incentivar la recuperación del espacio público y la mejora de los sistemas de movilidad mediante el transporte público y sustentable, logrando en varias ciudades la puesta en marcha de infraestructura para la movilidad activa. Una de las estrategias que se proponen es la del establecimiento en las localidades del programa de vías recreativas, con la finalidad de favorecer tanto el cuidado de la salud física y mental, habilitando espacios abiertos que permiten la activación física y la socialización de la población en entornos seguros y de bajo riesgo ante la pandemia. Estas acciones nos presentan la visión de que un hábitat más humano, sano y sustentable es posible si se trabaja de manera coordinada entre todos los actores de la sociedad.

Palabras clave: espacio público, movilidad urbana, vías recreativas.

Abstract

The paper presents some of the public policies aimed at recovering public space and fostering active mobility, ranging from international to local contexts, that were implemented in response to the covid-19 pandemic, contextualizing the issue of habitat in the context of the runaway growth of cities and the process of industrialization with the resulting environmental deterioration. The paper also considers the development goals proposed by international organizations at the turn of the 21st century to mitigate the environmental devastation afflicting the planet, as well as the expansion of the concept of human rights to include the right to a healthy habitat. In response to the pandemic, the Mexican Government has passed laws and official norms, and proposed strategies at the local government level to encourage the recovery of public space and the improvement of mobility systems in the form of sustainable public transportation; several cities have responded by planning and inaugurating infrastructure for active mobility. One of the strategies proposed is the establishment of vías recreativas, or recreational routes, aimed at promoting physical and mental health by rehabilitating open spaces where the population can engage in physical activity and socialization in safe surroundings with a low risk of contagion. These actions show that a healthy and sustainable habitat at a more human scale is possible when all of society's actors coordinate their efforts.

Key words: public space, urban mobility, recreational routes.

El proceso de urbanización del planeta a partir de mediados del siglo XX ha tenido un rápido crecimiento. En la mitad del siglo XX el 70.4% de la población vivía en el ámbito rural y el resto en áreas urbanas, teniendo que solamente 1.3% de la población vivía en ciudades de más de 5 millones de habitantes, y ninguna ciudad superaba los 10 millones. Es en siglo XXI cuando la población urbana pasa a ser mayoría, y en la actualidad solo 43% de la población habita en los ámbitos rurales y, de la población urbana, 7.6% vive en megaciudades mayores a 10 millones de habitantes, con una proyección para el año 2030 de 40% de población que habitará en localidades rurales y el resto en comunidades urbanas, de entre las cuales destacará 8% de la población mundial que vivirá en metrópolis de más de 10 millones de habitantes (Martínez, 2015). Ante esta situación advertimos un enorme deterioro ambiental del planeta y grandes focos de contaminación del medio ambiente producto del uso irracional de los recursos en todos los asentamientos humanos, pero de manera exponencial en los grandes centros urbanos, donde día a día se deteriora la calidad del aire, se incrementa la contaminación de los cuerpos de agua, como ríos, lagos y costas, y el grave problema del manejo de la basura y el uso desmedido de agroquímicos, y es el conjunto de esta problemática lo que ocasiona el calentamiento global, que cada día es más evidente.

Desde hace años diversos organismos internacionales nos han venido advirtiendo con detalle la problemática descrita con el objetivo de incitar a los gobiernos de las naciones a establecer estrategias y protocolos para contener el severo daño ambiental que padecemos, tratando de reconceptualizar el ámbito de los derechos humanos al introducir el tema del hábitat como un derecho, con el que se garantice, además del acceso a servicios básicos de protección, alimentación, salud y educación de la población, un hábitat ambientalmente sustentable para generar y mantener entornos saludables. Esto ha llevado a considerar la problemática desde un nivel sistémico en el cual se aborden las dificultades a partir de diversas ópticas y perspectivas disciplinares en las que se estudie la interrelación del proceso de urbanización con otros problemas que nos aquejan, como el conflicto del acceso al agua potable, y se contemple que los problemas del hábitat afectan a la vida global del planeta, y por ende a todos los seres vivos, vislumbrando que las ciudades desempeñan un papel muy importante en el cambio climático. La visión que sintetiza este arduo trabajo efectuado por numerosos organismos e instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil organizada, se adoptó en el año 2015 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que hacen “un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad” (UNDP, 2015), que se presentan en 17 objetivos integrados que “reconocen que la acción en un área afectará los resultados en otras áreas y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Los países se han comprometido a priorizar el progreso de los más rezagados”. Los ODS pretenden acabar con la pobreza global impulsando el desarrollo que involucre a todos los sectores de la sociedad. De acuerdo con este llamamiento de la ONU en términos urbanos, en 2016 se planteó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en Quito, Ecuador, la Nueva Agenda Urbana (NAU), que es la guía global más importante que orienta de forma clara cómo la urbanización bien planificada y gestionada puede ser una fuerza transformadora para acelerar el logro de los ODS. Por otro lado, en 2020 la Iglesia católica presenta la Carta Encíclica *Fratelli Tutti*, que propone la urgencia de trabajar desde las iglesias en el cuidado del planeta, la fraternidad y la amistad social (Santo Padre, 2020).

Es a mediados del siglo pasado cuando el proceso de industrialización experimenta un crecimiento exponencial que afecta a las ciudades en su traza urbana y transforma el espacio público, que era usado tanto para la movilidad activa como para el encuentro y la socialización de los habitantes, en un sistema de vialidades que da preferencia a los sistemas de automotores para la movilidad de personas, en especial a los de uso individual, con lo que se genera un grave crecimiento de la tasa de motorización y, con ello, graves problemas de contaminación ambiental, ruido, accidentalidad y una pérdida del espacio público que era utilizado para el uso y disfrute de la población y la movilidad desde la perspectiva de la escala humana.

El automóvil se ha convertido, para la sociedad, en un factor de ideología social en el cual se privilegia el individualismo sobre la comunidad, ya que “tanto en su concepción como en su propósito original, el auto es un bien de lujo. Y el lujo, por definición, no es democracia” (Gorz, 2009), con lo que se pondera al hombre exitoso, aquel que puede moverse en su propio automóvil porque este se ha convertido en un objeto de deseo, cuando en realidad lo que sucede es que ese objeto de deseo atrapa al sujeto y lo convierte en su presa, causando daños tanto de salud a su persona como a la sociedad en su conjunto, generando problemas de salud pública, ya que este tipo de vehículos son uno de los principales causantes del calentamiento global. La ideología del automóvil ha penetrado tanto en la sociedad que, aun en la actualidad, la llamada “moda verde” está inmersa en la misma industria automotriz al pretender liderar el tema del cuidado del medio ambiente con la adaptación tecnológica a modo de los “autos ecológicos”, cuando son los propios vehículos, verdes o no, los que acaparan el espacio público, demandando un gran porcentaje de los recursos públicos para la construcción y mantenimiento de una infraestructura que nunca llegará a usar la mayoría de la población. Es imperante cambiar este paradigma porque

[...] precisamente para poder amar el ‘territorio’ será necesario que este sea habitable y no circulable, que el barrio o la comunidad vuelvan a ser el microcosmos, diseñado a partir y en función de todas las actividades humanas, en que la gente trabaja, vive, se relaja, aprende, comunica, y que maneja en conjunto como el lugar de su vida en común (Gorz, 2009),

transformando el espacio público que se utiliza para la movilidad, de vialidades preferentemente para el uso del automóvil particular, a un espacio distribuido equilibradamente para los diversos sistemas de movilidad, dando preferencia al transporte público, sustentable y de modalidad activa.

Transitar de una ciudad gris de asfalto, congestionada, ruidosa y contaminada por los vehículos automotores, a una ciudad verde, libre de autos, donde se da cabida al espacio público para el tránsito seguro de peatones y ciclistas y se generan lugares de encuentro y de calidad ambiental, conlleva la instrumentación de políticas públicas en el ámbito urbano que deberán ser afrontadas sistémicamente y que aborden las políticas económicas, ambientales y de seguridad pública. En términos económicos, deberá incentivarse todo tipo de movilidad sustentable, aplicable a los sistemas de transporte públicos y de movilidad no motorizada, tanto para su puesta en marcha como en la misma generación de empleos en estos rubros, incluido el sector turismo, que puede ser un gran impulsor de esta perspectiva.

En términos ambientales, es mediante la búsqueda del desarrollo sostenible impulsado por Hábitat III como se podrá revertir el cambio climático, impulsando la cultura de un hábitat sustentable desde esta nueva perspectiva de derechos humanos, permitiendo el cuidado

de la salud al mejorar la calidad del medio ambiente y al promover la actividad física que conlleva la movilidad activa, con lo que se podrá reducir la huella de carbono, obteniendo en conjunto una mejoría en la calidad de vida y del espacio público. En cuanto a seguridad pública, se deberá contemplar que la accidentalidad provocada por el tránsito de automotores es un asunto de grave afectación a la salud, y por ello es un tema de seguridad pública, que puede moderarse en gran medida tanto con la instrumentación de elementos físicos de diseño urbano que intervienen la disposición y calidad del espacio público, como por una legislación y fiscalización del tráfico que pasa también por la aplicación de altos impuestos por el uso de vehículos particulares.

El proceso de transformación de las ciudades mediante la recuperación del espacio público comenzó en los Países Bajos en los años setenta del pasado siglo a causa de la crisis energética y la violencia generada por el tráfico, con una serie de protestas masivas que demandaban políticas públicas para la mejora de la movilidad de las personas, así como recuperar los espacios públicos cedidos al automóvil. En la actualidad ciudades como Ámsterdam son referentes mundiales en términos de movilidad urbana sustentable, sin embargo, como excusa para impedir el cambio que las ciudades requieren, algunos grupos sociales afirman: “No podemos hacer eso, no somos Ámsterdam”, desconociendo el proceso histórico del movimiento para generar ciudades humanas, pues fue una gran lucha ciudadana para lograr lo que hoy es la capital holandesa, que mantiene un proceso continuo de reconstrucción de sí misma como una ciudad donde la movilidad sustentable es un derecho humano.

A raíz de la pandemia de covid-19 para seguir con los protocolos de bioseguridad y establecer medidas emergentes tanto para la movilidad urbana como para la recuperación económica de las ciudades, a la vez de estimular la recuperación de la sociedad por los efectos en la salud física y mental que la pandemia trajo como consecuencia, en muchas ciudades se establecieron programas emergentes de movilidad sustentable y de encuentro social en la calle, donde el urbanismo táctico ha sido una herramienta eficaz para reconfigurar el espacio público de manera prácticamente inmediata y de bajo coste. Entre tales acciones se observó la disposición de carriles de las vialidades para uso exclusivo de ciclistas, pero también la toma ordenada de la calle para el uso de restaurantes, venta de productos, áreas de juegos infantiles, etc., lo que dio por resultado un cambio en la apreciación de la población en el uso posible de la calle mucho más amable que el de tránsito de automóviles, por lo que muchas de estas acciones han pasado de ser emergentes y temporales a permanentes, consolidando su infraestructura. Ciudades como Mánchester, Nueva York, París, Barcelona, Bogotá y Ciudad de México pusieron en marcha programas exitosos al respecto, de tal manera que a este fenómeno se le ha denominado el “comienzo de la revolución del transporte del siglo XXI” (Lois, 2021). En el plano nacional el Gobierno de México ha planteado el concepto denominado Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), esto es, “un conjunto articulado de los diferentes medios de transporte de pasajeros que hay en una ciudad, estructurado de tal manera que ofrezcan al ciudadano un servicio confiable, eficiente, cómodo y seguro, que permita que se puedan desplazar con altos estándares de calidad, acceso y cobertura en toda la ciudad” (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2018), y que busca generar centros urbanos ordenados, conectados con todos los rumbos de la ciudad, ofreciendo servicios de mayor calidad, reducción de los tiempos de viaje, con un sistema de tarifas acordes al tipo de viaje y condición social, con sustantivas mejoras en la seguridad de los usuarios y transeúntes.

Ante la pandemia las secretarías de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu), de Salud (SSA), Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(Semarnat), apoyadas por la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y acompañadas por una diversidad de organismos ciudadanos, establecieron el plan de movilidad denominado Movilidad 4S para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria;¹ plan de movilidad para una nueva normalidad que vincula cuatro ejes: salud, seguridad, sustentabilidad y solidaridad, con 12 estrategias vinculadas entre sí que proponen generar entornos seguros en el espacio público, eficientar el transporte público, reducir el uso del auto particular y la puesta en operación de ciclovías emergentes y recreativas, a fin de responder a los retos económicos y de movilidad que la emergencia sanitaria exigía.

Para esto se elaboraron cuatro documentos, entre los cuales están la *Guía de Implementación Movilidad Emergente 4S, ampliación de banquetas, ciclovías emergentes y pacificación del tránsito*; la *Guía para los servicios de transporte y gestión de la demanda de viajes*, y la *Guía para la activación de Vías Recreativas durante la emergencia sanitaria*. En estos documentos se establecen como indicadores de éxito, entre otros, la red de banquetas que se llegará a ampliar en los centros históricos y las intervenciones en espacios de alta demanda peatonal; la disminución del flujo vial y de concentración de contaminantes ambientales; reconversión de áreas destinadas para estacionamiento en el espacio público en zonas para el consumo de restaurantes, tianguis y demás actividades que requieren distanciamiento social, mediante la instrumentación del urbanismo táctico o activo; la mejora en la frecuencia de paso del transporte público y redistribución de horarios para el transporte de mercancías; el incremento en la red de ciclovías así como del flujo de ciclistas; intervención de los entornos de los espacios públicos; incremento de empleos bajo la modalidad de teletrabajo, y mejoramiento de la seguridad vial. Para lograr esto se plantea la conveniencia de establecer cuatro fases de instrumentación de los proyectos: planeación, diseño, puesta en marcha y operación y evaluación, a fin de instrumentar la infraestructura emergente con la visión de consolidarse en el mediano y largo plazo, la cual debe establecerse como una política pública desde los gobiernos locales y que, una vez instrumentadas físicamente, se opere y monitoree para un seguimiento que defina su consolidación y mantenimiento respectivo. Una de las características de estas estrategias es que su puesta en marcha debe ser rápida, así como socializada y comunicada con los vecinos y la sociedad en su conjunto, visualizándolas como un tema que responde a la contingencia sanitaria pero también de justicia social, que ayuden tanto al cuidado de la salud y como apoyo para la reactivación económica.

Estrategia fundamental recomendada por el Plan de Movilidad 4S para el cuidado de la salud física y mental es la puesta en marcha de Vías Recreativas, ya que es una actividad que se desarrolla en el espacio público al aire libre y que permite mitigar los riesgos sanitarios, y fomenta la salud al desarrollar actividad física moderada. La Sedatu, además de elaborar la *Guía para la activación de Vías Recreativas durante la emergencia sanitaria*,² desarrolló el “Taller de capacitación a gobiernos locales para la apertura de Vías Recreativas”, en el que invitaba y motivaba a los gobiernos locales a poner en marcha este programa de salud pública para facilitar la recuperación física y mental de la población.

1. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558043/ESTRATEGIA_M4S.pdf

2. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632634/TOMO_III_GUIA_VR_M4S_.pdf

Por otro lado, un logro significativo a escala nacional fue que durante el primer semestre del 2022 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que busca incentivar la movilidad no motorizada en el país, y la Norma Oficial Mexicana de los Espacios Públicos en los Asentamientos Humanos, que insta a establecer las características para el ordenamiento y generación de espacios públicos de calidad.

En el ámbito local, en el área metropolitana de Guadalajara, y como respuesta a la pandemia, se avanzó en el reordenamiento y modernización del servicio de transporte de pasajeros colectivo, poniendo en marcha el sistema de transporte BRT (autobús de tránsito rápido, por sus siglas en inglés) denominado Mi Macro Periférico, con lo que se busca generar una movilidad integrada, ordenada y segura; se habilitaron cruces seguros en diversos puntos de la ciudad para fortalecer la seguridad de los peatones; se avanzó en la consolidación del Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada del área metropolitana de Guadalajara mediante el programa de ciclovías emergentes, habilitándose tanto en vialidades el concepto de zona 30, compartiendo el carril vial con unidades de transporte público y calandrias, así como en carriles exclusivos para el tránsito ciclista, con la finalidad de reducir la probabilidad de contagios en el transporte público, disminuir las emisiones contaminantes de los vehículos automotores, ahorrar tiempo en los traslados y asegurar la sana distancia entre las personas. En el área metropolitana de Guadalajara, de contar con 207 kilómetros de ciclovías se incrementaron a 15 más por medio del programa emergente, ubicándose en las avenidas Guadalupe, Las Torres y México del municipio de Zapopan, y en las avenidas México y Gigantes de Guadalajara, contando siempre con la voluntad política de las autoridades locales; sin embargo, este proceso no estuvo exento de la oposición de algunos pocos vecinos, que incluso llegaron a bloquear el proceso de las obras, problema que fue atendido mediante el diálogo por las autoridades locales, logrando los acuerdos necesarios para su terminación.

CONCLUSIONES

Es una realidad que las ciudades del siglo XXI padecen de exceso de espacio público que se destina para el automóvil particular, por lo que es necesario no solamente repensar de nuevo la ciudad, sino aplicar estrategias que favorezcan la recuperación del espacio público; que se incentive la movilidad activa, integral y multimodal, donde la calle sea un espacio, más que para la movilidad, un sitio de encuentro, generando espacios agradables, incrementando la masa vegetal con especies endémicas, revirtiendo décadas de errores en el manejo del espacio público, preguntándonos constantemente qué ciudad y región queremos desarrollar, buscando generar una ciudad con un entorno adecuado, donde se posibilite el desarrollo del sujeto y su comunidad, se fortalezca la convivencia, la comunicación y la cohesión social, a fin de lograr una ciudad ordenada, adecuada a los diversos sectores de la sociedad y favoreciendo la inclusión social. Edificar una ciudad más humana, de oportunidades para su población y que favorezca la equidad, la protección y cuidado del patrimonio cultural y ambiental; una metrópoli atractiva para generar empleos y un desarrollo social equilibrado, en resumen, una ciudad saludable. Para lograr esto es necesario ser conscientes de que el hábitat es todo lugar; que la responsabilidad del hábitat no es únicamente de los gobiernos, es una corresponsabilidad compartida de toda la sociedad en su conjunto: gobiernos, profesionistas, universidades, iniciativa privada, organización civil, iglesias, vecinos, medios de comunicación, y que para lograrlo hay que trabajar de manera integral con todas las áreas gubernamentales y sociales en un mismo eje de desarrollo con visión comunitaria,

FIGURA 5.1 CICLOVÍA RECREATIVA



Fuente: ©Gonzalo Stierling Aguayo, <https://cicloviasrecreativas.org/>

cuestionándose permanentemente sobre el costo-beneficio de las acciones que se ponen en marcha, qué infraestructura se requiere construir, dónde construirla, para quiénes y para qué. El espacio público es el sitio donde se establece una comunicación horizontal, abierta y amplia, productor de democracia y generador de cultura. Vivir la ciudad es una oportunidad de continuar construyéndola, de rehabilitarla para rescatar los valores sociales propios de cada comunidad. Tomar la calle, vivir el barrio y recuperar la ciudad son herramientas para ser constructores de la sociedad.

REFERENCIAS

- Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2018). ¿Qué son los sistemas integrados de transporte? <https://www.gob.mx/comisionambiental/articulos/que-son-los-sistemas-integrados-de-transporte?idiom=es>
- Gorz, A. (2009). La ideología social del automóvil. *Letras Libres*, 14-19.
- Hábitat III (2019). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas.
- Leal, A., Carreón, A., Orozco, M., Tapia, M., & Cortés, R. (2020). *Movilidad 4S para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria, Plan de movilidad para una nueva normalidad*. Sedatu/SSA/SCT/Semarnat/OPS-OMS México.
- Leal, A., & Treviño, X. (2020) *Guía de Implementación Movilidad Emergente 4S, ampliación de banquetas, ciclovías emergentes y pacificación del tránsito*. Sedatu/SSA/SCT/Semarnat/OPS-OMS México.
- Leal, A., & Orozco, M. (2020). *Guía para los servicios de transporte y gestión de la demanda de viajes. Movilidad 4S Tomo II*. Sedatu/SSA/SCT/Semarnat/OPS-OMS México.
- Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (2022). *Diario Oficial de la Federación*.
- Lois, D. (2021). Obtenido de <https://twitter.com/dloisga>

- Martínez Gaete, C. (2015). Mapas: La urbanización en el mundo entre 1950 y 2030. Obtenido de *Archdaily*. <https://www.archdaily.mx/mx/763057/mapas-la-urbanizacion-en-el-mundo-entre-1950-y-2030>
- Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, Espacios Públicos en los Asentamientos Humanos (2022). *Diario Oficial de la Federación*.
- Orozco, M. y Castorena, A. (2020), *Guía para la activación de Vías Recreativas durante la emergencia sanitaria. Movilidad 4S Tomo III*, Sedatu/SSA/SCT/Semarnat/OPS-OMS México.
- Papa Francisco (2020). *Carta Encíclica Fratelli Tutti, sobre la fraternidad y la amistad social*. Vaticano: Librería Editrice Vaticana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. UNDP: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020). Portada de la “Guía para la activación de Vías Recreativas durante la emergencia sanitaria. Tomo III Estrategia de Movilidad 4S para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria”. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/632634/TOMO_III_GUIA_VR_M4S_.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020). “Movilidad 4S para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria. Plan de movilidad para una nueva normalidad”. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558043/ESTRATEGIA_M4S.pdf
- Sedeur (2010). *Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada del Área Metropolitana de Guadalajara* (2010). Sedeur-Gobierno de Jalisco.