

# **HACIA UNA AGENDA CIUDADANA PARA EL MUNICIPIO DE XALAPA**

**Documento de trabajo:**

**Principales problemas en el municipio de Xalapa y  
elementos para una agenda de gobierno municipal**

**Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!**



**Xalapa, Veracruz**

**Mayo de 2013**

<b>Contenido</b>
------------------

<b>1. Gobernanza y presupuesto participativo.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Ordenamiento ecológico y urbano .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Seguridad .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Desarrollo económico y fomento al empleo .....</b>	<b>23</b>
<b>5. Medio ambiente y relación campo-ciudad .....</b>	<b>28</b>
<b>6. Vialidad urbana y transporte público .....</b>	<b>34</b>
<b>7. Cultura para todos .....</b>	<b>38</b>

## INTRODUCCION

### ¿Quiénes somos?

El Colectivo ¡Rescatemos Xalapa! lo integramos ciudadanos xalapeños **apartidistas** hartos de la corrupción y la ineficiencia de nuestras autoridades. Hartos del tráfico, de la violencia y la inseguridad, del maltrato a las mujeres y a sus jóvenes, hartos de ver los arroyos y ríos convertidos en caños, de sus áreas verdes destrozadas. Queremos cambios para nuestra bella pero lastimada ciudad. Algunos nacimos aquí, otros hemos llegado de otras regiones del país y del mundo.

En el Colectivo ¡Rescatemos Xalapa! nos enlazamos con personas SIN FILIACIÓN PARTIDISTA de diversas organizaciones y redes ciudadanas, personas que participamos en el movimiento estudiantil, o con grupos de mujeres, o en el movimiento urbano popular, académicos, artistas, campesinos, amas de casa, ciudadanos de a pie...

### ¿Qué nos moviliza?

Xalapa, como casi todo el mundo, vive una serie eslabonada de crisis (social, económica, ambiental y política) Ante ello, la ciudadanía necesita consolidar su capacidad crítica y propositiva. Poco a poco lo hemos venido haciendo.

La inconformidad ha dado lugar a muy diversas luchas, movimientos y organizaciones, con una amplia participación juvenil. Hay un consistente intento de recuperar los espacios públicos, secuestrados por el crimen organizado y la clase política gobernante.

Estamos convencidos de que es necesario y urgente presentar una propuesta ciudadana que logre articular, junto con otros actores políticos y sociales, una agenda de Gobierno para nuestra ciudad de Xalapa.

### **Propuesta de Agenda Ciudadana para el Municipio de Xalapa**

El presente documento es resultado del esfuerzo y la creatividad de quienes integramos el Colectivo ¡Rescatemos Xalapa! La intención es presentar de manera ordenada un diagnóstico somero de los principales problemas del Municipio y una serie de propuestas que ponemos a discusión de la ciudadanía xalapeña.

Esta propuesta es solo el inicio de la discusión de qué es lo que se necesita atender y resolver de manera responsable en nuestro municipio. Es un

## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

**documento a discusión, en elaboración, que queremos enriquecer con la opinión de la ciudadanía.**

De esta manera, queremos inaugurar una manera participativa y democrática de discutir los principales problemas que atañen a nuestra ciudad.

El documento incluye propuestas en distintas temáticas. No se trata de propuestas en abstracto, sino de reivindicaciones que desde hace ya años han inspirado las luchas de muy diversas organizaciones e individuos:

- Un desarrollo urbano y territorial ordenado y planificado.
- Un gobierno con participación ciudadana, con corresponsabilidad y transparencia. Una gobernanza participativa y políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos y las libertades.
- Una ciudad ecológicamente sustentable y con una relación Campo-Ciudad de beneficios mutuos.
- Servicios públicos de calidad y con equidad. Un transporte público eficiente, seguro y económico.
- Una ciudad segura con impartición real de justicia.
- Una ciudad con creatividad para generar empleos.
- Espacios públicos con equipamiento que promuevan una mayor cohesión del tejido social. Opciones reales para la salud, el deporte.
- Prevención de la violencia hacia las mujeres e impartición de justicia REAL contra los abusos hacia las mujeres.
- Acciones concretas hacia los niños, los jóvenes y los adultos mayores, y basta del uso clientelar de los más necesitados.
- Una ciudad con cultura para todos.
- Una ciudad de PAZ, de LIBERTADES HUMANAS y de TOLERANCIA.

**Colectivo Rescatemos Xalapa**

[rescatemosxalapa@gmail.com](mailto:rescatemosxalapa@gmail.com)

<http://rescatemosxalapa.blogspot.mx/>

## 1. **Gobernanza y presupuesto participativo**

### a) **Panorama de la situación**

Predominan en nuestro municipio, como en casi todo el país, formas muy verticales de ejercer el poder gubernamental. Estamos muy lejos de lo que sucede en municipios donde la ciudadanía y sus organizaciones participan en la toma de algunas decisiones importantes, como los elementos básicos de la agenda de gobierno y la manera como se ejercen los recursos financieros.

Nuestros gobernantes no están acostumbrados a rendir cuentas, y la propia ciudadanía, en demasiados casos, no exige transparencia.

Nos quejamos todos, eso sí, de la corrupción, y de la ineficiencia de algunas instancias gubernamentales.

Llega la hora de poner en marcha un sistema más democrático para el ejercicio del poder y el manejo presupuestal en nuestro municipio.

En el municipio de Xalapa vivimos 413,136 habitantes, que estamos asentados en la ciudad y en las congregaciones: El Castillo, Tronconal, Chiltoyac, 6 de Enero y Las Trancas. El presupuesto, por participaciones federales, para 2013 es de 690 millones 796 mil 439 pesos. De esa cantidad, el 80% o más sirve para pagar salarios y prestaciones. También cuenta con recursos del ramo 033 (más de 400 millones). Los recursos de Subsemun serán manejados por el gobierno del estado y de pago por impuesto predial en este año, el gobierno municipal informó que habían recaudado en el mes de enero 45 millones. Desde luego no son estos los únicos recursos presupuestales para Xalapa; hay más, que aun no conocemos.

En Xalapa la participación ciudadana ha sido corporativizada por los ayuntamientos, como método ideal para perdurar el gobierno municipal. Han fomentado el paternalismo, el clientelismo electoral y la subordinación de la participación ciudadanía al interés de los gobernantes en turno.

Sistemáticamente se han opuesto a reconocer el derecho a la participación ciudadana, ya que de hacerlo no podrían gobernar como lo hacen ahora, pues la ciudadanía participaría en la toma de las decisiones sobre los asuntos públicos.

## **b) Hacia una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones en Xalapa**

Necesitamos avanzar hacia la gobernanza, o sea una mayor participación de la gente en la toma de decisiones, una mejor repartición del poder en nuestra sociedad.

Debe haber un compromiso claro de combate a la corrupción y a la impunidad, así como de mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno municipal.

Hay en el país varias experiencias que brindan pistas sobre lo que podría significar este proceso de democratización horizontal:

- ◆ Se han instituido las figuras de plebiscito y de referéndum, en las que se consulta a la población para que se pronuncie en relación con determinados temas de interés público
- ◆ Hay municipios donde las decisiones de obra pública se toman en Consejos de Desarrollo Municipal, con representantes electos democráticamente
- ◆ Se celebran sesiones de “Cabildo Abierto” para tomar determinadas decisiones importantes
- ◆ En asambleas vecinales se elige democráticamente a los jefes de manzana y representantes
- ◆ De manera participativa se decide cómo ejercer el presupuesto del municipio.

Veamos con más detalle en qué consiste esto último.

## **c) El presupuesto participativo**

El presupuesto participativo es un ejercicio ciudadano, una práctica democrática, que permite reconocer el derecho a la participación ciudadana y la fomenta. Se aplica mediante un sistema representación ciudadana territorial. La ciudadanía organizada, con su gobierno municipal, formula, da seguimiento, realiza el control y ejecuta del presupuesto público municipal. El gobierno municipal establece espacios de diálogo y decisión entre la población organizada, organizaciones civiles, expertos, autoridades y funcionarios municipales. Utiliza la consulta

## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

democrática, la construcción de consensos y procesos de asociacionismo ciudadano entre la población urbana y rural del municipio. Ayuda a establecer prioridades sociales para ejecutar políticas públicas con sentido social, que son consensuadas, avaladas y apoyadas por la población.

La primera experiencia de presupuesto participativo, que conocimos, fue la que se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, que cuenta con una población de más de 5 millones de habitantes. Esta iniciativa del gobierno y la población permitió enfrentar las necesidades de la población y combatir las enormes desigualdades sociales existentes. El presupuesto participativo les permitió trabajar con una población organizada, que creció en el ejercicio de sus derechos con una nueva conciencia en el ejercicio de gasto social de manera corresponsable.

En la Ciudad de México hubo en 2011 una experiencia de presupuesto participativo, en la delegación Tlalpan. Participaron comités ciudadanos, consejos de los pueblos y consejo delegacional, y se ejercía en las colonias y pueblos originarios de esa demarcación. El ejercicio ciudadano abarcó obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito.

El presupuesto participativo es un instrumento poderoso, por varias razones:

- Permite diseñar una nueva gestión pública municipal democrática
- Incorpora a la sociedad organizada en la toma de decisiones de los asuntos públicos
- Asegura a la sociedad una participación democrática en la aplicación de los recursos públicos
- Fomenta transparencia y la rendición de cuentas
- Promueve la solidaridad, la cooperación, la autoayuda, la corresponsabilidad y confianza entre autoridades municipales y ciudadanos.
- Anima la cooperación entre gobierno municipal, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, pública y privada, al incorporarlas como asesoras técnicas y científicas del presupuesto participativo
- Ubica al gobierno municipal como promotor del desarrollo municipal
- Orienta la evaluación permanente la actuación del gobierno municipal y los funcionarios públicos en materia de gasto público
- Combate la corrupción en la ejecución de la obra pública municipal.

- Promueve la eficacia, la eficiencia, la racionalidad y la austeridad en el manejo del gasto público
- Combate el clientelismo electoral y construye ciudadanía
- Orienta el gasto social para resolver los problemas de quienes menos tienen.

#### **d) Mecanismos y formas de organización ciudadana**

El presupuesto participativo territorial se ejerce a través de las asociaciones de vecinos de las colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales y las asambleas comunitarias de las congregaciones del municipio. Implica realizar asambleas vecinales y elaborar autodiagnósticos comunitarios en los que se definen prioridades.

Las asambleas serían convocadas por el Ayuntamiento de Xalapa en coordinación con las representaciones vecinales. Luego habría una Asamblea de las cuatro delegaciones y, a escala de todo el municipio, una Asamblea Municipal del Consejo Municipal del Presupuesto Participativo, a la cual acudirían representantes de las 4 delegaciones, nombrados en la asamblea delegacional, y representantes de las congregaciones del municipio. También participarían, en calidad de asesores, los expertos temáticos de las organizaciones civiles, técnicos, académicos e investigadores de las instituciones educativas públicas y privadas, y cámaras empresariales.

Las autoridades y funcionarios avalarían los acuerdos del Consejo y coadyuvan en su ejecución.

Las asambleas serían públicas y deliberativas, por lo que sus acuerdos serían el principal eje orientador de las políticas públicas y del gasto presupuestal público municipal.

Al instituirse el Presupuesto Participativo, el Ayuntamiento les reconoce plenamente varios derechos a las y los vecinos, y a los Representantes de Organismos Ciudadanos y Organismos no Gubernamentales participantes:

- Asistir a las Asambleas territoriales y/o temáticas necesarias
- Participar en la elaboración del diagnóstico territorial y/o temático
- Informar a sus representados de los acuerdos de las asambleas



## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

- Presentar propuestas de prioridades de obras y acciones para ser consideradas en el ejercicio anual del Presupuesto Participativo
- Votar y ser votados como miembros del Consejo de Presupuesto Participativo
- Avalar con su firma el Acta de la Asamblea territorial y/o temática
- Solicitar y recibir información actualizada y oportuna.

El Presupuesto Participativo es un mecanismo democrático que permite ejercer la ciudadanía con responsabilidad, nos asegura una nueva relación de la ciudadanía con su gobierno, basada en el ejercicio de nuestro derecho a la participación ciudadana.

## 2. Ordenamiento ecológico y urbano

### a) Panorama de la situación

Las ciudades se expanden tanto por su crecimiento poblacional como por una mera especulación del suelo; el negocio urbano es una parte esencial de la economía de las ciudades, sin embargo si no se lo controla y ordena, sólo producirá problemas que se agrandan y multiplican al paso del tiempo. La ciudad de Xalapa, como tantas otras, es víctima de una expansión urbana caótica, resultado de la falta de planeación y del alineamiento de la administración pública con intereses particulares, principalmente de desarrolladores urbanos, del gran capital inmobiliario que es a su vez el principal promotor de la especulación urbana del suelo.

En Xalapa no hay control del desarrollo urbano por dos razones: una de ellas es que el Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada actualmente vigente, aunque totalmente rebasado por no haberse actualizado en 2010 como lo marca la Ley, no cumple con el fin para el que fue creado (el ordenamiento urbano), ya que sólo se basa en la determinación de la zonificación primaria y secundaria de los usos del suelo, sin que se haya definido una estructura urbana que los debería ordenar y que a su vez debería haber establecido con detalle y precisión los derechos de vía de una estructura vial que no existe. De ahí los grandes problemas viales, por más pasos a desnivel que se construyan.

El problema es todavía más complejo si se toma en cuenta que la necesidad de establecer una estructura urbana no está contemplada en la Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz ni en su reglamento, por lo que es de suponer que se seguirá expandiendo la ciudad por la sola adición de nuevos fraccionamientos a lo que ya existe, sin que se tomen en cuenta la continuidad de sus calles y mucho menos la extensión de sus avenidas, preservando los derechos de vía que desde siempre deberían haberse establecido. Sobra decir que el desarrollo de la infraestructura urbana será igualmente caótico ya que a cada nuevo desarrollo no contemplado en el Programa de Ordenamiento vigente se tiene que improvisar, pues no hay manera de evaluar las repercusiones de nuevas áreas urbanas no contempladas en el comportamiento de sistemas como es el caso de la red hidráulica que requiere de balances de cargas hidráulicas y de

equilibrios de presión en sus tuberías. O simplemente habrá que hacer rodeos no deseados que incrementan los costos, generalmente cubiertos por los municipios.

Como consecuencia de este modelo se ven deteriorados los recursos naturales que proporcionan servicios ambientales a la ciudad ya que los especuladores inmobiliarios están promoviendo una dispersión de la mancha urbana sobre áreas de alto valor ecológico pero de muy bajo costo, que al mismo tiempo están alejando a la población de las áreas de servicios que ofrece la ciudad. Además los habitantes muchas veces son víctimas de la falta de servicios públicos de los cuales no se hacen responsables los vendedores de casas debido a incumplimientos en sus proyectos.

Así como el Plan de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada no es respetado en cuanto a la ocupación irregular de los suelos, constantemente zonas de uso habitacional con densidades bajas o moderadas se convierten en zonas con una densidad de viviendas mayor a la autorizada. De esta manera la ciudad crece sobre municipios vecinos que, por el alto valor que adquieren los suelos dada la cercanía de la ciudad, dejan de ser terrenos forestales o agropecuarios para convertirse en urbanos.

Así, el desarrollo irregular de la ciudad que se genera por no contarse con un programa de desarrollo urbano actualizado, es en realidad un círculo vicioso, pues la Ley en la materia permite regularizar lo que se hace al margen del Programa de Desarrollo Urbano. De acuerdo a la Ley, los suelos irregulares pueden ser regularizados bajo ciertas condiciones mediante convenios urbanísticos entre las partes, lo que ha dado lugar a que la ciudad crezca por donde sea.

Aunado a lo anterior, y como consecuencia de la falta de un Programa de ordenamiento ecológico territorial de la zona metropolitana, que es el instrumento de planeación destinado a inducir y regular los usos del suelo fuera de las zonas urbanas, los municipios son los que autorizan los cambios de uso del suelo sin conocimiento o respeto al Plan de Ordenamiento urbano, invocando el Artículo 115 constitucional y olvidándose que este artículo aplica únicamente para cambios de uso del suelo dentro de la zona urbana y no para las zonas externas (zonas rurales o semi urbanas). Los cambios de uso del suelo deben ser puestos a consideración de una Comisión de conurbación que no existe; sin embargo como los municipios hacen cambios en los usos del suelo de su demarcación de manera arbitraria, no hay manera de que puedan asimilarse todos esos cambios, lo cual tiene fuertes repercusiones en la conurbación. Es claro que para que un programa

de desarrollo urbano sea efectivo y regule realmente el crecimiento, es necesario que los políticos crean en la planeación urbana y por lo tanto la defiendan, ya que el desarrollo urbano actual podrá llegar a un nivel crítico incontrolado.

No son suficientes los cursos de capacitación de nuevas autoridades estatales o municipales. Haría falta una instancia permanente para la capacitación de funcionarios encargados de la planeación urbana así como la exigencia para participar en una Comisión de Conurbación que nadie sabe si opera o al menos existe. Solo así podrá contarse con un organismo de vigilancia y cumplimiento.

La falta de un atlas de riesgo a escala municipal elaborado con información certera permite que se aprueben proyectos en zonas de alto riesgo incrementándose así la vulnerabilidad de los habitantes, sus producciones y propiedades, lo que representa peligros y contingencias desastrosas para la población y la economía (zonas de suelos inestables, zonas bajas sujetas a inundaciones, zonas de fuertes pendientes que al desmontarse se vuelven susceptibles a derrumbes y deslizamientos de tierras). De igual manera, la ausencia de un análisis detallado que delimite las zonas prioritarias a preservarse por sus servicios ambientales, que es uno de los aspectos que aborda un ordenamiento ecológico promoviendo su decreto como zonas de protección, conservación o restauración, beneficia a aquellos que promueven el crecimiento desordenado de las ciudades (Xalapa, Coatepec, San Andrés, Banderilla, Emiliano Zapata, entre otras) alterando ecosistemas y recursos que son vitales para la sobrevivencia de los habitantes de esta región.

### **b) El ordenamiento ecológico en la agenda de gobierno**

Las autoridades competentes deberán prever mediante la planeación territorial (urbana y ecológica), las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos, para mantener un equilibrio adecuado entre la base de recursos naturales y la población, a fin de vigilar que los factores ecológicos y ambientales que son parte integral de la calidad de vida, conserven sus cualidades y condiciones originales.

Los programas de ordenamiento ecológico territorial y de Ordenamiento urbano son dos instrumentos de planeación encaminados a promover un proceso de desarrollo sustentable del municipio y de la zona metropolitana. Buscan garantizar la conducción, inducción y condicionamiento del crecimiento y el desarrollo

ordenado, equilibrado y estable de las funciones urbanas, con respecto de las demandas del desarrollo general, la consecuente calidad de vida urbana de sus habitantes y la previsión de espacios para su emplazamiento. La eficiencia de la ciudad puede mejorarse si se promueve la densificación de las áreas que actualmente cuentan con infraestructura (redes de agua, electricidad, teléfono, servicios de recolección de basura, educación y otros). Esto implica empezar a pensar en un desarrollo vertical y no sólo el horizontal de casas unifamiliares.

Para ello ante todo se requiere de la actualización del Plan de Ordenamiento urbano existente, pero sustentado técnica y legalmente en el ordenamiento ecológico tanto del municipio de Xalapa como de la zona conurbada que debe anteceder a cualquier Plan de Desarrollo urbano. El ordenamiento ecológico establece las bases de identificación de las zonas de aptitud para las diversas actividades productivas (incluyendo el crecimiento urbano-industrial, agropecuarias, forestales y de conservación), evalúa los riesgos ante eventos naturales, delimita las zonas prioritarias por sus servicios ambientales a la población, y establece el patrón más adecuado de usos del suelo, consensuado a través de talleres de planeación participativa.

Es urgente que la administración municipal realice este Plan de ordenamiento ecológico para poder darle una direccionalidad a la ciudad. Este Plan además tendrá un carácter vinculante con las demás políticas públicas, reorientando los programas federales y estatales de acuerdo con las propuestas que contiene.

Los aspectos generales del contenido del plan se analizan y evalúan sobre la economía actual, la dinámica poblacional y las proyecciones esperadas de acuerdo al desarrollo de la ciudad, considerando la incorporación de las nuevas áreas a fin de identificar las acciones que habrán de plantearse de forma conjunta para las estrategias de reordenamiento y regulación del desarrollo urbano de la ciudad.

Del ordenamiento urbano se desprenden estrategias que involucran:

- La estructura vial municipal y regional
- Un sistema de Movilidad Sustentable
- Reservas territoriales y equipamiento regional
- La Zonificación Municipal
- La Consolidación e infraestructura urbana.

**c) La metropolización**

La zona conurbada o metropolitana de Xalapa que comprendía a los municipios de Xalapa, Banderilla, Coatepec, San Andrés Tlalnahuayocan y Emiliano Zapata ha sido modificada elevando a 11 el número de municipios que la conforman, aún cuando algunos de ellos no tienen continuidad física entre sí, ni con el municipio de Xalapa como está planteado en la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta zona conurbada debe ser definida claramente y contar con los instrumentos jurídicos y normativos correspondientes y con un esquema institucional, incluyendo una Comisión del ordenamiento que debe de actuar desde el inicio del proceso, en el diseño, la licitación, la aplicación y el monitoreo y no ser un simple adorno formal como sucede actualmente. Estas Comisiones deben ser mixtas, es decir gobierno - sociedad civil, y tener una vida institucional real y permanente, no ficticia.

**d) Propuestas puntuales**

- Ordenamiento ecológico de la zona conurbada (escala 1:50,000) y del municipio de Xalapa (escala 1:20,000), considerando las escalas a las que deben llevarse a cabo para garantizar la representatividad del territorio descrito y analizado
- Actualización, cada seis años, del Plan de Ordenamiento Urbano de la Zona Conurbada
- Los cafetales y los manchones de bosque que quedan dentro de la ciudad de Xalapa en la zona conurbada deben ser respetados como tales y no deben ser urbanizados
- Atlas de riesgos con el detalle necesario (escala de 1: 20 000) para poder planear de manera adecuada y evitar proyectos o edificaciones que presenten riesgos.

### 3. Seguridad

#### a) Panorama de la situación

El fenómeno de la violencia y la inseguridad en Xalapa se ha convertido en uno de los problemas más sentidos por parte de la sociedad. En el sexenio de Calderón, las muertes en la lucha contra la gran delincuencia organizada llegaron a niveles nunca antes vistos en México; se calcula en más de 88 mil las muertes relacionadas. Ante la violencia desatada en el Estado de Veracruz, desde el año de 2011 el gobierno estatal solicitó la intervención del gobierno federal y de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. En este escenario, las ciudades del estado, entre ellas nuestra capital, no han dejado de sufrir la alteración del ambiente social.

- **El alto sentimiento de inseguridad**

El sentimiento de inseguridad se incrementó debido al significativo aumento de los actos delictivos, como robos en sus distintas modalidades, a transeúntes, a casa habitación, lesiones, *levantones* de jóvenes y desapariciones de mujeres, secuestros, hasta llegar a los feminicidios y asesinatos que han consternado a nuestra sociedad como el cometido en contra de la periodista Regina Martínez.

Este sentimiento fue detonado por los enfrentamientos inéditos en las calles céntricas, colonias y localidades, entre policías, integrantes del ejército y la marina contra narcotraficantes en operativos no planificados mediante inteligencia. La desaparición de tránsito municipal y la policía intermunicipal, instituciones infiltradas por el narcotráfico, contribuyó a que el miedo de los ciudadanos se extendiera. La ciudadanía se siente atrapada entre el incremento de la violencia y el delito, por un lado, y el bajo desempeño institucional de la policía y la impunidad, por otro.

- **El movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad**

En Xalapa el miedo se transformó en preocupación pública a partir de la red cívica del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Este movimiento, de composición plural y heterogénea, se ha propuesto un debate público basado en testimonio de víctimas y ha sido un mecanismo importante para canalizar el miedo

personal en una red de solidaridad en el entorno de inseguridad que prevalece en el municipio.

La función principal de esta red ha sido la Visibilización de las víctimas de la lucha antidrogas a través de la convocatoria a las y los familiares de aquellas para que denuncien y ofrezcan sus testimonios.

- **El deterioro de la convivencia social**

El miedo de la ciudadanía xalapeña va acompañado por riesgos cotidianos producidos por la violación de las reglas de convivencia social: personas que manejan alcoholizadas y en forma irresponsable, taxistas y choferes de transporte urbano inciviles, espacios públicos inseguros, la venta ilegal de alcohol y drogas a menores de 18 años de edad, zonas en los límites municipales donde imperan centros al margen de la ley y la formación de pandillas en algunas colonias de la periferia urbana.

El deterioro de la convivencia social, cuyo signo principal es la intolerancia, se expresa además en el incremento de los delitos y la violencia en las casas, en la comunidad, en las escuelas; hay violencia de la juventud y contra la juventud. La articulación de las violencias y el delito ha creado un campo delictivo local que institucionaliza el sentimiento de inseguridad. La violencia hacia las mujeres en Xalapa es un factor fundamental en el deterioro de la vida del municipio.

- **La violencia hacia las mujeres**

En el Estado, y en el municipio de Xalapa, las violencias se desarrollan y se alimentan en un escenario de violencia institucionalizada en contra de las mujeres. De acuerdo con los datos oficiales obtenidos por el Observatorio de Género y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en Veracruz fueron asesinadas 75 mujeres en el año 2009, 72 en 2010, 133 en 2011 y 180 ocurridos del 1º de enero al 10 de octubre de 2012, siendo el rango de edad de 11 a 30 años el de mayor incidencia, y ocupando el municipio de Xalapa el segundo en lugar por el número de asesinatos en contra de mujeres ocurridos en el estado.

Al investigar la relación de las mujeres víctimas con las personas agresoras, se encuentra que en el 100% de los casos, los victimarios son hombres: familiares, parejas, exparejas, novios y exnovios. El 32% de los casos ocurrieron en las casas donde habitaba la víctima. Estos datos permiten ver que la violencia feminicida contra las mujeres está directamente relacionada con la violencia familiar, la



violencia de pareja y que ocurre en el ámbito privado, espacio que tradicionalmente no ha sido considerado en las políticas de seguridad por parte del estado.

- **Las desapariciones de niñas y mujeres**

Otra situación sumamente grave es la relacionada con la desaparición de niñas y mujeres. En nuestro estado en el periodo 2000 - 2010 se reportaron a la Procuraduría General de Justicia del Estado 5,231 casos de desapariciones de niñas y mujeres. El rango de edad de mayor incidencia de las víctimas de desaparición es entre 11 y 20 años. Lamentablemente, de acuerdo con datos de la Procuraduría del Estado, el municipio de Xalapa ocupa el primer lugar en el estado en número de casos, con 47 niñas y mujeres desaparecidas en 2012. Esta situación de la desaparición de mujeres es uno de los asuntos más graves y complejos de inseguridad en nuestro municipio.

La exigencia de transparentar la información, actualizar los registros y hacerlos públicos tiene relación directa con construir la política de prevención en esta materia y garantizar la seguridad y la libertad de las mujeres. El segundo lugar en el conjunto de los municipios veracruzanos por reportes de niñas y mujeres desaparecidas le corresponde al municipio de Xalapa, después de Coatzacoalcos.

- **Espacios públicos y transportes inseguros**

El municipio de Xalapa cuenta con 450 colonias de las cuales las más recientes se han venido instalando en las zonas norte y oriente; algunas de éstas se encuentran en asentamientos irregulares. A la par de este crecimiento de la ciudad en los últimos años, también ha crecido la inseguridad y el miedo, especialmente para las mujeres que al oscurecer transitan por la ciudad.

A esta situación se suma el deficiente mantenimiento y falta de un alumbrado público de calidad en los espacios públicos y en la mayoría de las calles de la capital. La ineficiencia de alumbrado público no es exclusiva de las colonias de la periferia; también el primer cuadro de la ciudad tiene un servicio y mantenimiento deficientes.

Por otra parte, los transportes públicos (taxis y autobuses) carecen de una regulación para brindar un servicio seguro. Una buena cantidad de delitos han ocurrido en el transporte público. Los conductores de las unidades en muchas ocasiones no respetan a la gente y las situaciones de violencia son comunes.

- **La política de limpieza social y criminalización de la pobreza y la protesta**

Resulta preocupante la insensibilidad de los sectores de clase alta de la sociedad xalapeña y la clase política veracruzana quienes, con un discurso centrado en la imagen urbana “limpia”, afectan los derechos de las poblaciones callejeras, particularmente indígenas y niñas y niños que trabajan en la calle.

Ante la protesta social de jóvenes agrupados en el movimiento #YoSoy132 y otras agrupaciones juveniles se han creado policías especiales para reprimir y torturar de manera ilegal y anticonstitucional. Estos grupos que actúan en la clandestinidad han sido creados por el gobierno del Estado recientemente y, al igual que toda la actuación policiaca, no están sometidos a ningún procedimiento de rendición de cuentas.

- **La desinstitucionalización de las policías locales**

La sustitución de la policía intermunicipal por la policía conurbada se hizo con base en el viejo modelo organizacional ineficaz, mediante el cual los municipios conurbados ceden soberanía al gobierno estatal.

La policía conurbada enfrenta problemas de corrupción y recomendaciones por los abusos en detenciones por faltas administrativas. Una evidencia es la aprehensión de algunos de sus integrantes vinculados al narcotráfico, la falta de regulación del uso de la fuerza en aprehensiones sobre todo de personas jóvenes, ante la debilidad institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La policía en Xalapa será el prototipo de la reforma policial en marcha –las reformas de la seguridad en Veracruz tendrán un fuerte impacto en la capital. En el estado debe decidirse si desaparece o no la Secretaría de Seguridad, cómo funcionará la gendarmería y qué tipo de cooperación existirá con las nuevas instituciones de prevención del delito creadas por el gobierno federal anterior. Asimismo, se capacitará a las policías para el desarrollo de capacidades institucionales para la reforma de la justicia penal, particularmente para las funciones de investigación, en coadyuvancia con el ministerio público y la eventual participación de las policías en la presentación de pruebas en los juicios orales.

**b) El tema de la seguridad en la agenda de gobierno**

- **Promoción de una cultura para la paz, la no violencia y el respeto a los derechos humanos**

Es necesario impulsar el conocimiento y el ejercicio de los derechos humanos en Xalapa para garantizar una mayor igualdad entre hombres y mujeres, prevenir y erradicar la violencia de nuestras vidas y construir relaciones de equidad desde la infancia y la adolescencia.

Las autoridades locales en coordinación con las autoridades federales y estatales deben impulsar un programa integral de corredores culturales en las colonias y comunidades rurales que incluyan bibliotecas, espacios deportivos y de formación artística: música, teatro, escuelas de rock y arte urbano, pintura, escultura y fotografía, literatura y cine. Por otra parte, se requiere de una política educativa para que las mujeres y las niñas conozcan sus derechos y el acceso a las instituciones responsables de garantizar su integridad y seguridad, talleres de igualdad de género para hombres y mujeres, cursos de derechos humanos, resolución de conflictos y cultura para la paz.

- **Atención integral y justicia a las víctimas de la violencia delictiva**

Exigimos el estricto cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Víctimas. Justicia para todas las personas que han sido víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos.

En el marco de sus competencias legales, el ayuntamiento debe asumir su responsabilidad para atender en forma eficaz y solidaria a las personas víctimas de la violencia por medio de la asistencia de tipo administrativo, social, económico, psicológico y jurídico, de acuerdo a su condición específica como mujeres, niñas, niños, jóvenes, personas adultas, de la tercera edad, discapacitadas, migrantes e indígenas.

Exigimos que se realice un registro real de todas las personas desaparecidas de manera tal que pueda hacerse visible cada caso. Que se difunda ampliamente y se cumpla estrictamente el acuerdo 25/2011 de la Procuraduría General de Justicia del Estado mediante el cual se establecen los lineamientos para la atención inmediata de casos de personas desaparecidas.

- **Atención eficaz e integral a las mujeres víctimas de violencia**

Una verdadera atención en forma eficaz y solidaria a las niñas y mujeres víctimas de la violencia de género es fundamental para erradicar las violencias. También se requiere que la acción gubernamental se dirija hacia los hombres violentos para prevenir y erradicar la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial.

Exigimos la difusión amplia y el debido cumplimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia y órdenes de protección y medidas precautorias establecidas en el Código de Procedimientos Penales del estado, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y en su reglamento.

Es urgente la creación de la Unidad de Atención Integral y Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia previstas en la fracción XXVII del artículo 19, inciso b) de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Deben crearse centros descentralizados en el municipio, las colonias y las localidades para brindar la atención social, legal y emocional necesaria.

Es preciso que se elabore un Diagnóstico municipal sobre todas las formas de violencia y discriminación contra las niñas y las mujeres.

El municipio debe tener una acción decidida para transformar también a las personas que ejercen la violencia: hombres que agreden a su pareja, padres que violentan a sus hijas e hijos, maestros y maestras que violentan a niñas y niños, e infantes que ejercen violencia en planteles escolares o practican acoso escolar. Es crucial intervenir a tiempo con trabajo social y psicológico para erradicar la violencia de género y eliminar los estereotipos culturales que la legitiman.

- **Recuperación social de los espacios y los transportes públicos para convertirlos en lugares seguros para la ciudadanía**

Como parte de una política integral de seguridad urbana debe realizarse una mejora de la infraestructura urbana: con iluminación, visibilidad, transporte seguro, mecanismos de auxilio inmediato y la difusión de dichos servicios a la ciudadanía.

Se debe mejorar el alumbrado público y asegurar la rendición de cuentas por parte del sistema de video vigilancia que existe en el centro de la ciudad y en algunas las escuelas públicas y particulares.

El ayuntamiento debe hacer uso de sus atribuciones legales para mejorar el transporte público y lograr que los autobuses y taxis sean sitios seguros, donde se

respete a toda la gente. Las autoridades locales deben sancionar a choferes y empresas de las rutas que no se sometan a estas disposiciones.

- **Alto a las medidas represivas en contra de la ciudadanía**

Exigimos la desaparición de las policías anticonstitucionales utilizadas para reprimir a los movimientos juveniles y sociales. La policía que actúe en Xalapa deberá respetar los derechos humanos y erradicar las prácticas de tortura y abuso hacia la población.

Los pactos para la limpieza social que buscan mejorar la *imagen* del estado y la capital ponen en riesgo a la ciudadanía. Es el caso de la limpieza urbana practicada contra de las poblaciones callejeras, niños, niñas e indígenas que han aplicado el DIF y el ayuntamiento con la policía. No debe criminalizarse la pobreza con medidas policiacas. Al respecto, el gobierno local debe poner en práctica una estrategia social de atención a la problemática que viven las poblaciones que trabajan en la calle. Debe suprimirse la criminalización de las personas por sus preferencias sexuales, formas de vestir y de expresión.

- **Una verdadera policía de proximidad y comunitaria**

Para la prevención de la violencia y el delito es imprescindible una policía de proximidad, desarmada y con una función claramente preventiva—que actúe en las colonias en casos de violencia y delitos menores- para espacios públicos y transportes y urge la policía comunitaria en las localidades y la periferia. La policía de proximidad tiene como función principal la mediación y solución de conflictos.

Como otro aspecto de una política de seguridad ciudadana en la zona metropolitana pueden implementarse *contratos locales de seguridad* que incluyan a las representaciones de las policías intergubernamentales, de las organizaciones empresariales, de comerciantes y civiles.

- **Mejora del desempeño policial**

Resulta imprescindible contar con información puntual y rigurosa sobre la violencia y los delitos de manera que sea difundida en los medios de comunicación con la finalidad de reducir el sentimiento de inseguridad.

Es impostergable la instalación del Observatorio Municipal de Seguridad, Legalidad y Justicia para que, con base en datos duros, las instituciones de prevención seguridad y justicia mejoren sus desempeños focalizando sus funciones en polígonos urbanos y rurales.

Para la mejora del desempeño institucional es necesario incentivar la cooperación inter-agencial basada en la inteligencia delictiva: la policía, el ejército, la marina y gendarmería deberán estar sujetos a rendición de cuentas.

Se deberá avanzar en una profesionalización desde la perspectiva de género de los servicios de seguridad que incluya una capacitación permanente en derechos humanos y el diseño y cumplimiento de protocolos claros de uso de la fuerza para evitar abusos.

- **Control social sobre la policía**

La participación de la ciudadanía en el campo de la seguridad con el objetivo de garantizar su carácter ciudadano puede incentivarse. Un instrumento eficaz de corresponsabilidad es el diseño de mapas comunitarios del delito mediante los cuales la organización vecinal y la policía previenen e intervienen en el control de la violencia y los delitos menores.

El monitoreo de las violencias y los delitos en las colonias y localidades permitirá la construcción de redes vecinales y comunitarias que deberán apoyarse mediante las agencias de ministerio público y los juzgados descentralizados mediante un esquema de casas de justicia como parte de los juicios orales que van a instituirse.

## 4. Desarrollo económico y fomento al empleo

### a) Panorama de la situación

En el municipio, y en gran parte de la región en donde la ciudad de Xalapa tiene una influencia, no existe diversificación productiva; las actividades económicas de carácter industrial son prácticamente inexistentes. De forma paralela, la actividad agrícola pierde relevancia debido a la expansión espacial de las localidades urbanas. La ciudad de Xalapa tiende a especializarse en actividades burocráticas, comerciales y otras del sector terciario; las actividades industriales y agrícolas pierden peso económico.

La falta de oportunidades laborales ha tenido como consecuencia un escenario económico que ofrece pocos empleos y mal remunerados. El crecimiento acelerado de la población local no necesariamente trajo consigo efectos de eficiencia en el funcionamiento de la economía de Xalapa.

Derivada de esta falta de un mercado laboral amplio, se desprende otra problemática como es la incapacidad del mercado local para absorber a la fuerza de trabajo calificada de la urbe. La ciudad de Xalapa, durante la segunda mitad del siglo XX, se fue consolidando como sede de instituciones de educación superior, tanto públicas y privadas, con lo cual cientos de jóvenes profesionales buscan, en una proporción alta, incorporarse a la fuerza de trabajo local. Entonces bajo una economía poco diversificada, este grupo de profesionales no logra impactar en la productividad ni en la demanda del territorio.

Otro elemento que representa una debilidad para el espacio regional es la ausencia de estructuras institucionales que den cauce adecuado a las demandas sociales y materiales de la ciudadanía. En efecto, la administración local carece de espacios donde dialoguen y tomen acuerdo los distintos actores sociales que interactúan y tienen intereses en el territorio. Si bien es cierto que las luchas por la democratización y las reformas de descentralización de la década de los 80 en México lograron que los gobiernos locales adquirieran mayores atribuciones en la administración de su territorio, no se ha logrado la institucionalización de procesos democráticos en donde los actores sociales y privados participen de manera efectiva en la toma de decisiones sobre el destino de algunos de los recursos públicos. Los modestos alcances de la descentralización del poder no han logrado

bajar hasta el nivel de los actores sociales. En Xalapa, los espacios formales que promueven la participación de los actores sociales (como los consejos de planeación municipal), solo han funcionado como espacios que legitiman las decisiones de inversión pública de los propios actores políticos locales.

En términos espaciales, la ciudad presenta otro problema de tipo económico que requiere atención prioritaria: la alta concentración de actividades comerciales y de servicios en el centro de la ciudad. Según algunos análisis realizados, con el apoyo de sistemas de información geográficos y de medidas de estadísticas, las actividades terciarias se encuentran altamente concentradas en la zona central de la ciudad, con lo cual espacios urbanos ubicados en la periferia no cuentan con centros de abastecimiento y de empleo cercanos.

## **b) Economía y empleo, en la agenda de gobierno**

- **Inversión en infraestructura en colonias y localidades rurales marginadas**

Se requiere dotar de servicios públicos a aquellas localidades y colonias habitacionales en donde se presenten serios problemas de déficit de infraestructura. En un primer momento esto puede generar un impacto económico positivo, basado en la producción y canalización de los insumos necesarios para la construcción de las obras. En un segundo momento, las carreteras y la dotación de infraestructura generan mejores condiciones de localización para empresas y las familias; así también los trabajadores pueden trasladarse con mayor facilidad hacia los centros urbanos.

- **Ordenamiento del suelo y zonificación**

Debe haber mayor control del uso de suelo por parte de la autoridad local. Esta situación puede promover, por un lado, una distribución más eficiente de las actividades productivas en el espacio local y, por el otro, mejorar las condiciones de habitabilidad para las familias de la ciudad.

Así, del lado de la distribución de las actividades económicas en la ciudad se plantea desconcentrar las actividades económicas. Esto con la intención de generar mejores condiciones de mercado para las empresas instaladas en el territorio. De igual forma la desconcentración de las actividades económicas urbanas promovería que las familias puedan acceder con mayor facilidad a los



centros de abastecimiento local. De esta forma tanto los productores como los consumidores se verían afectados positivamente por una nueva dinámica económica.

La desconcentración de actividades productivas puede mejorar en paralelo la accesibilidad hacia centro de la ciudad, ya que actualmente debido a su alta concentración de actividades económicas y administrativas está generando externalidades negativas como intenso tráfico vehicular, contaminación auditiva y atmosférica, entre otras.

- **Equipamiento para desarrollo de actividad artística y cultural**

Mejorar el equipamiento de las actividades artísticas de la ciudad permitirá que estas actividades se consoliden. Si bien es cierto que la empresa artística no genera importantes ingresos para las ciudades, el potencial con el que cuenta la ciudad en materia artística puede funcionar como una primera etapa para diversificar y hacer un contrapeso a las actividades comerciales.

- **Mejoramiento del sistema educativo local**

Debe mejorarse la calidad educativa en el espacio local con la intención de mejorar la competitividad de la fuerza laboral, pues al parecer no es suficiente contar con altos grados de escolaridad. La educación y la formación de la población ocupada del municipio no ha sido un factor que determine la atracción de empresas que generen una mayor productividad y una mejor remuneración en los empleos.

Por ello los actores involucrados en la formación de recursos humanos (universidades, actores privados y los distintos niveles de gobierno) deben poner en marcha acciones que permitan elevar la calidad de la educación y formación de la población económicamente activa. La idea es que con mayor calidad educativa y de formación de los individuos se pueda promover un ambiente que atraiga inversiones o empresas que tengan la posibilidad de pagar un mejor salario.

- **Generar un ambiente de inclusión educativa**

Además de elevar los niveles de formación laboral y de la educación superior resulta indispensable constituir una estructura educativa local que permita incluir a aquellos que no cuentan con los recursos económicos y sociales para acceder a una educación de calidad. De poco sirve elevar la calidad de la formación de los

individuos si el modelo de formación sigue siendo excluyente, un modelo de educación donde sólo unos pocos puedan contar con oportunidades de empleos mejor remunerados. En este sentido es importante pensar que los agentes gubernamentales estatales y privados generen condiciones de mayor accesibilidad a la educación de calidad a través de becas o estímulos fiscales a las escuelas privadas.

- **Incubadoras de empresas**

Como ya se señaló, el municipio de Xalapa no cuenta con una diversidad de actividades productivas; su condición política como capital del Estado de Veracruz ha influido directamente para que gran parte la población dependa de forma casi exclusiva de sector económico de servicios (regularmente relacionado con la burocracia). Frente a esta situación resulta necesario poner en marcha proyectos y acciones que promuevan la creación de empresas ligadas a otros sectores económicos. En este sentido las organizaciones de la sociedad que operan en la ciudad de Xalapa, las universidades (especialmente la Universidad Veracruzana) y el gobierno local pueden diseñar programas que apoyen en asesoría y financiamiento a proyectos para la generación y mantenimiento de empresas que se dediquen a actividades con mayor renta.

- **Cambio y mejoramiento institucional**

Para facilitar el desarrollo económico, además de las modificaciones de carácter estrictamente económicas, se requiere modificar el marco institucional y las interacciones entre los propios actores que coexisten en el ámbito municipal en búsqueda del desarrollo económico. Se requiere de la intervención de los propios sectores (privado, social y gubernamental) para utilizar de manera más eficiente los recursos con los que cuenta el territorio xalapeño. Es fundamental convocar a estos sectores para establecer acuerdos o contratos en donde todos puedan ser beneficiados con las decisiones en materia económica.

### **c) Lo económico en relación con otros aspectos**

No sólo se requiere incrementar la eficiencia y productividad de la economía de la urbe xalapeña, no es una búsqueda exclusiva para atraer capitales. La idea es que estas medidas de desarrollo económico permitan a la ciudad convertirse en un espacio con un equilibrio ambiental, con mejoramiento de las condiciones de

## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

infraestructura para los grupos sociales más desfavorecidos, con capacidad para incluir a las minorías.

El soporte principal para promover a la ciudad como un espacio con dichas características es la conformación de espacios de negociación, en donde los intereses de los distintos actores (económicos, políticos, sociales y culturales) se vean representados y tomados en cuenta cuando se diseñen y pongan en marcha políticas públicas que competan al espacio local.

## 5. Medio ambiente y relación campo-ciudad

### a) Panorama de la situación

- **Abasto y saneamiento de agua**

Para cubrir sus necesidades de agua, Xalapa trae agua desde lejos, recurriendo inclusive al trasvase de cuencas, lo cual resulta absurdo, considerando que sobre el municipio cae suficiente lluvia para abastecer a la población, y que más de la tercera parte del agua está perdiéndose por fugas en las tuberías de distribución, causadas por deficiencias de mantenimiento y por existir puntos de alta presión.

Mientras algunas zonas están expuestas a inundaciones, también hay zonas de la ciudad que, durante algunos meses al año, sufren de escasez de agua. Al mismo tiempo, existen establecimientos (como los de lavado de autos) que están empleando mucha agua potable para una labor que no requiere emplear agua de tal calidad; lo mismo se aplica al riego de los jardines.

Los manantiales han sido en su mayoría concesionados, y han resultado afectados por el crecimiento desordenado de la ciudad Xalapa y la construcción de obras de infraestructura. Además, persiste un importante clandestinaje en las tomas de agua y una baja calidad en las lecturas del consumo, basadas en medidores de características distintas. La falta de información confiable sobre los flujos y pérdidas de agua dificulta una toma eficiente de decisiones.

La política de saneamiento prioriza la construcción de plantas de tratamiento, cuya eficiencia es reducida en la medida en que no están separándose las aguas pluviales de las servidas. Las plantas tienen varios problemas no resueltos, como el manejo de los lodos residuales. Lo oneroso del mantenimiento de estas instalaciones provoca su abandono. En la medida en que no está habiendo reuso de las aguas, ni tampoco captación de aguas pluviales, ni mantenimiento de la red de agua, el problema de abasto tiende a agravarse.

- **Ríos y manantiales**

Xalapa es una ciudad asentada alrededor de manantiales, arroyos, ríos y lagos. Los cuerpos de agua son parte clave del tejido histórico de nuestra ciudad. Xalapan es el manantial en la arena. Con el proceso de urbanización se han

venido reduciendo las áreas de infiltración de agua, menguando el aforo de los manantiales y generando, cuando llueve mucho, inundaciones.

Desgraciadamente, varios arroyos se han convertido en caños o han sido entubados e integrados a la red de drenaje. Los cuerpos de agua tienen cada vez aforos menores, y niveles de contaminación mayores. Ejemplo de ello es el Río Carneros: los arroyos que lo alimentan están contaminados, pues a su paso por la ciudad reciben gran número de descargas de aguas negras, algunas directamente de los asentamientos ribereños y otros de los tubos de drenaje municipal. Estudios sobre la presencia de coliformes en los cuerpos de agua han mostrado altísimos grados de contaminación fecal.

- **Desechos sólidos**

En el municipio de Xalapa observamos un serio desorden en términos del manejo de los residuos sólidos. Vemos basura contaminando las calles, los terrenos baldíos y los arroyos convertidos en caños. Existe un problema de contaminación del suelo y el agua, y también de insalubridad: propagación de animales transmisores de enfermedades, malos olores, etc.

Ha habido cambios en las formas de consumo y se ha incrementado la generación de desechos provenientes de los materiales de empaque, cada vez más voluminosos. También se ha generalizado el uso de materiales no reciclables como opción “barata y práctica” para ofrecer alimentos en fondas y puestos; muchos vasos y platos de plástico y de unicel, una vez usados, acaban tirados en calles, parques y cuerpos de agua.

Los residuos sólidos colectados por el servicio de limpia pública son llevados a los llamados “rellenos sanitarios”, concesionados a particulares, que en ocasiones son, en realidad, basureros a cielo abierto. Los hay en El Tronconal y en Pinoltepec, y captan residuos de la zona Xalapa-Coatepec-Xico-Teocelo. Ha habido comprensibles inconformidades en poblaciones donde se ha pretendido instalar estos basureros.

Aunque no se cuenta con información precisa sobre los impactos de estos sitios sobre los mantos acuíferos, existen elementos para temer que está habiendo contaminación por los lixiviados, dada la dudosa calidad de las membranas con las que supuestamente se impide la infiltración de estos líquidos. Ello resulta preocupante, porque estos sitios están ubicados en cabeceras de cuenca. Por otro

lado, se están liberando gases con efecto invernadero (metano) provenientes de la descomposición de la materia orgánica.

Por las deficiencias en la cobertura del servicio de limpia pública, un determinado porcentaje de los residuos sólidos es quemado, con la consecuente contaminación del aire con sustancias que pueden ser sumamente tóxicas (caso de las dioxinas). Cabe mencionar el mal manejo de residuos tóxicos e infecciosos, provenientes de hospitales y procesos industriales.

- **Áreas verdes y biodiversidad**

Las áreas verdes del municipio ascienden a 12,900 has., de las cuales 296 son Áreas Naturales Protegidas (ANP), es decir el 2.3% del territorio. Sin embargo, se sigue considerando a las áreas cubiertas de vegetación como zonas “disponibles” para el crecimiento urbano. Tanto el Cerro de la Galaxia como La Joyita están sufriendo presiones para ser urbanizados. Falta una institucionalidad que proteja efectivamente a las áreas verdes, y si la hay no se cumple. Pocos fraccionamientos y colonias cumplen con las normas relativas al porcentaje destinado a áreas verdes. También resalta el contraste entre las zonas céntricas de la ciudad, dotadas de parques, y las zonas periféricas, donde estos parques son muy escasos.

Lo anterior muestra claramente la ineficiencia de las administraciones municipales, y en particular de la Coordinación Ambiental, que canaliza el 80% de su presupuesto al rubro de “parques y jardines”.

- **Transporte y vialidad**

Uno de los problemas ambientales de la ciudad es la cantidad de automóviles y la lentitud del tráfico, que generan un problema de contaminación del aire por óxidos de carbono, nitrógeno y de azufre. Al respecto, hay que señalar la falta de información sobre dicho problema: se desconoce la gravedad de la contaminación atmosférica. Se trata de un problema generado por la deficiente planeación del desarrollo urbano y de las obras viales, pero también por actitudes de la ciudadanía, que no tiene empacho en estacionarse en lugares prohibidos. Los estrangulamientos de tráfico, además de generar pérdidas de tiempo, están provocando problemas de contaminación del aire y de contaminación auditiva. Las inversiones térmicas están teniendo efectos negativos sobre la salud humana.

- **Otros tipos de contaminación**

Sufre Xalapa de problemas de contaminación que aquí sólo podremos mencionar: la contaminación radioeléctrica, por las antenas de telecomunicaciones y telefonía celular; la contaminación auditiva y visual, etc. Los anunciantes no tienen ningún escrúpulo para invadir el espacio público (auditivo y visual) con tal de promocionar sus productos.

## **b) Cuestiones ambientales en la agenda de gobierno**

- **Relación campo – ciudad**

La región de Xalapa necesita pensarse y manejarse como una unidad campo-ciudad, en la que se valoricen los servicios que brinda el entorno rural a la población urbana. Esta interdependencia es crucial para el acceso de la población al agua en cantidad y calidad suficientes, así como al alimento sano. Se requiere impulsar la pequeña producción de carácter familiar y fomentar un manejo ecológico de recursos naturales desde un enfoque agroecológico, a través de una acción conjunta entre órganos de gobierno, instituciones de investigación y docencia y población beneficiada, estableciendo una continua retroalimentación entre el medio rural, periurbano y urbano.

Se propone promover la agricultura urbana y vincular la producción rural con el consumo, enlazando a los productores con los consumidores, para formar alianzas que permitan por un lado contar con el autoabasto de alimentos de calidad por parte de los productores y por otro lado que los consumidores tengan en cantidad, calidad y acceso suficiente los alimentos básicos producidos regionalmente. También se debe conformar cooperativas de producción y consumo, y mercados regionales agroecológicos.

- **Abasto y tratamiento de agua**

Para resolver los problemas de abasto de agua es importante impulsar esquemas de co-gestión de cuencas como la del Río Pixquiac, instaurar mecanismos de compensación por servicios hidrológicos, rescatar manantiales, reparar la red de distribución (con una estrategia sectorizada) e incentivar con medidas concretas la captación de agua de lluvia (cisternas, bombas, filtros, etc.). Los nuevos fraccionamientos y viviendas deben ajustarse a estos criterios de eficiencia. Se

deben establecer tarifas que tomen en cuenta distintos tipos de usuarios del agua, y tomarse medidas para mejorar las mediciones de consumo y monitorear la calidad del agua.

Se requieren políticas que aseguren un adecuado saneamiento del agua: el reuso de aguas residuales en establecimientos que hacen un uso intensivo del líquido, la construcción de biodigestores en zonas donde no hay colectores, y la clausura o sanción a los fraccionamientos y establecimientos que contaminen. También se requiere una contraloría social que vigile el adecuado funcionamiento de las plantas de tratamiento.

- **Residuos sólidos**

Urge impulsar la gestión integral de los residuos sólidos municipales: instrumentar la colecta separada de residuos, el composteo de residuos orgánicos por barrio, colonia o municipio, y la re-captación de envases por parte de las empresas que entregan productos envasados. Debe asegurarse que haya garrafones de agua en todo centro de trabajo, para reducir el consumo de botellas de agua y refrescos.

Una intensiva campaña para el cambio de hábitos domésticos contribuirá a que la ciudadanía asuma su responsabilidad en lo referente a la reducción, reuso y reciclamiento de desechos; al reuso de las bolsas de plástico; al composteo de sus propios residuos orgánicos. Todos necesitamos acostumbrarnos a llevar nuestra bolsa al mandado, a dejar los empaques en las tiendas donde compramos productos empaquetados. Esto permitirá reducir muy significativamente el volumen de residuos que se vierten a los “rellenos sanitarios”.

El municipio debe facilitar este cambio de hábitos; entre otras cosas, ello implica colocar centros de acopio de cartón, vidrio, plásticos, metales, etc. en lugares estratégicos.

Se debe lograr mayor biodegradabilidad de los residuos, erradicar a los tiraderos a cielo abierto y generar puestos de “trabajo ecológico” en empresas de reciclamiento, uso de compostas y generación de energías alternativas.

- **Áreas verdes y ríos urbanos**

Es necesario proteger las áreas verdes existentes e incrementarlas, para que cubran al menos un 10% de la superficie del municipio. También es importante rediseñar estas áreas, seleccionando especies que no requieran mantenimiento o



riego; mejorar iluminación, para garantizar la seguridad de quienes las visitan; y procesar con compostas, in situ, las ramas y hojas muertas.

Se debe sanear los ríos y arroyos: extraer la basura, prevenir su contaminación, limpiar sus riberas y devolverles el espacio que necesitan para que fluyan. Es mucho más económico resolver el problema de la contaminación que atender las enfermedades que genera. Los manantiales y arroyos deben valorizarse para alimentar fuentes y regar parques, contribuyendo a hacer de Xalapa un lugar más atractivo para visitar.

- **Transporte y vialidad**

Remitimos al lector o lectora a las propuestas que se enuncian en el siguiente capítulo de esta agenda.

- **Contaminación auditiva y visual**

Se requieren normas que eviten el deterioro del espacio público, sonoro y visual, en el que nos movemos cotidianamente: reducir el volumen de los altavoces de propaganda, eliminar anuncios invasivos, etc. Y se requieren mecanismos concretos para la aplicación efectiva de dichas normas.

### **c) Gobernanza para la sustentabilidad**

En cuestiones ambientales, como en todos los demás ámbitos, se requiere terminar con la corrupción de quienes deberían asegurar el cumplimiento de las leyes y normas. Asegurar la transparencia, la rendición de cuentas.

Se requiere crear una Contraloría compuesta por ciudadanos, organizaciones sociales y profesionales del urbanismo y la ecología, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones encaminadas hacia una mejor calidad de vida y del ambiente, y la continuidad de los programas y campañas más allá de los tres años que dura la gestión de cada presidente municipal.

## 6. Vialidad urbana y transporte público

### a) Panorama de la situación

Las obras de vialidad que se vienen realizando en Xalapa, además de provocar enormes problemas de tránsito durante su construcción, han generado grandes frustraciones cuando la población se da cuenta de que no fueron una solución.

Las autoridades no reconocen que Xalapa, con más de medio millón de habitantes, carece de una estructura vial urbana. Lo que hay, aparte de las mismas avenidas que han existido desde hace muchos años, es una serie de angostas e intrincadas calles sin continuidad, que obligan a todos a hacer grandes rodeos, para finalmente llegar a las mismas avenidas de siempre, donde ya están todos los demás.

Sabemos que por más que se quiera evitarlo siempre se llegará a un congestionamiento, con todo y que ahora se tengan pasos a desnivel. El hecho es que esta ciudad tan importante no cuenta con vialidades primarias suficientes, de acuerdo a la norma establecida para ciudades medias. Las autoridades locales encargadas del desarrollo urbano estiman un déficit del orden del 70%.

No sólo han dejado de construirse vialidades primarias sino que además, en el programa de ordenamiento de la zona conurbada todavía vigente, no se tuvo el cuidado de establecer derechos de vía correspondientes que se requerirían en las zonas que no estaban aún pobladas, pero que estaban siendo consideradas como reserva urbana; ahora encontramos que se otorgaron permisos de construcción de innumerables fraccionamientos sin que se hubiera exigido el respetar la afectación correspondiente que garantizaría el paso de una vialidad primaria.

Esas vialidades primarias, que deberían haber servido para ordenar e integrar a los nuevos fraccionamientos a la ciudad entendida como un todo, no solo no fueron consideradas al trazar los fraccionamientos, sino que ahora sus calles y manzanas sirven de barrera para su propio desarrollo e integración, que desde siempre se necesitaban y que ahora todos, incluso quienes habitan en los fraccionamientos que estorban su construcción, saben que eran indispensables.

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano y Regional para el Estado de Veracruz no hace señalamiento alguno sobre vialidades primarias, no las describe, no da indicaciones sobre sus dimensiones mínimas ni establece normas u obligaciones para respetar los derechos de vía.

En cuanto al transporte público, cabe señalar el crecimiento desmesurado del número de taxis y rutas de autobuses, que sólo han venido a empeorar el congestionamiento de la ciudad. Existe un sistema obsoleto basado en el otorgamiento de concesiones que se traslapan con otras ya existentes, y que provoca, además de caos vial, una subutilización de las unidades que circulan casi sin pasajeros.

La calidad del sistema de transporte público de una ciudad depende de la calidad de su estructura vial y en el caso de Xalapa sin una estructura vial primaria es casi imposible pensar que se pueda encontrar una verdadera solución.

Hasta ahora el Centro Histórico de Xalapa sigue siendo el principal destino de la ciudad, y continúa siendo paso obligado para cualquier viaje que se emprenda dentro de la ciudad. Las pocas vialidades primarias que existen lo atraviesan en todos sentidos por lo que puede entenderse que si se entra al centro por una avenida que traía 3 carriles de circulación por sentido y se tiene que continuar por una calle de dos o un carril, el movimiento de los vehículos se hará más lento hasta detenerse totalmente.

### **b) Vialidad y transporte en la agenda de gobierno**

- La zona conurbada de Xalapa necesita una estructura vial primaria, nuevas avenidas y mayor continuidad de las pocas que ya existen. Deben trazarse nuevas vialidades primarias (avenidas de dos sentidos con camellón al centro y 3 carriles por sentido) dentro de las áreas urbanas. Así la población contaría con alternativas de movimiento que mucha falta están haciendo.
- En cada plan de vialidad que se ha emprendido se insiste en usar calles del centro histórico como vías primarias, por lo que se considera como opción el atravesarlo sin importar lo angosto y saturado de sus calles; se les analiza al detalle, se proponen cambios de sentido, se prohíbe el estacionamiento, etc., pero en ninguna ocasión se toma en cuenta que el centro histórico es un área

## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

de la ciudad que cuenta con un decreto que la protege y que no sólo protege a sus edificios (teóricamente) sino también a sus calles. El centro histórico debería ser plenamente protegido y restaurado para convertirlo en una zona peatonal con acceso vehicular únicamente para los vecinos, además del obligado paso de vehículos de servicio y emergencia.

- Hasta ahora se ha considerado que los que viajan dentro de los automóviles tienen prioridad de movimiento por sobre todos los demás, de tal manera que los programas de vialidad equivocadamente sólo se dedican a tratar de resolver la circulación de éstos, olvidando que la mayor parte de los habitantes se trasladan en autobuses. Así, lo más urgente es un programa sectorial de transporte, que relocalice las innumerables rutas de autobuses que actualmente se pelean con los coches por un lugar en las angostas calles del centro y que circulan por las rutas más convenientes para los concesionarios, sin que se tomen en cuenta los deseos de movimiento de los pasajeros. Se requiere un circuito de transporte público en el área central y, para el traslado de ida y vuelta de quienes laboran en oficinas del centro, se requiere crear corridas ad-hoc.
- Debe suprimirse cualquier tolerancia a la ocupación de los espacios de circulación por parte de automovilistas que los utilizan para estacionarse. Se necesita, entonces, un programa de estacionamientos públicos, estratégicamente ubicados, y con tarifas por hora y por minuto. Para ello las empresas y sus clientes deben absorber un costo que en la actualidad todos estamos pagando, con la pérdida de eficiencia en la circulación, con un creciente consumo de gasolina y tiempo, y con una creciente contaminación ambiental. Aspectos como la sincronización de los semáforos y la verificación vehicular efectiva, con rendición de cuentas transparente, no pueden soslayarse.
- Deben promoverse alternativas ecológicas a la movilidad, por ejemplo creando carriles para la circulación segura de ciclistas. Los fines de semana el centro

## Colectivo ¡Rescatemos Xalapa!

de la ciudad debería ser peatonal. Adicionalmente, se requiere monitorear la calidad del aire en la ciudad y difundir la información al respecto.

- Así como en la ciudad debería haber zonas propias y exclusivas para andar a pie sin la interferencia de vehículos, que obligan a los peatones a apretarse en angostas banquetas, por el otro lado debería haber vialidades primarias donde fuera prioridad el flujo del tráfico vehicular para hacerlo lo más continuo posible, así como debería ser prioritario el mantener el tráfico con una velocidad media de diseño.
- El problema de la movilidad urbana de Xalapa y su zona conurbada se resolverá por medio de decisiones políticas y no de costosas obras, tales como pasos a desnivel hechos siempre sobre entronques viales existentes localizados dentro de las zonas más consolidadas y servidas de la ciudad. Se resolverá cuando las autoridades reconozcan y crean que la planeación urbana es un trabajo complejo y permanente y no producto de un contrato limitado y temporal otorgado a especialistas que no estarán aquí para revisar el resultado de sus propuestas.

## 7. Cultura para todos

La cultura es uno de los nutrientes esenciales del progreso humano y un factor insoslayable del desarrollo sustentable. La actividad cultural forma e impregna el desarrollo global y se expresa en una mejora de la calidad de vida. La posibilidad real del disfrute de los diversos bienes y servicios culturales debe plantearse como condición permanente del desarrollo social.

Si la política cultural como responsabilidad de los Estados es un hecho relativamente reciente, mucho más lo es en el ámbito municipal. Sin embargo, en nuestro país y, en general en Latinoamérica, esta dimensión de la acción municipal se ha generalizado en los últimos años. Es de suma importancia que un municipio como el nuestro, que ha destacado entre muchos otros del país por su desarrollo cultural, tenga un programa cultural acorde con sus niveles artísticos, educativos y culturales.

### a) Panorama de la situación

Xalapa ha sido calificada como la Atenas Veracruzana, subrayando su similitud con la ciudad que fue la cuna de la cultura de Occidente; sin embargo, en la actualidad, cuando en muchas otras ciudades del país y del continente los programas culturales innovadores y democráticos han sido el pivote para el desarrollo integral, en nuestro municipio aún no se ha visualizado su importancia y trascendencia.

Su ubicación geográfica permitió que durante el virreinato y el siglo XIX se asentaran en ella familias criollas de un alto nivel cultural que convivían con la población originaria que, a su vez, poseía una gran cantidad de saberes y haceres propios. Según sabemos por testimonios, las casas del centro de la ciudad tenían bibliotecas y por las noches se llevaban a cabo tertulias en las que se tocaban diversos instrumentos musicales y se declamaban poemas. Por otra parte se celebraban diversas festividades religiosas y profanas durante las cuales la población disfrutaba de la gastronomía, la música y las danzas tradicionales.

Ya en el siglo XX la fundación de la Universidad Veracruzana en la década de los 40, fue un detonante esencial para el desarrollo cultural y artístico de la ciudad que, en el panorama nacional, se distingue por su nivel musical y teatral. Sus

facultades de artes, música y literatura se cuentan entre las mejores del país, y atraen a muchos estudiantes de otras ciudades del estado, de otros estados y de otros países.

Xalapa ha sido cuna de la orquesta sinfónica más antigua de México, fundada en 1929, la cual integra en su plantilla a músicos de distintas nacionalidades que han hecho de esta ciudad su casa, así como aquellos formados dentro de la misma escuela de música de la Universidad Veracruzana. La Orquesta Sinfónica de Xalapa, al igual que otras agrupaciones similares en nuestra comunidad musical, se encarga de difundir, transmitir y así formar un público educado, sensible y crítico de los programas y solistas invitados de nivel internacional que ofrece en sus temporadas de concierto permanentes.

En el ámbito de las artes visuales ha destacado sobre todo por la cerámica. Existen en la actualidad multiplicidad de talleres tanto en la cabecera municipal como en colonias periféricas y en municipios aledaños que producen cerámica de la más alta calidad, tanto en lo que se refiere a la técnica, como al diseño.

En lo que se refiere a la literatura, cuenta entre sus habitantes con escritores del más alto reconocimiento nacional e internacional; además, desde hace algunos años se celebran aquí tanto la Feria del Libro Infantil y Juvenil, como la Feria del Libro Universitario. La designación de Xalapa como sede del Hay Festival es prueba del reconocimiento que la ciudad posee en este ámbito y suma a la importancia de la ciudad como Capital Cultural. Acorde con el desarrollo artístico, se han construido espacios culturales de primer nivel; entre ellos destacan el Museo de Antropología de Xalapa, el Teatro del Estado, El Ágora, la Pinacoteca Diego Rivera, la Galería de Arte Contemporáneo y el Jardín de las Esculturas.

Sin embargo, los bienes, espacios y servicios culturales sólo benefician a las clases media y alta, quedando al margen la gran mayoría de los habitantes que, por lo general, habitan en colonias periféricas, algunas de difícil acceso. Por otra parte las expresiones propias de la cultura popular: música tradicional, gastronomía, artesanía, fiestas patronales, etc. han sido por un lado menospreciadas y por otro absorbidas o sustituidas por el consumo de mercancías chatarra y la práctica de hábitos impuestos por la publicidad televisiva. Además de que una buena parte de los habitantes de las colonias periféricas ha emigrado del campo y se ha desarraigado de sus tradiciones propias.

Existe en la actualidad una brecha enorme entre quienes disfrutan de los bienes y servicios culturales y quienes carecen absolutamente de ellos. La política cultural que diseñe el nuevo Municipio deberá tener como su principal objetivo eliminarla.

### **Elementos de un programa cultural municipal**

Se plantea trabajar en diversas áreas y desde dos vertientes inseparables: una contemplará a los ciudadanos como público y la otra como sujetos de procesos culturales, sin perder nunca de vista el respeto a las manifestaciones propias de la cultura popular o tradicional y de la cultura urbana emergente.

**Música:** Programación de grupos musicales, talleres de iniciación y apreciación de la música, y formación de coros y ensambles musicales.

**Teatro:** Funciones de artes escénicas, desarrollo del programa federal de Teatro Escolar, e impartición de talleres de teatro, títeres, danza, etc.

**Literatura:** Charlas y lecturas de escritores, promoción de la lectura y talleres de creación. Creación de bibliotecas, salas de lectura. Aprovechar los programas federales, particularmente el de Salas de Lectura. Y las dos ferias del Libro que se llevan a cabo en la ciudad.

Se propone programar ciclos de cine trashumante, talleres fotográficos, exposiciones y talleres de cerámica, pintura y dibujo privilegiando uso de material desechable y reciclable. También es necesario trabajar con los usos, costumbres y conocimientos propios de la Cultura Popular, particularmente la gastronomía y diseñar políticas que relacionen a la comunidad con su patrimonio tangible, intangible y edificado.

Es importante crear programas de visita a Museos, Teatros, Galerías, etc. Utilizar, para las diversas actividades las escuelas, los parques y otro tipo de espacios comunitarios en colonias y aprovechar los espacios existentes en el centro histórico, como el Patio Muñoz y el Centro Recreativo. Deberán crearse Espacios culturales en las colonias periféricas

Se propone armar una red con estudiantes de Servicio Social de las distintas áreas de la UV, así como de brigadistas voluntarios. El trabajo de ambos grupos, así como el de los grupos artísticos programados debe estar coordinado y supervisado por personal contratado por el H. Ayuntamiento, con perfil adecuado para ello. Para diseñar estos programas y darles puntual y efectivo seguimiento debe crearse un Consejo Ciudadano rotativo y honorario.



