

LA DIMENSIÓN ESPACIAL EN LAS CIENCIAS SOCIALES

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO
COMPILADOR

DR. SALVADOR VEGA Y LEÓN
RECTOR GENERAL

M. EN C. Q. NORBERTO MANJARREZ ÁLVAREZ
SECRETARIO GENERAL

DR. EDUARDO ABEL PEÑALOSA CASTRO
RECTOR DE LA UNIDAD CUAJIMALPA

DRA. CARIDAD GARCÍA HERNÁNDEZ
SECRETARIA DE LA UNIDAD

DR. RODOLFO R. SUÁREZ MOLNAR
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DR. ÁLVARO JULIO PELÁEZ CEDRÉS
SECRETARIO ACADÉMICO DCSH

MTRO. CARLOS FRANCISCO GALLARDO SÁNCHEZ
JEFE DEL PROYECTO DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES DCSH

LA DIMENSIÓN ESPACIAL EN LAS CIENCIAS SOCIALES

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO

COMPILADOR



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa

La dimensión espacial en las Ciencias Sociales [recurso electrónico] / Salomón González Arellano, compilador. — México : UAM, Unidad Cuajimalpa, 2015

Datos electrónicos (1 archivo pdf : 4 MB). — (Ciencias Sociales)

ISBN: 978-607-28-0369-5

ISBN: 978-607-28-0364-0 (Colección)

1. Ciencias Sociales - Investigaciones 2. Ciencias políticas - Investigaciones 3. Geografía humana - Aspectos sociales 4. Geografía económica - Aspectos sociales 5. Urbanismo - Aspectos sociales 6. Espacio - Aspectos sociales
I. González Arellano, Salomón, comp.

Dewey: 300.72 D56

LC: H62 D56

Primera edición, 2014

D.R. © 2015, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa
Avenida Vasco de Quiroga 4871
Col. Santa Fe Cuajimalpa
Del. Cuajimalpa de Morelos, 05348, México, D.F.
www.cua.uam.mx

Diseño de colección y portada: Selva Hernández López
Ediciones Acapulco
www.edicionesacapulco.mx

ISBN: 978-607-28-0369-5

ISBN: 978-607-28-0364-0 (Colección)

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los editores.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO 11

ABORDANDO LA GOVERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA ESPACIAL

MIRIAM ALFIE 21

FINANZAS PÚBLICAS Y TERRITORIO. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS TRANSFERENCIAS

ALEJANDRA ARMESTO 51

DOS MODELOS DE GESTIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

JIMENA DE GORTARI 85

ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL: ENFOQUES Y LÍNEAS DE DEBATE

ESPERANZA PALMA 103
HUGO EDUARDO DELGADO

LA GOBERNANZA DE LAS ÓRBITAS DE LA TIERRA: UN EJEMPLO DE LA (AUTO)GESTIÓN DE RECURSOS COMUNES GLOBALES

BRUNO GANDLGRUBER 127

INTRODUCCIÓN A LA REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA EN LAS CIENCIAS SOCIALES

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO 151

LAS ENCUESTAS: HERRAMIENTAS NECESARIAS DE LOS ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES. UN RELATO METODOLÓGICO A PARTIR DE ENCUESTAS DE MIGRACIONES DESARROLLADAS EN EL SUR BOLIVIANO CEYDRIC MARTIN	179
ECONOMÍA Y ESPACIO II: ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN ALEJANDRO MERCADO	205
PROCESOS URBANOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL MARÍA MORENO CARRANCO	229
DERECHOS CIUDADANOS, DEMOCRACIA Y CULTURA POLÍTICA GABRIEL PÉREZ PÉREZ	252
ANÁLISIS SOCIOTERRITORIAL DEL RIESGO DE DESASTRES IGNACIO RUBIO	271

INTRODUCCIÓN

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

El número de licenciaturas, posgrados y seminarios en universidades mexicanas que han integrado en sus planes y programas de estudio el tema de la *dimensión espacial*, sin duda va en aumento.¹ Una especie de toma de conciencia e interés sobre la dimensión espacial está latente no sólo en el ámbito universitario, sino en esferas como la gubernamental, la productiva y el de la sociedad organizada. Este tipo de *despertar geográfico* ha sido mencionado y discutido por numerosos autores; nos señala una de las tendencias actuales que están marcando los cambios en la formación universitaria.² A pesar de este creciente interés, la generación de soportes pedagógicos, orientados al fortalecimiento de una cultura geográfica, es aún muy incipiente en el caso de México.

Esta compilación constituye la continuación de un proyecto académico iniciado en 2009, cuyo propósito fue generar recursos pedagógicos para los estudiantes que cursan alguna carrera en el campo de las Ciencias Sociales. En ese año se elaboraron ocho documentos de diversas disciplinas que abordan varios problemas y métodos de estudio. El objetivo de aquéllos textos no es muy diferente al actual, pues queremos seguir ampliando las temáticas y los ejercicios que se plantearon en 2009.

1. Salomón González Arellano, "Integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales: revisión de principales enfoques analíticos", en Alejandro Mercado (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las Ciencias Sociales: enfoques, problemas y líneas de investigación*, México, UNAM, 2010, pp. 161-183.
2. Barney Warf y Santa Arias, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Routledge, 2008; Steven J. Steinberg y Sheila L. Steinberg, *Geographic Information Systems for the Social Sciences: Investigating Space and Place*, Londres, SAGE, 2005.

OBJETIVO GENERAL

Poner a disposición de cualquier estudiante, de los profesores y de la comunidad universitaria en general una serie de recursos didácticos para la integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales y Humanidades.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar y conocer los principales conceptos que permitan entender las estructuras y procesos espacio-temporales de campos disciplinares de las Ciencias Sociales y Humanidades.
- b) Presentar, gradual y progresivamente, nociones y conceptos teóricos que permitan describir, analizar, explicar y comprender las estructuras y procesos espacio-temporales.
- c) Identificar un inventario de métodos (cualitativos y cuantitativos) para la representación y análisis de estructuras y procesos espacio-temporales para los campos disciplinares de las Ciencias Sociales y Humanidades.
- d) Apoyar la exposición de los métodos de representación y análisis con estudios de casos concretos y cercanos a la realidad de los estudiantes.
- e) Ofrecer una serie de ejercicios que permitan reforzar los conceptos y métodos expuestos en cada sección del proyecto.

Al igual que para el libro del 2009, se consideró el formato electrónico también en esta ocasión, ya que de esta manera se pueden incorporar gradualmente las ventajas que ofrecen las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). El fácil acceso y la amplia diseminación de la información es, además del gran potencial de interacción, una de las ventajas esenciales que ofrecen estas tecnologías. La naturaleza de los jóvenes universitarios del siglo XXI no se puede concebir sin el uso de las TIC en muchos ámbitos de su vida.³ Las estrategias para hacer llegar esta información deberán

ir en esta dirección. En este sentido, el presente trabajo resulta por demás modesto ya que la incorporación de las tecnologías son muy elementales en relación con las que en la actualidad están disponibles. A pesar de esto, llama la atención que en más de siete años (de 2006 a 2014) se haya editado un único libro electrónico en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa (UAM-C).

Este segundo libro está conformado por once capítulos que, de manera similar al anterior, presenta aportaciones de orígenes disciplinares muy diversos de las Ciencias Sociales: economía, ciencia política, demografía, urbanismo, geografía, etcétera. Además, la escala geográfica de los estudios de caso propuestos por los autores, muestra su diversidad: ¡de la escala barrial a la escala extraterrestre! A diferencia del ejemplar anterior, en este material dos capítulos se orientan explícitamente a tratar aspectos técnicos y metodológicos: la cartografía y el diseño de encuestas.

El primer capítulo, a cargo de Miriam Alfie, titulado “Abordando la gobernabilidad desde la perspectiva espacial”, brinda al lector la posibilidad de entender y destacar qué factores componen el concepto de gobernabilidad, cuáles son sus aspectos tanto positivos como negativos, y su interacción frente a la democracia. Aporta indicadores para medir dicho concepto y plantea la relación que existe entre ésta y el territorio, particularmente en el escenario de América Latina. Al final se encuentran algunos ejercicios que facilitan la lectura, reforzando el acercamiento tanto con los temas políticos como con el análisis de la relación entre la gobernabilidad y los asuntos que convergen en ella.

El capítulo “Finanzas públicas y territorio. La descentralización fiscal y la distribución secundaria de las transferencias interguber-

3. David Buckingham y Rebekah Willett, *Digital Generations: Children, Young People, and New Media*, Nueva York, Routledge, 2006.

namentales” tiene como objetivo central entender el concepto de descentralización fiscal del gasto público, así como su distribución desde el gobierno central, quien es responsable de la estabilidad económica y señala a los subsiguientes niveles de gobierno las tareas de recaudación de impuestos entre otras asignaciones. En esta participación, Alejandra Armesto responde a la preguntas: ¿qué es la descentralización fiscal?, ¿a qué problemática se enfrenta?, ¿cómo se resuelven? y ¿qué textos y corrientes se han ocupado de ésta?

El nivel de descentralización fiscal indica qué porcentaje del gasto del gobierno es responsabilidad de los gobiernos subnacionales, mientras que las transferencias intergubernamentales se asignan de acuerdo con fórmulas que utilizan criterios como población, efectividad en la recaudación de impuestos, pobreza de los estados, entre otros. La importante variación en la descentralización fiscal a través del tiempo da pie a distintas investigaciones que consideran tanto el tamaño del país, el desarrollo económico estatal y municipal, sus instituciones políticas, y otros factores. Además, el ejercicio final que incluye, ayudará al lector a entender la descentralización fiscal desde la distribución de las transferencias intergubernamentales con base en la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el capítulo “Dos modelos de gestión en las políticas de recuperación de espacio público”, Jimena de Gortari subraya la importancia de la participación ciudadana para la recuperación de los espacios públicos. Nos presenta el modelo que emplea el gobierno de la ciudad de México, conocido como Programa de Mejoramiento Barrial, que, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), plantea dicha recuperación y, a su vez, se contrapone a lo que el gobierno catalán realizó mediante a *Llei de Barris*. Los espacios públicos existen gracias a la comunidad que los frecuenta, los cuida, y, de alguna manera, se apropia. Así, el fin es devolver identidad y puntos de encuentro entre la ciudadanía.

El comportamiento electoral en la dimensión territorial se revisa en el capítulo “Elecciones y comportamiento electoral: enfoques y líneas de debate”. Esperanza Palma y Hugo Eduardo Delgado nos muestran cómo las Ciencias Sociales se han enfocado en el estudio del comportamiento de la ciudadanía con respecto a las elecciones: qué factores influyen, por qué se vota por uno u otro partido, etcétera. Estudian el proceso electoral desde su organización hasta la proclamación de un candidato vencedor. Nos presentan la acción del voto no como una conducta aislada, sino como una conducta social, colectiva y territorializada, que tiene que ver con las distintas procedencias y creencias del votante. Además, muestran que los votos por un partido no son aislados ni aleatorios, como en el caso mexicano, sino que tienden a la concentración. Así, podemos adentrarnos en la geografía electoral y la sociología.

El capítulo “La gobernanza de las órbitas de la tierra: un ejemplo de la (auto)gestión de recursos comunes globales” aborda la relación de las instituciones como sistemas de reglas sociales con el espacio y la regulación de diferentes tipos de éstos. Bruno Gandlgruber analiza aspectos y procesos de formación de recursos comunes, también llamados comunes globales, como la internet, el aire atmosférico, los océanos, y más, los cuales requieren de la creación de reglas para asegurar su uso, apropiación y aprovechamiento al centrarse en las órbitas cercanas a la Tierra por su importancia en la localización de estaciones espaciales, satélites y sus implicaciones en seguridad, desarrollo de la ciencia, la comunicación, la localización, etcétera. Es importante, además de regular y arbitrar los intereses relacionados con el uso de las órbitas, garantizar un acceso adecuado y reducir riesgos, considerando que no se ha generado un régimen legal para su aprovechamiento.

El capítulo que nos acercará a la cartografía y a los distintos aspectos técnicos, científicos, culturales e históricos que convergen en ella, “Introducción a la representación cartográfica en las Ciencias

Sociales” hace énfasis en la representación cartográfica y la lectura crítica de mapas. El autor, Salomón González Arellano, explica que los avances tecnológicos con los que se pueden elaborar los mapas, le dan un nuevo y aún incierto rostro a la disciplina cartográfica. Se busca, además, entender las implicaciones y riesgos que se corren en la agregación de datos espaciales y su representación cartográfica a través de un estudio de caso.

Actualmente, las sociedades se rigen en muy buena medida por cifras y estadísticas; por ello, cada país ha creado instituciones que se encargan de la elaboración e integración de estas herramientas. En “Las encuestas: herramientas necesarias de los estudios socioterritoriales. Un relato metodológico a partir de encuestas de migraciones desarrolladas en el sur boliviano”, Ceydrick Martin nos muestra la importancia de elaborar las encuestas con cuestionario para obtener datos confiables. Expone una metodología que permite, de manera global, analizar y entender las etapas que deben seguirse para la preparación de una encuesta: el análisis de datos, la formulación de los cuestionarios, su aplicación, etcétera. De igual modo, ofrece al lector bases importantes para entender distintas encuestas y los datos que resultan de las mismas.

Alejandro Mercado se encarga de desarrollar y explicar el concepto de *economía de aglomeración* en el capítulo “Economía y espacio II: economías de aglomeración”, el cual, en líneas generales, es la concentración de la actividad económica en un espacio definido. A su vez, señala por qué las empresas y los trabajadores se concentran en ciertos territorios, así como la especialización de la economía en algunas ciudades o regiones. De igual forma, aborda las dos grandes vertientes que conforman la economía de aglomeración: la economía de urbanización y la de localización. Desarrolla el caso de *Marinha Grande* como un ejemplo de economía de aglomeración en Portugal y propone como ejercicio ubicar aglomeraciones de empresas similares en una colonia específica.

Por otra parte, en “Procesos urbanos en la economía global”, María Moreno Carranco analiza la evolución del proyecto de desarrollo al actual neoliberalismo capitalista y las consecuencias de ambos procesos en las ciudades y sus modelos de urbanización; revisa el proceso que llevó a las pequeñas urbes a buscar su inserción en la nueva dinámica global a través de un ambiente idóneo para las inversiones y los negocios. El proceso de industrialización se vio reflejando en la ciudad de México y, particularmente, en las zonas norte y poniente. También explica el caso de Nueva Polanco, en donde se observa la integración de la inversión privada y sus megaproyectos en la reconfiguración del entorno.

En el capítulo siguiente, “Derechos ciudadanos, democracia y cultura política”, Gabriel Pérez Pérez explora una serie de conceptos que giran en torno a la democracia y la cultura política, tales como ciudadanía, derechos, libertades, participación ciudadana, valores, entre otros. Finaliza con una serie de ejercicios y cuestionamientos del mismo tema, con la intención de que el lector se acerque y valore la importancia y los alcances de dichos ámbitos.

Finalmente, el objetivo del capítulo de Ignacio Rubio, “Análisis socioterritorial del riesgo de desastres”, es examinar los conceptos que se utilizan para el estudio de cualquier desastre: amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Introduce al lector en el análisis de riesgos y le muestra un método para la construcción de escenarios de riesgo. Los desastres traen consigo grandes afectaciones tanto humanas como de lugares, por lo que a niveles gubernamentales es muy importante entenderlos, analizarlos y explicarlos para elaborar programas nacionales de protección civil. El crecimiento de las ciudades, el agotamiento de los recursos ambientales y la transformación del paisaje provocan que la incidencia de desastres en la actualidad vaya en aumento. Por ello, la producción de información al respecto resulta de gran utilidad para ayudar a mejorar las condiciones de vida de poblaciones que se ven afectadas por diversos desastres.

La formación profesional en el ámbito de las Ciencias Sociales en México requiere de diversas innovaciones que reflejen las transformaciones recientes que viven estas ciencias, y, seguramente, el tema espacial es una de ellas. Con este esfuerzo, profesores de la UAM-C queremos avanzar en la dirección correcta para hacer más accesible este material, tanto a estudiantes como a investigadores interesados en el tema de la dimensión espacial en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Buckingham, David y Rebekah Willett, *Digital Generations: Children, Young People, and New Media*, Nueva York, Routledge, 2006.
- González Arellano, Salomón, "Integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales: revisión de principales enfoques analíticos", en Alejandro Mercado (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las Ciencias Sociales: enfoques, problemas y líneas de investigación*, México, UNAM, 2010, pp. 161-183.
- Steinberg, Steven. J. y Sheila L. Steinberg, *Geographic Information Systems for the Social Sciences: Investigating Space and Place*. Londres, SAGE, 2005.
- Warf, Barney y Santa Arias, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Routledge, 2008.

ABORDANDO LA GOBERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA ESPACIAL

MIRIAM ALFIE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Gobernanza territorial y democracia.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de instituciones políticas y gobernabilidad.

RECURSOS NECESARIOS:

Consultar el siguiente documento: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra Democracia*, México, FCE/PNUD/OEA, 2010.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Política Públicas, Sociología.

RESUMEN

Una de las tareas de este capítulo es desentrañar la relación entre gobernabilidad y democracia en América Latina, territorio que presenta características propias, donde la transición de regímenes autoritarios a democráticos marcará toda la década de los ochenta e iniciará una serie de discusiones teórico-prácticas que pondrán en la palestra términos como el de gobernabilidad. Interesa resaltar el

contexto en donde nace la discusión sobre dicho término, cuáles son sus componentes, sus aspectos positivos y negativos, las fallas de la democracia frente a éste, y los principales indicadores para medir los grados de gobernabilidad en nuestros países.

OBJETIVOS

El alumno analizará el concepto teórico de *gobernabilidad* y diseñará una serie de indicadores que permitan comprender el uso del término y su aplicación en un territorio como América Latina y especialmente en México.

CONCEPTOS

Gobernabilidad, democracia, indicadores de gobernabilidad.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

DÓNDE Y CÓMO NACE EL CONCEPTO

Y CUÁLES SON SUS COMPONENTES

El uso generalizado del término *gobernabilidad* data de los años setenta del siglo pasado: nace junto con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado *Estado de bienestar*. En América Latina, este concepto cobra auge a partir de tres procesos complejos en la década de los años ochenta: el proceso de crisis y reajuste económico; el agotamiento del Estado interventor y la reforma del mismo; y el escenario de transiciones a la democracia. En palabras de Antonio Camou: “La gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”.

Si repasamos esta definición, queda claro la correlación que existe entre gobierno y sociedad, no sólo a nivel teórico sino también práctico, pues la responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad recae tanto en el gobierno como en la sociedad. El

estudio de esta cualidad está marcado por grados, lejos de posiciones dicotómicas o extremistas. En muchos casos la palabra *déficit* define un estado intermedio entre gobernabilidad e ingobernabilidad.

La gobernabilidad presenta tres componentes clave: *a)* eficacia; *b)* legitimidad, y *c)* estabilidad; éstos pueden presentarse por separado o en una compleja combinación, lo que da lugar a grados de gobernabilidad en un territorio determinado.

La gobernabilidad también es parte esencial de un sistema territorial, por lo que su dimensión espacial debe ser discutida. Un ejemplo interesante es el análisis de las políticas de descentralización puestas en práctica en América Latina durante las últimas décadas, las cuales han influido de manera contundente en el desarrollo de los gobiernos locales. Esto ha provocado un aumento considerable en las facultades de los municipios, investidos ahora de nuevas responsabilidades que antes no les competían. En esta búsqueda de respuestas, el territorio ocupa un lugar fundamental en el estudio y énfasis de las nuevas formas de gobierno y gestión. En este caso concreto, la *intermunicipalidad* es una forma innovadora para, por un lado, cumplir adecuadamente con la presentación de servicios básicos, y, por otro, responder a la creciente exigencia ciudadana por una mayor eficacia, profesionalización y transparencia en la gestión pública.

Gobernabilidad y eficacia

Se enfatiza en esta corriente la eficacia en el ejercicio del poder y de la gestión gubernamental, clave de la gobernabilidad de un sistema social. Se trata de alcanzar objetivos al menor costo posible; una congruencia entre medios y fines como razón de Estado; una eficacia instrumental para mantener el poder. Se pone en práctica el ejercicio eficiente de éste para el mantenimiento adecuado del grado de gobierno sobre una sociedad. La noción de dominación weberiana (probabilidad de obedecer un mandato) es clave en esta

conceptualización, pues a una mayor probabilidad de encontrar cumplimiento a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno o mayor gobernabilidad.¹

Gobernabilidad y legitimidad

Noción ligada a la tradición de justicia y legitimidad de un ordenamiento político-social. Se busca el respeto a los derechos humanos y se hace patente la obligación gubernamental de proveer bienestar general: establecer un Estado justo y la mejor forma de gobierno. De aquí que éste deba actuar bajo ciertos valores morales: razón, justicia y orden encontrando consenso entre la sociedad y así legitimar su poder. El punto central es buscar *la calidad* del gobierno, a través de la conexión necesaria entre legitimidad (consenso) y ejercicio del poder. La exclusión, la pobreza, los rezagos sociales son amenazas a la gobernabilidad.²

Gobernabilidad y estabilidad

Esta postura se ubica en un plano intermedio con respecto a las dos anteriores, y se enfoca en el orden político. Así, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional frente a cambios económicos, políticos o sociales en el panorama nacional o internacional. Hablar de estabilidad implica la capacidad de durar en el tiempo, cambiando y adaptándose a los desafíos de su entorno.³

1. Recordemos que Max Weber es un importante sociólogo que analiza la cuestión del poder en obras como *El científico y el político*; *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*; y su obra cumbre *Sociedad y política*. Para Weber, la dominación se presenta a partir de la acción en relación con medios-fines: la carismática, la valorativa y la tradicional (corriente que lleva el nombre de *razón de Estado*).
2. Teóricos como Bodino hablan del *recto gobierno*, mientras que autores como John Locke establecen la importancia de conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población como principios clave para justificar el poder gubernamental (escuela conocida como la tradición del *buen gobierno*).

Gobernabilidad y territorio

El territorio es el espacio que delimita un conjunto de recursos materiales e intangibles; además permite a un colectivo construir prácticas, instituciones, imaginarios e identidad. En este sentido, los actores inmersos en él construyen conjuntamente un consenso más o menos compartido sobre su territorio. Este proceso, que es central en la territorialización, permite por un lado construir las prácticas de apropiación, los imaginarios y el ordenamiento espacial de sus recursos; por otro lado, al hacer esto, se construyen modalidades propias de gobernabilidad territorial. El territorio puede dar pie a nuevas formas de organización política, social y administrativa con enorme potencial para mejorar las condiciones de vida de la gente, sobre todo cuando deja de atender sólo un problema puntual, como el transporte o la basura, y se convierte en una estrategia socio-territorial que tiende a mejorar la gobernabilidad.

3. Norberto Bobbio, uno de los teóricos más importantes de esta corriente, asegura la necesidad de la estabilidad del poder a partir de una constitución que debe durar, no corromperse fácilmente, no degradarse o convertirse en algo opuesto a sus principios.

MAPA 1

El mapa político de América Latina.⁴



4. Fuente: Agencia de Noticias Francesa (AFP); mapa elaborado por Luis Luna (LAST).

ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA GOBERNABILIDAD

Como hemos visto, hablar de gobernabilidad implica una acción eficaz y eficiente de gobierno, la cual está sustentada a partir de la legitimidad de sus acciones (actos de apoyo y consenso de la sociedad) y es durable en el tiempo; con ello, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarán positivamente, lo que garantiza la estabilidad de los sistemas políticos.

El poder es un asunto clave en el estudio de la gobernabilidad, pues son sus actores quienes, en un momento dado, pueden poner en jaque al gobierno y crear déficit de gobernabilidad. Todos los regímenes buscaran la gobernabilidad, ya sean democracias, dictaduras o monarquías tradicionales. La democracia impone requisitos adicionales a la gobernabilidad; pues ella requiere que la representación de actores sea proporcional a su número; por su parte, la gobernabilidad intenta que la representación de actores sea proporcional a su poder. Por eso en la democracia siempre existe el peligro de que algunos actores poderosos estén poco representados en las instituciones democráticas; esta situación es una amenaza a la gobernabilidad.

En América Latina existe una terrible desigualdad en la distribución de la riqueza, la información y los recursos naturales y contruidos, por ello se crean verdaderas tensiones entre la democracia real y la gobernabilidad. Autores como Michael Coppedge han intentado vincular estos dos conceptos en América Latina a partir de un análisis de redes de interacciones sociales que involucran a los actores más poderosos de la región. Coppedge plantea tres aspectos de la gobernabilidad: la ejecutiva, la legislativa y la social.⁵

5. Michael Coppedge, "El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos", ponencia presentada por el Seminario Internacional *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, 1996.

En el primero, el presidente o el primer ministro y su gabinete, la burocracia civil y las fuerzas militares son los actores fundamentales, y, precisamente, son las relaciones entre éstos las que dan pie a la capacidad del Estado para formular políticas acertadas, coherentes y oportunas para enfrentar problemas nacionales. Un ejemplo no democrático de gobernabilidad ejecutiva es el caso de Augusto Pinochet, en Chile (1973-1990). Pinochet se benefició, permanentemente, de la solidez de las fuerzas armadas chilenas y una burocracia económica ocupada por tecnócratas jóvenes (*Chicago Boys*) que aplicaron recetas de mercado con la responsabilidad de corregir las deficiencias de la economía chilena. A partir de un régimen dictatorial, donde cualquier crítica implicaba persecución y muerte, el general impuso una gobernabilidad incuestionable.⁶ En el segundo (relaciones ejecutivas-legislativas), los actores principales son el gobierno y los partidos políticos en su quehacer cotidiano en las diferentes cámaras o parlamento nacional. Las relaciones entre estos determina el grado de fracaso o éxito de las negociaciones políticas: situaciones que abarcan un gran espectro desde el consenso hasta la pugna de poderes. Un caso interesante en México es cómo el presidente de la república ha perdido ese poder omnipresente emanado de la Revolución Mexicana frente a la Cámara de Diputados. Actualmente se discuten las iniciativas de ley presidenciales: algunas tendrán apoyo y

6. Los *Chicago Boys* es un término aparecido en la década de 1970 para denominar a los economistas educados en la Universidad de Chicago, bajo la dirección de Milton Friedman y Arnold Harberger. Estos economistas tuvieron influencia decisiva en el régimen militar de Augusto Pinochet, en Chile; de esta manera, fueron los artífices de reformas económicas y sociales que llevaron a la creación de una política referenciada a la economía de mercado de orientación neoclásica y monetarista, con énfasis en la descentralización del control económico. Milton Friedman acuñó el término *el milagro de Chile* (*The miracle of Chile*) para referirse a la obra de sus discípulos en ese país. Para más información, puedes consultar: <<http://www.elcato.org/los-chicago-boys>>.

otras fracasarán. Desde el régimen del ex presidente Ernesto Zedillo es notorio este tipo de gobernabilidad legislativa.

Es importante señalar que un modelo democrático de este tipo implica la rendición de cuentas y la transparencia del Ejecutivo para hacer viable la democracia. Además, se requiere de un parlamento fuerte que controle el presupuesto, que pueda negar poderes de excepción al presidente al superar un veto presidencial; sesiones de discusión y análisis; censura a ministros; reelección de parlamentarios, salario adecuado a los representantes y apoyo técnico; así como partidos políticos sólidos y disciplinados.

Por último, la gobernabilidad social, que abarca a los sindicatos poderosos, grupos y asociaciones de empresarios, medios de comunicación, Iglesia y diversos movimientos sociales. También, en algunos países, grupos criminales y narcotraficantes. En esta esfera se analiza cómo se relacionan estos actores entre sí; también cómo interactúan con los partidos políticos y los órganos de gobierno. Estas relaciones dan pie a garantizar la legitimidad del sistema político, el respeto a la ley, establecer niveles de violencia, etcétera. Podemos analizar en este caso el movimiento por la paz con justicia y dignidad, encabezado por el poeta Javier Sicilia, que a raíz de la muerte de su hijo en manos del narcotráfico cobra importancia, no sólo para promover una iniciativa de ley de víctimas (aceptada ya por el legislativo), sino también en foros convocados por el presidente Felipe Calderón para abordar el problema de la seguridad pública, o en el cuestionamiento a los candidatos a la presidencia en las elecciones de 2012.

Los objetivos de la gobernabilidad social son: respeto a la ley, legitimidad de la población hacia las reglas de juego, confianza en la protección de libertades y derechos fundamentales, y una ciudadanía activa, es decir, suficientemente igualitaria en un territorio determinado. Las sociedades modernas se caracterizan por la infinidad de actores e intereses, en las democracias se buscará construir instituciones y agencias que canalicen el descontento y el conflicto, con el fin de

satisfacer los análisis dedicados a entender la relación entre territorio y gobernabilidad. Para ello, ponen en la mesa de discusión tanto la gestión pública, la definición de políticas de Estado y la demanda de diversos actores sociales. Todo esto muestra un panorama muy diverso de acuerdo a la escala territorial. En este sentido, las ciudades, regiones, municipios y relaciones sociopolíticas entre actores y entre espacios, pueden conducir a éxitos, retos o fracasos en relación con los ya mencionados componentes de la gobernabilidad.

La descentralización es un instrumento privilegiado para fortalecer la relación territorio-gobernabilidad. Por ejemplo, en el caso urbano, las experiencias de gobernabilidad han logrado varios resultados exitosos en la formulación de políticas públicas y en la conformación de una ciudadanía basada en la participación de los actores locales. Un caso similar es la relación entre intermunicipalidades fomentadas en los últimos años, o la visión regional donde se discuten, analizan y proponen políticas concretas de gestión pública, escuchando sugerencias y fortaleciendo la participación y deliberación ciudadana. Sin embargo, no es una labor fácil. Consolidar intereses comunes y perspectivas distintas, implica diálogo, confianza y una serie de mecanismos que fortalezcan una gobernabilidad eficaz, democrática y social.

En América Latina, tanto los regímenes autoritarios como las dictaduras o las democracias persiguen la gobernabilidad en cada una de las esferas unas veces con éxito, otras no. La combinación de aquéllas refleja el grado de gobernabilidad en un territorio. Los déficits de gobernabilidad se plantean en zonas donde el mantenimiento del orden y de la ley es frágil o inexistente; cuando no se cumple un mínimo de la legislación y también donde no se ponen en práctica las órdenes del gobierno. Se presentan grados de ingobernabilidad ante la incapacidad del gobierno de una gestión eficaz de la economía, o en la medida en que éste no pueda proveer de bienestar social o servicios sociales mínimos a su población. Por último, una zona adicional de conflicto puede ser la incapacidad del orden político

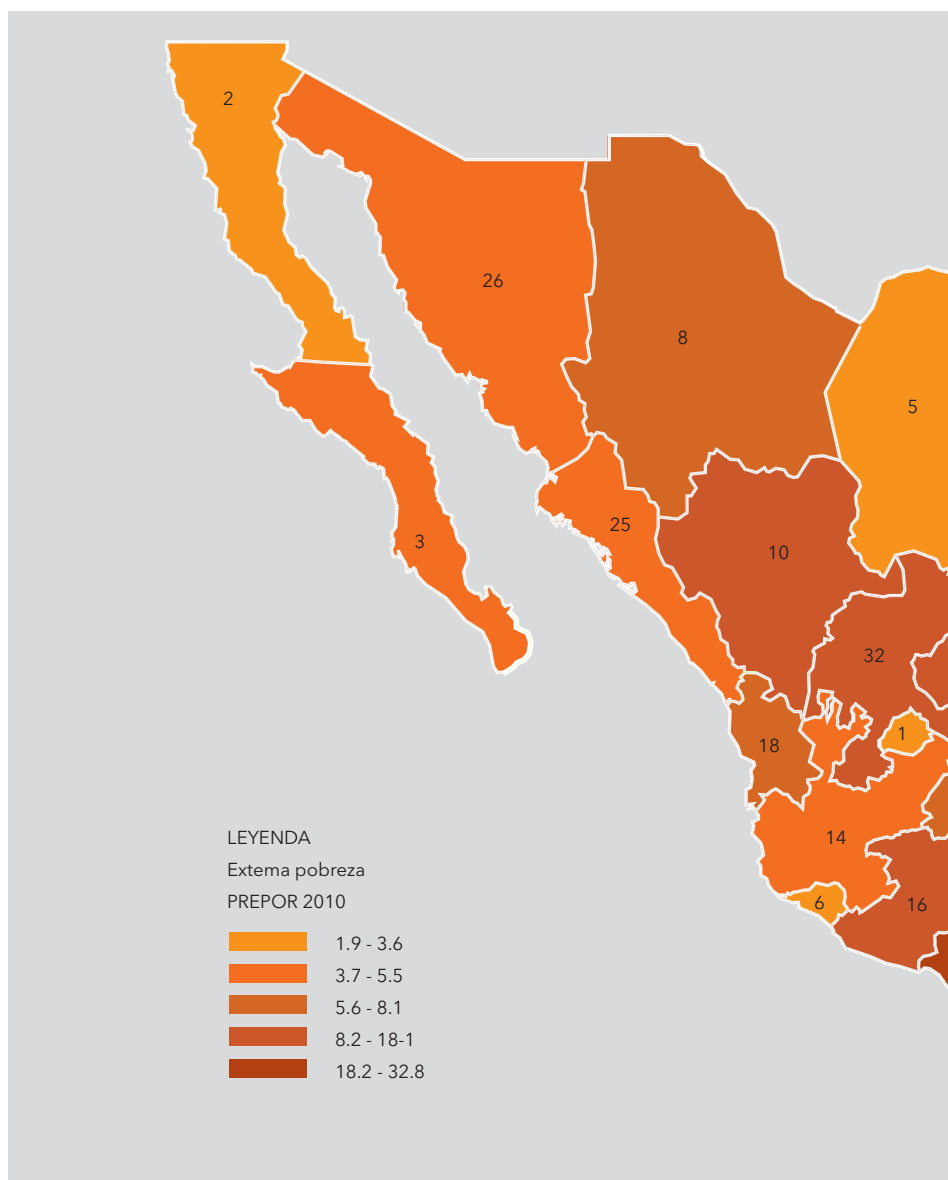
para incorporar, restringir o acomodar, en instituciones, a individuos o grupos en la toma de decisiones.

Es importante señalar los aspectos positivos de la gobernabilidad cuando están concentrados en ampliar los canales de comunicación entre los tres ámbitos o en la medida en que cada uno de ellos fortalezca los vínculos con la democracia. La gobernabilidad adquiere rasgos negativos cuando, por medio de la violencia, la fuerza o la cohesión, se rompen canales de comunicación con la sociedad; se la reprime, cuando regímenes totalitarios imponen un cese de libertades; o a partir de que el Ejecutivo impone leyes y reglas sin consulta. También, a partir de una disolución de los parlamentos o cuando éstos funcionan sólo como un poder maniqueo que no representa a la ciudadanía. Un caso importante es el poderío del narcotráfico y el crimen organizado en la apropiación de *plazas*, donde las fuerzas del orden son vilipendiadas. Cabe señalar como ejemplos la zona de Tamaulipas en nuestro país en el periodo 2006-2012; o las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (las FARC) en territorios bajo su control.⁷

7. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) de México, hacia marzo de 2010 habían detenido 121 199 personas a quienes se ha vinculado con grupos del crimen organizado. Los grupos más afectados por las detenciones son los cárteles del Golfo y los Zetas. Muchos de los detenidos aún no han recibido sentencia. Entre diciembre de 2006 y enero de 2012 han muerto alrededor de 60 000 personas por ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad. Estos decesos mayormente son de narcotraficantes, pero también han muerto efectivos de cuerpos de seguridad y civiles (entre este sector se cuentan periodistas, defensores de derechos humanos y personas no identificadas que son ejecutadas por los cárteles). En cuanto al asesinato de personas sin vínculos con actividades delictivas—llamados por el gobierno *daños colaterales*—, diversas organizaciones han puesto atención al hecho de que se desconoce con precisión el número de las muertes. Mientras tanto, el 2 de abril de 2012, las FARC liberaron a un grupo de diez secuestrados formado por seis policías y cuatro militares, todos ellos estuvieron en cautiverio más de catorce años. Son más de setecientos los civiles secuestrados por este grupo armado, y hasta ahora no se conoce su paradero o algún dato sobre ellos. Puedes consultar más información en: <<http://mexico.cnn.com/mundo>>.

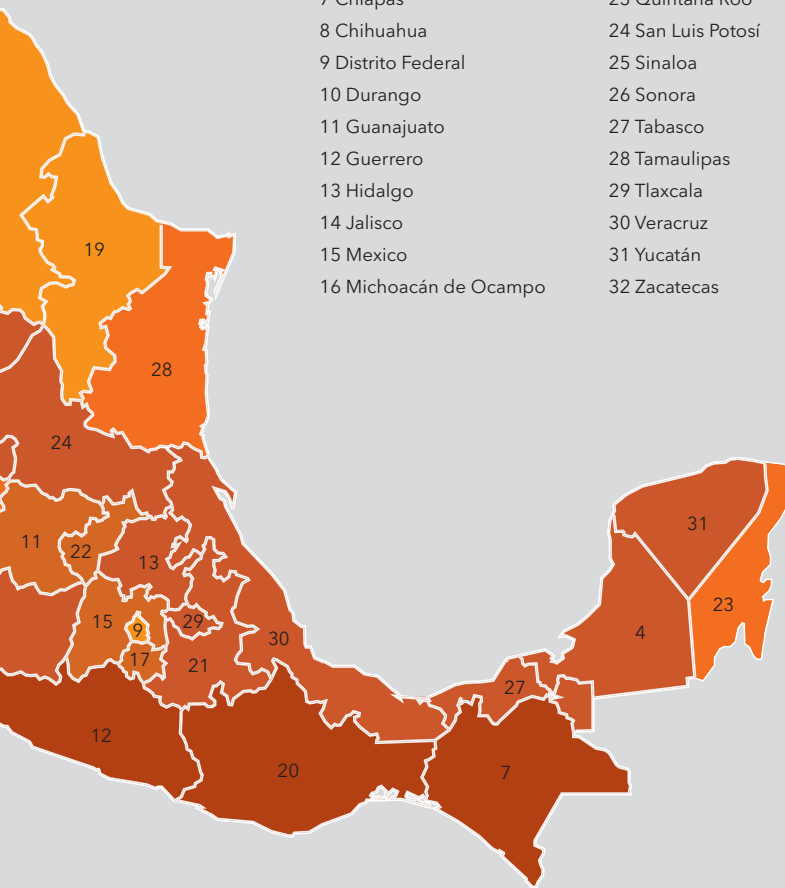
MAPA 2

México: porcentaje de extrema pobreza en el año 2010.⁸



8. Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010.

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1 Aguascalientes | 17 Morelos |
| 2 Baja California | 18 Nayarit |
| 3 Baja California Sur | 19 Nuevo León |
| 4 Campeche | 20 Oaxaca |
| 5 Coahuila De Zaragoza | 21 Puebla |
| 6 Colima | 22 Querétaro de Arteaga |
| 7 Chiapas | 23 Quintana Roo |
| 8 Chihuahua | 24 San Luis Potosí |
| 9 Distrito Federal | 25 Sinaloa |
| 10 Durango | 26 Sonora |
| 11 Guanajuato | 27 Tabasco |
| 12 Guerrero | 28 Tamaulipas |
| 13 Hidalgo | 29 Tlaxcala |
| 14 Jalisco | 30 Veracruz |
| 15 Mexico | 31 Yucatán |
| 16 Michoacán de Ocampo | 32 Zacatecas |



LAS DEUDAS DEMOCRÁTICAS Y LA GOBERNABILIDAD

Norberto Bobbio define a la democracia “como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.⁹ A partir de ello, este autor italiano señala las grandes diferencias entre la doctrina democrática y la realidad mediante la elaboración de las llamadas seis falsas promesas.

La primera, indica cómo la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, ello implica que el todo es primero que las partes. La doctrina democrática había ideado un Estado sin instancias intermedias, una sociedad política en donde entre el pueblo soberano y sus representantes no existiesen particularismos. Sin embargo, lo que sucede actualmente es que los sujetos políticamente pertinentes son las grandes organizaciones, los sindicatos de las más diversas afinidades y diversos grupos protagonistas: infinidad de actores que no refieren a la unidad, sino a una pluralidad cada vez más extensa. El modelo ideal de la sociedad democrática proponía una sociedad centrípeta; en la realidad existe una que es centrífuga, plural, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos.

La segunda deuda tiene relación con la representación. La democracia moderna, nacida como democracia representativa, plantea que los representantes velan por los intereses de la nación y no trabajan en función de intereses particulares de los electores. Realmente lo que priva no es la defensa de la nación, sino una representación que asume intereses propios de partidos o grupos de presión. Se deja de lado la representación política por la de intereses de grupos poderosos.

En tercer sitio se encuentra la persistencia de las oligarquías, es decir, la falacia de la derrota del poder oligárquico. El triunfo de las élites, la presencia de muchas de ellas para conquistar el voto

9. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.

popular, los grandes grupos de poder que logran influir en la toma de decisiones de manera abierta o soterrada son una realidad en las democracias modernas. No hemos podido, tal y como establece la teoría, terminar con los grupos poderosos en la toma de decisiones.

Un punto clave para Bobbio es la cuarta falla democrática; es decir, el impulso al voto por ciudadano y no el lugar donde el voto provoca una transformación; pues, si bien la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que éste se ejerce, es decir, en la toma de decisiones obligatorias para un complejo grupo social. Hablamos de casos como las empresas, las fábricas o las escuelas. El problema, insiste Bobbio, no es quién vota, sino dónde se vota.

Una de las promesas de la democracia era terminar con los poderes invisibles (mafia, camorra, logias masónicas, servicios secretos no controlados, etcétera). El ideal planteaba un gobierno que pudiese dar vida a la transparencia, un poder sin máscaras, lejos de decisiones ocultas, de injerencia de poderes invisibles. Sin embargo, pareciera que el Estado actúa en secreto para no crear escándalos, y hoy hay territorios en diversos países controlados, de manera directa, por estos poderes *invisibles* (*Estado fallido*).¹⁰

10. El término *Estado fallido* es empleado por comentaristas políticos para describir un Estado soberano que, se considera, ha fallado en la garantía de servicios básicos. Con el fin de hacer más precisa la definición, el centro de estudios Fund for Peace ha propuesto los siguientes parámetros: a) pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza; b) erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones; c) ineptitud para suministrar servicios básicos; d) incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la comunidad internacional. Por lo general, un Estado fallido se caracteriza por un fracaso social, político y económico; débil o ineficaz con poco control sobre vastas regiones de su territorio. Un gobierno incapaz de proveer servicios básicos, presenta altos niveles de corrupción y de criminalidad, así como un número importante de refugiados y desplazados, y una marcada degradación económica. Para más información, consulta: <www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/fund+for+peace.html>.

La sexta promesa refiere a la educación de la ciudadanía en la exigencia de derechos, pero también en el cumplimiento de sus deberes. Uno de los remedios contra la tiranía de la mayoría sería hacer partícipes a los ciudadanos en las elecciones, impulsar una cultura política democrática en diversos espacios, dejar a un lado la cultura de los súbditos y emprender la lucha por una cultura de participación, gran déficit de las democracias actuales.¹¹

Estas fallas nos muestran la imperiosa necesidad de fortalecer el rendimiento democrático y con ello lograr un mayor grado de gobernabilidad. Dejar suelto uno de los cabos da pie a la posibilidad de grandes déficits que vulneran no sólo a la gobernabilidad, sino también a la calidad de la democracia. La relación entre ésta y aquélla es compleja y tortuosa. Sin embargo, la búsqueda de puentes entre una y otra puede dar lugar a un robustecimiento de la calidad democrática.

El problema central para Norberto Bobbio en la relación gobernabilidad-democracia se manifiesta en tres aspectos: *a)* una sociedad cada vez más demandante, gracias a un incremento de sus derechos y libertades; *b)* demandas que incluso cuando se tenga un

11. Un buen ejemplo para reforzar la participación ciudadana es la llamada democracia deliberativa, término utilizado para referirse a un modelo político que pretende equilibrar la democracia representativa con un proceso de toma de decisiones regido por los principios de imparcialidad y racionalidad. Contrasta abiertamente con las concepciones dominantes de la democracia y, en especial, con la teoría de la elección racional proveniente de la economía, que considera enfáticamente el acto de votar como institución central de la democracia. Los teóricos de la democracia deliberativa argumentan que las decisiones sólo pueden ser legítimas si llegan como consecuencia de una deliberación pública por parte de la ciudadanía. En particular, el sociólogo Jürgen Habermas (*Teoría de la acción comunicativa*, 1987), uno de los principales inspiradores de este modelo político, concibe la democracia deliberativa como extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones. Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público.

aparato eficaz y eficiente no pueden llegar a satisfacerse todas, así como la falta de rapidez entre la demanda ciudadana y la respuesta del gobierno, debido a organismos de lenta decisión; y c) la falta de liquidez y carencia de recursos para dar cabida a cada una de la exigencias de la sociedad civil.

Las democracias modernas se enfrentan a una sociedad civil que se ha emancipado y se convierte en una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual debe responderle de manera adecuada y pronta, con presupuestos exiguos, escasos. A pesar de todo, las democracias son los únicos regímenes que garantizan la igualdad y libertad de derechos. Es cierto que podemos encontrar democracias más sólidas o de menor grado, más vulnerables o menos, diversos grados de aproximación al modelo ideal, pero aún la más alejada no puede ni debe ser confundida con un Estado autoritario o totalitario. Es necesario, apunta Bobbio, recuperar los valores de la tolerancia, la no violencia, elecciones de representantes sin derramamiento de sangre, ver al oponente no como enemigo sino como adversario, fomentar el libre debate de ideas, el cambio en la manera de vivir y de pensar, una nueva cultura política de participación, de voz y voto en la toma de elecciones, ello garantizará una relación más fructífera entre gobernabilidad y democracia.

MÉTODOS

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad y la democracia son un binomio. No puede existir una sin la otra. Los grados de aquélla están intrínsecamente vinculados con la calidad de la ésta, los cuales estarán directamente relacionados con la estabilidad y la capacidad para gobernar con eficacia, incluso cuando las partes del sistema político en las democracias son más libres y ello pueda dar lugar a los llamados déficits. Es el consenso y el diálogo lo que impide la inestabilidad (legitimidad).

Bajo esta lógica, Gabriela Palavicini¹² establece que la gobernabilidad implica una cuestión de transparencia, rendición de cuentas y el mantenimiento de la ley en un territorio. Hoy prevalecen dos grandes corrientes de pensamiento en relación con la gobernabilidad: la funcional que refiere a las condiciones necesarias y propicias para mantener un régimen; y la progresiva, postura muy debilitada tanto en el plano ideológico como en el práctico.

Un elemento clave de la gobernabilidad es la estabilidad; ésta sufre importantes embates frente a la globalización, pues el Estado nacional es incapaz de otorgar, en solitario, elementos de esta cualidad. Los peligros mundiales, las crisis económicas, las guerras regionales tienen un impacto directo en las localidades, y los efectos políticos, económicos y sociales se viven a nivel local (los ataques terroristas a las torres gemelas en 2011, la guerra en Irak en 2003, la crisis financiera de 2008) y afecta directamente la estabilidad-gobernabilidad de diversos países. De tal manera que la estabilidad ya no es sólo una labor del nivel estatal, sino también estará en función de una realidad supranacional.

Un ejercicio importante sobre la gobernabilidad en México lo realizó Leonardo Curzio.¹³ Para él, son cinco los pilares que sostienen la gobernabilidad mexicana: la legitimidad política del gobierno; la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad; la existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores; los acuerdos con los principales grupos de presión y la viabilidad internacional.

La pregunta clave frente a este tipo de definiciones es buscar indicadores que permitan realizar un análisis claro y objetivo

12. Gabriela Palavicini, *Gobernabilidad y democracia. Entre utopía y realidad*, México, Porrúa, 2005.

13. Leonardo Curzio, "La gobernabilidad en el México contemporáneo", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 40-41, 1998, México, CIDOB, pp. 187-215.

sobre la gobernabilidad de una región, un país o una localidad. Por ello, me parece relevante señalar algunas fuentes de consulta en cada uno de los componentes, y unir teoría y práctica en un ejercicio imaginativo que nos permite descifrar la relación gobernabilidad–democracia. Para el asunto de la legitimidad, se sugiere consultar fuentes como Latinobarómetro,¹⁴ que toca temas relacionados con la confianza en las instituciones o el desempeño de gobernantes. El segundo pilar, la eficacia gubernamental (demandas de la población), puede medirse a partir del índice de desarrollo humano, los niveles de educación, las características de las viviendas, cuántos las habitan y los servicios con que cuentan, la población económicamente activa, índice de pobreza, grado de marginación, el desempeño de gobernantes y algunas fuentes como el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Centro Nacional de Consultoría (CIMA), entre otras.

Siempre es importante señalar acontecimientos históricos que dejan huella, asuntos de coyuntura, sucesos que marcarán nuevas interrogantes en la construcción de un proyecto nacional. Algunos referentes importantes para el caso mexicano son la entrada al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT, por sus siglas en inglés), la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la alternancia política del año 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en la presidencia de la república, los principales conflictos sociales como los sucedidos en Chiapas, Atenco, el crimen organizado, o el narcotráfico, etcétera. Cuando se habla de un proyecto nacional común se sientan las bases de un futuro por recorrer, poniendo en la palestra las carac-

14. Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org>.

terísticas más importantes de una región, país o localidad, quién o quiénes lo pueden llevar a cabo y si éstos son capaces de crear un sentimiento de identidad en la población.

En cuanto a los acuerdos con los grupos de presión, es importante señalar los canales que el gobierno ha establecido frente a grupos de poder y analizar la función de las élites, su poder económico y político, y los posibles conflictos originados por la desinformación o la desconfianza. Cabe destacar aquí la comprensión de diversas reglas y leyes que se han aprobado para legislar sobre aspectos donde estos grupos intervienen (Estado de derecho). Como ejemplo está la ley de radiodifusoras, la ley de telecomunicaciones o la ley de víctimas, entre otras.

La gobernabilidad y la convivencia democrática se afianzan con una verdadera democracia, con líderes que puedan desde el Estado democrático hacer efectivo el imperio de la ley, organizar la seguridad de sus ciudadanos y proteger sus derechos. Estos líderes políticos deben construir consensos, establecer mecanismos de negociación y decisión para fortalecer las instituciones; en definitiva, ser capaces de formular políticas de Estado. Pero también es urgente reconocer la política como un campo de construcción conjunta, donde es deber de todos legitimarla y hacerla transparente y participativa-deliberativa para el conjunto de los ciudadanos, desde el barrio a los temas nacionales e internacionales. Se trata de fortalecer y empoderar las relaciones lado a lado, donde la política conduzca y asegure mejores decisiones. La política democrática es la que posibilita diseñar y construir bienes públicos en el barrio, la ciudad, el municipio, el país o la región. Sin embargo, las fuentes de información, los análisis empíricos, la realidad compleja de cada territorio no pueden generalizarse, pues dificulta su estudio y lo vuelve cada vez más especializado. Ahí es cuando se fortalece el tema de la dimensión espacial que se quiere estudiar.

Por último, la viabilidad internacional implica observar los fe-

nómenos más allá del ámbito nacional. Indagar sobre el panorama internacional y las condiciones de la economía mundial mediante indicadores como el llamado riesgo-país, riesgo-región, o un concepto menos común como el indicador ligado al riesgo político (rupturas del Estado de derecho), situaciones que impidan el buen funcionamiento gubernamental (peligro político-social en un territorio determinado).

Estos indicadores podrán señalar condiciones objetivas de la relación gobernabilidad-democracia y apuntar los déficits que se presentan, así como el camino para fortalecer y robustecer la democracia en nuestro país.

CASOS

GOBERNABILIDAD-DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

En el informe que la Organización de Estados Americanos (OEA) formuló en 2009, se reconoce que la democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones (1980-2012). Pero hay un problema de calidad en estas democracias. Pese a los avances ocurridos desde la transición democrática, se observa una frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, frente a la débil participación popular en los asuntos públicos, la corrupción pública y privada, la inseguridad ciudadana y la debilidad estatal, entre otros aspectos.

Por tanto, se reconoce la necesidad de dar un salto cualitativo de mejoras adicionales y de mayor ciudadanía, de lo contrario es muy probable aumentará aún más los déficits democráticos actuales. Para Herald Muñoz, administrador auxiliar y director regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es necesario impulsar una cuarta ola de democratización para mejorar la capacidad del Estado lati-

noamericano.¹⁵ Se trata de fortalecer el Estado de derecho, expandir la ciudadanía y disminuir la desigualdad, así como combatir la informalidad y la corrupción construyendo institucionalidad. De lo contrario, apunta el funcionario, crecerá la *contraola* de insatisfacción y desapego a la democracia, como sistema político y ordenamiento de lo individual y colectivo. Surgirán más restricciones a las libertades de expresión y al Estado de derecho, y habrá mayor inseguridad ciudadana y políticas coercitivas abiertas o veladas.¹⁶

Existen tres desafíos cruciales para la democracia en América Latina: a) articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación. Esta crisis tiene una relación directa con la debilidad de las opciones electorales, la sustracción de temas fundamentales de la agenda democrática al debate

15. Samuel Huntington, profesor de la Universidad de Harvard, transformó la teoría política al afirmar que los conflictos mundiales volverían probablemente a las viejas guerras arraigadas en la cultura. También afirmó que los conflictos entre civilizaciones definirían el futuro. Para Huntington, el término *ola de democratización* es un conjunto de transiciones, de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta, durante ese mismo periodo. Para este estudioso de la teoría política ha habido cinco olas de democratización: a) ascenso tras la Gran Guerra; b) descenso durante la Gran Depresión; c) ascenso tras la Segunda Guerra Mundial; d) descenso tras la crisis energética de 1973; e) ascenso posterior. Para más información, consulta: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/48950/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations>>.

16. El Estado de derecho se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado con base en una constitución; organiza y fija límites al gobierno y garantiza los derechos de las personas. Éste se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; así, el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto para el ser humano (derechos de todo tipo, 1ª, 2ª y 3ª generación) y también para el orden público.

público y la intervención de los poderes fácticos, sobre todo mediante la vía del financiamiento a campañas políticas; b) fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas. Las debilidades de los controles y contrapesos entre los poderes del Estado y las insuficientes transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la ciudadanía redundan en mayores oportunidades para la corrupción y, por consiguiente, en el desprestigio de la política, la función pública y finalmente de la propia democracia (trasgresión),¹⁷ y c) incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces.

17. Un elemento clave para fortalecer las democracias y enfrentar la corrupción es la llamada *Accountability* (responsabilidad), concepto de la ética y la gobernanza con varios significados. A menudo se usa como sinónimo de justificación, culpabilidad, responsabilidad y otros términos relacionados con la expectativa de entregar cuentas. Es un aspecto central de la gobernabilidad y de los debates relacionados con los problemas en el sector público. En las funciones de liderazgo, la rendición de cuentas es el reconocimiento y la asunción de responsabilidad por las acciones, productos, decisiones y políticas, incluyendo la administración, la gobernabilidad y la aplicación en el ámbito de la función o puesto de trabajo; abarca la obligación de informar, explicar y responder a las consecuencias resultantes. Como un término relacionado con la gobernabilidad, la rendición de cuentas ha sido difícil de definir. A menudo se describe como una relación entre los individuos para dar cuentas; por ejemplo, A rinde cuentas a B cuando A está obligado a informar a B sobre A (pasado o futuro) sus acciones y decisiones, y, por tanto, tendrá que justificarlas y sufrir el castigo en caso de falta. La responsabilidad no puede existir sin las prácticas de contabilidad apropiadas; en otras palabras, la ausencia de la contabilidad significa una ausencia de rendición de cuentas. Gabriela Ippolito-O'Donnell y Phillippe Schmitter, "Calidad de la democracia: la institucionalización legal de la desconfianza política", en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/Ediciones de Educación y Cultura, 2007, pp. 55-74.

Este tercer déficit refiere, más allá de la dimensión del Estado, a su capacidad y poder para ejercer sus funciones, desde la más clásica de mantener el monopolio del uso (legítimo) de la fuerza dentro del territorio —hoy amenazada por la creciente penetración de ciertos poderes fácticos—, hasta las más innovadoras: resultantes de la redefinición y actualización del papel del Estado democrático, consistente en transformar los derechos de la ciudadanía enunciados en leyes y constituciones en realidades cotidianas vividas por los ciudadanos reales (Estado de derecho).

Ante ello es necesario diseñar y ejecutar diversas políticas públicas en tres campos clave: la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública. Políticas ligadas, de manera directa, al mejoramiento del grado de gobernabilidad en cada uno de los países.

En el caso de la fiscalidad, se plantea construir nuevos y amplios consensos por el cambio. Uno de ellos es utilizar la gobernabilidad democrática, la cual depende de la capacidad de los actores sociales y políticos, para lograr consensos o pactos fiscales (pago de impuestos y fin a la evasión) que aseguren al Estado los ingresos tributarios generados equitativamente, para responder a las múltiples demandas sociales.

En el tema de la exclusión social, tanto la reflexión pública como el debate académico y la demanda ciudadana tienen que convergen en algunos principios sobre los que deberán fundarse: la universalidad de las políticas sociales (ampliación de derechos, función sustantiva de la democracia), la formalización del mercado laboral y las garantías de seguridad social.

En cuanto a la inseguridad pública, se plantea, la vigencia del derecho más elemental de todos: el derecho a la vida. Si bien el problema tiene aristas diferentes en cada país, en todos los casos refiere las limitaciones de la capacidad del Estado para mantener la vigencia de la legalidad frente a los embates de la delincuencia común y del crimen organizado (narcotráfico en México).

Actualmente, varios politólogos e instituciones reconocen que la democracia en América Latina va más allá de las elecciones (democracia procedimental): implica la búsqueda de la calidad, la cual estará directamente vinculada con su capacidad para generar ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás.

En el terreno de la ciudadanía política se analizan las formas de acceso y las condiciones de permanencia en los cargos públicos; la representación de mujeres y minorías étnicas; los mecanismos de toma de decisiones de gobierno (en particular en lo que respecta a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo), y el diseño del marco constitucional y sus procesos de reforma.

En el campo de la ciudadanía civil se consideran, a su vez, la vigencia de las libertades básicas, el acceso a la justicia y a la información pública. Mientras, en el de la ciudadanía social, se combatirá el deficiente acceso a servicios de saludde las mayorías; se fomentarán la educación y la protección social, y se tratará de erradicar la enorme pobreza y desigualdad.

Atacar estos frentes se convierte en tarea primordial e inmediata de los gobiernos latinoamericanos. Al hacerlo, se fortalecerá la relación gobernabilidad-democracia.

TABLA 1

¿Quiénes ejercen poder en América Latina?¹⁸

PODERES FÁCTICOS	CANTIDAD DE MENCIONES (%)
Grupos económicos/empresarios/sector financiero	150 (79.7%)
Medios de comunicación	122 (65.2%)
Iglesias	82 (43.8%)
Sindicatos	58 (31%)
Poderes ilegales (mafia, narcotráfico, guerrilla, paramilitares)	48 (26%)
Organizaciones de la sociedad civil	24 (12.8%)
Sector indígena	6 (3.2%)
PODERES FORMALES	
Poder ejecutivo	68 (36.4%)
Poder legislativo	24 (12.8%)
Poder judicial	16 (8.5%)
FUERZAS DE SEGURIDAD	
Fuerzas armadas	40 (21.4%)
Policía	5 (2.7%)
INSTITUCIONES Y LÍDERES POLÍTICOS	
Partidos políticos	56 (29.9%)
Políticos/operadores políticos/ líderes políticos	13 (6.9%)
FACTORES EXTRATERRITORIALES	
Estados Unidos/ La embajada estadounidense	43 (22.9%)

18. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

EJERCICIOS

1. Cita dos ejemplos de cada componente de la gobernabilidad.
2. Analiza el grado de gobernabilidad del caso mexicano en el régimen de Felipe Calderón (2006-2012) a partir de las tres esferas de interrelación social: la ejecutiva, la legislativa y la social.
3. Describe tres movimientos sociales que hayan impactado a las democracias latinoamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbierri, M. de y C. Zurbriggen, *Acción colectiva, gobierno y territorio*, Uruguay, FLACSO, 2011.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.
- Camou, A., “Gobernabilidad”, en L. Baca *et al.* (comp.), *Léxico de la política*, México, FLACSO/CONACYT/FCE, 2000, pp. 283-288.
- Coopedge, Michael, “El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, 1996.
- Curzio, Leonardo, “La gobernabilidad en el México contemporáneo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 40-41, México, CIDOB, 1998, pp. 187-215.
- Garretón, Miguel Antonio, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 148, Argentina, FES, 1997, pp. 20-29.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 1987.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Barcelona, Paidós, 1991.
- Ippolito-O’Donell, Gabriela “Calidad de la democracia: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/ Ediciones de Educación y Cultura, 2007, pp. 55-74.
- _____ y Phillippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1986.
- Mazurek, Hubert, *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*, Buenos Aires, Instituto Francés de Estudios Latinos, 2009.
- Palavicini, Gabriela, *Gobernabilidad y democracia. Entre utopía y realidad*, México, Porrúa, 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra Democracia*, México, FCE/PNUD/OEA, 2010.

Webber, Max, *El político y el científico*, 3ª ed., Madrid, Alianza, 1972.

_____, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, 3ª ed., México, Premia, 1980.

OTROS RECURSOS

CNN, <<http://mexico.cnn.com/mundo>>.

Democracia deliberativa, <www.redinter.org/UserFiles/File/.../nuevademocraciadeliberativa.ppt>.

Estado fallido, <www.linguee.es/ingles-espanol/traduccion/fund+for+peace.html>.

Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org>.

Los Chicago Boys, <<http://www.elcato.org/los-chicago-boys>>.

Samuel Huntington, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/48950/samuel-p-huntington/the-clash-of-civilizations>>.

FINANZAS PÚBLICAS Y TERRITORIO. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

ALEJANDRA ARMESTO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Federalismo fiscal, política territorial y economía política.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de las instituciones políticas y de economía.

Habilidades de estadística descriptiva.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales,

Geografía, Ciencia Política, Políticas Públicas, Sociología.

RESUMEN

En este capítulo se presentan dos dilemas básicos de la descentralización fiscal y se discuten las explicaciones que la literatura de economía política y de política territorial ofrecen, con el fin de demostrar que entre los países existe una gran diferencia en cuanto a dos dimensiones de la descentralización del gasto público: el nivel

de descentralización y las fórmulas de distribución secundaria de las transferencias intergubernamentales a las unidades subnacionales: estados, departamentos, municipios, etcétera.

El nivel de descentralización fiscal indica qué porcentaje del gasto del gobierno es responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Este gasto subnacional es solventado con distintas combinaciones de recursos propios (recaudación de impuestos subnacionales) y de transferencias intergubernamentales desde el gobierno central a las unidades subnacionales. Dichas transferencias son asignadas de acuerdo con fórmulas de distribución secundaria que utilizan diversos criterios de asignación: la población, la eficiencia recaudatoria, la pobreza de los estados, municipios o departamentos. Las explicaciones se han centrado en el tamaño del país, la heterogeneidad étnica, el nivel de desarrollo económico, la democratización y las instituciones políticas. En cuanto a la variación entre las fórmulas de distribución, las explicaciones son de carácter institucional. Se ilustran estos debates a través del análisis de la descentralización fiscal en México.

Se propone hacer un ejercicio de aplicación de los problemas de la descentralización fiscal, al analizar la distribución de las transferencias intergubernamentales en México en un periodo reciente, utilizando la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre finanzas públicas, estatales y municipales.

OBJETIVOS

Que el estudiante conozca los conceptos centrales de la descentralización fiscal y los debates principales acerca de la distribución de los recursos fiscales en estados con más de un nivel de gobierno.

CONCEPTOS

Federalismo, descentralización fiscal, transferencias intergubernamentales, desequilibrios fiscales verticales y horizontales, redistribución.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la descentralización fiscal?, ¿cuáles son los problemas que enfrenta?, ¿cómo pueden resolverse? Este capítulo está organizado en tres secciones: la primera está dedicada al desarrollo de conceptos básicos de la descentralización fiscal y se discuten las hipótesis propuestas en los textos especializados, para dar cuenta de la variación en los arreglos fiscales intergubernamentales entre los países y a través de la historia. En la segunda, se presentan brevemente los métodos de investigación que se pueden utilizar en el estudio de los problemas de la descentralización fiscal. Finalmente, en la tercera sección se ilustran los problemas, conceptos y explicaciones de los problemas de la descentralización fiscal a través de un breve análisis de las reformas descentralizadoras en México.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: DISTRIBUCIÓN

PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LOS RECURSOS FISCALES

La descentralización fiscal, o la organización vertical del sector público, asigna diferentes funciones e instrumentos fiscales a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En sistemas totalmente centralizados, el gobierno es responsable de la recaudación de impuestos y de la oferta de todos los bienes públicos, nacionales y locales; en los sistemas con algún tipo de descentralización, es responsable de la administración de la estabilidad macroeconómica y de la redistribución; y en los niveles de gobierno subnacionales, lo son de la recaudación de algunos impuestos y, en diferente grado, de la oferta de bienes públicos locales.¹

1. Wallace Oates, *Studies on Fiscal Federalism*, Brookfield, Edward Elgar, 1991; Wallace Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 3ª ed., Pittsburgh, American Economic Association, 1999, pp. 1120-1149; Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, 5ª ed., Chicago, Chicago University, 1956, pp. 416-424.

Los bienes públicos son bienes o servicios que no sólo los disfruta un individuo; otros también tienen acceso a ellos. Por ejemplo, cuando se ofrece un servicio de alumbrado público, todos los transeúntes se benefician de él, no puede ser suministrado sólo a quienes pagan por este servicio.

La provisión de bienes públicos no puede realizarse eficientemente a través del mercado porque no puede garantizarse que el bien o servicio esté disponible sólo para quienes paguen por él, y así, quienes producen estos bienes no tienen incentivos para hacerlo. Por esta razón los organismos públicos (gobiernos nacionales, estatales y municipales) son quienes ofrecen este tipo de bienes.

Los bienes públicos locales son bienes públicos con una escala local. Están disponibles y pueden ser usufructuados por los residentes —o visitantes— de una localidad. Por ejemplo, escuelas, caminos, parques públicos, infraestructura urbana, etcétera.

El primer dilema que se debe resolver para un sistema descentralizado fiscalmente es la distribución de responsabilidades de recaudación fiscal y de oferta de bienes públicos. ¿Cuáles impuestos serán recolectados por el nivel central del gobierno y cuáles por las unidades subnacionales (los estados y los municipios)? ¿Qué bienes públicos debe ofrecer el gobierno nacional y cuáles los subnacionales? Si en respuesta a estas preguntas, las facultades de recaudación de impuestos asignadas a cada nivel de gobierno se ajustaran de manera precisa a los requerimientos de recursos para afrontar las responsabilidades de gasto, no habría más dudas por resolver.² En tales circunstancias, una vez diseñados los arreglos institucionales de la descentralización fiscal, cada nivel de gobierno recaudaría los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones de oferta en materia de políticas públicas. Sin embargo, la distribución de responsabilidades de gasto y recaudación entre los

2. J. S. H. Hunter, *Federalism and Fiscal Balance*, Canberra, Australia National University, 1977.

diferentes niveles de gobierno que se establezca puede dar lugar a desequilibrios en las finanzas intergubernamentales. Los niveles subnacionales de gobierno sólo en raras ocasiones alcanzan las economías de escala para la recaudación de impuestos, consistente con sus requerimientos de gasto. Este déficit entre las posibilidades de recaudación y las responsabilidades de gasto da lugar a los desequilibrios fiscales.³ Éstos son de dos tipos: verticales y horizontales. Los primeros son los que surgen del desajuste entre los recursos obtenidos mediante la recaudación y los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones de gasto; en otras palabras, sucede cuando los gobiernos subnacionales no logran recaudar impuestos suficientes para ofrecer los servicios bajo su responsabilidad.⁴ Los desequilibrios horizontales resultan de las diferencias en cuanto a capacidades fiscales entre las unidades subnacionales de un mismo nivel —por ejemplo, entre estados, o entre municipios. La capacidad fiscal es el máximo de recursos que un gobierno puede recaudar; varía entre los gobiernos subnacionales —estados y municipios— de acuerdo con el nivel de desarrollo económico, el tamaño de la población o la fortaleza institucional.⁵ El nivel de recaudación de impuestos depende de las capacidades fiscales y del esfuerzo fiscal del aparato burocrático del gobierno subnacional para hacer cumplir las obligaciones fiscales a los

3. Richard M. Bird y Andrey V. Tarasov, "Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations", en *Environment and Planning C-Government and Policy*, núm. 1, vol. 22, Pion, 2004, pp. 77-102; Chanchal Kumar Sharma, "Beyond Gaps and Imbalances: Re-structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations", en *Public Administration*, núm. 1, vol. 90, Arizona, Northern Arizona University, 2012, pp. 99-128.

4. Richard M. Bird y Andrey V. Tarasov, *op. cit.*

5. Carola Pessino y Ricardo Fenochietto, "Determining Countries' Tax Effort", en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, núm. 4, vol. 195, España, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, pp. 65-87.

ciudadanos y las empresas.⁶ No todos los gobiernos son capaces de recaudar el mismo nivel de impuestos, y, por consiguiente, no cuentan con el mismo nivel de recursos para cubrir sus necesidades de gasto. Por ejemplo, en México, los municipios tienen la facultad de recaudar el impuesto sobre los inmuebles (el impuesto predial). La capacidad de recaudación varía radicalmente entre los municipios urbanos grandes y los rurales. Mientras los impuestos constituyen aproximadamente un cuarto de las fuentes de ingresos municipales en los municipios urbanos, en los rurales, esta fuente constituye apenas 7% de los recursos que entran a las arcas municipales.⁷

6. Fernando Martín Mayoral y Carlos Andrés Uribe, "Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina", en *Investigaciones económicas*, núm. 273, vol. 69, España, Fundación SEPI, 2010, pp. 85-113.
7. Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado, "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales", en *Estudios demográficos y urbanos*, núm 1, vol. 17, México, El Colegio de México, 2002, pp. 175-208.

TABLA 1**Gobiernos subnacionales en algunos casos latinoamericanos.⁸**

PAÍS	SISTEMA DE GOBIERNO	GOBIERNOS SUBNACIONALES
Argentina	Federal	23 provincias y una ciudad autónoma 1 301 municipios
Bolivia	Unitario	9 departamentos 112 provincias 327 municipios
Brasil	Federal	26 estados y un distrito federal 5 564 municipios
Chile	Unitario	15 regiones 54 provincias 346 comunas (municipios)
Colombia	Unitario	32 departamentos 10 distritos 1096 municipios
Costa Rica	Unitario	7 provincias 81 cantones (municipios) 463 distritos
Ecuador	Unitario	24 consejos provinciales 221 cantones (municipios)
Perú	Unitario	25 regiones 25 departamentos 195 provincias 1 832 municipios
México	Federal	31 estados y un Distrito Federal 2 439 municipios

8. Fuente: fragmento de tabla del libro de Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL, 2011.

Los desequilibrios entre facultades de recaudación y obligaciones de gasto, verticales y horizontales, son subsanados con transferencias intergubernamentales desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Las transferencias en respuesta a los desequilibrios verticales compensan a los gobiernos subnacionales por los impuestos que no pueden recolectar cuando las facultades recaudatorias favorecen al nivel central del gobierno. Por su parte, las transferencias intergubernamentales que responden a los desequilibrios horizontales redistribuyen entre las unidades subnacionales.⁹ Cuando la recaudación está relativamente concentrada en el nivel central del gobierno, las transferencias intergubernamentales que compensan los desequilibrios fiscales verticales varían en torno a dos dimensiones: la proporción del ingreso público que debe ser asignado a cada nivel de gobierno y la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno para asignar los fondos recibidos por medio de las transferencias. Como ya se dijo anteriormente, las reglas de las transferencias intergubernamentales distribuyen los recursos entre las unidades subnacionales para compensar desequilibrios horizontales, y los criterios que las informan pueden variar continuamente desde fórmulas retributivas (basadas en las capacidades o los esfuerzos de recaudación) a fórmulas redistributivas (por ejemplo, fórmulas apoyadas en criterios económicos o de desarrollo social).

En síntesis, el federalismo fiscal consiste en distribuir responsabilidades de recaudación fiscal y del gasto en bienes y servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno de un estado (federal, estatales, municipales). En la asignación de estas obligaciones aparecen desequilibrios fiscales por el desajuste entre las capacidades

9. Ehtisham Ahmad y Jon Craig, "Intergovernmental Transfers", en Teresa Terminassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997, pp. 73-107.

de recaudación y las responsabilidades de gasto. Estos desequilibrios son compensados mediante la distribución de transferencias intergubernamentales.

NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

¿Por qué algunos países son fiscalmente más descentralizados que otros? Por ejemplo, entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los sistemas más descentralizados el nivel central de gobierno se reserva sólo 30% de las responsabilidades de ejecución del gasto, mientras que en los más centralizados el nivel nacional del gobierno asume casi 90% del gasto del gobierno. Específicamente, en 2009, en Canadá, los gobiernos subnacionales fueron responsables de alrededor de 65% del gasto público, mientras que en Nueva Zelanda los gobiernos subnacionales sólo lo fueron de 11%.¹⁰

Esta enorme variación en los niveles de descentralización ha dado lugar a una prolífica investigación en torno a sus causas. Los factores que pueden explicarlas son múltiples. El tamaño del país, el nivel de desarrollo económico, la composición y diversidad étnica de su población, las instituciones políticas, el antecedente colonial y por parte de qué potencia colonial, la organización política vertical del Estado –unitario o federal– y hasta el sistema de gobierno democrático o autoritario.

En esta misma línea presento tres tipos de explicaciones: estructurales, de régimen político e institucionales.

10. Los datos fueron obtenidos de la base de datos sobre descentralización fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

TABLA 2

Resumen de las perspectivas teóricas para explicar el nivel de descentralización fiscal.¹¹

ENFOQUES TEÓRICOS	VARIABLES EXPLICATIVAS	HIPÓTESIS Y MECANISMO CAUSAL
ESTRUCTURALES	Tamaño del país	A medida que aumenta el tamaño del país, la eficiencia de la administración central se reduce. La descentralización neutraliza esta fuente de ineficiencia.
	Nivel de desarrollo económico	El desarrollo económico resulta en mayores niveles educativos y ciudadanos más educados que demandan mayor participación en las decisiones.
	Heterogeneidad étnica	La descentralización permite ofrecer servicios adaptados a las preferencias de diferentes grupos étnicos.
POLÍTICAS	Régimen político: democracia vs. autoritarismo	Afinidad entre democracia y descentralización. La transición democrática liberó las presiones a favor de la descentralización, contenidas bajo los regímenes autoritarios.
	Instituciones políticas: nivel de centralización del sistema de partidos	Los políticos defienden los intereses de los gobiernos federal (centralización) o subnacionales (descentralización) dependiendo del nivel de centralización del sistema de partidos.

11. Fuente: elaboración propia.

TEORÍAS ESTRUCTURALES

Los modelos estructurales del nivel de descentralización fiscal han buscado las explicaciones a partir de tres factores: el tamaño de los países, la composición étnica de la población y el nivel de desarrollo económico. Una primera línea de argumentación sostiene que el nivel de descentralización fiscal está ligado al tamaño del territorio o de la población de los países. Una razón para esperar que los países más grandes sean más descentralizados fiscalmente es un argumento económico. En unidades demasiado grandes, es más difícil ejercer eficazmente ciertas funciones de supervisión centrales. Una segunda razón es el supuesto de que a medida que aumenta el tamaño de la población, la variedad de gustos también crece. A mayor tamaño, mayor heterogeneidad. En este contexto, un gobierno descentralizado estaría en condiciones de satisfacer la variedad de preferencias eficientemente.¹²

Un segundo tipo de explicaciones para los alcances de la descentralización fiscal es el nivel de desarrollo económico, pues éste promueve la descentralización de recursos.¹³ Esto se debe a que a medida que las sociedades incrementan su nivel de desarrollo económico, los ciudadanos se hacen más educados y demandan una mayor participación en las decisiones de la política local.¹⁴

Por último, la presencia de diversos grupos étnicos dentro del territorio de un estado podría ser el origen de una mayor descentralización de los recursos fiscales y de las responsabilidades de ofer-

12. Mohammad Arzaghi y J. Vernon Henderson, "Why Countries are Fiscally Decentralizing?", en *Journal of Public Economics*, núm. 7, vol. 89, Filadelfia, Elsevier, 2005, pp. 1157-1189.

13. Philip Bodman y Andrew Hodge, "What Drives Fiscal Decentralization? Further Assessing the Role of Income", en *Fiscal Studies*, núm. 3, vol. 31, Londres, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, pp. 373-404.

14. Richard Abel Musgrave, *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University, 1969; Vito Tanzi, *Fiscal Federalism: Issues to Worry About*, Washington, D.C., IMF, 2000.

ta de política pública a los gobiernos subnacionales.¹⁵ Cuando los grupos étnicos son territorialmente compactos y la identidad étnica está politizada, la descentralización de recursos y funciones a los gobiernos subnacionales puede contribuir a una oferta de servicios adaptados a las necesidades de los grupos y a eliminar posibles fuentes de injusticia y así prevenir posibles conflictos étnicos.¹⁶

RÉGIMEN POLÍTICO E INSTITUCIONES

Los niveles de descentralización fiscal también han sido explicados atendiendo al régimen de gobierno. Específicamente, se ha argumentado que hay una afinidad entre la democracia y un mayor nivel de descentralización. Pensadores clásicos como Tocqueville o John Stuart Mill sugirieron que la descentralización y la participación en el gobierno local educarían a los ciudadanos en las prácticas y valores democráticos, y frente a la preocupación por el riesgo de que los gobiernos centrales resultaran cautivos de mayorías tiránicas, los gobiernos locales fuertes servirían de contrapeso para detener los abusos del centro.¹⁷

Desde una perspectiva explicativa, la hipótesis que vincula democratización con descentralización entiende que el retorno o el establecimiento de regímenes democráticos en países subdesarrollados, libera las presiones a favor de la descentralización que estaba latente bajo los gobiernos autoritarios o que lisa y llanamente eran contenidas por el poder central.¹⁸ Efectivamente, la última ola democra-

15. Ugo Panizza, "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence", en *Journal of Public Economics*, núm. 1, vol. 74, Londres, SAGE, 1999, pp. 97-139.

16. Daniel S. Treisman, "Explaining Fiscal Decentralization: Geography, Colonial History, Economic Development, and Political Institutions", en *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, núm. 3, vol. 44, University of Miami, 2006, pp. 289-325.

17. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1957

18. Kent Eaton, "Decentralization, democratization and liberalization: The history of revenue sharing in Argentina, 1934-1999", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, Cambridge, Cambridge University, 2001, pp. 1-28.

tizadora, llamada tercera ola de la democracia, estuvo asociada a una ola descentralizadora. Por ejemplo, Argentina, Brasil, Bolivia, entre otros países, experimentaron procesos descentralizadores de importante magnitud después de la última transición democrática. Asimismo, después de la caída del Muro de Berlín y de las transiciones de los regímenes autoritarios en Europa del Este, las demandas de descentralización empezaron a surgir fuertemente en estos sistemas hasta entonces notablemente centralizados.¹⁹ Sin embargo, una vez que las transiciones democráticas quedaron atrás, algunos estudios longitudinales encontraron bases para cuestionar la supuesta afinidad entre ambos procesos. No siempre a la democratización le siguieron procesos de devolución a los gobiernos subnacionales, ni todos los procesos de centralización tuvieron lugar en regímenes autoritarios.²⁰ Por ejemplo, tanto en Brasil como en Argentina, la descentralización de recursos, desde el nivel federal al subnacional, tuvo lugar tanto en dictaduras militares como en el contexto de gobiernos democráticos.²¹

Finalmente, la perspectiva institucionalista explica el nivel de descentralización en las relaciones fiscales intergubernamentales según el nivel de descentralización del sistema de partidos. Asumiendo que los políticos subnacionales prefieren una mayor descentraliza-

19. Vladimir Gimpelson y Daniel Treisman, "Fiscal Games and Public Employment. A Theory with Evidence from Russia", en *World Politics*, núm. 2, vol. 54, Cambridge, Cambridge University, 2002, pp. 145-183; Daniel Treisman, *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1999.
20. Allyson L. Benton, "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina", en *Publius*, núm. 4, vol. 39, Oxford, Oxford University, 2009, pp. 651-676; Kent Eaton, *op. cit.*; Kent Eaton y J. Tyler Dickovick, "The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil", en *Latin American Research Review*, núm. 1, vol. 39, Princeton, LASA, 2004, pp. 90-122.
21. Kent Eaton, *op. cit.*; David Samuels, "The Political Logic of Decentralization in Brazil", en Alfred Montero y David Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2003, pp. 67-93.

ción, y los nacionales una mayor concentración de las responsabilidades fiscales en el centro, este modelo muestra que ahí donde la estructura del sistema de partidos favorece a la organización nacional del partido, la estructura fiscal del Estado será más centralizada.²² Por el contrario, donde las organizaciones subnacionales del partido son más poderosas y el sistema de partidos es más descentralizado, también lo será la estructura fiscal del Estado. Los gobiernos subnacionales se verán beneficiados por una mayor proporción de gasto descentralizado y con mayores niveles de autonomía de decisión. Por ejemplo, en Latinoamérica en los años noventa, Brasil y México ilustraban claramente los extremos de esta hipótesis. El sistema de partidos en Brasil era descentralizado y los políticos tenían fuertes incentivos de carrera política para defender los intereses de los gobiernos estatales, y su sistema de relaciones fiscales intergubernamentales era uno de los más descentralizados del mundo.²³ Por el contrario, en México hasta finales de los años noventa, el sistema de partidos y las instituciones fiscales eran altamente centralizados.²⁴

22. Christopher Garman, et al., "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases", en *World Politics*, núm. 2, vol. 53, Cambridge, Cambridge University, 2001, pp. 205-236; Eliza Willis y Christopher Garman, "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, núm. 1, vol. 34, LASA, 1999, pp. 7-56.

23. Daniel Samuels, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University, 2003; Teresa R. Ter-Minassian, "Brazil", en Teresa R. Ter-Minassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington D.C., World Bank, 1997, pp. 438-456.

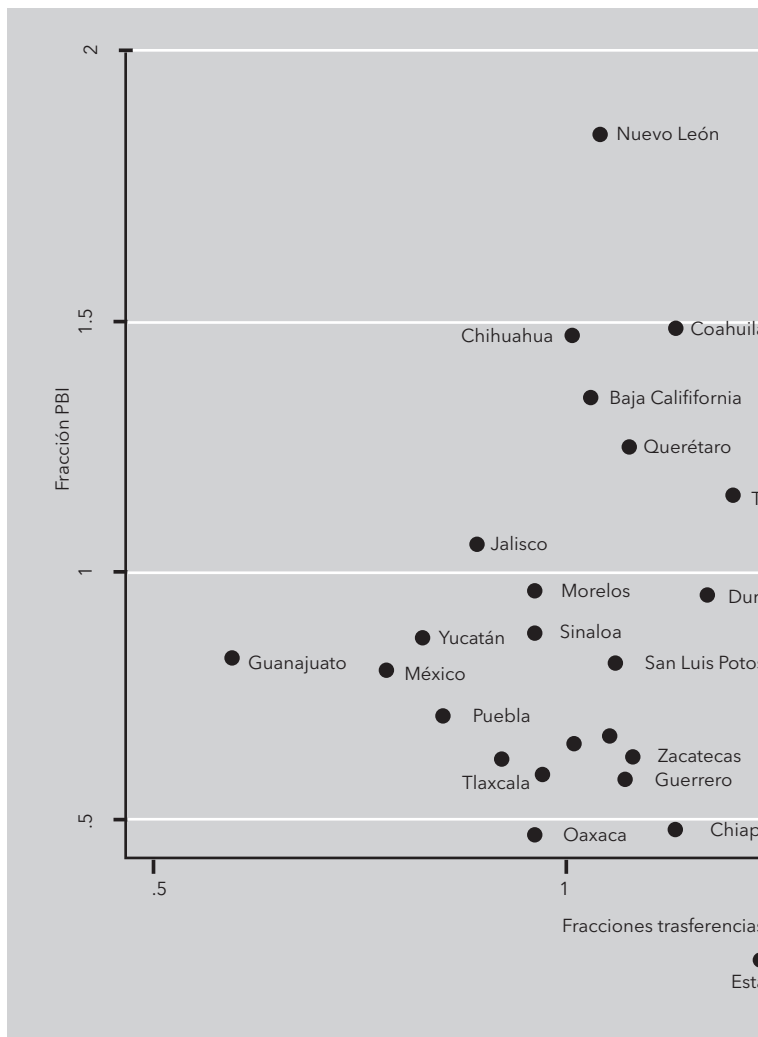
24. Juan Amieva-Huerta, "Mexico", en Teresa R. Ter-Minassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, op. cit., pp. 570-597; María A. Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comp.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University, 2002, pp. 114-144; Benito Nacif, "Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comp.), *Legislative Politics in Latin America*, op. cit., pp. 187-223.

EL PROBLEMA DE LAS FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

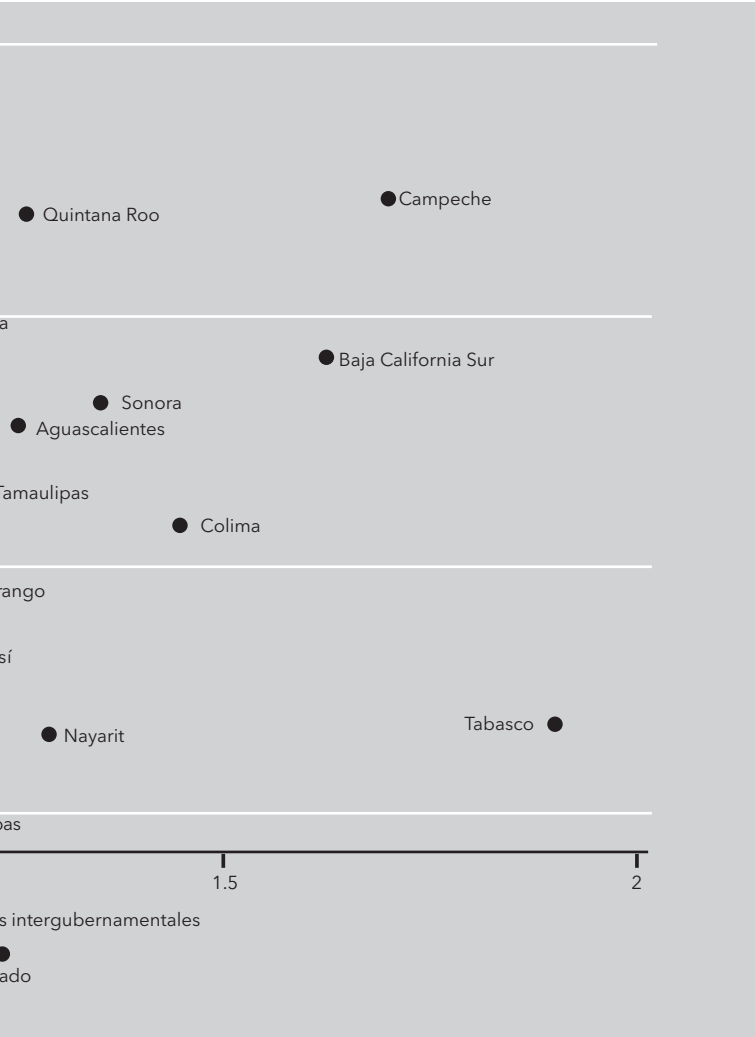
Como se señaló anteriormente, el segundo dilema que el federalismo debe resolver se refiere a los desequilibrios fiscales horizontales, producto de las diferentes capacidades de recaudación de las unidades subnacionales. Todo arreglo institucional descentralizado se enfrenta a la decisión entre diferentes fórmulas de distribución para repartir los recursos entre los estados, departamentos o municipios. En algunos países los recursos son distribuidos de acuerdo con las capacidades fiscales de las unidades subnacionales; es decir, aquéllos que más recaudan y más contribuyen a los ingresos fiscales más reciben. En otros casos, la distribución es de acuerdo con el tamaño de la población o los niveles de pobreza de la población. Las Gráficas uno y dos ilustran dos arreglos institucionales muy diferentes en cuanto a la relación entre la distribución de las transferencias intergubernamentales y la distribución de la riqueza entre los estados. En México, dichas transferencias están relacionadas positivamente con la riqueza de los estados; mientras que en Brasil no responden al nivel de desarrollo socioeconómico de las unidades subnacionales.

GRÁFICA 1

Distribución de transferencias intergubernamentales y distribución de la riqueza entre los estados en México.²⁵

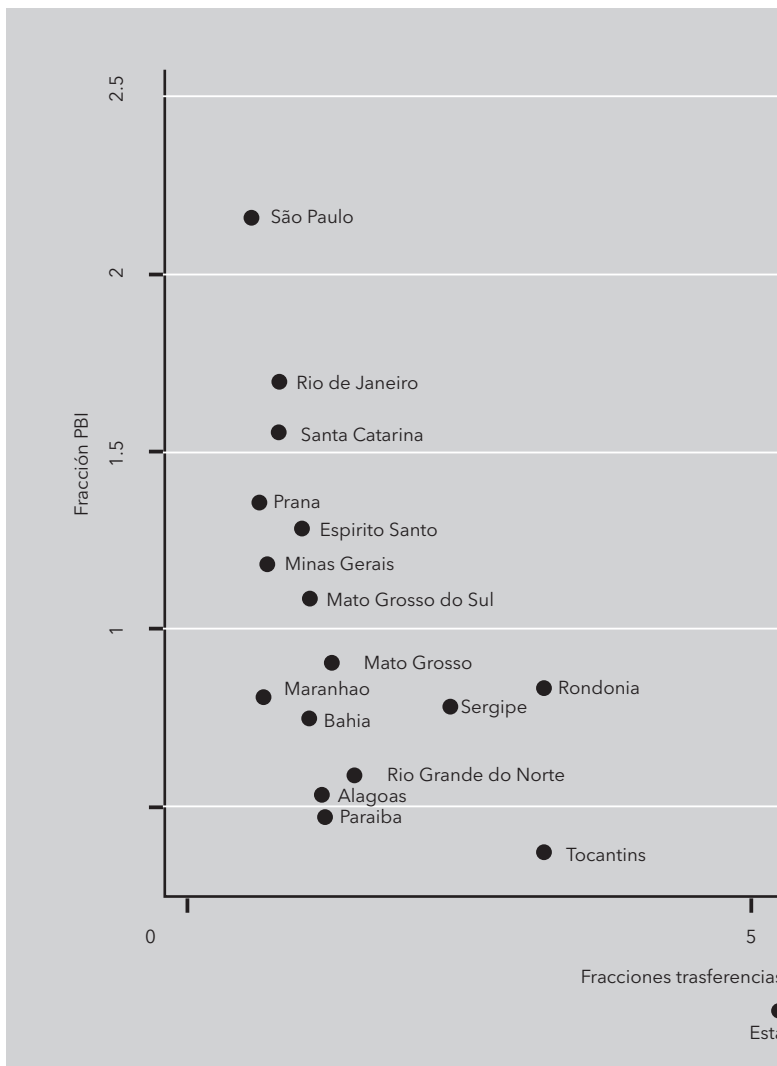


25. Fuente: elaboración propia con datos del texto de Tiberiu Dragu y Jonathan Rodden, "Representation and Redistribution in Federations", *op. cit.*

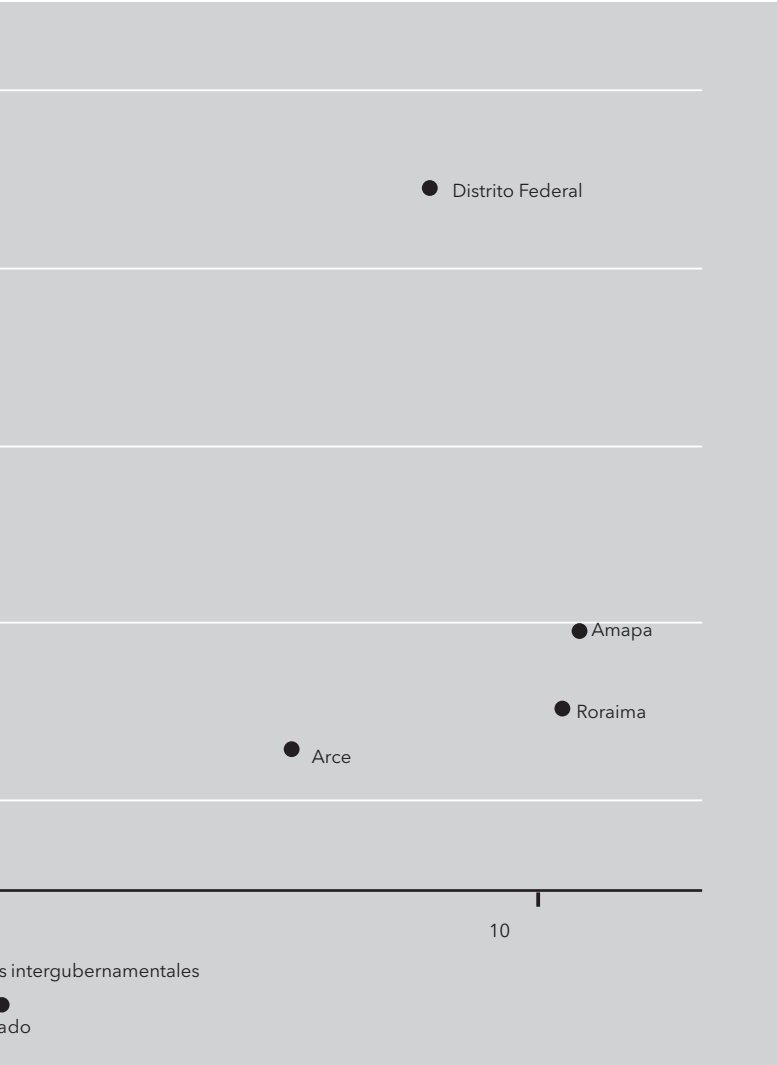


GRÁFICA 2

Distribución de transferencias intergubernamentales y distribución de la riqueza entre los estados, en Brasil.²⁶



26. Fuente: elaboración propia con datos del texto de Tiberiu Dragu y Jonathan Rodden, *op. cit.*



Los escasos estudios realizados para explicar la variación en la distribución territorial de los recursos fiscales se han enfocado en una hipótesis institucional. Según esta hipótesis, es entonces cuando las instituciones electorales producen una sobrerrepresentación territorial de algunos estados en el congreso federal se observa también una distorsión en la distribución de las transferencias que favorece a los estados sobrerrepresentados.²⁷

MÉTODOS

Los problemas de la descentralización fiscal, el nivel de descentralización y la distribución secundaria de los recursos fiscales, pueden estudiarse con una variedad de métodos cuantitativos y cualitativos, con fines descriptivos y explicativos.

Los estudios cuantitativos sobre el federalismo fiscal pueden poner a prueba hipótesis acerca de los factores que explican el nivel de descentralización, así como de los que muestran la variedad de mecanismos de distribución secundaria de los recursos

27. Una debilidad del argumento propuesto por estos estudios es el supuesto, a todas luces cuestionable, de que los legisladores defienden los intereses de los territorios que representan. Como ya ha sido sugerido y puesto a prueba, la defensa de los intereses regionales tiene lugar sólo cuando los representantes encuentran incentivos de carrera política. John M. Carey y Matthew Soberg Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, núm. 4, vol. 14, Philadelphia, Elsevier, 1995, pp. 417-439; Scott W. Desposato, "The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil", en *Legislative Studies Quarterly*, núm. 2, vol. 29, Iowa, Comparative Legislative Research Center, 2004, pp. 259-285; Daniel Samuels, "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil", en *The Journal of Politics*, núm. 1, vol. 62, 2000, pp. 240-253; Tiberiu Dragu y Jonathan Rodden, "Representation and Redistribution in Federations", en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, núm. 21, vol. 108, 2011, pp. 1-4; Edward L. Gibson et al., "Real locative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Edward L. Gibson (comp.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2004, pp. 173-196.

fiscales.²⁸ Estos estudios buscan identificar los elementos explicativos de la variación en la distribución de responsabilidades de recaudación y de gasto, o los que explican dicha variación a través del análisis de un número considerable de casos nacionales en un momento determinado o a través del tiempo. Las fuentes de información para los estudios cuantitativos pueden ser los reportes de finanzas públicas de los gobiernos de cada país, o bien, bases de datos elaboradas por organismos internacionales tales como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BN).

Los problemas de federalismo fiscal también pueden ser estudiados implementando diseños cualitativos como los estudios de caso o el método comparado, ambos con una larga tradición en ciencia política y en la sociología histórica comparada, entre otras disciplinas. En los diseños cualitativos el investigador analiza en profundidad un número pequeño de casos y puede tanto poner a prueba una hipótesis como generar nuevas que sean explicativas. Por ejemplo, los estudios comparados de la descentralización fiscal consisten en comparaciones sistemáticas de casos nacionales, muy similares en cuanto a variables institucionales, demográficas, étnicas, y muy diversos en cuanto a la atribuciones de gasto y recaudación de los gobiernos subnacionales. Los estudios de caso de los dilemas de la descentralización fiscal pueden concentrarse en un ejemplo nacional y explorar la variación en cuanto a los niveles de descentralización, las reformas descentralizadoras o la negociación de las reglas de distribución secundaria a través de un análisis histórico.

28. Para poner a prueba las hipótesis acerca del primer dilema distributivo, la asignación de las responsabilidades de recaudación y gasto entre niveles de gobierno, puede ser medido el nivel de descentralización, atendiendo a la proporción del presupuesto público, ejecutado por los niveles central y subnacionales de gobierno –entre otras opciones–, y las hipótesis acerca de la distribución secundaria pueden ser exploradas analizando las fórmulas de distribución de los recursos y sus efectos redistributivos entre las unidades subnacionales, por ejemplo, entre los estados o entre los municipios.

CASOS

EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

México es hoy un sistema altamente descentralizado. Entre los más de treinta países miembros de la OCDE, se encuentra entre los cinco sistemas más descentralizados. En 2009, los gobiernos estatales y municipales de México fueron responsables de 48% del gasto público total.²⁹ Sin embargo, no siempre tuvo estos niveles de descentralización, sino que por el contrario llegó a ser uno de los sistemas más centralizados. Desde mediados del siglo xx, las relaciones fiscales intergubernamentales fueron objeto de reformas, tanto centralizadoras como descentralizadoras.

Los esfuerzos de racionalización del sistema impositivo mexicano comenzaron en 1925, pero no alcanzaron resultados sustanciales hasta la segunda mitad del siglo xx. La Convención Nacional Hacendaria de 1947 asignó el impuesto sobre la propiedad y otros impuestos menores a los gobiernos locales; los impuestos a los ingresos y a las ventas al gobierno nacional, y transferencias intergubernamentales desde la federación a los estados. Este sistema tenía dos limitaciones fundamentales: las fuentes de recaudación de ingresos fiscales asignadas a los gobiernos subnacionales eran insuficientes para cubrir sus responsabilidades de gasto y la falta de coordinación entre niveles de gobierno llevaba a la imposición múltiple sobre algunas fuentes de ingreso.³⁰

En 1980 un nuevo pacto fiscal fue diseñado para expandir la recaudación de impuestos y evitar la doble tributación. Todos los estados debían entrar en el sistema de coordinación fiscal y renunciar a sus capacidades de recaudación sobre ingresos, pro-

29.Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2009.

30.Tom Courchene, et al., "Historical Forces: Geographic and Political", en Spud B. Webb, et al. (comp.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington D. C., The World Bank, 2000, pp. 123-138.

ducción y ventas a cambio de transferencias intergubernamentales y participaciones.³¹

Las reglas establecidas en 1980 del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales entre la federación y los estados acordaban 18.45% de los ingresos a los estados, y la fórmula para distribuir estos fondos entre los estados prescribía la asignación de acuerdo con su esfuerzo fiscal medido como la fracción de recaudación aportada por cada estado en 1979, año anterior a la reforma. Como resultado de estas reformas, a comienzos de los años ochenta México se había convertido en uno de los sistemas de América Latina más centralizados en términos fiscales. Se caracterizaba por el alto nivel de centralización del gasto y los limitados poderes de recaudación en manos de los gobiernos estatales y municipales.³²

No mucho después de haberse alcanzado el máximo nivel de centralización fiscal, a principios de los años ochenta, el gobierno federal inició la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales. Las reformas descentralizadoras comenzaron en el contexto de la crisis de la deuda externa y de una creciente competencia electoral en los municipios,³³ pero continuaron durante los años noventa del siglo xx e incluso después de la alternancia en la presidencia en el 2000.

31. Tom Courchene y A. Díaz-Cayeros, "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", *op. cit.*, pp. 200-236.

32. Juan Amieva-Huerta, "Mexico", en Teresa Ter-Minassian (comp.), *op. cit.*

33. Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, West View, 1997.

En México, el gobierno federal distribuye los recursos fiscales a los estados a través de dos tipos de transferencias intergubernamentales: participaciones y aportaciones. Las primeras constituyen transferencias automáticas de recursos no condicionados; las segundas consisten en transferencias condicionadas. Con las participaciones el gobierno federal transfiere a los estados una cuota de impuestos establecida en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).³⁴ Una vez que los fondos no condicionados han sido transferidos a los estados, los gobiernos estatales pueden tratarlos como ingresos propios y los ejecutivos estatales, es decir los gobernadores, rinden cuentas del uso de estos recursos a las legislaturas locales, no al gobierno federal.³⁵

Las aportaciones, en otras palabras las transferencias condicionadas, están constituidas por fondos que el gobierno federal transfiere a las unidades subnacionales para implementar políticas que son prioritarias desde la perspectiva de la federación. Estos fondos son para la ejecución de obras o la implementación de programas diseñados por el gobierno federal y no son dirigidos a áreas de política, sino a obras o programas específicos, por ejemplo, la construcción de una escuela en un determinado municipio. Y a diferencia de las transferencias no condicionadas, los gobiernos estatales deben rendir cuentas del uso de estos fondos no a las legislaturas provinciales, sino ante el gobierno federal.³⁶

Las reformas al sistema de transferencias intergubernamentales que se llevaron a cabo entre 1980 y el 2000 fueron iniciadas y di-

34. Alberto Díaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University, 2006.

35. Laura Flamand, "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. 13, México, CIDE, 2006, pp. 315-359.

36. *Idem*.

señadas por el ejecutivo federal y reflejaban los intereses del poder central: las transferencias a los estados y municipios se incrementaban, pero los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales estaban etiquetados —tenían una finalidad definida por el gobierno federal—; y las reglas de distribución secundaria de los recursos fiscales entre los estados se diseñaron para recompensar la capacidad y el esfuerzo fiscal de los estados. A principios de los años noventa, el nivel de descentralización en México era el más bajo entre las federaciones de Latinoamérica. Los estados y municipios habían aumentado su participación en la ejecución del gasto público del 19 a 29%, (mientras que en Argentina alcanzó 44%, y 55% en Brasil).³⁷

Esta descentralización con reglas que favorecían al poder central tuvo lugar en un contexto de alta centralización política. Desde 1929 y hasta finales de los años noventa el sistema político mexicano constituyó un caso de autoritarismo electoral.³⁸ Las elecciones, que se oficiaban puntualmente, conducían en una abrumadora mayoría de los casos al triunfo del mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Todos los poderes del Estado y niveles del gobierno estaban controlados por el mismo partido, y todos los políticos tenían fuertes incentivos para alinearse en torno a las políticas propuestas por el gobierno central. Gobernadores, presidentes municipales y legisladores nacionales y locales tenían poco margen de autonomía con respecto a la dirigencia nacional y ello resultaba en un altísimo grado de unidad.³⁹

37. Christopher Garman *et al.*, *op. cit.*

38. Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Londres, Lynne Rienner, 2006.

39. Rogelio Hernández Rodríguez, "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico", en *Latin American Politics and Society*, núm. 4, vol. 45, University of Miami, 2003, pp. 97-127; Benito Nacif, "Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comp.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University, 2002.

TABLA 3

Gasto consolidado del gobierno por nivel de gobierno como porcentaje del gasto total del gobierno.³⁹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CENTRAL	56.64	53.73	53.19	54.07	54.55	60.96	51.79
ESTADOS	35.69	37.47	38.32	37.33	36.92	31.82	38.88
MUNICIPAL	7.67	8.81	8.49	8.60	8.53	7.22	9.33
TOTAL SUBNACIONAL	43.36	46.27	46.81	45.93	45.45	39.04	48.21

Después de la alternancia en la presidencia del 2000, el porcentaje del gasto ejecutado por los estados y municipios desde la federación ha aumentado hasta alcanzar en 2009 un máximo de 48% que incluye transferencias automáticas y discrecionales.

EJERCICIOS

El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en México está regulado por las normas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

A partir de los datos sobre las transferencias intergubernamentales del 2009 en México, realiza los siguientes ejercicios y propón argumentos para defender reformas a la Ley de Coordinación Fiscal desde la perspectiva de los siguientes estados: Estado de México, Jalisco y Oaxaca.

1. Estima el desequilibrio fiscal vertical (DFV) de cada estado mexicano con la siguiente fórmula:

$$DFV = \frac{(\text{Ingresos totales} - \text{Transferencias intergubernamentales})}{\text{Ingresos totales}} * 100$$

39. Fuentes: elaboración propia con datos de la OCDE, 2012.

2. Estima la razón de las transferencias condicionadas (aportaciones) con respecto a las automáticas no condicionadas (participaciones) para cada uno de los estados.
3. Estima el monto per cápita de las trasferencias automáticas y condicionadas para cada uno de los estados.

TABLA 4

Ingresos públicos de los estados. México, 2009.⁴⁰

ESTADO	INGRESOS TOTALES	TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES		POBLACIÓN CENSO 2010
Nombre	Ingresos	Participaciones federales	Aportaciones federales	
Aguascalientes	13861956041	4727190976	7337666195	1184996
Baja California	28515510308	10595652077	15122485904	3155070
Baja California Sur	9869553107	2954654650	4492716398	637026
Campeche	13498377000	4736022000	6740461000	822441
Coahuila	33709294484	9067589275	18791762392	2748391
Colima	8207292897	2710574913	4825678572	650555
Chiapas	54417576767	16889070627	32062545412	4796580
Chihuahua	39692352854	12030530677	18681292814	3406465
Distrito Federal	1.19644E+11	251500	46715300700	8851080
Durango	21901043008	4836162918	13800695280	1632934
Guanajuato	48005695903	13997974881	26436271446	5486372
Guerrero	36125526780	7649112500	25555935280	3388768
Hidalgo	27569795638	6970549308	17156118007	2665018
Jalisco	74232302783	23732676751	32736897639	7350682
México	1.52713E+11	44316868000	77968599000	15175862
Michoacán	44224259188	10992872214	25663826234	4351037
Morelos	18775733000	5973584000	10169143000	1777227

40. Fuente: datos obtenidos de SIMBAD, INEGI, <<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>>.

ESTADO	INGRESOS TOTALES	TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES		POBLACIÓN CENSO 2010
Nombre	Ingresos	Participaciones federales	Aportaciones federales	
Nayarit	14845244193	3889618413	8883076300	1084979
Nuevo León	53271462000	19880980967	24320184232	4653458
Oaxaca	51602401000	9296031000	35517258000	3801962
Puebla	51084726800	17128201600	31211019100	5779829
Querétaro	19909497554	6501142419	10619180454	1827937
Quintana Roo	20433430000	5067582000	9026610000	1325578
San Luis Potosí	26790529000	6968250000	16836527000	2585518
Sinaloa	31311244006	10625669107	18371414903	2767761
Sonora	38099931942	12637621865	16132274220	2662480
Tabasco	35970373310	16149939906	17162061250	2238603
Tamaulipas	41913124603	12011761955	19671872268	3268554
Tlaxcala	14313699810	4349513838	7891530478	1169936
Veracruz	82831344933	21320294567	44784467462	7643194
Yucatán	21457638734	6296694063	12636218315	1955577
Zacatecas	21227156723	5209910708	13478334254	1490668

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, Ehtisham y Jon Craig, “Intergovernmental Transfers”, en Teresa Ter-Minassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997, pp. 73-107.
- Amieva-Huerta, Juan, “Mexico”, en Teresa Ter-Minassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF, 1997, pp. 570-597.
- Arzaghi, Mohammad y J. Vernon Henderson, “Why countries are fiscally decentralizing?”, en *Journal of Public Economics*, núm. 7, vol. 89, Philadelphia, Elsevier, 2005, pp. 1157-1189.
- Benton, Allyson L., “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, en *Publiclius*, núm. 4, vol. 39, Oxford, Oxford University, 2009, pp. 651-676.
- Bird, Richard M. y Andrey V. Tarasov, “Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations”, en *Environment and Planning C-Government and Policy*, núm. 1, vol. 22, Pion, 2004, pp. 77-102.
- Bodman, P. y Hodge, A., “What Drives Fiscal Decentralisation?”, en *Further Assessing the Role of Income. Fiscal Studies*, núm. 3, vol. 31, Londres, Institute for Fiscal Studies, 2010, pp. 373-404.
- Cabrero Mendoza, Enrique e Isela Orihuela Jurado, “Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 1, vol. 17, México, El Colegio de México, 2002, pp. 175-208.
- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, núm. 4, vol. 14, Philadelphia, Elsevier, 1995, pp. 417-439.
- Casar, María A., “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comp.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University, 2002, pp. 114-144.
- Courchene, Tom *et al.*, “Historical Forces: Geographic and Political”, en Spud B. Webb *et al.* (comp.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decen-*

- tralization. *Lessons from Mexico*, Washington D.C., The World Bank, 2000, pp. 123-138.
- _____ y Alberto Díaz-Cayeros, “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Spud B. Webb *et al.* (comp.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington D.C., The World Bank, 2000, pp. 200-236.
- Desposato, Scott W., “The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil”, en *Legislative Studies Quarterly*, núm. 2, vol. 29, Iowa, Comparative Legislative Research Center, 2004, pp. 259-285.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University, 2006.
- Dragu, Tibeiu y Jonathan Rodden, “Representation and Redistribution in Federations”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, núm. 21, vol. 108, Washington, 2011, pp. 1-4.
- Eaton, Kent, “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 33, Cambridge, Cambridge University, 2001, pp. 1-28.
- _____ y J. Tyler Dickovick, “The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil”, en *Latin American Research Review*, núm. 1, vol. 39, Princeton, LASA, 2004, pp. 90-122.
- Flamand, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, en *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. 13, México, CIDE, 2006, pp. 315-359.
- Garman, Christopher *et al.*, “Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases”, en *World Politics*, núm. 2, vol. 53, Cambridge, Cambridge University, 2001, pp. 205-236.
- Gibson, Edward L. *et al.*, “Real locative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, en Edward L. Gibson (comp.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2004, pp. 173-196.

- Gimpelson, Vladimir y Daniel Treisman, “Fiscal Games and Public Employment. A Theory with Evidence from Russia”, en *World Politics*, núm. 2, vol. 54, Cambridge, Cambridge University, 2002, pp. 145-183.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL, 2011.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, “The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 4, vol. 45, University of Miami, 2003, pp. 97-127.
- Hunter, J.S.H., *Federalism and Fiscal Balance*, Canberra, Australia National University, 1977.
- Letelier, L., “Explaining fiscal decentralization”, en *Public Finance Review*, vol. 33, Londres, SAGE, 2005, pp. 155-183.
- Martín Mayoral, Fernanfo y Carlos Andrés Uribe, “Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina”, en *Investigaciones Económicas*, núm. 273, vol. 69, España, Fundación SEPI, 2010, pp. 85-113.
- Musgrave, Richard Abel, *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University, 1969.
- Nacif, Benito, “Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (comps.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University, 2002, pp. 187-223.
- Oates, Wallace, “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, núm. 3, vol. 37, Pittsburgh, American Economic Association, 1999, pp. 1120-1149.
- _____, *Studies on Fiscal Federalism*, Brookfield, Edward Elgar, 1991.
- Panizza, Ugo, “On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence”, en *Journal of Public Economics*, núm. 1, vol. 74, Londres, SAGE, 1999, pp. 97-139.
- Pessino, Carola y Ricardo Fenochietto, “Determining Countries’ Tax Effort”, en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, núm. 4, vol. 195, España, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, pp. 65-87.

- Rodriguez, Victoria E., *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, West View, 1997.
- Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University, 2003.
- _____, “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, en *The Journal of Politics*, núm. 1, vol. 62, Cambridge, Cambridge University, 2000, pp. 240-253.
- _____, “The Political Logic of Decentralization in Brazil”, en Alfred Montero y David Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame, 2003, pp. 67-93.
- Schedler, Andreas, *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Londres, Lynne Rienner, 2006.
- Sharma, C. K., “Beyond Gaps and Imbalances: Re-structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations”, en *Public Administration*, núm. 1, vol. 90, Arizona, Northern Arizona University, 2012, pp. 99-128.
- Tanzi, Vito, *Fiscal Federalism: Issues to Worry About*, Washington, D.C., IMF, 2000.
- Ter-Minassian, Teresa, “Brazil”, en Teresa Ter-Minassian (comp.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington D.C., World Bank, 1997, pp. 438-456.
- Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures”, en *Journal of Political Economy*, núm. 5, vol. 64, Chicago, Chicago University, 1956, pp. 416-424.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1957.
- Treisman, Daniel S., *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1999.
- _____, “Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development, and Political Institutions”, en *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, núm. 3, vol. 44, University of Miami, 2006, pp. 289-325.
- Willis, Eliza y Christopher Garman, “The Politics of Decentralization in Latin America”, en *Latin American Research Review*, núm. 1, vol. 34, San Diego, LASA, 1999, pp. 7-56.

DOS MODELOS DE GESTIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO¹

JIMENA DE GORTARI
ESTANCIA POSDOCTORAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Sociología urbana, geografía urbana, políticas públicas.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de sociología urbana, geografía, políticas públicas.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Políticas Públicas, Sociología.

1. Los términos *públigo* y *póbligo* viven en el siglo XIII. La forma aparece varias veces en J. Ruíz, las formas con *p* no son meras ultracorrecciones, pues éstas como *póbligo* se deben a la natural etimología popular relacionada con el latín *populus*, aunque etimológicamente las dos voces latinas no parecen realmente emparentadas. Joan Corominas y José Antonio Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, Gredos, 1991.

RESUMEN

A partir del concepto de espacio público y de la importancia que desempeña la participación ciudadana para el éxito de la recuperación de espacios, se repasarán algunos ejemplos en ambas localizaciones. Asimismo se dan algunos de los puntos centrales que gestionan y condicionan estos programas y proyectos.

OBJETIVOS

- a) Presentar el Programa de Mejoramiento Barrial que utiliza el gobierno de la ciudad de México para la recuperación de espacios públicos frente a lo realizado por el gobierno catalán, en el mismo sentido, con la *Llei de Barris*.
- b) Conocer algunas de las definiciones del espacio público.
- c) Conocer las dimensiones de apropiación del espacio público.
- d) Conocer algunas de las modalidades de recuperación del espacio público a través de proyectos realizados.

CONCEPTOS

Espacio público, participación ciudadana, apropiación.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

Un espacio público exitoso es un lugar donde las personas se sienten cómodas compartiéndolo con desconocidos.

JANE JACOBS, 1992

Todos los asentamientos humanos tienden a organizarse dentro de los modelos básicos de asociaciones humanas. La ciudad es una forma particular de dicha asociación; por lo tanto, una de las principales características que podrían definir a una ciudad es su

condición de ser un espacio para la sociedad, lo cual influye directamente en la configuración del espacio físico. Esta influencia permite el cumplimiento de las funciones sociales de los ciudadanos: sociabilizar, participar, compartir, recrearse, etcétera.² Desde un punto de vista sociológico, una ciudad puede ser definida como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente, de individuos socialmente heterogéneos.

Los espacios físicos urbanos están conformados por los espacios públicos y los privados, que son a su vez contrarios, pero se complementan. El espacio público existe gracias a que una comunidad lo frecuenta, lo cuida y del cual se apropia. Es el espacio en donde todos son iguales, un articulador entre los diferentes espacios, un lugar de intercambios; para algunos es el retrato cultural de una sociedad, un espacio flexible al que todo mundo tiene acceso, etcétera. La multiplicidad de definiciones nos hace notar que este espacio es muy difícil de precisar y quizá en ello radica la complejidad en los proyectos y planes para su reapropiación.

CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO

En las primeras décadas del siglo xx se pusieron en práctica los primeros planteamientos para mejorarla ciudad, a través de los principios del urbanismo moderno.³ La implementación de éstos en las ciudades pretendía, entre otras, cosas mejorar las condiciones sa-

2. Maritza Rangel, "Espacio público, calidad y mediación. Dimensión conceptual y metodológica", ponencia en el IV Seminario de Espacios Públicos y Ciudades Intermedias, Mérida, 2009.

3. IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), París, 1933. En el cual se acordó, entre otras cosas, zonificar la ciudad en función de los usos y necesidades de la sociedad moderna: habitar, circular, trabajar y recrear. Maritza Rangel, *Espacio público, calidad y mediación. Dimensión conceptual y metodológica*, op. cit.

nitarias, detener el crecimiento poblacional y gestionar las nuevas funciones y actividades que se desarrollaban en las ciudades.

La reapropiación y resignificación de los espacios públicos es una práctica que busca devolver a los ciudadanos puntos de identificación, de encuentro, de expresión y reclamo, ya que, según Jordi Borja,⁴ supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. El concepto de apropiación se aplica en algo que no nos pertenece y que queremos hacer propio. Cada vez que decimos “tenemos que apropiarnos del espacio público”, caemos en la tácita reflexión de que ese espacio, en realidad, ni es público ni nos pertenece.

Borja y otros autores afirman que la reapropiación de estos espacios ha sido lograda gracias a la ciudadanía, quienes han hecho importantes contribuciones a la gestión de la ciudad y al urbanismo actual. El autor señala tres aportaciones ciudadanas: la primera se refiere a la revalorización de lo urbano, y por lo tanto del lugar. En este primer punto debemos considerar la importante función que desempeña la calidad de vida de las ciudades, a lo que agregamos su creciente importancia en una sociedad mundial mayoritariamente urbana.

La segunda contribución se refiere a la democracia ciudadana; es decir, la exigencia de la participación de los habitantes de las ciudades para formar parte del proceso de transformación de su ciudad y la importancia de la implicación de los gobiernos locales en la gestión urbana.

Y como tercer punto, la resignificación del concepto de ciudadano como agente que interviene, participa y construye su ciudad. El marginal se integra, el usuario pasivo conquista derechos, el residente modela su entorno, todos adquieren autoestima y dignidad enfrentándose a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas.

4. Jordi Borja, *Ciudadanía y espacio público*, CCCB, <http://www.cccb.org/es/autor-jordi_borja-6902>.

En la actualidad, la planeación urbana se gesta en buena medida a partir de megaproyectos⁵ y dentro de éstos⁶ se integran los espacios públicos porque: *a)* son un medio muy eficaz para facilitar la multifuncionalidad de los proyectos urbanos, pues permite diversidad de usos en el espacio y adaptabilidad en el tiempo; *b)* son el mecanismo idóneo para garantizar la cualidad relacional de un proyecto urbano, tanto para los residentes o usuarios como para el resto de los ciudadanos. Este potencial relacional debe ser obviamente confirmado por el diseño, y luego verificado y desarrollado por el uso; y *c)* son una respuesta al difícil y novedoso desafío de articular el barrio (o conjunto urbano más o menos homogéneo), la ciudad-aglomeración y la región metropolitana.

Los megaproyectos urbanos se entienden como proyectos de gran escala que transforman profundamente el paisaje en un corto tiempo, que utilizan una combinación de inversión pública y privada, que requieren de una aplicación coordinada de capital y del poder estatal, y que contemplan estrategias de internacionalización.⁷

5. Según Kris Olds, *Globalization and Urban Change Capital, Culture and Pacific Rim Mega-Projects*, Oxford, Oxford University, 2002, cuentan con las características siguientes: *a)* desarrollados con fuentes cambiantes de capital; *b)* se modelan uno a otro; *c)* planeados y realizados por arquitectos, financieros, ingenieros y planeadores con experiencia en el diseño y construcción de otros megaproyectos; *d)* proyectos para internacionalización; *e)* comercializados para empresas extranjeras y para personas con mayor poder adquisitivo en busca de ventas y rentas; *f)* diseñados como símbolos utópicos del siglo XXI.
6. María Moreno Carranco, "Terciarización económica y la creación de clústers: el megaproyecto de Santa Fe en la ciudad de México", en Alejandro Mercado y María Moreno (coords.), *La ciudad de México y sus clústers*, México, UAM-C/JP, 2011, p. 171 pp.
7. Fuente: María Moreno Carranco, "Terciarización económica y la creación de clústers...", *op. cit.*

Mediante la gestión urbana actual, al espacio público *se le pide* que contribuya, ni más ni menos, a proporcionar sentido a nuestra vida urbana. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes lugares:

- a) Los bienes de uso público, es decir, inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, destinados al uso o disfrute colectivo (vías, plazas, parques, etcétera).
- b) Los elementos arquitectónicos de inmuebles privados que por su uso satisfacen necesidades públicas (claustros, porticados, marquesinas, etcétera).

Uso del espacio público

El espacio público es usado como escenario para la interacción social cotidiana, consentida ésta por su accesibilidad. Cuenta con al menos cuatro dimensiones:

- a) Funcional: pues permite los encuentros y hay una conectividad con otros espacios.
- b) Social: porque admite la cohesión comunitaria.
- c) Cultural: porque tienen connotaciones simbólicas, patrimoniales, lúdicas y de convivencia.
- d) Política: porque se dan expresiones políticas, de reunión, de asociación y de manifestación.

Son estas cuatro dimensiones las que evalúan la calidad del espacio público; pueden medir la intensidad y la calidad de los encuentros sociales que facilita la capacidad de acoger y mezclar distintos grupos y comportamientos, y también la posibilidad para estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural.

Para que exista una efectiva recuperación del espacio público no basta con volver a ocupar las calles y plazas como lugares de recreo; hace falta recuperar las cuatro dimensiones (funcional, social, cultural y política).

Al hablar de reapropiación nos referimos a hacer nuestro algo que fue abandonado, para así devolverle una connotación de encuentro, reunión y participación. Este espacio urbano tiende a ser inerte por razones políticas y porque en su constitución priman factores económicos. Se considera como espacio del tránsito entre la vivienda, el trabajo y la oferta comercial, y no como el lugar donde suceden las cosas.

Modelos de gestión para recuperación del espacio público

En la actualidad, en diversas ciudades se busca la rehabilitación de los espacios públicos en términos de reapropiación, creación o recuperación de áreas residuales. En muchas de estas ciudades se están adaptando espacios que no entran en ninguna de las cuatro categorías anteriores, ya que se acondicionan sin un uso real comunitario. Esto sin duda ha generado opiniones favorables y en contra.

Al hablar de la reapropiación de los espacios nos referimos a aquellos lugares que han sido devueltos al uso comunitario, a los que se les ha eliminado su característica privada y se han devuelto a la colectividad. Éste es el caso de algunas calles, de la reconversión de otras (que se transforman de ser vehiculares a únicamente peatonales), expropiación de predios para creación de parques, etcétera.

En cuanto a la creación de espacios públicos en áreas residuales, hablamos de aquellos espacios que por su localización y accesibilidad no fueron diseñados como espacios sociales o de encuentro, y que por cuestiones de espacio, crecimiento de la ciudad y un sinnúmero de razones, se han habilitado como espacios de interacción social, por ejemplo el caso de la recuperación de los bajo puentes y de remanentes en cruces de calles, por citar algunos.

Borja⁸ menciona que se le tiene un cierto miedo al espacio público, ya que no protege al usuario. En ciertos casos no ha sido planeado para dar seguridad, sino para ciertas funciones como circulación o estacionamiento vehicular; o sencillamente es un espacio residual entre edificios y vías. En otros, es el espacio en donde se mueven las clases marginadas de la sociedad: inmigrados y pobres, entre otros.

Sin duda, el espacio público, y evidentemente su recuperación, tiene sentido porque es el lugar en la ciudad que representa lo urbano, es el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de hacer ciudad en la ciudad. Y también porque la ciudad actual plantea nuevos retos en los que la resignificación, y consecuentemente la readecuación de los espacios públicos es de vital trascendencia.

Es conveniente también que el espacio público tenga algunas calidades formales: continuidad del diseño urbano, facultad ordenadora del mismo, generosidad de sus formas, de su imagen y materiales, y adaptabilidad a diversos usos en el transcurso del tiempo.

El espacio público supone, pues, dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que lo convierte en un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mezcladora de grupos y comportamientos; por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración de culturas. Es conveniente que el espacio público tenga algunas cualidades formales como la continuidad en el espacio urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través del tiempo.⁹

8. Jordi Borja, *op. cit.*

9. Jordi Borja, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electra, 2003, p. 125.

CASOS DE ESTUDIO

En este apartado se analizan dos modelos de gestión en la recuperación de espacios públicos. El primero es con la campaña *Per un barri digne. El pla de millora dels barris* que necessiten una atención especial, que se hace en Cataluña, España, desde 2004.

El proyecto de la *Generalitat de Catalunya* se presenta como una “propuesta colectiva para cohesión social” y como una “nueva política de intervención pública”. Su “objetivo es promover una actuación coordinada en los barrios en donde se concentran procesos de regresión urbanística, problemática demográfica y problemas socioeconómicos. En general se trata de barrios viejos o núcleos antiguos, polígonos de vivienda o áreas de urbanización marginal hechos sin planificación ni una dotación de equipamientos adecuados”.¹⁰

IMAGEN 1

Barcelona, Maresme-Besòs.¹¹



10. Generalitat de Catalunya, *La Llei de Barris, una aposta colectiva per la cohesió social*, 2009, <www.programabarrialsds.df.gob.mx/1pcmb.php>.

11. Fuente: Universitat de Barcelona.

El ejemplo anterior es una nueva manera de intervención de barrios por parte de las administraciones públicas. Esta ley, impulsada por el gobierno de Cataluña y aprobada en 2004, cuenta con un fondo a disposición de los ayuntamientos, que sirve para financiar proyectos de intervención integral que tengan como objetivo principal la mejora urbanística, social y económica de estos lugares. El hecho de ser ley permite que las ayudas se distribuyan por todo el territorio catalán. Además, no considera únicamente el espacio público, ya que también puede incluir la rehabilitación de espacios privados como los conjuntos habitacionales. También apoya todos aquellos proyectos que quieran favorecer a una comunidad en su conjunto, como la eliminación de barreras arquitectónicas, el impulso a programas para el mejoramiento social de los barrios, de las infraestructuras, el acondicionamiento de elementos comunes en los edificios, y, por supuesto, el mejoramiento de los espacios públicos.

IMAGEN 2

Barcelona, Raval Sur.¹²



12. Fuente: extracto de la ficha explicativa del proyecto de rehabilitación del Raval Sur (centro de Barcelona). En esta zona las intervenciones consistieron en la mejora de los espacios públicos existentes.

La aplicación de la ley –asegura la Generalitat– ha demostrado tener un efecto catalizador para atraer inversión pública y estimular a los agentes privados en la rehabilitación, ampliando el radio de acción del programa de barrios.

Cabe remarcar que en este programa participan los representantes gubernamentales (Generalitat y ayuntamientos), y ciudadanos a través de entidades vecinales, asociaciones ciudadanas, así como otros agentes sociales y económicos.¹³

Lo que llaman áreas de actuación se refiere a los proyectos susceptibles al apoyo: mejora de espacios públicos y dotación de espacios verdes, rehabilitación y provisión de equipamiento colectivo en los edificios, incorporación de tecnologías de la información, fomento de la eficiencia energética, ahorro en el consumo de agua y reciclaje de residuos, equidad de género en el uso del espacio urbano y demás infraestructura, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.

Lo interesante del programa radica en la versatilidad del apoyo, así como en la diversidad de las problemáticas, que enfatizan el carácter autónomo y singular que se presenta en cada barrio; es decir, cada proyecto que una comunidad propone pretende resolver un determinado problema que sólo atañe a ese espacio, sin buscar fórmulas simplistas o repetición de modelos.

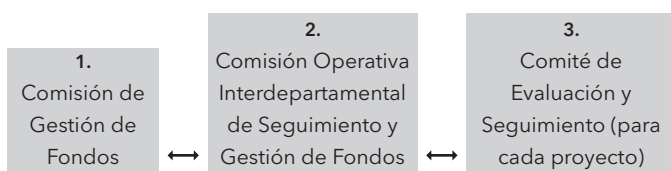
Otro aspecto importante es que para compartir experiencias se ha creado una red de barrios y proyectos, talleres monográficos y diferentes jornadas, así como la publicación de un boletín digital.

13. Por ahora, el programa está detenido, pues la Generalitat no dará el dinero a pesar de haber aprobado los proyectos para el 2012; Eva Ripoll, “La crisis frena la revitalización de barrios reformados”, *La Vanguardia*, 2012, <<http://www.lavanguardia.com/vida/20120319/54270930889/crisis-llei-de-barris-subvenciones-barrio-de-sant-agusti.html>>.

Se menciona que a partir de 2009 se inició una nueva etapa en la que dan apoyos a nuevos proyectos de intervención integral, como se había venido haciendo, y otros para apoyos en el seguimiento de proyectos ya finalizados, llamados contratos de barrio. El modelo de coordinación para iniciar estos proyectos es el siguiente:

FIGURA 1

Modelo de coordinación para la puesta en marcha de proyectos.¹⁴



La Comisión de Gestión de Fondos es la encargada de examinar las solicitudes, gestionar la propuesta con la Conserjería de Política Territorial y Obras Públicas, evaluar los informes de los diversos comités y verificar las acciones a través de un seguimiento minucioso del uso de los fondos asignados y los resultados obtenidos.

La Comisión Operativa Interdepartamental de Seguimiento y Gestión de Fondos da a conocer los proyectos aprobados a los diversos departamentos; proporciona la información y hace propuestas de cofinanciamiento para actuaciones complementarias a las subvencionadas para los fondos de cada proyecto; ofrece información de gestión, hace propuestas para mejorar los proyectos y expone cambios a los programas complementarios.

El Comité de Evaluación y Seguimiento establece los mecanismos de coordinación e información; da seguimiento a las actuaciones del proyecto; establece los mecanismos y fomenta la participación

14. Fuente: elaboración propia.

ciudadana en el seguimiento y control de las actuaciones; identifica los principales problemas y riesgos de los proyectos para plantear soluciones; y realiza los informes de evaluación final.

Cada uno de estos comités está compuesto por diversas personas; muchas de ellas pertenecen a la Generalitat, al ayuntamiento, así como a cuerpos colegiados como arquitectos, arquitectos del paisaje y urbanistas. Existe una figura ciudadana denominada gestor del proyecto de barrio, quien es el contacto con las instancias mencionadas anteriormente, pues participa en dos o hasta en tres de ellas. En el Comité de Evaluación también participa una representación ciudadana a través de las entidades vecinales y las asociaciones ciudadanas que existan en la zona del proyecto.

Por otra parte, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), elaboró un proyecto cuyo objetivo es facilitar y promover la capacidad de los ciudadanos para asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en el mejoramiento de los espacios públicos de sus comunidades.

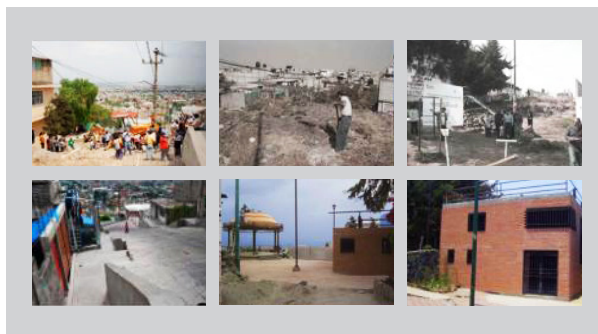
La diferencia que hay entre el caso catalán y el mexicano es que en aquél las comunidades ya se encuentran asociadas. Esto significa una oportunidad de aprendizaje para formar comités que busquen un bien común y, de esta manera, incentivar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los habitantes de la ciudad de México, con el fin de mejorar las condiciones de vida territorial preferentemente en las zonas con mayor rezago social y degradación urbana.

En este programa, los actores que presentan proyectos son todas las organizaciones civiles, sociales, comunitarias, vecinos e instituciones académicas a las que les interese la promoción de proyectos integrales (sostenibles y participativos) para el mejoramiento de pueblos, barrios y colonias del D.F. Para llevar a cabo el plan, quienes participan deben ser residentes de las zonas de estos espacios propuestos.

Se privilegia a aquellos proyectos que sean para zonas con altos grados de conflictividad social y degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.

IMAGEN 3

Proyectos realizados.¹⁶



Se pueden presentar proyectos de equipamientos urbanos (centros comunitarios, casas de cultura, parques, áreas recreativas y deportivas), así como para el mejoramiento de la imagen urbana: museos de sitio, proyectos ecológicos, y ampliación o mejoramiento de obras que la comunidad necesite. Para realizar el proyecto, éste deberá aprobarse por la comunidad en una asamblea vecinal que organiza la Subsecretaría de Participación Ciudadana que depende de la Sedesol. Las propuestas aprobadas por dicha asamblea serán analizadas por un comité técnico mixto, quien revisa la viabilidad de los proyectos. Este comité está integrado por cinco personas de la sociedad civil y cinco personas que representan a dependencias del gobierno del Distrito Federal.

Las propuestas deberán reflejar claramente las necesidades sociales: qué se necesita, cómo se quiere hacer, y el monto que se considera necesario para realizar la obra.

16. Fuente: Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso), <<http://www.programabarrialsds.df.gob.mx>>.

En el diseño y la ejecución del proyecto es fundamental que los interesados cuenten con la presencia de un asesor técnico, quien será el responsable de modelar las ideas de los vecinos. Cabe señalar que la Sedesol cuenta con un catálogo de asesores técnicos para aquellos que no tengan uno.

El asunto de la toma de decisiones en comunidad es de suma importancia; incluso puede ser tema de todo un capítulo cómo es que trabajan conjuntamente para tratar de mejorar su calidad de vida.

CONCLUSIONES

Vivir en una zona desfavorecida implica estar en una situación de desventaja con el resto de los ciudadanos, por el simple hecho de que en otros barrios de la ciudad hay una mejor estructura de oportunidades para desarrollarse. No implica únicamente una imagen urbana degradada, sino también escasas oportunidades laborales, tener poca o nula formación, falta de infraestructura y servicios, etcétera. Sin duda, algunos barrios de la ciudad son lugares de exclusión social, pero también podrían ser un espacio de oportunidad, en donde se contribuya a las relaciones y se faciliten los recursos para paliar esta exclusión. Es en este punto donde ambos programas resultan exitosos, ya que pretenden integrar a esas comunidades que la ciudad ha ido segregando.

Otro aspecto relevante es el carácter participativo que tienen ambos programas. A través de comités vecinales, organizaciones civiles y comunitarias, deben ponerse de acuerdo para presentar una propuesta. El objetivo es resolver un asunto pensado por la comunidad como problema, para posteriormente conceptualizarlo técnicamente por expertos, ya sean arquitectos, ingenieros o urbanistas.

El desarrollo de ambos programas debe seguirse de cerca por las autoridades competentes, y, sin duda, se espera que después de unos años evalúen los éxitos de los diferentes proyectos.

EJERCICIOS

1. Identifica en tu comunidad un espacio susceptible de ser presentado dentro de estos programas de desarrollo social y urbano. Preséntalo al resto del grupo proporcionando los diversos argumentos que consideres pertinentes (puedes acompañar la presentación con imágenes, testimonios, etcétera).
2. Formen dos equipos. Uno debe representar al gobierno de la ciudad de México y el otro a la comunidad que presenta el proyecto. Sigue los lineamientos expresados en este capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi, *Ciudadanía y espacio público*, CCCB, 2000, <http://www.cccb.org/es/autor-jordi_borja-6902>.
- _____, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electra, 2003.
- _____, *La ciudad conquistada*, Barcelona, Alianza, 2005.
- Corominas, Joan y José Antonio Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, Gredos, 1991.
- Costa, Marc-Martí y Marc Parés, (coords.), *Llei de barris: cap a una política regeneració urbana participada i integral*, Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2009.
- Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, Vintage Book, 1992.
- Moreno Carranco, María, “Terciarización económica y la creación de clústers: el megaproyecto de Santa Fe en la ciudad de México”, en Alejandro Mercado y María Moreno Carranco, *La ciudad de México y sus clústers*, México, UAM-C/JP, 2011.
- Olds, Kris, *Globalization and Urban Change Capital, Culture, and Pacific Rim Mega-Projects*, Oxford, Oxford University, 2002.

OTROS RECURSOS

- Generalitat de Catalunya, *La Llei de Barris, una aposta colectiva per la cohesió social*, 2009, <<http://www.programabarrivalsds.df.gob.mx/1pcmb.php>>.
- Libro de Mejoramiento Barrial, <<http://www.programabarrivalsds.df.gob.mx/LIBRO/Flash%20Page%20Flip%20Full/Default.html>>.

ELECCIONES Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL: ENFOQUES Y LÍNEAS DE DEBATE

ESPERANZA PALMA

HUGO EDUARDO DELGADO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Ciencia política, geografía, sociología.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de geografía y ciencia política.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Políticas Públicas, Sociología.

RESUMEN

Uno de los problemas centrales que se han planteado en los estudios electorales es el de los factores que explican el comportamiento electoral. Son varias las preguntas que han guiado las investigaciones: ¿qué factores determinan el comportamiento electoral? ¿Cómo inciden las variables socioeconómicas (la adscripción de un grupo social, el nivel educativo y el nivel de ingresos) en la decisión electoral? ¿Cómo influye el contexto? Los enfoques desarrollados por la sociología, la ciencia política y la

geografía electoral, parten de distintas variables para explicar por qué la ciudadanía se abstiene o decide votar;¹ por qué elige a uno o a otro partido en una elección;² a qué se debe que cambie su voto de una elección a otra; o bien, que divida su voto en elecciones concurrentes, por ejemplo, en una elección federal en la que se eligen al mismo tiempo al presidente, a los diputados y senadores; y por qué algunos partidos concentran sus votos en cierto tipo de distritos y regiones.³

Este capítulo discute los diferentes enfoques para analizar el comportamiento electoral; parte del supuesto de que este comportamiento es *espacializado* y que las elecciones, desde su organización hasta el conteo de votos, son un fenómeno territorial; es decir, se efectúa en un distrito y los votos se traducen en escaños en función de demarcaciones geográficas de acuerdo con las reglas del sistema electoral.

1. Guillermo Lizama Carrasco, "Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994-2009)", en *Espacialidades. Revista electrónica de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, núm. 2, vol. 2, México, UAM-C, 2002, pp. 22-51, <<http://espacialidades.cua.uam.mx>>
2. Alejandro Moreno, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE, 2003.
3. Gustavo Emmerich y Javier Arzuaga, "Las elecciones en el Estado de México", en Juan Reyes del Campillo (coord.), *Partidos, elecciones y cultura política en México: los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea*, México, UAM/UAM/COMESO, 1994, pp. 270-284; Gustavo Emmerich (coord.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, México, UAEM, 1993; Silvia Gómez Tagle, "Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral", en Yolanda Meyenberg (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO-IIS/UNAM/UAM-I, 2001, pp. 237-278; Juan Molinar, "Geografía electoral", en Carlos Martínez (coord.), *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 39-431; Guadalupe Pacheco, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, México, FCE, 2000.

En una democracia, el derecho al voto y a cambiar a los gobernantes es uno de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía. Sin embargo, votar no es una conducta aislada del elector: es social e interactiva, colectiva y territorializada. Nuestras raíces y adscripciones involuntarias, nuestras procedencias y nuestras dependencias nos acompañan siempre, al menos tanto como nuestras creencias y dudas personales, hasta en la más anónima de las mamparas electorales.⁴

Así, el resultado de las elecciones no refleja decisiones aisladas e individuales. El votante está mediado por varios aspectos importantes: el sistema electoral, los partidos políticos, la geografía (lugares en los que está inserto), páginas electrónicas, identidades, adscripciones y flujos de información e influencia. Los resultados electorales no se distribuyen aleatoriamente en el espacio geográfico, sino que los votos por un partido tienden a la concentración, como se mostrará más adelante a partir del caso mexicano. La geografía puede entenderse como origen y resultado de los procesos electorales.⁵ Además, ésta es relevante políticamente para los partidos en tanto pueden obtener información sobre sus apoyos, sus debilidades y las fortalezas del contrario. Un partido que obtiene votos de manera dispersa en un territorio nacional tendrá mucha menos fuerza y, por tanto, menos posibilidades de ganar una elección que uno que concentra sus apoyos en distintos distritos a lo largo y ancho del territorio. Cualquier estrategia electoral de un partido se basa en la geografía electoral.

4. Willibald Sonnleitner, "Geografía electoral, cartografía exploratoria y análisis multidimensional del voto: la dimensión territorial de los comportamientos políticos", en Alfredo Islas Colín (comp.), *Elecciones y geografía electoral*, vol. 2 México, IEDF, 2007, pp. 19-51.

5. Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE/Plaza y Valdés, 2000.

OBJETIVOS

Que el alumno conozca los enfoques teóricos y las herramientas utilizadas por distintas disciplinas para explicar el comportamiento electoral; que desarrolle un enfoque multidisciplinario sobre el estudio de las elecciones; que comprenda la dimensión territorial de los procesos electorales y que se familiarice con los conceptos básicos del análisis electoral.

CONCEPTOS

Comportamiento electoral, distrito electoral, espacialización, geografía electoral, identificación partidista, sistema electoral, región, representación política.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

Antes de ser una decisión estrictamente individual, el acto de votar o abstenerse está determinado por una serie de factores institucionales, sociales, contextuales y geográficos. Los cálculos del electorado acerca de por quién votar no ocurren en el vacío, sino en espacios donde confluyen distintos contextos, procesos, instituciones y fracturas sociales. Así, el comportamiento electoral es un fenómeno social.⁶ Al votar, el elector toma la decisión de ser representado por un partido, candidato o programa.⁷ En este sentido, las elecciones crean vínculos de representación política, entre la ciudadanía y los representantes; se crea un proceso en el que se autoriza que alguien, mediante una elección, tome decisiones políticas que reflejen las opiniones de los ciudadanos y que los representen en los cuerpos

6. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.

7. Douglas W. Rae, *Leyes electorales y sistemas de partido*, Madrid, CITEP, 1977.

legislativos.⁸ Aunque la representación es un proceso que antecede a la democracia (en la Edad Media, por ejemplo, había representación corporativa), en las democracias contemporáneas la representación se produce a partir de la voluntad de la ciudadanía para elegir a quienes tomarán las decisiones políticas.

La explicación del comportamiento electoral, entendido como el conjunto de actitudes frente a las elecciones, que incluyen la decisión de votar o abstenerse, a quién elegir, y en qué tipo de elección, ha sido objeto de análisis y de complejos proyectos de investigación en las Ciencias Sociales. Aunque han confluído distintas disciplinas en el análisis electoral, no ha habido un acuerdo acerca de las variables que se deben tener en cuenta para explicar por qué los electores toman ciertas decisiones, cambian de partido o mantienen constante su preferencia electoral.

Podemos partir de una generalización: la sociología y la ciencia política han elaborado proposiciones de índole universal para explicar la conducta electoral, mientras que la geografía ha puesto énfasis en lo particular.

Desde la sociología, autores como Lipset⁹ han planteado que las divisiones sociales tienen su expresión en la lucha político-electoral. El comportamiento electoral estaría así mediado por una serie de fracturas y procesos políticos.¹⁰ Dependiendo de la historia del país, la clase social, la religión, la edad, el género, lo rural y urbano, el ingreso, la educación y la lealtad a una región, se desarrollarán

8. Giovanni Sartori, "Representación", en Gianfranco Pasquino. *Elementos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 257-271.

9. Seymour Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1959.

10. Eugenia Valdés, *Procesos políticos*, México, UAM-I, 2012, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm>.

identidades que definen la adscripción política tanto de las élites como de la ciudadanía. Izquierda, centro y derecha son definiciones ideológicas que emanan de estas divisiones. Por ejemplo, estos estudios sociológicos plantean que durante décadas la clase obrera se autodenominaba de izquierda y elegía a los partidos comunistas, socialistas o socialdemócratas, mientras que la clase alta votaba por partidos conservadores o de derecha. En los estudios sobre el comportamiento electoral en México también se han incorporado estas variables de carácter socioeconómico para explicar las bases sociales de los partidos.¹¹

La ciencia política ha generado otras vertientes de análisis. Una de ellas es el estudio de la identificación partidista.¹² El análisis de este fenómeno fue iniciado en Estados Unidos por investigadores de la Universidad de Michigan en el libro *The American Voter*.¹³ La conclusión fundamental de esta investigación es que los electores votaban con base en una *identificación partidista*, entendida como una orientación afectiva y positiva hacia un partido político. Dicha orientación es persistente en el tiempo y determina la conducta político-electoral, es decir, salir a votar y optar por un candidato.¹⁴ Quienes se identifican con los partidos son más movilizables que los independientes, quienes no se identifican con un partido, y acudirán a las urnas y se sentirán motivados a apoyar a su partido.

11. Joseph Klesner, "The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory", en Jorge Domínguez y Chappell Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford y La Jolla, Stanford and Centre for U.S.-Mexican Studies/University Of California-San Diego, 2004, pp. 91-122.

12. Alejandro Moreno, *op. cit.*

13. Angus Campbell *et al.*, *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago, 1960.

14. Alejandro Moreno, *op. cit.*

No obstante, el universo de los electores identificados con los partidos es cada vez menor, en tanto el papel de los partidos en la creación de identidades políticas ha declinado en todo el mundo como resultado de la emergencia de los medios de comunicación masiva y los cambios en las sociedades postindustriales que han hecho muy complejas las identidades sociales. A partir de los años sesenta del siglo xx, surgieron una serie de temas y agendas públicas que dejaron de coincidir con los programas e ideologías de los partidos. La identidad partidista empezó a declinar y el universo de los independientes a crecer a tal punto que parecen ser los que definen el resultado de una elección. Esto justamente le da mayor relevancia a los factores de contexto y de coyuntura.

Otra línea de investigación dentro de la ciencia política es la del impacto de los factores institucionales, particularmente del sistema electoral en los partidos y el comportamiento electoral. De acuerdo con Dieter Nohlen “los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia y cómo esos votos se convierten en escaños”.¹⁵ Los sistemas electorales fijan los distritos, la forma de candidaturas y cuántos representantes corresponden a cada uno. El distrito electoral es la división geográfica en la que se organiza el territorio de un país con fines electorales; se divide en secciones que corresponden a las casillas en donde los electores depositarán su voto el día de las elecciones.¹⁶

15. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, op. cit., p. 35.

16. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral*, Sistema de Información Legislativa, 2002, <<http://sil.gobernacion.gob.mx>>.

Los estudios de Maurice Duverger¹⁷ y Sartori,¹⁸ entre muchos otros, han hecho aportaciones importantes al entendimiento de la relación entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el comportamiento electoral. Duverger planteó en su clásico libro, *Los partidos políticos*, que los sistemas de mayoría tienen un impacto psicológico en los votantes y reducen las opciones partidistas a dos, es decir, generan sistemas bipartidistas. En tanto hay un solo ganador en un distrito electoral de mayoría relativa, los votantes tienden a elegir el partido que tenga más posibilidades de ganar, y no desperdician el voto en partidos que tengan pocas posibilidades del triunfo. En contraparte, los sistemas de representación proporcional, en tanto permiten varios ganadores, son la base del pluripartidismo y generan incentivos para que los electores voten por partidos pequeños que pueden tener acceso a la repartición de escaños sin necesidad de que ganen por mayoría de votos en un distrito. La tesis central de Duverger, seguida y reelaborada por Sartori, es que el sistema electoral, ya sea de mayoría o de representación proporcional, determina el escenario de posibilidades para el elector y, en consecuencia, condiciona el número de partidos.

Estas líneas de investigación hacen generalizaciones aplicables a cualquier sociedad y, por tanto, una especie de abstracción del contexto. Por ejemplo, un sistema de representación proporcional tendrá el mismo efecto en México que en Israel, tesis que efectivamente se ha comprobado mediante análisis empíricos comparados.

Frente a ello, la *geografía electoral* se puede definir como la perspectiva espacial del estudio de la organización, conducta y resultado de las elecciones. Se puede entender también como un método

17. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1951.

18. Giovanni Sartori, *op. cit.*

cartográfico para describir el reparto regional de las fuerzas partidistas, es decir, para mapear las distribuciones de las preferencias electorales.¹⁹ *La región* es uno de los conceptos relevantes en geografía electoral, pues designa un área de extensión determinada de tierra, delimitada de manera abstracta con una o más características comunes, que pueden ser de orden físico, humano y funcional. En este sentido, la organización territorial se entiende como una división política de un Estado a partir de un espacio regional según criterios sociales, culturales, étnicos, demográficos y económicos o circunstancias espaciales.²⁰

La geografía ha resaltado la necesidad de espacializar las variables socioeconómicas. Por ejemplo, no todas las clases sociales se comportan igual en diferentes contextos. Los electores que comparten características sociodemográficas no son igual en todos los contextos y en todo momento, debido a que las fracturas sociales tienen especificidades en cada parte del territorio: la distribución de los recursos varía regionalmente, los políticos hacen distintos tipos de reivindicaciones sobre la nación, la región y la localidad; existen distintas fuentes de información en el campo y en la ciudad; y los partidos tienen implantaciones territoriales diferenciadas en las regiones y los estados. Adicionalmente, hay múltiples geografías de la vida social en donde se procesan las identidades políticas y las preferencias electorales como el trabajo, el lugar de residencia y la escuela. Así como unos obreros votan por los partidos de izquierda, hay otros que lo hacen por los de derecha; eso se explica porque en los contextos se generan preferencias electorales.

19. Ron Johnston *et al.*, "Party Support and the neighborhood effect: spatial polarization of the British electorate, 1991-2001", en *Political Geography*, núm. 4, vol. 23, Manchester, Research Methods Program, 2004, pp. 367-402.

20. Pierre George *et al.*, *La geografía activa*, Barcelona, Ariel, 1996.

Atendiendo a lo particular, la geografía ha desarrollado estudios como los relativos al efecto vecino y al análisis de los *clústers* electorales para entender cómo la cercanía y la difusión tienen un impacto en el comportamiento electoral. La tesis del efecto vecino consiste en entender que el contexto del elector tiene un impacto en su elección. En el lugar ocurren procesos de “conversión a través de la conversación”, y supone que la gente que conversa puede votar de forma semejante por efecto de contagio.²¹ Las fracturas sociales y los procesos de información política que analiza la sociología son desiguales y diferentes en todo un territorio, y, por ello, individuos de una misma clase social se pueden comportar diferente dependiendo de la región, ciudad o pueblo donde vive.

Pero además, la geografía nos permite mapear el comportamiento electoral, esto es, ubicar en el territorio la influencia de los partidos y la distribución del voto, fenómenos que no son aleatorios sino que justamente tienen una distribución espacial.²² Guillermo Lizama, por ejemplo, en su análisis del abstencionismo en los municipios mexicanos, muestra que hay *clústers* abstencionistas en México y que es un fenómeno regionalizado que se concentra en zonas rurales y en municipios de alto rezago socioeconómico y educativo. Éste es un ejemplo de la *especialización* de la política.²³

A manera de conclusión puede plantearse que el debate entre las disciplinas se centra en la pregunta de si todos estamos sujetos a las mismas influencias sin importar el contexto o si somos diferentes de acuerdo a la particularidad de los lugares. En esta segunda visión se inscribe la geografía;²⁴ el concepto de *contexto* nos permite

21. Ron Johnston *et al.*, *op. cit.*

22. Willibald Sonnleitner, *op. cit.*; Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés, *op. cit.*

23. Guillermo Lizama, “Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994-2009)”, en *Espacialidades, Revista de Temas Contemporáneos sobre Lugares, Política y Cultura*, núm. 2, vol. 2, México, UAM-C, 2012, pp.22-51, <<http://espacialidades.cua.uam.mx>>.

escapar a un debate polarizado entre lo universal y lo particular, porque es posible afirmar que lo global se interrelaciona con lo local en los lugares.

Se puede decir que la geografía electoral conjunta tesis y variables de la sociología (clase, religión, etnia, género, etcétera) y de la ciencia política (identidad partidista), pero destacando sus diferencias dependiendo de los contextos. Se puede entender como una estrategia de investigación que tiene la ventaja de analizar y explicar las diferencias y las variaciones del comportamiento dentro un mismo grupo social y de destacar cómo las características del espacio moldean las actitudes frente a los procesos electorales, ya sean las regiones, los municipios o las ciudades.

Además, la geografía electoral siempre está muy presente en las decisiones políticas relativas al sistema electoral. Esto es muy claro en la forma de hacer las distritaciones. Por ejemplo, cuando se quiere representar a un grupo que ha padecido la subrepresentación política, se diseña un distrito que aglutine a la población de acuerdo con sus características étnicas-lingüísticas, para que de ahí mismo surja un representante. También nos permite pensar en los procesos y estrategias para generar procesos de representación política.

CASOS

GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LOS TRES PARTIDOS MAYORES EN MÉXICO

Los partidos estables que cuentan con una representación nacional concentran sus votos en algunos estados y distritos para poder ganar una elección presidencial y diputaciones por mayoría. En México había tres partidos mayores en 2012: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el

24. John Agnew, "Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography", en *Political Geography*, núm. 2, vol. 12, Manchester, Research Methods Program, 1996, pp.129-146.

Partido de la Revolución Democrática (PRD); y otros menores que siempre establecen coaliciones con alguno de los tres mayores: el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y Partido Nueva Alianza (PANAL). El primero se alió con el PAN y en procesos más recientes con el PRI, mientras que el PT y MC hicieron coaliciones con el PRD para las elecciones presidenciales. El PANAL se coaligó con el PRI en algunas elecciones, pero la elección presidencial de 2012 fue sólo a la competencia. El requisito que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que un partido mantenga registro es obtener mínimo 2% de la votación nacional. Por eso los partidos menores tienden a coaligarse en elecciones nacionales para que puedan mantener el registro, mientras que a los mayores también les reditúa en la medida en que pueden concentrar votos por un candidato a la presidencia.

En los Mapas 1 y 2 que se presentan a continuación mostramos geográficamente las tendencias de los tres partidos mayores en las últimas tres elecciones federales.

Como puede observarse, en el caso de la elección presidencial de 2006, la votación se polarizó entre dos partidos: el PAN y el PRD (y el PT y MC), quienes postularon respectivamente a Felipe Calderón y a Andrés Manuel López Obrador. El mapa muestra los estados en donde ganó cada uno de los candidatos.

El PRI, cuyo candidato en 2000 fue Roberto Madrazo, no ganó en ningún estado. Es interesante también que el PAN esté presente de manera dominante en el norte del país mientras que López Obrador en el centro y sur. Ésta es una escala de análisis, pero existen otras como la distrital que permite analizar la influencia territorial de los partidos a nivel más micro.

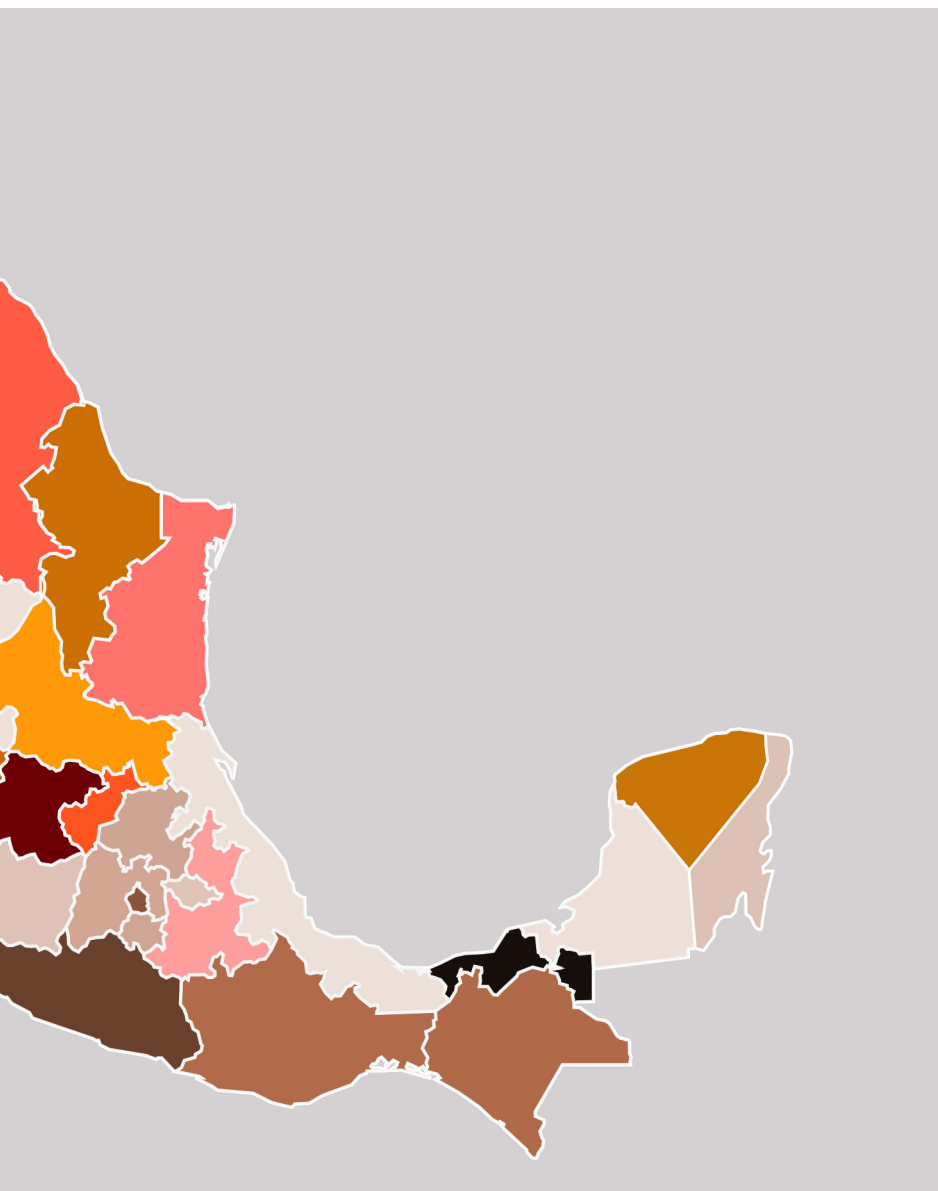
En 2012, la geografía electoral cambió radicalmente. El PRI ganó en veintiún estados de distintas zonas del país, mientras que el PAN sólo en tres: Tamaulipas, Nuevo León y Guanajuato.

Hay otras escalas del análisis electoral a nivel estatal o distrital. Por ejemplo, Vilalta²⁶ ha estudiado los *clústers* espaciales de apoyo electoral y de marginación en la ciudad de México, y ha concluido que los partidos se excluyen geográficamente y que sus resultados dependen significativamente de los niveles de segregación espacial en la ciudad.

Guadalupe Pacheco,²⁷ por su parte, ha analizado cómo las diferencias entre lo rural y lo urbano determinaron, a lo largo de la democratización, el crecimiento de la oposición en las zonas urbanas antes que en las rurales, debido al control que el PRI tenía sobre estas últimas. El tamaño de la población y la cultura parroquial hacían más propicia el control clientelar y corporativo del PRI.

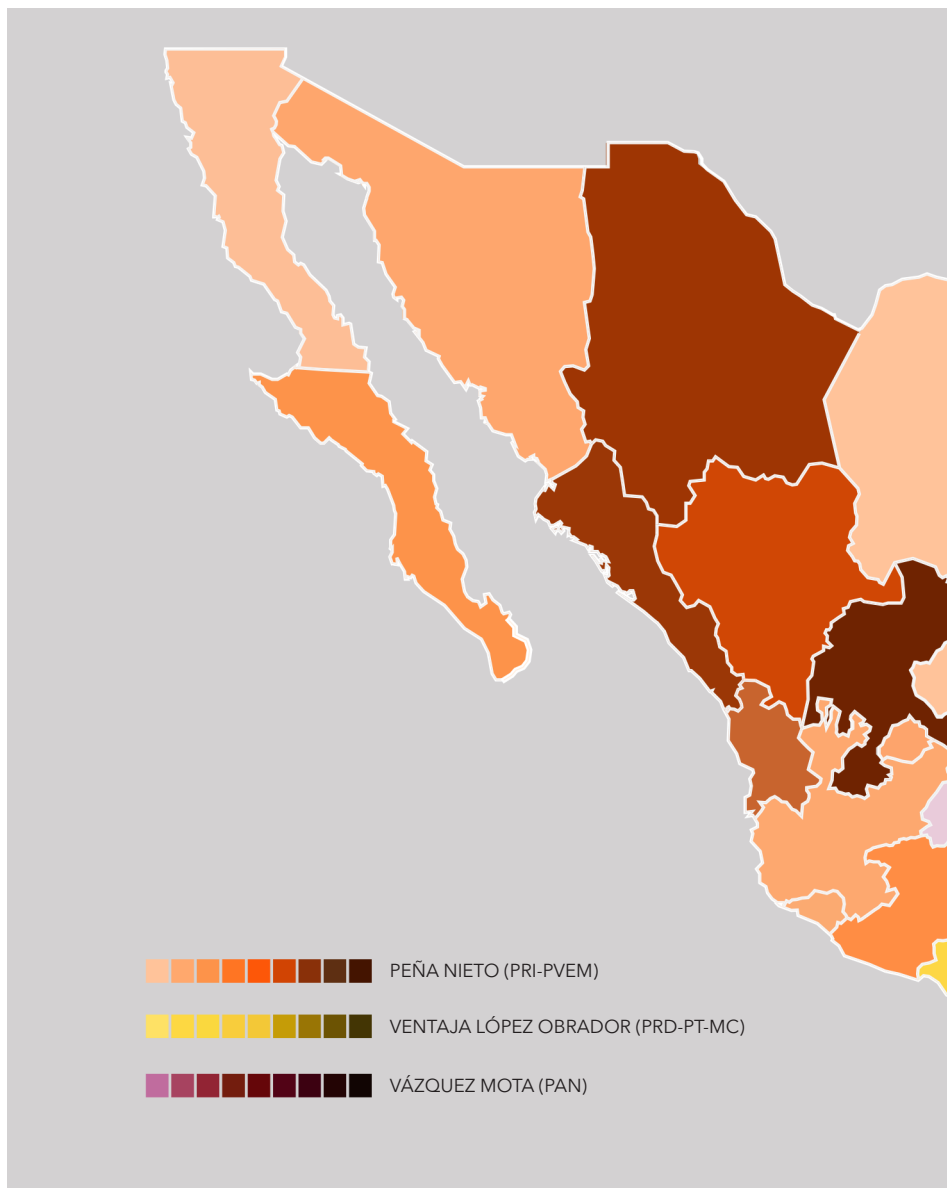
26. Carlos J. Vilalta Perdomo, "Voting Behavior, in a City of Poor Workers and Rich Entrepreneurs: Local Contextual Effects and Class Voting in the Mexico City Metropolitan Area, 1994-2000", en *Working paper-EGAP*, México, Tecnológico de Monterrey, 2007.

27. Guadalupe Pacheco, *op. cit.*

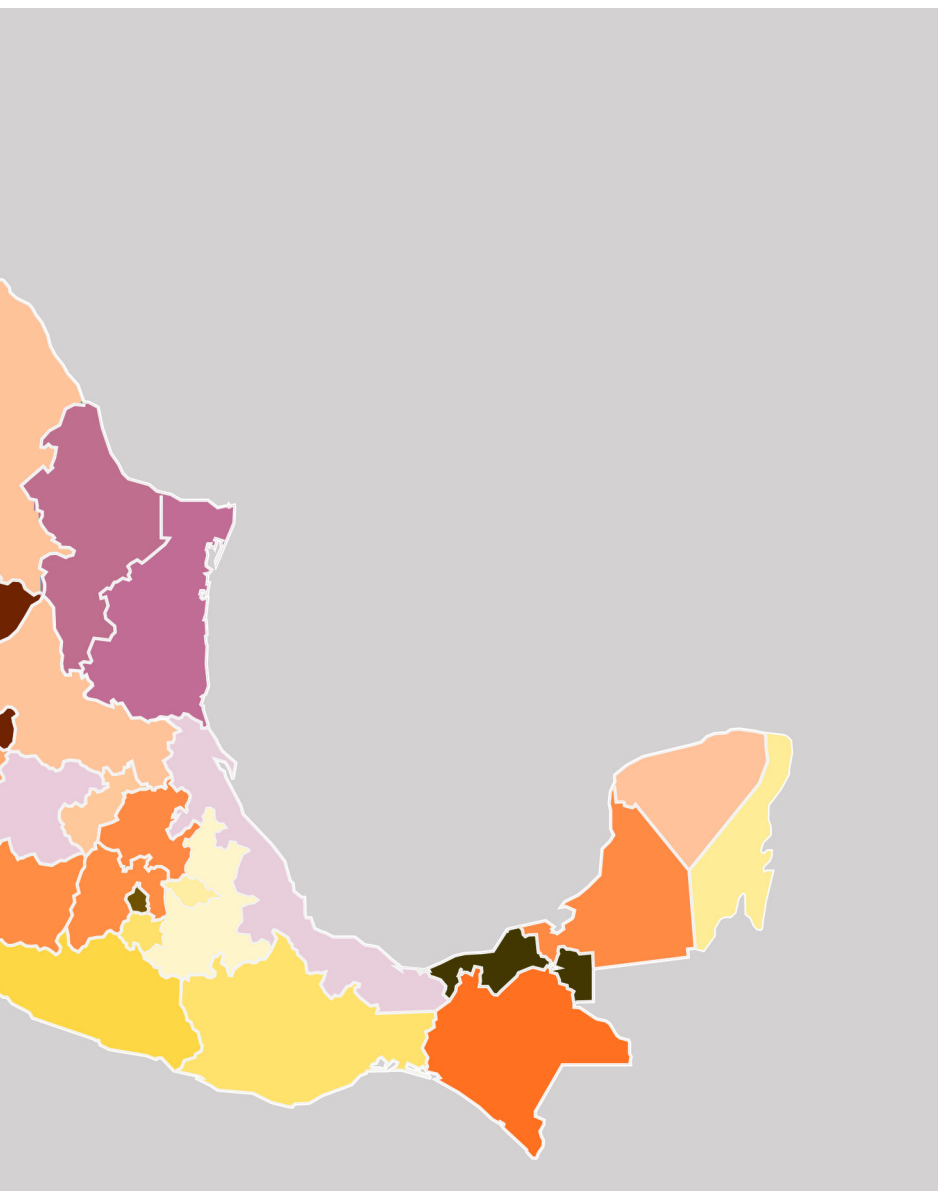


MAPA 2

Elecciones presidenciales, 2012.²⁹



29. Fuente: Saint Brendan's Island, 2011, <<http://saintbrendansisland.wordpress.com/2013/02/08/mexico-2012/>>.



EJERCICIOS

Realiza las siguientes actividades y contesta las preguntas enlistadas a continuación:

1. Utilizando las bases de datos de la página del INE: <<http://www.ine.mx>>, ubica tu distrito y mapea su localización en tu estado.
2. Usando esta misma información, analiza los resultados de las tres últimas elecciones federales en tu estado y tu distrito, y destaca si éste es bastión de un partido (gana en todas esas elecciones) o si compite entre dos o más partidos.
3. ¿Cómo puedes asesorar a partidos y candidatos a partir de la geografía electoral de tu estado? ¿Qué puedes aconsejarle al partido perdedor para obtener más votos?
4. Identifica si algunas variables, como desempleo, acceso a internet y problemas de narcotráfico, influyeron (a partir de los datos que se pueden obtener en: <<http://www.conapo.gob.mx/>> y <<http://www.inegi.org.mx/>>) en los resultados electorales de las elecciones presidenciales en 2012, en tu estado.
5. ¿Qué variables consideras que son importantes para elaborar una radiografía electoral de una determinada región y por qué?
6. Observando las preferencias electorales por entidad en el país, durante las elecciones presidenciales pasadas de 2000 y 2006, analiza si los resultados obtenidos en 2012 fueron el efecto de las preferencias pasadas o si influyeron otras circunstancias. Consulta: <<http://www.ine.mx>>.
7. Identifica los índices de abstencionismo más altos del país por distrito electoral; analiza los resultados para las elecciones presidenciales y elecciones locales, e identifica en qué elecciones hay menor participación electoral y si pueden ser localizados por región o son resultado de un proceso espacial aleatorio. Puedes obtener los datos en <<http://www.ine.mx>>.

8. Observando los clúster de abstencionismo en el país, identifica qué zonas tienen los índices más altos y si esto se debe a variables como rezago educativo y accesos a medios de comunicación. Y por qué. Para obtener los datos, consulta los siguientes sitios: <<http://www.inegi.org.mx/>> y <<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>>.

BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, John, "Mapping Politics: How Context Counts in Electoral Geography", en *Political Geography*, núm. 2, vol. 12, Manchester, Research Methods Program, 1996, pp. 129-146.
- Campbell, A. *et al.* *The American Voter*, Chicago, University of Chicago, 1960.
- Cayeros, Alberto *et al.*, *La geografía electoral de 2012*, Stanford, Center for U.S.-Mexican Studies at the School of International Relations and Pacific Studies/Program on Poverty and Governance/México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23882/cf11d6_MEX_EVA-BRO-GEO_ELE2012.pdf>.
- Cedillo, Rafael e Igor Vivero, *Reflexiones sobre la alternancia y competitividad, las elecciones municipales del Estado de México*, México, IEEM (Breviarios de Cultura Política Democrática, núm. 1), 2006.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1951.
- Emmerich, Gustavo y Javier Arzuaga, "Las elecciones en el Estado de México", en Juan Reyes del Campillo (coord.), *Partidos, elecciones y cultura política en México: los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea*, México, UAEM/UAM/COMESO, pp. 270-284.
- _____ (coord.), *Votos y mapas. Estudios de Geografía electoral en México*, México, UAEM, 1993.
- Gallaher, Carolyn *et al.*, *Key concepts in political Geography*, Londres, SAGE, 2009.
- Geo-México, "The Geography and Dynamics of Modern México", 2013, <<http://geo-mexico.com/?s=obrador&searchsubmit>>.
- George, Pierre *et al.*, *La geografía activa*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Gómez Tagle, Silvia, "Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral", en Yolanda Meyenberg (coord.), *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México, FLACSO-IIS/UNAM/UAM-I, 2001, pp. 237-278.
- _____ y María Eugenia Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE/Plaza y Valdés, 2000.

- Johnston, Ron, "Electoral Geography", en Edward Soja, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Philadelphia, Elsevier Science Ltd., 2001, pp. 4374-4378.
- _____ *et al.*, "Party Support and the Neighborhood Effect: Spatial Polarization of the British Electorate, 1991-2001", en *Political Geography*, núm. 4, vol. 23, Manchester, Research Methods Program, 2004, pp. 367-402.
- Klesner, Joseph, "The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory", en Jorge Domínguez, y Chappell Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford y La Jolla, Stanford and Centre for U.S.-Mexican Studies/University Of California- San Diego, 2004, pp. 91-122.
- Larrosa, Manuel y Víctor Alarcón (coords.), *Elecciones y partidos en México*, México, UAM, 2006.
- Lefebvre, Henri, *La producción de l'espace*, Barcelona, Anthropos, 1974.
- Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1959.
- Lizama Carrasco, Guillermo, "Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994-2009)", en *Espacialidades. Revista electrónica de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, núm. 2, vol. 2, México, UAM-C, 2012, pp. 22-51, <<http://espacialidades.cua.uam.mx>>.
- López, G. *et al.* (coords.), *Los estados en el 2009*, México, IEEM/UNAM/AMCEE, 2009.
- López, Lorenzo y Paz del Pozo, *Geografía política*, México, UAM-C, 2009.
- Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral. Sistema de Información Legislativa*, <<http://sil.gobernacion.gob.mx>>, (visitada el 23 de diciembre de 2012).
- Molinar, Juan, "Geografía electoral", en Carlos Martínez (coord.), *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 39-431.
- Moreno, Alejandro, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE, 2003.

- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.
- Pacheco, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*, México, FCE, 2000.
- _____, “Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991-200”, en *Revista Mexicana de sociología*, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2003, pp. 523-564.
- Rae, Douglas W., *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CITEP, 1977.
- Sánchez, Miguel Ángel *et al.*, “Competitividad electoral en el Estado de México (1993-2009)”, en *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 42, Toluca, IEEM, 2011, pp. 77-104.
- Sartori, Giovanni, “Representación”, en Gianfranco Pasquino, *Elementos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 257-171.
- _____, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Sonnleitner, Willibald, “Geografía electoral, cartografía exploratoria y análisis multidimensional del voto: la dimensión territorial de los comportamientos políticos”, en Alfredo Islas Colín (comp.), *Elecciones y geografía electoral*, vol. 2, México, IEDF, 2007, pp. 19-51.
- Vilalta Perdomo, Carlos J., “¿Se pueden predecir geográficamente los resultados electorales? Una aplicación del análisis de clsters y outliers espaciales”, en *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 3 vol. 23, México, El Colegio de México, 2008, pp. 571-613.
- _____, “Voting Behavior in a City of Poor Workers and Rich Entrepreneurs: Local Contextual Effects and Class Voting in the Mexico City Metropolitan Area, 1994-2000”, en *Working paper-EGAP*, México, Tecnológico de Monterrey, 2007.
- Yáñez, Sandra, *Geografía electoral en el Distrito Federal 1988-2003*, Tesis de Maestría, México, UAEM, 2003.

OTROS RECURSOS

Instituto Federal Electoral (IFE), <<http://ife.org.mx>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <<http://www.conapo.gob.mx/http://www.inegi.org.mx/>>.

Saint Brenda's Island, "México 2012", <<http://saintbrendansisland.wordpress.com/2013/02/08/mexico-2012/>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), <<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>>.

Valdés, E., *Procesos políticos*, México, UAM-I, 2012, <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm>.

LA GOBERNANZA DE LAS ÓRBITAS DE LA TIERRA: UN EJEMPLO DE LA (AUTO) GESTIÓN DE RECURSOS COMUNES GLOBALES

BRUNO GANDLGRUBER

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Gobernanza global, economía institucional, estudios internacionales, geografía económica.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de economía, sociología, ciencia política, geografía humana.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Planeación Territorial, Políticas Públicas, Sociología.

RESUMEN

Existen dos formas básicas para la distribución y el uso de todo tipo de recursos: el intercambio descentralizado en el mercado y la asignación centralizada de parte del Estado. Tradicionalmente se pensaba que muchas decisiones económicas y políticas consistían básicamente

en la selección de uno de estos dos esquemas y su ejecución espontánea (mercado) o planeada (Estado). Pero la realidad es mucho más compleja, como ha sido reconocido por un creciente cuerpo bibliográfico en diferentes ámbitos de las Ciencias Sociales, que se dedica al análisis del problema de la gobernanza de los recursos y los procesos de asignación. El Estado ha empezado a usar mecanismos de mercado en la gestión pública y ha generado un marco regulativo del que dependen muchos mercados. Además se observa que las arenas de gobernanza se llenan de nuevos actores que participan con diferentes papeles y responsabilidades. Comprender el proceso de gobernanza en detalle puede contribuir a mejorar el uso de los recursos desde diferentes perspectivas disciplinares y prácticas. Por eso se revisa en este capítulo un problema específico de asignación y gestión de recursos, haciendo una relación directa y novedosa con aspectos espaciales: la asignación de las órbitas de la Tierra. La gestión de las órbitas, como un insumo fundamental de diversas actividades espaciales de los humanos, es un proceso de gobierno que permite ilustrar con mucha claridad la complejidad de los modelos de gestión de los recursos en la actualidad. La gestión de las órbitas se determina en diferentes arenas de decisión, como por ejemplo en las comisiones especiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en negociaciones bilaterales o en proyectos comerciales que generan y administran reglas diversas de acceso y uso. Para dar cuenta de las particularidades de las órbitas como recursos comunes y del carácter global de los procesos de gobernanza, se aplica aquí un enfoque particular de gobernanza de recursos comunes globales basado en la formación y el cambio de diferentes figuras institucionales.

OBJETIVOS

El estudiante se acercará al estudio interdisciplinario de los modelos complejos de gobernanza multinivel; tendrá una noción integral del concepto de las instituciones y de los bienes comunes,

además de algunos aspectos básicos que explican la importancia de espacios para la gobernanza. También conocerá la situación actual de la (auto)rregulación de la asignación y el uso de órbitas cercanas a la Tierra.

CONCEPTOS

Gobernanza, instituciones, recursos comunes globales, régimen de gobierno.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

La existencia y calidad de las instituciones, no como edificios u organismos públicos, sino en primer lugar como *reglas sociales* de diferente índole es una característica central de una sociedad y sus componentes de organización económica, política, social y cultural. Nacemos y crecemos en un entorno institucional dado que forma nuestras percepciones y orienta nuestras acciones por medio de diversas formas de socialización y enculturación. Aprendemos por medio de las instituciones establecidas en nuestro entorno familiar, escolar y laboral cómo comprender, enfrentar y resolver todo tipo de problemas. En ocasiones, estas reglas son concretas, formales y explícitas, en ocasiones pueden ser ambiguas, informales e implícitas en el actuar de los actores. Con el tiempo nos convertimos en personas creativas que no solamente realizan rutinas de trabajo, por ejemplo, sino que participamos activamente en la construcción y el cambio de estas reglas.

En este capítulo nos concentramos en algunos aspectos específicos de la naturaleza de las instituciones. Se trata en particular de la relación de los arreglos institucionales con el espacio y con la gobernanza de algunos tipos de espacio en particular. Después de un acercamiento conceptual a este tema, vamos a introducir algunos matices básicos de su análisis. Posteriormente estudiamos implicaciones

espaciales de la existencia de instituciones, por ejemplo, acotaciones y ambigüedades en su vigencia. Finalmente aplicaremos estas reflexiones al caso de los regímenes de asignación y uso de las órbitas de la Tierra. Para concluir planteamos otros casos parecidos a manera de ejercicio, con los conceptos y recursos desarrollados en este capítulo.

ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICAS GENERALES

Las *instituciones como sistemas de reglas* permiten reducir la incertidumbre y la complejidad de las decisiones individuales (reglas de decisión) y dan pautas para realizar actividades colectivas.¹ Las reglas sociales se pueden definir como una orientación general de “haz x cuando y en el contexto z ”.² Un ejemplo sencillo: en Inglaterra (z), los coches circulan del lado izquierdo (x) cuando se encuentran en el tráfico público (y). Las instituciones permiten a las personas entender y clasificar situaciones de decisión y de acción, y encontrar soluciones adecuadas, comprendidas y aceptadas.

La aplicación de diferentes instituciones puede variar dependiendo del grado de su difusión, aceptación y defensa. La difusión de una institución depende de las formas específicas de codificación (lenguajes compartidos), transmisión (mecanismos de diseminación) y recepción. La difusión o diseminación es una condición para la aceptación que se relaciona además con la existencia de instituciones complementarias (costumbres y hábitos que soportan las leyes). Las instituciones emergen de procesos deliberados (aprobación de una ley) o espontáneos de aceptación de los actores (hábitos de consumo).

1. Geoffrey Hodgson, “The Approach of Institutional Economics”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 36, 1998, Pittsburgh, American Economic Association, pp. 166-92.
2. John Searle, “What is an institution?”, en *Journal of Institutional Economics*, núm. 1, vol. 1, Cambridge, Cambridge University, 2005, pp. 1-22.

Las diferentes vertientes disciplinares del institucionalismo (sociológico, económico, político, jurídico, organizacional, etcétera) han desarrollado un análisis detallado del papel de diferentes tipos de instituciones formales e informales para comprender el comportamiento de actores individuales y colectivos en el contexto de marcos institucionales más amplios.³ A menudo, cuando se habla de instituciones o de procesos de institucionalización, no se trata de reglas aisladas sino de sistemas y configuraciones de reglas, que implican una conexión estrecha entre actores e instituciones en diferentes niveles, como resultado de procesos de emergencia de estructuras sociales complejas más allá de las disyuntivas tradicionales en las Ciencias Sociales, basadas en el individualismo o el colectivismo metodológico.⁴ Estos procesos se relacionan con trayectorias de desarrollo de las sociedades modernas, que están por ejemplo detrás de la discusión sobre las variantes del capitalismo.⁵ La agenda de investigación del institucionalismo abarca en sus diferentes niveles desde la función de las instituciones en aspectos internos, cognitivos de los actores, hasta la construcción de modelos y regímenes de coordinación a nivel social, que se relacionan por ejemplo con diferentes estilos de desarrollo. Las controversias que existen entre algunas de las vertientes del institucionalismo actual, según Rutherford,⁶ muestran que es importante reconocer y aprovechar esta riqueza de conceptos y enfoques en toda su amplitud.

3. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, Londres, Continuum, 2005.

4. Geoffrey Hodgson, *op. cit.*

5. Peter Hall y David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University, 2001.

6. Malcolm Rutherford, *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University, 1994.

DESARROLLAR Y APLICAR UN MÉTODO DE ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LOS COMUNES GLOBALES

Las organizaciones también se pueden considerar como instituciones, dado que se integran y operan de acuerdo con *reglas de existencia* (formas legales y tipos de empresas u organizaciones), *reglas de participación* (por ejemplo, asignando un estatus específico a los accionistas de una empresa o a los padres de familia que integran una asociación escolar), *reglas de información* (por ejemplo, la obligatoriedad para entregar informes de las actividades con características específicas) o *reglas de decisión* (por ejemplo, para seleccionar una universidad). La facilidad para crear organizaciones varía de un país a otro de acuerdo con las diferentes normas sociales de integrar grupos, de darles una estructura específica y de hacerlas efectivas en su operación.

Un método de análisis de los problemas institucionales es identificar los *actores involucrados* en una situación de acción y reconstruir los diferentes *tipos de reglas formales e informales* que coordinan actividades concretas de acuerdo con un contexto específico. Se revisa su origen, su contenido y las implicaciones que tienen para el comportamiento de los actores involucrados en términos de la orientación para realizar actividades individuales y colectivas, de los incentivos que crean y de los procesos de interacción y coordinación que logran generar. Las diferentes reglas se relacionan entre sí y forman patrones o regímenes de gobierno en varios niveles que son interdependientes (Ostrom lo llama policentrismo⁷ Gandlgruber, regímenes de coordinación institucional).⁸

7. Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University, 2005.

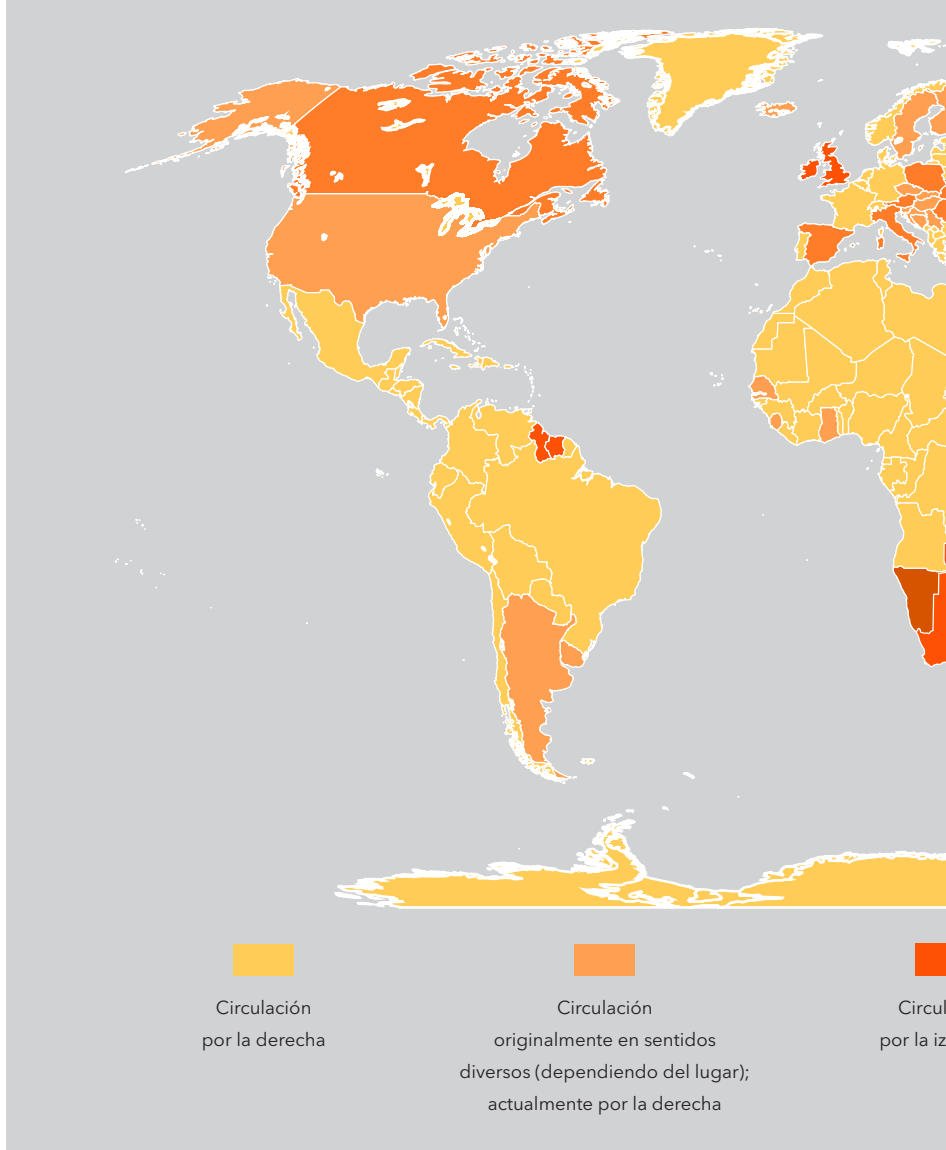
8. Bruno Gandlgruber, *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis de mercado y Estado*, México, Anthropos/UAM-C, 2010.

Trataremos en este capítulo algunos regímenes de gobierno que implican características espaciales específicas. Analizaremos aspectos importantes de diferentes procesos de formación de regímenes de gobierno en la internet, en las órbitas de la Tierra y en la Luna. En términos de economía institucional, los *recursos comunes* se distinguen de otros bienes por las formas de apropiación y aprovechamiento, y además implican la necesidad de crear reglas de cooperación entre los actores para asegurar un uso adecuado.⁹ El modelo de Ostrom de análisis institucional permite indagar la formación de arreglos diversos, más allá de los extremos de Estado y mercado. En particular revisaremos aquí los llamados *comunes globales*. Antes de exponer los comunes globales y estudiar sus regímenes de gobierno, haremos algunas reflexiones sobre las implicaciones espaciales de los regímenes de gobierno institucional en general.

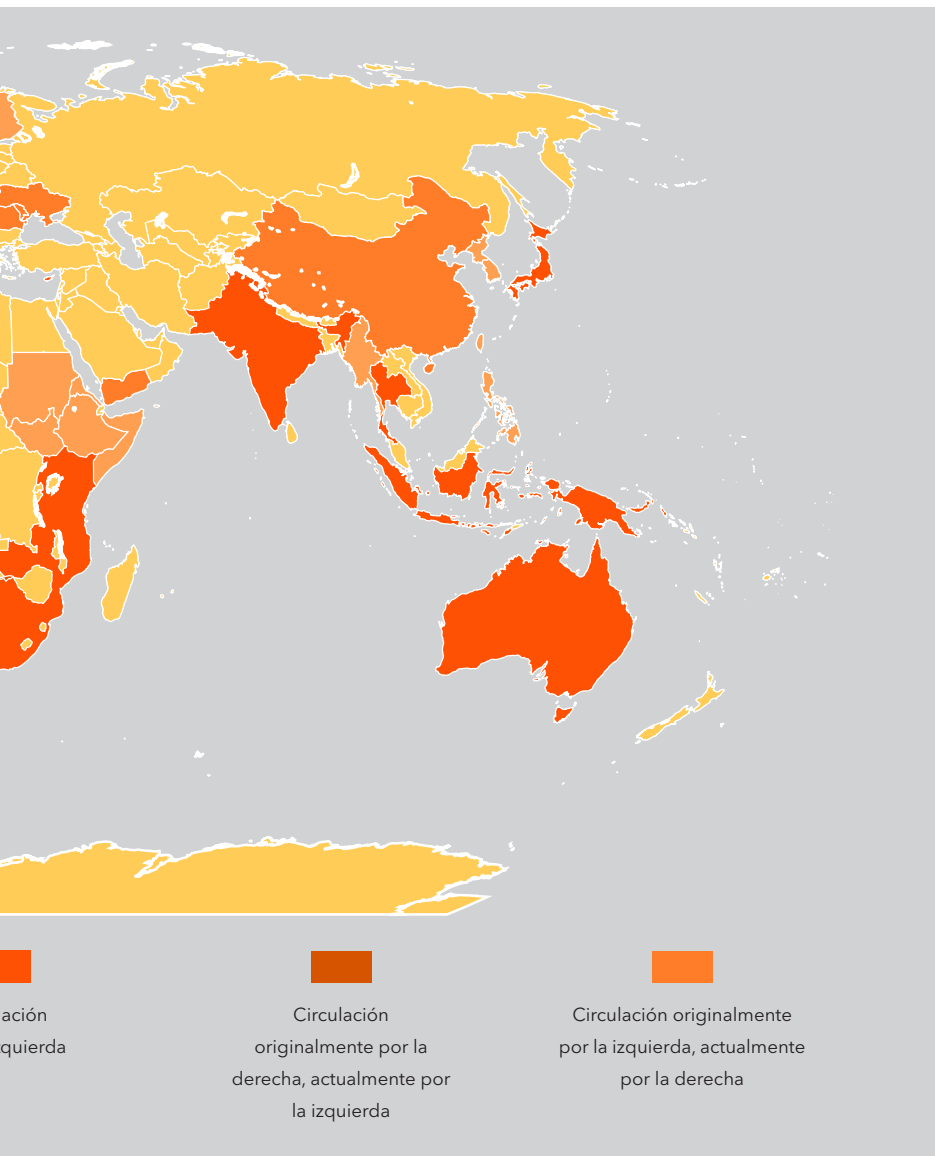
9. Elinor Ostrom, *op. cit.*

MAPA 1

Mapa que muestra las direcciones de manejo y sus cambios en los países.¹⁰



10. Fuente: Wikipedia.



Las reglas sociales se generan en relación con espacios específicos o forman espacios sociales más allá de las referencias locales o espaciales de su aplicación. Son vigentes para una región en particular en un tiempo específico, pero también construyen las actividades que se desarrollan entre los actores en espacios no continuos. En el ejemplo anterior se menciona a Inglaterra como contexto específico, para indicar que en el territorio de este país aplica (en la actualidad) la regla de manejar del lado izquierdo. Esta regla es vigente en Inglaterra y en algunos otros países, en su mayoría antiguas colonias británicas como Australia y la India. Pero es importante destacar que esta referencia espacial de la regla ha cambiado, y que existen países que han aplicado al mismo tiempo diversas reglas en algún momento de su historia (ver Mapa 1).

Las dimensiones espaciales son relevantes para diversos procesos de formación de reglas sociales y económicas. La determinación de derechos de propiedad se asocia con tradiciones legales y normativas establecidas a lo largo del tiempo en cada país. Por ejemplo, la transferencia y el uso de propiedades inmobiliarias dependen de la posibilidad de determinar su ubicación concreta con base en un registro público. La realización de transacciones comerciales en mercados de este tipo depende de la existencia de instituciones con estas características. Esto cambia en el caso de los recursos de uso común como el agua, el conocimiento o la atmósfera, dada la dificultad de asignar y certificar su propiedad en relación con una ubicación particular. Los recursos de uso común generalmente implican dimensiones espaciales distintas, y en consecuencia no existen fronteras o referencias claras (unívocas), y no es posible excluir a los demás actores de su uso.

Por su alcance y distribución, algunos bienes de uso común han sido etiquetados como *comunes globales*:¹¹ los océanos, el aire de la

11. Abraham Denmark y James Mulvenon (eds.), *Contested Commons. The Future of American Power in a Multipolar World*, Washington, Center for New American Security, 2010, p. 11.

atmósfera, el espacio y el ciberespacio. Los bienes comunes globales tienen las mismas propiedades que otros de su tipo, pero con una aplicación global. Las cuatro características básicas de los comunes globales son: *a)* no son controlados por una sola entidad, *b)* su utilidad como conjunto íntegro es mayor que si se divide en partes, *c)* actores públicos y privados con las capacidades tecnológicas correspondientes pueden tener acceso a los bienes y usarlos con fines económicos, políticos, científicos y culturales, *d)* Estados y no-Estados con las capacidades tecnológicas correspondientes pueden usar estos recursos como medios para actividades militares y pacíficas.

EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL ESPACIO CERCANO A LA TIERRA

Las órbitas cercanas a la Tierra (*near-earthorbits*, término que acuñan Johnson-Freese y Weeden)¹² son recursos cruciales para diversas actividades importantes en la actualidad. Las órbitas se usan para la localización de estaciones espaciales, satélites y otros objetos que permiten realizar diversas actividades relacionadas con la ciencia, la seguridad, la localización y la comunicación, entre otras. Pero un aprovechamiento sostenible de las órbitas sólo es posible con reglas específicas que permiten asignarlas, definir ciertas formas de uso permitido y aprovechamiento, y delimitar conductas que ponen en riesgo los artefactos que se mueven en ellas. Esta tarea se ha hecho más complicada en los años recientes dada la relevancia de las órbitas para la seguridad internacional. El creciente número de objetos en uso y en desuso a menudo causa choques y daños, o al menos interferencias electromagnéticas (ver Mapa 2).¹³ Más allá de articular

12. Joan Johnson-Freese y Brian Weeden, "Application of Ostrom's Principles for Sustainable Governance of Common-Pool Resources to Near-Earth Orbit", en *Global Policy*, núm. 1, vol. 3, Durham, Durham University, 2012, pp. 72-81.

13. *Idem*.

y arbitrar sobre los diferentes intereses relacionados con el uso de las órbitas, el régimen de gobierno específico contribuye a lograr un *mejor uso* de éstas para garantizar un acceso adecuado y reducir los diferentes riesgos ambientales existentes. Las reglas informales, como prácticas complementarias que se han establecido en las primeras décadas de los programas espaciales, desempeñan una función importante en la aplicación de las reglas formales e influyen en los procesos para cambiarlas.

Podemos comprender el espacio como un recurso común en el sentido del modelo de Ostrom¹⁴ de análisis institucional.¹⁵ El espacio posee algunas características que se conocen del estudio de los bienes comunes al estilo de Ostrom: se trata de un bien con limitaciones en términos de su apropiación, que al mismo tiempo sufre deterioros importantes en ausencia de mecanismos de coordinación entre los diferentes usuarios (la llamada tragedia de los comunes). Revisaremos este problema de construcción o modificación de un régimen de gobierno con base en algunos aspectos claves como las *fronteras del bien*, *los arreglos de elección colectiva* y *formas de monitoreo y defensa*.

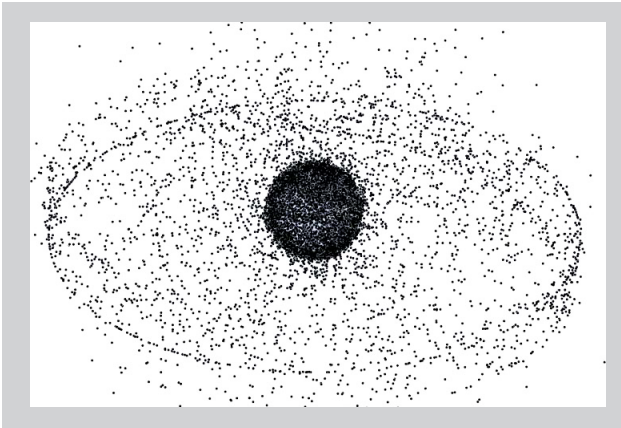
Se trata de generar reglas de asignación de órbitas en estas condiciones que permiten un aprovechamiento más adecuado de este bien común. Una restricción a una asignación de los recursos y de los derechos específicos de uso es la dificultad de establecer fronteras. La frontera interna del espacio relevante empieza donde termina la atmósfera de la Tierra.

14. Elinor Ostrom, *op. cit.*

15. Joan Johnson-Freese, *op. cit.*

MAPA 2

La basura espacial.¹⁶



A pesar de que no existe una definición científica única, ni una definición legal acordada, se ha aceptado la llamada *línea de Karman* que se fija en 100 km de altura como frontera interna. Esta línea ha sido establecida por la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas (COPUOS por sus siglas en inglés). La frontera externa para las actividades en el espacio interno abarca principalmente la zona de menos de 40 000 km de distancia. Aunque algunos expertos han sugerido tomar como límite externo la órbita de la luna (400 000 km), para tener en cuenta algunos proyectos potenciales futuros que se ubican en esta zona.¹⁷ La asignación de órbitas cercanas se puede realizar en ese corredor. De esta manera es posible generar refe-

16. Fuente: NASA/Orbital Debris Program Office. Cada punto representa la ubicación de una pieza de basura espacial con un diámetro de al menos 10 cm. El anillo denso que se observa alrededor de la Tierra corresponde a la órbita geostacionaria, donde se encuentran los satélites de clima y de comunicación. El nombre se deriva de la característica de esta órbita, pues permite que los objetos puedan permanecer en lugares particulares todo el tiempo.

17. Joan Johnson-Freese, *op. cit.*, p. 75.

rencias espaciales específicas, pero hace falta generar reglas para la asignación de las órbitas que garanticen un uso seguro. El espacio cercano a la Tierra ha sido ocupado por un grupo de países con las capacidades tecnológicas para aprovecharlo, pero no se ha generado un régimen legal de propiedad, por lo que es necesario crearlo para mejorar las reglas de su uso.

Dependiendo de sus capacidades, se pueden diferenciar tres grupos de *apropiadores potenciales de los recursos*,¹⁸ que participan en las actividades orbitales y también de una u otra forma en la generación de las reglas correspondientes: aquellos países con capacidades plenas de aplicar programas espaciales, incluso la de lanzar satélites al espacio, en total nueve países o grupos de países si la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) se considera como una sola entidad; los países que tienen la capacidad básica de operar satélites de manera independiente (en total otros 52 países); y los llamados usuarios del espacio, que demandan los diferentes servicios generados por los objetos en órbita. Mayores capacidades de aprovechamiento implican a la vez un mayor riesgo de generar amenazas para los demás. Adicionalmente han surgido actores privados, como empresas, que tienen intereses y capacidades particulares para usar las órbitas. En el sentido del modelo de Ostrom es crucial que todos los actores, públicos y privados, que se relacionan con el uso del recurso común, puedan participar en la reforma del régimen de gobierno. De esta manera se facilitaría que la información requerida sea más amplia, y más alta la probabilidad de una aceptación y aplicación adecuada de las reglas.

El *régimen de gobierno* de las órbitas cercanas a la Tierra es un arreglo que se generó durante la Guerra Fría. En esta época inicial de las exploraciones del espacio, Estados Unidos y la Unión

18. *Idem*.

Soviética establecieron reglas generales de asignación entre ellos y dominaron las actividades en las órbitas, sin haber concebido la ampliación del uso de las órbitas y sin haber creado una entidad que tenga la facultad de revisar o de reforzar este marco. Las Naciones Unidas¹⁹ se ha propuesto como órgano para reglamentar el uso del espacio, y han editado y emitido algunas de las regulaciones más aceptadas para las actividades espaciales, particularmente en la Conferencia sobre el Desarme (CD), en la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas (COPUOS, por su nombre en inglés) y en la Oficina para Asuntos del Espacio Exterior (por su nombre en inglés, OOSA), pero sin tener una autoridad aceptada para actualizar y reforzar las reglas establecidas.

En la actualidad se ha visto que el régimen de gobierno del espacio interior está rebasado por las nuevas realidades relacionadas con un número importante de actores y actividades adicionales, por lo que hay una necesidad creciente de una reforma profunda. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría no se ha logrado llegar a un acuerdo al respecto. Ni siquiera a una participación directa de todos los operadores, por ejemplo, de países que recientemente pudieron desarrollar tecnologías para lanzar satélites o algunas empresas privadas de los sectores de aviación, entre otros, como actores no estatales con capacidades de usar las órbitas. Incluso, ya existe la posibilidad de que ciudadanos comunes puedan enviar objetos al espacio, como los llamados *picosatélites*.²⁰

Como en muchos temas de relevancia global (cambio climático), es necesario considerar procesos alternativos para la formación

19. Naciones Unidas, "UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space and UN Office for Outer Space Affairs-A Brief Overview", Ponencia dictada en el marco de UN/BSS Science Organizing Committee Planning Meeting, 2004.

20. G.F., "Personal Space: Picosatellites", en *Economist*, publicado el 19 de septiembre de 2012, <<http://www.economist.com/blogs/babbage/2012/09/picosatellites>>.

de nuevas reglas y que en la modificación del régimen de gobierno del espacio interno prevaleciente tengan en cuenta la participación de diferentes actores y diferentes niveles de coordinación (*policentrismo*, de acuerdo con Ostrom).²¹ Una modalidad relacionada son las iniciativas llamadas *leyes suaves* (*softlaw*). Una vía que ha propuesto la Unión Europea es la formulación de un *código de conducta en el espacio* (*Space Code of Conduct* [SCC]).²² El SCC busca distinguir entre conductas responsables e irresponsables, aunque su reforzamiento es débil, dado que las violaciones a éste no tienen consecuencias legales.

CONCLUSIONES

El proceso de formación de instituciones para la gobernanza de recursos comunes globales implica diferentes dimensiones espaciales: desde la acotación espacial en la definición de los recursos, hasta la aplicación y defensa de las reglas. Se trata de dimensiones espaciales de los procesos de generación y aplicación de cualquier régimen de gobierno institucional como sistema de reglas sociales. En el caso de los comunes globales se hace evidente esta necesidad, dadas las dificultades para especificar los espacios relevantes y generar esquemas confiables de cooperación que den seguridad a los usuarios y eviten abusos y afectaciones a la comunidad internacional. Como consecuencia de la debilidad del régimen de gobierno de las órbitas, se ha puesto en riesgo la sustentabilidad espacial y con ello su uso seguro, lo que ha llevado a la proliferación de conductas que aumentan la contaminación y que generan otros riesgos de seguridad para el planeta.

21. Elinor Ostrom, "Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change", en *Global Environmental Change*, núm. 4, vol. 20, Philadelphia, Elsevier, 2010, pp. 550-557.

22. Thomas D. Taverney, "Working towards a space code of conduct", en *The Space Review*, 2012, <<http://www.thespacereview.com/article/2066/1>>.

EJERCICIOS

La revisión de la existencia y calidad de regímenes de coordinación institucional para el gobierno de espacios, como recursos globales de uso común, se puede aplicar a otros problemas relacionados. Un ejemplo es la formación de reglas para el uso de espacios en la Luna. La Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés) ha publicado un texto, “Recomendaciones” (al respecto, ver anexo), que tiene como propósito proteger a los artefactos usados en las misiones que Estados Unidos han realizado en la Luna.

Surge una serie de preguntas parecidas al caso del gobierno de las órbitas, que se relaciona con la definición y acotación del recurso-espacio; de los actores relevantes y su participación; de la existencia de antecedentes y de las condiciones para generar reglas específicas que garanticen un uso apropiado, asignación y aprovechamiento de la Luna.

Después de realizar la lectura, contesta:

1. ¿Cuáles son los actores relevantes que participan en el proceso de generación del régimen de coordinación de la superficie de la Luna y qué características tienen?
2. ¿Existe un régimen de propiedad de los espacios lunares?
3. ¿Existe un régimen de actividades y usos de los espacios lunares?
4. ¿Cómo se generan, aplican y defienden las reglas de uso de los espacios en la Luna?

Otros ejemplos para aplicar la misma metodología de análisis institucional pueden ser problemas relacionados con actividades en altamar (extracción de petróleo en aguas profundas, control de nuevas rutas marítimas en el Polo Norte) o en la atmósfera (contaminación).

BIBLIOGRAFÍA

- Denmark, Abraham y James Mulvenon (eds.), *Contested Commons. The Future of American Power in a Multipolar World*, Center for New American Security, 2010.
- F., G., “Personal Space: Picosatellites”, en *Economist*, UAM-C, publicado el 19 de septiembre de 2012, <<http://www.economist.com/blogs/babbage/2012/09/picosatellites.Anthropos/>>.
- Gandlgruber, Bruno, *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis de mercado y estado*, México, Anthropos/UAM-C, 2010.
- Hall, Peter y David Sokice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University, 2001.
- Hodgson, Geoffrey, “The Approach of Institutional Economics.”, en *Journal of Economic Literature*, núm. 36, Pittsburgh, American Economic Association, 1998, pp. 166–192.
- Johnson-Freese, Joan y Brian Weeden, “Application of Ostrom’s Principles for Sustainable Governance of Common-Pool Resources to Near-Earth Orbit”, en *Global Policy*, núm. 1, vol. 3, Durham, Durham University, 2012, pp. 72–81.
- Naciones Unidas, “UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space and UN Office for Outer Space Affairs—A Brief Overview”, ponencia realizada en el marco de UN/BSS Science Organizing Committee Planning Meeting, 2004.
- Ostrom, Elinor, “Polycentric Systems for Coping with Collective action and Global Environmental Change”, en *Global Environmental Change*, núm. 4, vol. 20, Philadelphia, Elsevier, 2010, pp. 550–557.
- _____, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University, 2005.
- Peters, Guy, *Institutional Theory in Political Science*, Londres, Continuum, 2005.
- Rutherford, Malcolm, *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University, 1994.

Searle, John, “What is an Institution?”, en *Journal of Institutional Economics*, núm. 1, vol. 1, Cambridge, Cambridge University, 2005, pp. 1-22.

Taverney, Thomas D., “Working Towards a Space Code of Conduct”, en *The Space Review*, 2012, <<http://www.thespacereview.com/article/2066/1>>.

OTROS RECURSOS

National Aeronautics and Space Administration, “NASA’s Recommendations to Space-Faring Entities: How to Protect and Preserve the Historic and Scientific Value of U.S. Government Lunar Artifacts”, publicado el 20 de julio de 2011 para la Comunidad Internacional, <http://www.nasa.gov/pdf/617743main_NASA-USG_LUNAR_HISTORIC_SITES_RevA-508.pdf>.

ANEXO*

NASA'S RECOMMENDATIONS TO SPACE-FARING ENTITIES:

How to Protect and Preserve the Historic and Scientific Value of U.S. Government Lunar Artifacts, Release: July 20, 2011

PREFACE

NASA's recognizes the steadily increasing technical capabilities of space-faring commercial entities and nations throughout the world and further recognizes that many are on the verge of landing spacecraft on the surface of the moon. Representatives of commercial entities have contacted NASA seeking guidance for approaching U.S. Government (USG) space assets on the lunar surface –out of respect for hardware ownership, and a sincere desire to protect general scientific and historic aspects of these sites. Because there is no precedent for this situation throughout nearly 50 years of spaceflight, there are no USG guidelines or requirements for spacecraft visiting the areas of existing USG-owned lunar hardware regardless of condition or location.

Fortunately, there are several lunar experts across NASA and the scientific, historical, legal, materials, and flight-planning communities who can provide some initial guidance for these lunar endeavors. NASA has performed recent propellant/plume and lunar regolith impingement analyses and initiated a science evaluation that examined the risks and concerns of damage to the heritage Apollo landing sites resulting from future spacecraft descent/landing and associated surface and low-altitude flight mobility. From a scientific perspective, many sites are still active (e.g., Apollo ret-

* Fuente: extracto de National Aeronautics and Space Administration, "NASA's Recommendations to Space-Faring Entities: How to Protect and Preserve the Historic and Scientific Value of U.S. Government Lunar Artifacts", publicado el 20 de julio de 2011 para la Comunidad Internacional, <http://www.nasa.gov/pdf/617743main_NASA-USG_LUNAR_HISTORIC_SITES_RevA-508.pdf>.

ro-reflectors), and continue to produce material, biological, and physical scientific data associated with long-term exposure of human-created systems (e.g., witness plates) to the lunar environment. NASA has also considered impacts to non-Apollo USG lunar artifacts.

Until more formal USG guidance is developed and perhaps a multilateral approach is developed to reflect various nations' views on lunar hardware of scientific and historic value, NASA has assembled this document that contains the collected technical knowledge of its personnel –with advice from external experts and potential space-faring entities– and provides interim recommendations for lunar vehicle design and mission planning teams. As such, this document does not represent mandatory USG or international requirements; rather, it is offered to inform USG spacecraft mission planners interested in helping preserve and protect lunar historic artifacts and potential science opportunities for future missions.

These recommendations are intended to apply to USG artifacts on the lunar surface; these artifacts include:

1. Apollo lunar surface landing and roving hardware;
2. Unmanned lunar surface landing sites (e.g., Surveyor sites);
3. Impact sites (e.g., Ranger, S-IVB, LCROSS, lunar module [LM] ascent stage);
4. USG experiments left on the lunar surface, tools, equipment, miscellaneous EVA hardware; and
5. Specific indicators of U.S. human, human-robotic lunar presence, including footprints, rover tracks, etcetera, although not all anthropogenic indicators are protected as identified in the recommendations.

Because of the relevance of these recommendations to current and future lunar elements deposited by other space-faring entities, NASA has begun engaging in dialogue with foreign space agencies, as appropriate.

LEGAL FRAMEWORK

The USG continues to maintain ownership of NASA hardware and other property on the surface of the moon, including the Apollo artifacts. These recommendations are not legal requirements; rather they are technical recommendations for consideration by interested entities. NASA seeks coordination in advance of lunar activities that would impact NASA artifacts of historic and scientific interest to ensure that all appropriate interests are recognized and protected. NASA recognizes that these recommendations may evolve and welcomes the opportunity to work with foreign space agencies and other entities planning robotic lunar missions. As part of the USG, NASA is committed to meetings USG responsibilities under international law.

U.S. law authorizing NASA to make these recommendations include the following:

National Aeronautics and Space Administration Act

2010 NASA Authorization Act

United States Constitution – “Property Clause”

Federal Property and Administrative Services Act of 1949, as amended

General Services Administration Regulations

18 U.S.C. 7

These recommendations are consistent with international law, including the following:

The 1967 U.N. Outer Space Treaty (OST), which provides, in part:

That outer space shall be free for exploration and use by all states;

That there should be freedom of scientific investigation in outer space;

That outer space is not subject to national appropriation;

That parties to the treaty retain jurisdiction and control over objects launched into outer space that are listed on their registries, while they are in outer space and that ownership of objects launched into outer space is not affected by their presence in outer space or by their return to Earth;

That nations be guided by the principle of cooperation and mutual assistance in lunar exploration and use, with due regard to the corresponding interests of other parties to the treaty; and

That international consultations must take place prior to the commencement of an activity that any party has reason to believe would cause potentially harmful interference with activities of other parties.

APPROACH: NASA is seeking to promote the development and implementation of appropriate recommendations, such as those provided herein, with interested private sector entities and, as appropriate, working within the USG and with foreign governments.

INTRODUCCIÓN A LA REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA EN LAS CIENCIAS SOCIALES

SALOMÓN GONZÁLEZ ARELLANO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Geografía, sistemas de información geográfica, análisis espacial.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Introducción al pensamiento geográfico, manejo básico de mapas, datos, coordenadas y proyecciones geográficas.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Planeación Territorial, Sociología.

RESUMEN

El documento señala la definición de cartografía, así como sus implicaciones técnicas, científicas, políticas y culturales; se señala el concepto de mapas, sus principales componentes y la lectura crítica de éste; también se aborda, el proceso de producción cartográfica. Además, mediante el análisis de un estudio de caso podemos entender las implicaciones y riesgos en la agregación de datos espaciales y su representación cartográfica. Como ejercicio, se propone realizar

la lectura crítica del mapa de tu localidad, ciudad o país, a partir de fuentes comunes como la prensa, el cine, narrativas, etcétera. Por último, se ofrece una serie de referencias documentales y recursos electrónicos sobre el desarrollo cartográfico reciente.

OBJETIVOS

Que el estudiante conozca los fundamentos que componen la producción y lectura crítica de los mapas en las Ciencias Sociales; que sepa la importancia de la función que desempeña la cartografía en la comunicación de una realidad socioterritorial y del uso responsable de las convenciones e información representada en los mapas.

CONCEPTOS

Cartografía, mapa, historia de la cartografía, producción cartográfica, agregación de datos geográficos.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

Los mapas son el medio más común y antiguo de registrar y comunicar información geográfica. Lo que hay que saber de ellos puede ser a la vez tan simple y accesible, o tan amplio y especializado como cualquier ciencia, técnica o arte. En las dos últimas décadas hemos vivido una especie de *democratización de mapas*. Un renovado interés por la dimensión espacial en las Ciencias Sociales y una creciente conciencia geográfica en la sociedad se puede observar en las últimas dos décadas. El auge de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), aunado con el desarrollo de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y la producción y distribución de datos espaciales, ha multiplicado sin precedentes la generación y difusión de material cartográfico.

Sin embargo, este incremento en la producción cartográfica no sólo se explica por factores de carácter tecnológico como los

que hemos señalado. Este tipo de transformaciones sociales tiene implicaciones sobre varios aspectos como la producción y consumo de información, tecnologías, viajes, hábitos de alimentación, entrenamiento, etcétera. Transformaciones mayores en la sociedad, relacionadas con los procesos de globalización, con una intensa y cada vez más lejana interdependencia espacial, con un interés por saber qué pasa más allá de nuestra ciudad o país, con el incremento y la complejización sostenida por las movilidades de personas, mercancías, capitales e información son algunas otras razones por las que el mapa¹ ha cobrado un renovado auge. El conjunto de estas transformaciones es lo que algunos han llamado el *giro espacial*.² Panorámicamente, la importancia del mapa se limita a su dimensión instrumental, a verlo como objeto técnico cuyo uso nos permite relacionarnos y mediar con el mundo. Incluso cuando se le aborda con una visión histórica, se hace un tratamiento siguiendo su desarrollo técnico-científico y político-militar. Una segunda línea, menos recorrida que la anterior, se refiere a los trabajos abordados desde la semiótica, en la que el mapa se considera como el sistema de signos producidos en un cierto contexto histórico y cultural con el fin de representar una realidad geográfica. Lo cierto es que este instrumento cartográfico tiene implicaciones muy diversas, que pueden ir desde lo militar a lo identitario; desde lo rigurosamente científico a lo totalmente subjetivo, imaginario o fantástico; desde la burocracia de la administración del Estado al movimiento de cartografía participativa y de resistencia.

1. *Mapa* en latín quiere decir *mantel*, el vocablo *mapa* fue utilizado por primera vez en 1582 por Fray Luis de Granada. Joan Corominas y José Antonio Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, Gredos, 1984, citado por Alessandra Russo, *El realismo circular. Tierras, espacios y paisajes de la cartografía indígena novohispana siglos XVI y XVII*, México, UNAM/IIIEE, 2005, p. 35.
2. Barney Warf y Santa Arias, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Routledge, 2008.

CARTOGRAFÍA

La cartografía se presenta recientemente al menos con dos tipos de significados: *a)* como una teoría de actos cognitivos y de tecnologías, por las que se reduce la complejidad ambiental y se apropia intelectualmente del mundo, y *b)* el corpus de innumerables documentos con atributos comunes (al constituir imágenes reducidas del mundo, proyectadas sobre un plano y apoyadas por el uso de un lenguaje codificado simbólicamente), y a la vez muy diversos (desde los mapamundi, mapas carreteros, topográficos, temáticos, etcétera).³

EL MAPA

La cartografía es el conjunto de saberes técnicos, científicos y estéticos en torno a la reflexión, producción y uso de los mapas, atlas y globos terráqueos. Los mapas constituyen el objeto central de interés de esta ciencia, y pueden ser entendidos de manera simple como la representación gráfica, a escala y simplificada de una realidad geográfica, al utilizar un conjunto de convenciones y símbolos para registrar las relaciones espaciales entre fenómenos reales o abstractos. El mapa ha tenido cuatro ocupaciones importantes en la historia de las sociedades: político-militar; expansionista, usada para el dominio y ocupación del territorio; de ordenamiento y planeación del territorio; y una función social.⁴ Es, además, una herramienta para analizar, comprender y comunicar información geográfica, predominantemente. En este sentido, se entiende que una imagen cartográfica contiene un sistema de reglas de representación del conocimiento geográfico, que toma forma en las imágenes y que definimos como mapas y atlas. De estas definiciones

3. Emanuela Casti, "Cartographie", en Jacques Levy y Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, París, Belin, 2003.

4. Armand Frémont, *Aimez-vous la géographie?*, París, Flammarion, 2005.

será valioso rescatar algunas ideas que nos servirán para el desarrollo de nuestro trabajo. Primero, la de que el objeto cartográfico capta y comunica *relaciones espaciales* y, sobre todo, “del desarrollo de un sistema de reglas de representación del conocimiento geográfico”.⁵

Por otro lado, el mapa como representación implica una simplificación y proyección del cartógrafo, que por medio de las cuales se captan las relaciones espaciales que mantienen las entidades geográficas. En el texto de Frémont, podemos leer las relaciones espaciales más elementales y diversas de un territorio: es posible saber dónde está tal o cual objeto con respecto de alguna referencia geográfica; interrogar quiénes son sus vecinos y con respecto a qué otras entidades mantiene distancias y control; identificar rupturas y discontinuidades, fronteras o vínculos y comunicaciones; comparar la jerarquía y estructura socioterritorial que el cartógrafo ha decidido representar en el mapa, y, a menudo, averiguar una historia, una leyenda, y captar huellas, rugosidades, fricciones y marcas de conflictos. Desde su lectura crítica, se puede interrogar al mapa y a su autor. ¿Por qué se seleccionaron tales criterios de representación y no otros? ¿A quién va dirigido el mapa? ¿De qué nos quieren persuadir estas imágenes?

El mapa ha tenido un largo desarrollo

El mapa ha sido uno de los fieles acompañantes de la humanidad. Los más antiguos dan testimonio de la necesidad constante de representar el mundo por parte de los hombres: prueba de ellos son la tableta que representa a Babilonia y el mapa sobre una piedra pulida para representar algún valle del norte de Italia de más de dos mil años a.C. Existen referencias literarias a la geografía y a los mapas en fechas muy tempranas (480 y 100 a.C.).

5. *Idem.*

El uso de la brújula, el papel y la imprenta fueron de gran importancia en China, en donde la primera impresión de un mapa se realizó alrededor del año 1155 de nuestra era, alrededor de trescientos años antes que en el viejo continente. Los sabios griegos establecieron las bases de la cartografía reconocieron la naturaleza esférica de la tierra e inventaron el sistema de coordenadas de longitud y latitud.

Eratóstenes y Posidonio realizaron valorizaciones en cuanto al tamaño de la Tierra –en términos de unidades de medida modernos, parece que fueron razonablemente acertadas. Hacia finales del periodo griego, el libro *Geographia*, atribuido a Claudio Ptolomeo, refleja cuán avanzada estaba la cartografía para esa época. En él se recopiló todo lo que hasta entonces se conocía con relación a la Tierra e incluía entre otras cosas un tratado de cartografía. En el mismo sentido, se conoce también la obra de Marinus, contemporáneo de Ptolomeo, quien realizó algunos textos y mapas. En la actualidad sabemos que los escritos de Marinus y Ptolomeo para su época eran únicos y no existe referencia alguna a actividad semejante durante mucho tiempo.

La Edad Media tuvo una clara influencia en la cartografía. En ese periodo, el mapa se convirtió en un elemento artístico y didáctico que hacía de ilustración en los relatos bíblicos. No va a ser sino hasta después del primer milenio de la era cristiana que tanto la geografía como la cartografía tomaron un camino distinto. Se destacan tres acontecimientos: *a)* la importante participación del mundo árabe, en donde sobresale la obra de Idrisi; *b)* la gestación del interés por tierras desconocidas y lejanas, y *d)* el desarrollo de las cartas náuticas y los postulanos.⁶

6. Victoria Eugenia Abad Gaviria, *Fundamentos de cartografía*, Santa Fe de Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo/Pontificia Universidad Javeriana, 1995, p. 12.

Durante el periodo de gran auge de los viajes y las misiones, se despertó un gran interés por el mundo exterior. En ese periodo, los misioneros y mercaderes, el aumento de la movilidad de la gente y mercancías, y la impresión de los escritos y mapas de Ptolomeo en el siglo xv, provocaron que surgiera en Europa un nuevo interés por la geografía y la cartografía. A comienzos del siglo xvi, con los descubrimientos y viajes de Colón, Gama, Magallanes y otros, hubo un renovado interés por la profesión de cartógrafo o impresor de mapas, haciendo de éstas actividades muy lucrativas. Por otro lado, la imprenta hizo que fuera posible la reproducción en serie de mapas, con lo que la hechura manual de los mismos poco a poco se hizo menos frecuente.

Los datos incluidos en estos mapas eran religiosos y de navegación, es decir, no se incluía información más allá de la básica. Con la exitosa consolidación de las rutas de navegación, los alcances de la cartografía vivieron un desarrollo importante. Se debe considerar que, con la exigencia de establecer datos lo más precisos posibles, los cartógrafos se enfrentaron con problemáticas fundamentales, como el de representar una superficie esférica (la Tierra) en una plana (el mapa), o el de representar el relieve, etcétera. Ahora podrían parecer problemas simples, pero considerando la época, representaron verdaderos desafíos.

A mediados del siglo xvii se establece la Academia de Ciencias de Francia, que declaraba el perfeccionamiento de las cartas de navegación como uno de sus intereses fundamentales,⁷ lo que nos muestra la importancia que desarrolló la cartografía. En el siglo xviii, la mayoría de las cartas sólo mostraban lugares donde se ubicaban fronteras, ríos, costas, etcétera. Para el siglo xix, las escalas de los mapas se establecieron como porciones con las que una unidad representa x cantidad de unidades en la Tierra.

7. *Ibid.*, p. 13.

Fue en el siglo XIX que la cartografía se consolidó. El desarrollo de la litografía, la fotografía, los nuevos medios de transporte y sobre todo el establecimiento de Academias y sociedades científicas, fueron de vital importancia.

Actualmente, la cartografía ha tendido grandes transformaciones en parte por el desarrollo de las tecnologías informáticas y por la generación de datos espaciales, además del interés compartido de cada vez más personas y organizaciones que desean ampliar sus conocimientos geográficos. En este sentido, esta ciencia está viviendo una revolución en la manera de modelar, producir y comunicar innovadoras modalidades de hacer mapas. La cartografía digital ha facilitado enormemente la manipulación de numerosas herramientas en el diseño y confección de mapas.

La dirección que tendrá el desarrollo de la cartografía digital es en ciertos aspectos difícil de predecir por la rápida evolución del sector. Sin embargo, algunas de las tendencias muestran que las nuevas tecnologías están encaminadas a la colaboración de datos espaciales, el uso de tecnologías en tiempo real, la integración con otras tecnologías, y a un mayor número de aplicaciones de la vida cotidiana. Por otro lado, el mapa está experimentando una tensión entre el rigor científico y tecnológico, y la apropiación de los mapas por grupos de la sociedad cada vez más amplios y diversos (minorías étnicas, artistas, niños, etcétera).

EL MAPA Y LA CARTOGRAFÍA COMO DEPOSITARIA DE SABERES

La cartografía puede emplear una serie de conocimientos muy diversos y sofisticados. De hecho, es hasta muy recientemente que este saber-hacer se ha masificado, a pesar de las preocupaciones de *puristas* que defienden el *rigor del mapa*. Es posible identificar una variedad de saberes asociados a la producción cultural del mapa: científico, tecnológico, estético, y el más evidente para la cartografía: el saber geográfico. En esta sección trataremos los científicos y técnicos.

El saber científico

Se encarga de dos principales pretensiones: primero, poder analizar, interpretar y comunicar las relaciones geográficas por medio de un lenguaje propio; y segundo, en relación con lo anterior, pretende ser la depositaria de la representación veraz, objetiva y precisa del territorio terrestre. Así, las grandes tareas del proceso cartográfico son: la selección, omisión, simplificación, clasificación, creación de jerarquías y simbolización, que han aceptado desde hace varios siglos jugar las reglas de la ciencia.

Desde el punto de vista del desarrollo de la cartografía, las grandes etapas de su historia siguen en paralelo y muy de cerca a las fases de la construcción del conocimiento científico. Durante mucho tiempo los mapas se han interesado en la descripción del territorio. Por otro lado, nuevos intereses han venido preocupando a la cartografía. Más allá de la descripción, una nueva generación de mapas pretende tratar de explicar, modelar y predecir estructuras y procesos geográficos.

En el caso de las Ciencias Sociales, la cartografía ha sido un recurso usado por las diversas disciplinas para representar, por ejemplo, la distribución de la población y sus actividades económicas; pero, de manera más reciente, dichas disciplinas han reevaluado e integrado gradualmente los mapas dentro de su repertorio de herramientas imprescindibles: la antropología, la sociología, la ciencia política, el periodismo, etcétera, y ha dado lugar a lo que recientemente se le ha llamado Ciencias Sociales Espacialmente Integradas (*Spatially Integrated Social Sciences*). Desde esta perspectiva, la mayor parte de estas disciplinas hacen uso de los mapas para registrar y describir; con menor frecuencia para la explicación y modelación; y, muy raro, para la predicción.

Pero el mapa no sólo es descripción, también, aunque en menor ocurrencia, intenta explicar fenómenos espaciales. Esto implica un avance importante en las capacidades de representación espacial,

por ejemplo, con el surgimiento de los cartogramas y los coremas que han desarrollado innovadores sistemas de representación de estructuras y procesos espaciales. Harley identifica dos grandes leyes o constantes que históricamente han regido el quehacer de la cartografía: la primera refiere a su carácter etnocentrista. En ocasiones, de manera más explícita o disfrazada con una supuesta neutralidad científica, las sociedades han posicionado en los mapas su territorio en el centro de sus cosmografías. La segunda ley trata sobre la casi perfecta articulación y composición del sistema social imperante y la composición, la codificación y el diseño de los mapas.⁸

EL SABER TÉCNICO CARTOGRÁFICO

Consiste en el conjunto de habilidades prácticas técnicas para la elaboración de mapas, cartas, atlas y globos terrestres. Este conocimiento depende íntimamente de recursos tecnológicos disponibles: la invención del papel, la tinta en diversos colores, los materiales plásticos, las herramientas de precisión y reproducción, los sistemas de cómputo, las imágenes de satélite, etcétera. El desarrollo de instrumentos de observación y medición en campo, de registro, reproducción, conservación y difusión son algunos aspectos que tecnológicamente marcan la historia de la cartografía.

En el caso de los mapas, su historia ilustra muy bien el desarrollo tecnológico de un importante saber. La fabricación de un mapa nunca ha sido algo trivial: el cartógrafo ha representado al experto que domina un conjunto de técnicas muy precisas que van desde la astronomía hasta las técnicas de dibujo, pasando por las matemáticas, entre otras, y sin esperarse jamás la ausencia de su hermana mayor: la geografía.

8. John Brian Harley, *La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la historia de la cartografía*, México, FCE, 2005.

Desde muy temprano, la elaboración de los mapas ha representado un reto importante. Procedimientos de observación, medición, registro, y representación cartográfica son, hasta nuestros días, retos constantes en la construcción de mapas del mundo. Sea la escala del mundo o de la calle en que vivimos, nuevos procedimientos están constantemente poniéndose al día en la elaboración de cartografías cada vez más complejas.

Los desafíos técnicos de la cartografía son más amplios de lo que pudiéramos imaginar. Como se ha mencionado, la representación de la forma esférica de la Tierra a una superficie plana fue uno de los primeros problemas a resolver. La noción de escala y la representación de la topografía por medio de las curvas de niveles son bastante recientes dentro de la historia de la construcción de los mapas. El desarrollo de un sistema de codificación para representar el sistema de transporte carretero, marítimo y aéreo, no es menos complejo. La representación de fenómenos discretos, como los límites de un edificio, no representa sino el problema de la limitación espacial de fenómenos continuos y difusos. ¿Dónde inicia o termina la mexicanidad?, ¿termina con la frontera del territorio nacional o llega hasta Los Ángeles, Chicago o Quebec? ¿Cómo captar las temporalidades de ciertos fenómenos en un mapa?

Además de la representación de estructuras o fenómenos sociales, otro reto de la cartografía ha sido la representación de procesos socioespaciales. Por otro lado, la anamorfosis del espacio había estado relegada en las representaciones cartográficas hasta hace poco tiempo. Ya son comunes los cartogramas que muestran deformando, exagerando o minimizando el peso relativo de algún país con respecto a otros en cuanto a una variable como el desarrollo científico, medallas ganadas en juegos olímpicos, población infectada de sida, etcétera.

Actualmente, los datos de altitud pueden ser sustituidos por cualquier otra variable como el nivel de ingresos, criminalidad, etcétera, y así tener una representación en 3D de cualquier otro fenó-

meno. Gracias al progreso en los sistemas de información geográfica y a los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS) en tiempo real, se trabaja en el desarrollo de mapas en animados o interactivos, lo que permite incorporar movimiento, es decir, la dimensión temporal a los procesos espaciales.

Hoy, como nunca antes, vivimos una democratización de los mapas. En efecto, estos objetos reservados anteriormente a una élite, tanto por su rareza como por su inaccesible comprensión, se han convertido rápidamente en objetos comunes y cotidianos. Quien utilice el metro para desplazarse, quiera localizar algún servicio dentro de su localidad o necesite ubicar una ciudad en el mundo, seguramente hará uso de alguna representación cartográfica de una porción de la Tierra. Sin embargo el uso tan ampliamente aceptado de los mapas requiere del dominio de un lenguaje gráfico del espacio geográfico. La representación de objetos localizados en el espacio, de su relación de distancia y posición, de su escala, etcétera, implica un bagaje previo de saberes para su uso, es decir, para su tecnicidad.

TIPOS DE MAPAS

Existen numerosas maneras de clasificar los mapas, pero ninguna es suficiente para expresar su diversidad y variedad. Como todo sistema de clasificación, los tipos de mapas dependen de los criterios con que se les trate. Algunos autores los clasifican según su función general. Tres principales usos pueden ser identificados: para la localización o distribución, para la navegación y para el ordenamiento. También podemos distinguir entre mapa, plano, carta y croquis. Aunque con *plano* nos referimos a la representación *plana* de una región de la Tierra, incluso a todos los tipos de mapas, normalmente los planos se refieren a escalas de la ciudad y mayores, como el de barrios, edificios, entre otros. En español, *carta* se refiere al mapa más orientado para la navegación (aérea, marítima, terrestre, etcétera). El uso de la palabra se ha extendido a espacios no estrictamente

geográficos, y es común usarlo para referirnos a la representación de ideas, conceptos y sus relaciones, donde a menudo su posición desempeña una función significativa.

De acuerdo con estos propósitos los mapas habitualmente adquieren cuatro tipos de escalas:

MÉTODO

LA PRODUCCIÓN Y LECTURA DE MAPAS

TABLA 1

Tipos de escalas.⁹

MUY GRANDE	1:1 000 - 1:5 000	Permite distinguir detalles de manzanas, desplantes y forma de edificaciones, usos de suelo, etcétera. Escala 1:1000 implica que un centímetro en el mapa representa 10 m (aproximadamente lo ancho de una calle).
GRANDE	1: 5 000 -1:25 000	Se distingue la traza urbana y algunas variaciones de anchos de vialidades. Esta escala es la que a menudo se usa en las guías urbanas para desplazarse en las ciudades. Escala 1:15 000 representa que 1 cm en el mapa equivale a 150 m (aproximadamente lo largo de una manzana).
MEDIANA	1:25 000 - 1:100 000	Se representan a esta escala regiones que pueden abarcar espacios entre pequeñas localidades. Una hoja de 60 x 90 cm, puede cubrir a una escala 1:50 000 una extensión de 45 km x 30 km. Escala 1:50 000 equivale que 2 cm en el mapa representen 1 km de la realidad.
PEQUEÑA	1:100 000 - 1:2 000 000	Los mapas a estas escalas cubren grandes extensiones como las de un país. Ilustran grandes regiones indicando la localización entre ciudades, fronteras, elementos naturales, etcétera. Escala de 1:1 000 000 equivale a decir que 1 cm en el mapa representa 10 km en el territorio.

9. Fuente: elaboración propia.

Las reglas de la cartografía pueden ser en un primer momento de dos tipos: a) la cartografía como ciencia, y b) la cartografía como representación del orden sociocultural. La primera hace referencia al desarrollo tecnocientífico de la cartografía actual y se presenta en buena medida como objetivo, preciso y certero. Esta reivindicación de la cartografía no es nueva. Harley crítica y discute rigurosamente en relación con el desarrollo científico de la cartografía occidental. Señala que ésta “supone que los objetos del mundo que se van a registrar son reales y objetivos, y que gozan de una existencia independiente del cartógrafo; que su realidad puede ser expresada en términos matemáticos; que la observación y la medición sistemáticas ofrecen la única ruta de la verdad cartográfica, y que esta verdad puede ser verificada de manera independiente”.¹⁰

La segunda regla del mapeo está influida por un grupo de normas que gobiernan la producción cultural de mapas. “Están relacionadas con valores como los de la etnia, la política, la religión, o la clase social, y también están insertas en la sociedad productora de mapas en general”.¹¹ El mensaje cartográfico muestra y a la vez oculta lo social. Ejemplo de esto es el etnocentrismo que se ve reflejado en la producción cartográfica de muy diversas culturas y la representación del orden y estructura social imperante.

REGLAS DE CARTOGRAFÍA

Las diferencias de clase y poder son maquinadas, construidas y legitimadas en el mapa mediante signos cartográficos. La regla es: “mientras más poder, mayor prominencia”. A quienes tienen fuerza en el mundo se les agrega la fuerza del mapa. Mediante los trucos del oficio cartográfico (tamaño de símbolos, grosor de la línea, altura de la letras, efectos y sombreado, adición de color) podemos rastrear estas tendencias enfáticas en numerosos mapas europeos. Empezamos ahora a ver que, al igual que en el arte, se vuelven un mecanismo “para definir las relaciones, sostener las reglas y reforzar los valores sociales”.¹²

12. Fuente: John Brian Harley, *La nueva naturaleza de los mapas*, op. cit

10. *Idem*.

11. *Ibid.*, p. 122.

Teniendo en cuenta esto, la elaboración y lectura de un mapa deberá ser consciente de sus implicaciones ideológicas. La reflexión y cuidado de estas repercusiones culturales y políticas son acompañadas durante el proceso de producción de mapas por una tecnicidad cartográfica hegemónica. De hecho, los estándares y convenciones cartográficos, en aras de una conversión tecnológica, han venido estableciendo códigos comunes a un mayor ámbito de producción y consumo de mapas. Los esfuerzos de organizaciones científicas, como la Asociación Cartográfica Nacional (ICA, por sus siglas en inglés) han creado una comisión que ha trabajado durante años en una serie de estándares internacionales. Esto se ha intensificado por la expansión de librerías de símbolos y metadatos geográficos derivados del desarrollo de los programas computacionales para la cartografía digital. Sin embargo, pero con menor fuerza, la defensa del patrimonio cartográfico es reivindicada en defensa de los mapas de minorías culturales.¹³ En este sentido es necesario desarrollar una reflexión crítica sobre las implicaciones éticas y culturales que tiene esta homogenización del sistema semiótico de la cartografía.

Actualmente es posible producir mapas de manera manual o automatizada. El acceso cada vez más amplio de datos geográficos y herramientas informáticas permite con cierta facilidad generar imágenes que representan alguna estructura espacial. La elaboración de un mapa requiere el encadenamiento coordinado de una serie de procesos y acciones, no necesariamente lineales ni secuenciales. Estos procesos, para efectos descriptivos pueden ser agrupados en cinco:

a) *Proceso de modelado del territorio*: el ejercicio de simplificación de la realidad que implica la elaboración de todo mapa es sin duda una de las etapas más críticas de su producción. En un primer

13. Normand J. W. Thrower, *Maps and Civilization: Cartography in Culture and Society*, 3ª ed., Chicago, University Of Chicago Press, 2008; Héctor Mendoza Vargas y Michel Antochiw, *México a través de los mapas*, México, Plaza y Valdés, 2000.

momento, el grado de abstracción del sistema territorial tendrá la finalidad de delimitar, en tipo y número, los elementos que conformarán el modelo territorial. La selección, omisión y simplificación son parte central de esta etapa. El propósito al que deberá responder el modelo orientará esta tarea y la definición de los atributos y localización de las entidades geográficas incluidas en el modelado. Las relaciones funcionales y espaciales de esta abstracción permiten dar respuesta a los objetivos del modelo y orientar el grado de precisión y exactitud de la información. Esta etapa responde también a la definición de la métrica espacial más adecuada, y de la extensión espacial (escala geográfica) de interés.

b) Proceso de registro de información geográfica: a partir de una coherencia interna y externa del modelo territorial, será posible identificar la información necesaria que alimentará el modelo cartográfico. En esta etapa se despliegan los instrumentos que permitirán coleccionar y organizar los datos geográficos. La identificación de fuentes y un análisis crítico de la calidad de los datos es otro aspecto importante durante este proceso. Es necesario reflexionar y tomar decisiones sobre la precisión, exactitud, unidades de observación y tipo de datos, temporalidad y unidad de agregación espacial. Los dos instrumentos básicos para la organización de datos geográficos son la matriz de información geográfica y la matriz de interacción geográfica.

La matriz de información geográfica es el instrumento por excelencia de esta fase; representa un enfoque orientado al objeto, la descripción de sus atributos, y la designación de referentes espaciales (normalmente de localización, como algún sistema de coordenadas). Este instrumento permite de manera simple y sintética organizar la información geográfica de una estructura espacial de una familia de entidades geográficas. Su objetivo es registrar las relaciones espaciales que hay entre lugares. Toma la forma de una matriz a doble entrada, permitiendo registrar en primer momento

la existencia o ausencia de relación entre dos lugares. Es posible, además de registrar la simetría de las interacciones, registrar la intensidad y tipo de las mismas. Este instrumento permite registrar los flujos e interdependencias que hay entre los lugares.

c) Proceso de codificación y comunicación: la colecta de información geográfica que alimentará el mapa deberá ser recodificado y clasificado para pasar de otros tipos de lenguajes y formatos al lenguaje propio de la cartografía. Es el momento en que la simplificación del proceso de modelado toma expresión en objetos cartográficos con todo su contenido semiótico. En esta etapa toma forma toda la riqueza semiótica del lenguaje cartográfico. Las entidades punto, línea y polígono hacen su presencia en este proceso de codificación y simbolización de las entidades geográficas.

Para el caso de mapas topográficos, la simbolización designada para cada objeto toma relevancia. La designación de códigos y de un sistema de jerarquía para familias de objetos es, a menudo necesario, un problema que se presenta en esta etapa (tamaños de ciudades, jerarquía de caminos, etcétera). Por otro lado, cuando se trata de valores nominales se necesita seleccionar los códigos y símbolos adecuados según la naturaleza de objetos (usos de suelo, regiones culturales, entre otros).

Los mapas temáticos son en sí mismo una familia relativamente reciente de mapas y, gracias al amplio acceso de datos agregados, son cada vez de mayor uso. En este tipo es necesario un cuidado particular en la agregación de datos derivada de la subdivisión del territorio y del diseño de las unidades espaciales. Un ejemplo e ilustración sobre este aspecto se tratará más adelante.

d) Proceso de producción y distribución: la producción material (o inmaterial) de los mapas, y su distribución, es la parte que concretiza el acceso y apropiación por parte del usuario final. La producción material o física de los mapas representa a menudo una serie de tareas muy especializadas de edición e impresión. El tipo de

soporte material (papel de varios tipos, tamaños y texturas), además del sistema de impresión, ha evolucionado considerablemente. Existen sin embargo una serie de convenciones en los tamaños de hojas, y materiales para la producción comercial de mapas. La portabilidad es una exigencia central para los mapas dedicados a la navegación. Por otro lado, con el desarrollo y expansión de las TIC, los programas para el diseño de mapas han generado nuevos soportes y canales muy flexibles para su divulgación. Además han desplegado nuevas posibilidades para la producción y distribución de productos cartográficos. Algunos ejemplos son la cartografía interactiva, que permite al usuario seleccionar y editar una serie de variables y atributos (colores, escalas, variables, etcétera). En cuanto a la distribución, las TIC, concretamente la internet, ha permitido la diseminación masiva de información y producción cartográfica. Estas transformaciones tecnológicas han tenido impacto significativo en buena parte de la sociedad en cuanto a una nueva manera de relacionarse con los mapas.

e) Proceso de evaluación y actualización: la tarea cartográfica no concluye con la producción y distribución de los mapas. Hay que considerar que todo mapa tiene un tiempo de vigencia en función al propósito original para el que fue producido. La velocidad e intensidad con que se transforman los territorios, por una parte, y las transformaciones en que la sociedad se relaciona con éste condicionan la vigencia y utilidad de un mapa. En este sentido, a menudo es necesario realizar con cierta regularidad la evaluación de la veracidad, precisión y exactitud de los contenidos, formatos y convenciones de la producción cartográfica.

LA LECTURA DE MAPAS

Las secciones anteriores han mostrado cómo la producción de los mapas ha sido influenciada por discursos e intereses políticos y militares, que son parte de una cultura y constituyen la representación

de su autor. Por tratarse siempre de una reducción, interpretación y selección de la realidad, los mapas deben leerse teniendo en cuenta los sesgos y *verdades a medias* que ellos nos transmiten. Es posible distinguir tres tipos de imprecisiones al momento de leer (y elaborar) un mapa: *a)* derivadas de su reducción y proyección, *b)* del uso de simbología y selección de objetos de la realidad, y *c)* de la representación y descripción de datos temáticos.

De la reducción y proyección

La escala y proyección cartográfica son dos de los elementos esenciales de todo mapa. Ambos procesos (el de reducir un territorio a un escala y el de deformar hacia un plano) son fuentes de reducción y manipulación de la realidad observable. Con la escala, el autor simplifica y omite detalles y objetos. La selección y omisión deliberadas de cuáles objetos son observables a una escala determinada es una decisión seria. No se trata simplemente de una métrica, sino también de una jerarquía sociocultural de los objetos geográficos. Por su lado, el proceso de pasar a un plano la realidad terrestre implica una serie de compromisos entre deformaciones, superficies y orientaciones de los objetos.

De la simbolización

El uso de símbolos en la elaboración de cualquier mapa no es una tarea banal. La semiótica del lenguaje cartográfico hace uso de una serie de símbolos para representar objetos geográficos (materiales e inmateriales), sus atributos y sus relaciones. Estos símbolos, primeramente corresponden a un sistema de códigos culturales, compartidos por convenciones y saberes geográficos de colectivos. Como sistema de signos, los mapas siguen una serie de reglas para la adecuada representación de las entidades geográficas, de sus atributos, de su localización y su relación espacial con otras entidades del territorio modelado. La definición del sistema de signos para cada uno de estos

elementos representa una serie de decisiones, en ocasiones arbitrarias por parte del cartógrafo.

De la representación y descripción de datos

Los mapas temáticos son de uso reciente; podemos distinguirlos de los topográficos en el sentido de que comunican la variación espacial de un atributo de entidades geográficas. El acceso a datos censales, administrativos o de otro tipo, a menudo se presenta de manera agregada por zonas o territorios (municipios, estados, países, etcétera). La manera de subdividir el territorio y tipo de unidad espacial tiene impactos significativos tanto sobre los resultados de agregación como en la presentación de datos. Estos dos problemas son conocidos como la falacia de ecología y como el problema de múltiples áreas (MAUP: Modifiable Areal Unit Problem).

De la intencionalidad

Un cuarto aspecto trata sobre la intencionalidad del mensaje que se quiere vincular a través del mapa. La elaboración de cualquiera de éstos implica una serie de propósitos e intenciones del autor; algunas explícitas y otras *ocultas*. Derivado de los puntos anteriores (reducción, proyección, simbolización y manejo de datos), podemos, además, identificar propósitos funcionales, simbólicos e ideológicos o políticos. Las decisiones acumuladas en el proceso de reducción, selección, omisión y simplificación es la primera parte de la falsa neutralidad del mapa. La codificación y simbolización cartográfica implica procesos de clasificación y jerarquización del sistema espacial de objetos geográficos, que responden a un modelo teórico-conceptual y a la postura político-ideológica del autor. Lo anterior debe estar presente en toda lectura crítica de los mapas.

ESTUDIO DE CASO

CÓMO MENTIR CON MAPAS

En “Data Maps: Making Nonsense of the Census”, Mark Monmonier¹⁴ ilustra una serie de problemas que se presentan en el manejo de datos agregados en mapas temáticos. Las tres primeras figuras muestran dos variables y la construcción de una tasa a partir de estas dos primeras. Estas figuras simulan un territorio y 28 celdas con datos que son agregados en diversas versiones de distritos. Las varias versiones de construir distritos para los mismos datos ilustra claramente el efecto de agregación en la representación cartográfica.

Este ejemplo hipotético, y los otros más que desarrolla el texto de Monmonier, ilustran claramente los riesgos que implica toda distritación y agregación de datos geográficos. Los mapas temáticos a menudo recurren a este proceso de agregación de datos, y la forma de configurar los distritos tiene implicaciones muy serias que deben tenerse en cuenta tanto en su elaboración como en su lectura crítica.¹⁵

14. Mark Monmonier y H. J. de Blij, *How to Lie with Maps*, 2ª ed., Chicago, University of Chicago, 1996.

15. Las figuras de la 1 a la 9 fueron tomadas de la obra de Mark Monmonier y H. J. de Blij, *ibid.*

FIGURA 1

Televisiones

1000	100	50	100	50	100	50
200	100	200	100	200	100	200
100	200	100	4000	100	200	100
200	400	200	400	200	400	3000

Total: 12150

FIGURA 2

Hogares

2000	200	100	200	100	200	100
200	100	200	100	200	100	200
100	200	100	4000	100	200	100
100	200	100	200	100	200	1500

Total: 11200

FIGURA 3

Televisiones por hogar

0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

Total: 1.08

En las Figuras 4, 5 y 6 se ilustra el mismo territorio hipotético, exactamente con los mismos datos (12 150 televisiones, 11 200 hogares). Esta vez se han agregado los 28 distritos en tres regiones.

FIGURA 4

Televisiones (agregación 1)

2300	5700	4150
------	------	------

Total: 12

FIGURA 5

Hogares (agregación 1)

3100	5500	2600
------	------	------

Total: 1

FIGURA 6

Televisiones por hogar (agregación 1)

0.74	1.04	1.60
------	------	------

Total: 1.08

En las Figuras 7, 8 y 9 se muestra nuevamente una agregación de los mismos datos de las Figuras 1, 2 y 3. Esta vez se ha agregado al información de los 28 distritos igualmente en tres regiones, pero ahora siguiendo una configuración diferente de las Figuras 4, 5 y 7.

FIGURA 7

Televisiones (agregación 2)

1450
5900
4800

Total: 12150

FIGURA 8

Hogares (agregación 2)

2900
5900
2400

Total: 1200

FIGURA 9

Televisiones por hogar (agregación 2)

0.50
1.0
2.0

Total: 1.85

EJERCICIOS

REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA

1. Elabora un mapa de tu localidad con materiales convencionales (papel, colores, instrumentos de dibujo, etcétera), que represente las actividades económicas y el perfil social de sus habitantes. Selecciona al menos tres tipos de entidades geográficas diferentes que puedan ser representadas por signos puntuales, lineales y zonales. Incorpora información al menos de dos tipos de variables (una nominal y otra de intervalos). Integra las reglas básicas de escala y elementos de mapa como el norte, la leyenda, las fuentes, etcétera.

LECTURA CRÍTICA DE MAPAS

2. Identifica representaciones cartográficas de eventos actuales (políticos, electorales, ambientales, etcétera) en fuentes periodísticas. Analiza y comenta de manera crítica los siguientes aspectos: *a)* las escalas, proyecciones y convenciones en la simbolización; *b)* el sistema de simbolización, de clasificación y jerarquía de los objetos geográficos presentados en el mapa, y *c)* una interpretación crítica del mensaje que busca comunicar el autor con el mapa seleccionado.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Gaviria, Victoria Eugenia, *Fundamentos de Cartografía*, Santa Fe de Bogotá, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo/Pontificia Universidad Javeriana, 1995.
- Casti, Emanuela, “Cartographie”, en Jacques Levy y Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.
- Connolly, Priscilla, “¿El mapa es la ciudad? Nuevas miradas a la forma y levantado de la ciudad de México 1628 de Juan Gómez de Trasmonte”, en *Boletín del Instituto Nacional de Geografía*, núm. 66, México, Investigaciones Geográficas, 2008, pp. 116-134.
- Frémont, Armand, *Aimez-vous la géographie?*, París, Flammarion, 2005.
- González, Salomón, “Integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales: revisión de principales enfoques analíticos”, en Alejandro Mercado, (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las Ciencias Sociales: enfoques problemas y líneas de investigación*, México, UAM, 2010, pp. 161-183.
- Goodchild, Michael F. y Donald G. Janelle, *Spatially Integrated Social Science*, Oxford, Nueva York, Oxford University, 2004.
- Harley, John Brian, *La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la historia de la Cartografía*, México, FCE, 2005.
- Mendoza Vargas, Héctor y Michel Antochiw, *México a través de los mapas*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- Monmonier, Mark y H. J. de Blij, *How to Lie with Maps*, 2ª ed., Chicago, University Of Chicago, 1996.
- Russo, Alessandra, *El realismo circular. Tierras, espacios y paisajes de la cartografía indígena novohispana siglos XVI y XVII*, México, UNAM/IIIEE, 2005.
- Thrower, Normand J. W., *Maps and Civilization: Cartography in Culture and Society*, 3ª ed., Chicago, University Of Chicago, 2008.
- Warf, Barney y Santa Arias, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Routledge, 2008.

OTROS RECURSOS

International Cartographic Association, <<http://icaci.org/>>.

Revista electrónica M@ppemonde, <<http://mappemonde.mgm.fr/>>.

Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Cartográfica, <<http://www.ipgh.org/spanish/publicaciones/periodicas/inrca.htm>>.

Philcarto (software libre para cartografía), <<http://philcarto.free.fr/>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <<http://www.inegi.org.mx/>>.

ESRI, <<http://www.esri.com/>>.

LAS ENCUESTAS: HERRAMIENTAS NECESARIAS DE LOS ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES. UN RELATO METODOLÓGICO A PARTIR DE ENCUESTAS DE MIGRACIONES DESARROLLADAS EN EL SUR BOLIVIANO

CEYDRIC MARTIN

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Demografía, sociología, geografía, análisis espacial.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Manejo básico de datos.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades (Estudios Socioterritoriales, Geografía, Planeación Territorial, Sociología, Demografía).

RESUMEN

Este capítulo tiene como doble objetivo mostrar el interés de las encuestas por cuestionario y cómo producir datos de buena calidad. A partir del ejemplo de encuestas de migraciones, desarrolladas en el sur boliviano, se propone una metodología que permitirá a los estudiantes visualizar todas las etapas de una encuesta: de los preparativos a los análisis de datos, pasando por el muestreo, el cuestio-

nario (enfoque espacial), la codificación y la carga. Se concluye con un ejercicio que permite aplicar estas diferentes etapas.

OBJETIVOS

Que el estudiante se dé cuenta de la importancia de los datos en las Ciencias Sociales y del rigor necesario para que el resultado sea confiable; que formule encuestas sencillas y desarrolle un ojo crítico sobre los datos ya existentes.

CONCEPTOS

Cuestionario, muestreo aleatorio, muestreo razonado, trabajo de campo, codificación, carga.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

Vivimos en una sociedad en la que las cifras son omnipresentes, utilizadas por los medios de comunicación, los políticos y los científicos. En el caso de México, la importancia de las encuestas se ilustró en 2012, cuando una serie de estas encuestas influyeron sobre quién iba a ser el candidato a la presidencia de la república por el Partido de la Revolución Democrática (PRD): López Obrador o Marcelo Ebrard. Este uso político es el más conocido, pero sondeos y encuestas son, sobre todo, empleados para buscar información económica y social: demografía, condiciones de vida, empleo, consumo, salud, educación, transportes, alojamiento, etcétera. El manejo de estos temas se hace muchas veces con base en información que proviene de encuestas y sondeos.

Es indudable que este desarrollo del uso de las cifras es positivo, ya que es una de las formas más confiables y aceptadas para determinar la importancia real de algunos fenómenos. Pero sólo será positivo si la producción de los datos empleados se hace a través de una metodología estricta que respecta reglas precisas. En principio, cada país tiene institutos públicos dedicados a producir

estos datos a través de encuestas: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el principal en México, o partes de institutos públicos que se dedican a estas tareas. Los observatorios sirven para centralizar y difundir los datos producidos. Además existen numerosas consultorías privadas que proponen manejar encuestas para responder a pedidos puntuales, muchas veces estudios de mercados.

En el marco de las investigaciones académicas y científicas, programas de estudio pueden también manejar encuestas para generar información confiable sobre un tema preciso. De este tipo de encuestas hablaremos aquí, para darles las herramientas básicas necesarias de la producción de datos; pero también queremos darles las bases para que tengan una mirada crítica sobre las condiciones en las que se producirán los datos que emplearán.

MÉTODO DE ENCUESTA POR MUESTREO

Pocas son las encuestas exhaustivas, como los censos de población y vivienda, que encuestan a toda la población. Son necesarias para actualizar los principales indicadores de una población (por ejemplo, para conocer su ubicación y el censo exacto), pero tienen un costo enorme, en dinero y en tiempo. Los datos producidos durante este tipo de encuestas ofrecen una base que permite elegir subpoblaciones representativas, un muestreo o sondeo, limitar el estudio a dicho muestreo, y después extrapolar los resultados a toda la población. Para estudios sencillos, estas encuestas por muestreo (o sondeo) permiten interrogar una parte pequeña de la población. Por ejemplo, en el caso de sondeos políticos en Francia, es suficiente con encuestar por teléfono a mil personas elegidas según criterios de representatividad (edad, sexo, lugar de residencia) para conocer las opiniones de una población de sesenta millones de individuos. Claro que tales estudios tienen un margen de error, pero muy bajo, de 2 o 3% en general.

Este capítulo trata de estas encuestas por muestreo: se enfoca particularmente particularmente en las que se hacen *mediante entrevista personal*, la forma más clásica de recolectar los datos (otras pueden ser por teléfono, internet o autollenado). Se propondrá un relato metodológico a partir del ejemplo de encuestas realizadas con este método, que formaron parte de una investigación que se desarrolló en el sur de Bolivia entre 2001 y 2005.¹ El objetivo de esa investigación, llamada Frontarbol, era estudiar las principales dinámicas del poblamiento en la zona fronteriza entre Argentina y Bolivia. Después de analizar los datos censales de ambos países, se detectaron fuertes migraciones, pero faltaba información sobre estos movimientos de población, ya que los censos de población no ofrecían datos sobre las dinámicas durante el periodo intercensal (diez años) o sobre temas como la emigración internacional, las migraciones estacionales, los motivos de migración, las migraciones intermediarias, etcétera. Esto justificó un programa de encuestas de migración que realizó un estudio en localidades urbanas y rurales de la zona² (nos servirá de ejemplo).

¿QUÉ QUIERO REPRESENTAR?

El objetivo de una encuesta es producir datos que representan una población, un espacio o ambos. En este sentido, y antes de hablar de técnicas de sondeos, es fundamental preguntarse sobre qué queremos representar y, más allá, cuál es nuestro objetivo. Por ejemplo, pensemos en un posible trabajo sobre el voto de los estudiantes de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Una primera opción podría querer estudiar la diferencia entre el voto de los recién

1 Programa Frontarbol, en colaboración con la Universidad Juan Misael Saracho (Tarija, Bolivia), Universidad de Córdoba (Argentina) y el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por su nombre en francés) de Francia.

2. Se encuestó a más de 13000 personas repartidas en cinco ciudades y siete localidades rurales de la zona fronteriza boliviano-argentina.

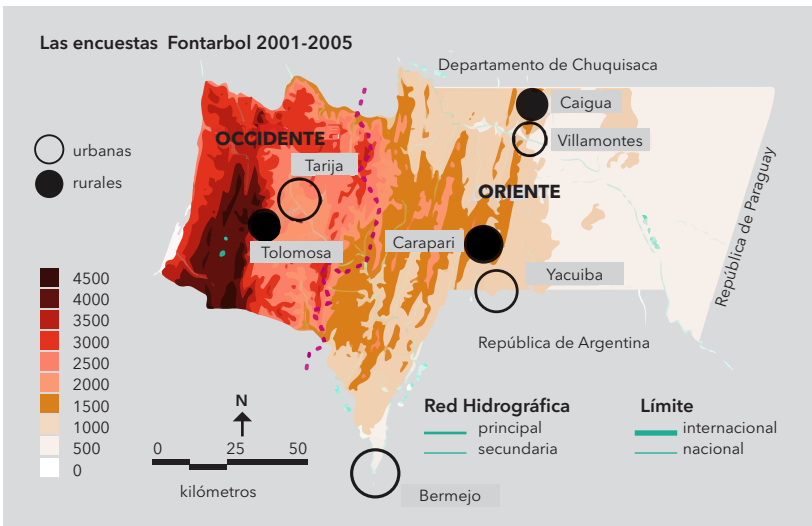
ingresados y el de los que están por salir, para ver la evolución eventual durante su vida universitaria. En este caso, el objetivo busca ser representativo de dos generaciones, la primera y la última, que corresponden a dos subpoblaciones. La segunda opción sería interesante ver las diferencias en el voto de los estudiantes de cada unidad de la UAM (Iztapalapa, Azcapotzalco, Xochimilco, Cuajimalpa y Lerma). El objetivo sería representativo y, por supuesto, cada uno puede mezclarse para ver la evolución de las intenciones de voto al compararlas entre unidades.

En el ejemplo boliviano, el propósito era ser representativo de las tendencias del poblamiento del departamento de Tarija, sin limitarnos a una subpoblación. Para esto, lo ideal hubiese sido encuestar a una muestra representativa de todas las poblaciones repartidas en el territorio. Pero tal trabajo requiere mucho tiempo y muchos recursos que no parecían justificados. Así, se optó por una selección razonada de las localidades a encuestar. Esta selección razonada requiere que antes haya un muy buen conocimiento del territorio. Por esto se realizó un diagnóstico para detectar las principales dinámicas demográficas con el apoyo de datos censales, trabajos diversos (científicos, informes de consultorías, planes de desarrollos públicos), entrevistas y elementos adquiridos en la experiencia de campo. Es imprescindible hacer este trabajo con mucho rigor, ya que tendrá que ser restituido en la metodología de la encuesta.

El diagnóstico del departamento de Tarija mostró varias dinámicas que justifican la selección de las localidades encuestadas (ver Figura 1). Así, se notaron fuertes evoluciones demográficas en las ciudades fronterizas con Argentina, según las fluctuaciones del comercio fronterizo, y se decidió encuestar a las personas de Bermejo y Yacuiba. También se detectaron dos tendencias generales en el departamento, entre un occidente de valles y altiplanos áridos ubicados a más de 1500 m de altura, centro histórico del poblamiento del departamento (ciudad colonial, agricultura tradicional),

FIGURA 1

Presentación del Tarija.³



3. Fuente: Hipsometría Zonising, 2001; decapartición propia.

y un oriente compuesto de valles húmedos y de planicies de altura inferior, donde se detectaron dinámicas recientes (desarrollo de vías de comunicación, actividad hidrocarburífera, colonización agrícola). Para ilustrar estas actividades, se eligió encuestar a los residentes de las ciudades de Tarija (colonial), de Villamontes (reciente), de Yacuiba y de Bermejo (fronterizas), así como a los de la comunidad de Caigua (colonización agrícola del piedemonte), de Caraparí (hay cerca un campo de hidrocarburos) y del valle tradicional de Tolomosa.

DISEÑO DEL CUESTIONARIO

Este proceso es una etapa muy importante y muy compleja, ya que mezcla trabajo de fondo y de forma. Se deben traducir los objetivos del estudio en las preguntas adecuadas (fondo), para que sean coherentes, perfectamente entendibles y que la información recolectada permita producir datos utilizables (forma). El ejemplo que se explicará en esta sección es el de la encuesta Envil 2002,⁴ que forma parte del programa Frontarbol. Algunas preguntas del cuestionario estarán reproducidas aquí. Como ya lo señalamos, existen varios tipos de encuestas (teléfono, internet, autollenado) y cada una se basa en un tipo de cuestionario. Los consejos siguientes sirven para plantear un cuestionario a través de la entrevista personal.

De manera general, un cuestionario está compuesto por variables (preguntas) y modalidades (respuestas codificadas a estas preguntas) organizadas en módulos (grupos de variables) según lógicas temáticas.

Creación y organización de las preguntas

Los objetivos de la encuesta tienen que estar en *el corazón* de esta etapa. Conviene armar una lista de preguntas que parecen necesari-

4. Encuesta Villamontes 2002, del programa Envil, que se desarrolló en la ciudad de Villamontes y en las localidades rurales de Caraparí y Caigua.

rias para cumplir con ellos y organizarlas por áreas temáticas que posteriormente corresponderán a los módulos. Podemos basarnos en otros cuestionarios y consultar las preguntas que fueron probadas en el ámbito temático de nuestra investigación. También se recomienda integrar en este proceso a uno o varios individuos que forman parte de la población que se estudiará, pues las opiniones que aporten sobre el vocabulario empleado y la actualidad y pertinencia de las temáticas puede ser de gran ayuda.

Conviene generalmente tener información para revelar características sociodemográficas y eventualmente elaborar índices o indicadores socioeconómicos, aunque esta parte corresponda o no directamente a los objetivos del estudio. Para esto, se suele utilizar variables como material de construcción de la vivienda, número de habitaciones, forma de distribución del agua, servicio de electricidad y gas, equipamiento (bicicleta, motocicleta, automóvil, refrigerador, teléfono, televisor, cable, computadora, internet) e información sobre la educación. Se debe considerar que las variables empleadas dependen mucho del lugar y del tipo de encuesta. Por ejemplo, preguntar sobre la disponibilidad de electricidad es más válido en el campo que en la ciudad; en ésta sería más relevante preguntar qué tipo de auto tienen (año, marca), si tienen celular con servicio 3G, etcétera.

Retomando el ejemplo de la encuestas Frontarbol, el objetivo era entender las estrategias migratorias familiares. Para ello se integró un módulo hogar que permitió recolectar información detallada sobre sus miembros (parentesco, sexo, edad, estado civil, actividad, educación, analfabetismo, etcétera). Otros módulos son aún más específicos a esta encuesta, ya que tocan aspectos como la migración: el módulo tres, por ejemplo, se dedicó a censar información de hijos que salieron del hogar, para medir la emigración desde la localidad encuestada.

Información técnica complementaria importante:

- a) Preferir *preguntas breves*, fácilmente entendibles, en un lenguaje adaptado a la población encuestada.
- b) No plantear preguntas dobles (dos o más cuestiones a la vez) o sesgadas (que inciten a responder en una dirección determinada).
- c) Precisar las preguntas. Por ejemplo, para censar un lugar de migración, la pregunta tiene que integrar criterios de tiempo: ¿vivió en otros lugares por lo menos seis meses continuos? Si sólo se pregunta: ¿vivió en otros lugares?, habría un error grave en la validez de las repuestas, ya que el mismo encuestado es quien, al momento de contestar, determina el criterio de tiempo.
- d) Privilegiar preguntas cerradas o semicerradas para facilitar el trabajo del encuestador, tanto en tiempo como en espacio (es más sencillo escribir el código 03, que corresponde a la respuesta *agricultura*, que escribir la respuesta en sí).
- e) Emplear un espacio para la respuesta *otro* y pedir que el encuestador especifique al encuestado en qué situaciones se emplea (esto permitirá rectificar *a posteriori* si hay muchos *otro* que coinciden, o si es mejor limitar en general el uso de esta respuesta que no ayuda mucho al momento del análisis de los datos).
- f) Emplear preguntas filtros o contingentes para evitar preguntar algo que no le corresponde al encuestado. Por ejemplo, en el caso del módulo tres de la encuesta Envil 2002 se preguntó: ¿tiene hijos que no vivan normalmente en este hogar? Según la respuesta, continuaba o no el resto del módulo. Otros filtros los aplica directamente el encuestador (por ejemplo, no preguntar si el individuo trabaja o estudia si tiene menos de tres años).
- g) No preguntar variables que se pueden obtener mediante la *observación directa* (por ejemplo, sexo del entrevistado, material de construcción del techo).
- h) Tener cuidado con las *preguntas sensibles*, como las relacionadas con los ingresos monetarios. Esto puede provocar cambios en

el comportamiento del entrevistado y tener impacto en las respuestas y el resto de la entrevista. En ocasiones las preguntas sensibles pueden ser inesperadas; por ejemplo, en el caso de Frontarbol hubo una pregunta confusa: *En los doce últimos meses, ¿se ausentó de este lugar por lo menos una noche?*,⁵ provocó a veces molestia a los encuestados por cuestiones de adulterio.

- i) Ser cuidadoso al formular las preguntas subjetivas (por ejemplo: ¿cómo ven el futuro?), cuyas respuestas serán más difíciles de interpretar que las preguntas objetivas.
- j) Preguntarse sistemáticamente si cierta pregunta es realmente necesaria, pues un cuestionario largo complica la logística de la encuesta y puede afectar la validez de las respuestas si el encuestado se cansa.

Estructurar el cuestionario para llegar a un primer borrador

El primer criterio para determinar el orden de los módulos y de las preguntas es que la lectura del cuestionario parezca una conversación natural, fluida y sin repeticiones. Se recomienda en general empezar por preguntas fáciles, que dan confianza y permiten al encuestador tener un panorama general (por ejemplo, poder saber en un hogar quiénes forman parte de la familia). Pero cuidado, si la encuesta dura más de veinte minutos, se recomienda también no dejar las preguntas difíciles para el último momento, ya que el encuestado podría estar cansado. En este caso, se empezará por algunas de las preguntas sencillas, después por las más complejas y por último con otro grupo sencillo (sociodemográfico, por ejemplo). Repite esta técnica para organizar las preguntas en los módulos o bloques.

En esta etapa habrá que enumerar módulos (por ejemplo, A, B, C, etcétera), las variables (1, 2, 3, etcétera), las modalidades correspondientes a cada variable (a, b, c, etcétera).

5. Módulo D de la ficha individual.

Prueba y producción de un plan de análisis

Se recomienda que revisen el cuestionario varias personas (incluso quienes no estén consideradas en el estudio), para detectar y corregir de forma rápida y económica los errores. Después, cada cuestionario se somete a prueba; es decir, se hace una *preencuesta* (llamado también *pretest*), con un número reducido de personas de la misma población a estudiar. Si es posible, es mejor probar el cuestionario en varias oportunidades y desde el principio, ya que cada vez surgen incoherencias y errores que habrá que corregir.

Después de cada prueba, es necesario analizar los resultados para ver cómo mejorar las preguntas, el lenguaje, la codificación, el orden, y el formato. Las respuestas de las pruebas permitirán concretar más las preguntas, agregando nuevas modalidades o eliminando algunas que no parecen interesantes. No se debe olvidar medir el tiempo que requiere cada cuestionario, pues es fundamental al momento de organizar la colecta de los datos.

También, conviene idear un plan de análisis para asegurarse de que se cumpla el objetivo inicial del estudio. Así se podrá determinar la información que no se puede obtener con la encuesta, la que se olvidó y la que parece inútil. Además, se debe plantear la metodología de creación de un indicador o índice sociodemográfico o socioeconómico si corresponde. En fin, las pruebas son una última oportunidad para quitar las preguntas superfluas y agregar las que se habían olvidado, pero que son importantes.

Cuestionario definitivo

Un *buen diseño* del cuestionario permite facilitar el trabajo del encuestador y aumentar la fiabilidad de los datos. Por ejemplo, una flecha y las indicaciones que corresponden permitirán pasar directamente a la pregunta indicada según la respuesta del encuestado, sin que el encuestador tenga que buscarla. También se puede añadir más información en una misma hoja, lo que facilita los controles de

Es de notar que la generalización de las tabletas informáticas tendrá un fuerte impacto en las nuevas formas de hacer cuestionarios: digitales, con filtros y alarmas para señalar incoherencias, con carga automática y con un mejor control por parte de los organizadores de la encuesta. Sin embargo, falta perfeccionar este sistema, y aspectos como la seguridad dificultan su desarrollo en algunas zonas.

Información general para la producción del cuestionario definitivo

- a)* Para evitar confusiones, es necesario dejar un espacio para asignar un número único a cada cuestionario impreso. Esto servirá de referencia clave para la base de datos. No importa si falta algún número (un cuestionario rallado o mojado se puede volver a hacer), lo importante es que no haya uno repetido.
- b)* Se necesita un cuadro que identifique la encuesta, por ejemplo del lugar (localidad, manzana, número de vivienda) o del grupo (cuarta generación de la licenciatura en Estudios Socioterritoriales). Este punto también se verá en el siguiente apartado, pues está relacionado con el muestreo.
- c)* También se debe destinar un espacio para la identificación del encuestador (nombre o código), y la fecha y hora de realización.
- d)* Otro espacio es para la revisión del cuestionario, por el mismo encuestador, por uno o varios supervisores, y para diversas observaciones (calidad de la entrevista).
- e)* Información adicional según el tipo de encuesta. Por ejemplo, en el caso de Frontarbol se pedía en la ficha principal el número de fichas individuales que se llenaron en un solo hogar.

FIGURA 4

Información general sobre la encuestada para Envil, 2002.⁸

UBA Universidad de Buenos Aires	IFEA Instituto Florencio de Escobar Amorim	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho	IRD Institut de Recherche pour le Développement	UNC Universidad Nacional de Córdoba	1470
ENVIL 2002 Encuesta migración y movilidad en la ciudad de Villamontes, en la comunidad de Caigua y en el centro poblado de Carapari, Bolivia					Julio 2002
EVALUACION ENTREVISTA (por el encuestador)		REVISION		SUPERVISION	
Nombre del encuestador: <u>GABRIELA ARKENA B</u>		Número de fichas individuales en total: <u>103</u>		Número del revisador: <u>Wilfredo M...</u> Firma: <u>[Firma]</u>	
Fecha de realización: <u>05/07/02</u>		Número de personas del hogar de 15 años y más: <u>103</u>		Observaciones:	
Hora de comienzo: <u>11:00</u> hora minutos		Firma: <u>[Firma]</u>		Nombre y firma: <u>[Firma]</u>	
IDENTIFICACION					
Zona: <u>1</u> 1-Villamontes 2-Carapari 3-Caigua		Solo para Villamontes y Carapari		Solo para Caigua	
Manzana: <u>101</u>		Vivienda: <u>1</u>		Alojamiento: <u>1</u>	
¿ Cuántos grupos familiares usando cocinas separadas hay en esta vivienda? <u>1</u>				Si hay más de uno, indique el número del hogar encuestado: <u>1</u>	
MODULO 1 - VIVIENDA			6. ¿ Cuántos cuartos o habitaciones ocupa su hogar, sin contar cuarto de baño y cocina? <u>103</u>		
Observación directa			7. ¿ Como se distribuye el agua		
1. Material de construcción más utilizado en las paredes de esta vivienda:			por catarifa dentro de la vivienda <input checked="" type="checkbox"/>		
adobe	ladrillo	adobe y ladrillo	hormigón	matra	para catarifa fuera de la vivienda, pero dentro del lote o terreno <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	no se distribuye por catarifa <input type="checkbox"/>

EL MUESTREO

No detallaremos los tipos de sondeos, menos las técnicas empleadas, ya que cada encuesta es única y armar los sondeos es un tema de especialistas que manipulan las estadísticas y calculan finalmente las estimaciones y errores de muestreo que son importantes para validar el proceso. Lo que sí haremos es señalar las diferentes técnicas que corresponden a las principales situaciones; dos de éstas las ejemplificaremos con el caso de Bolivia.

Métodos de muestreo

Existen dos diseños de muestreo: probabilístico y no probabilístico. Es preferible emplear la primera categoría, que también se llama *probabilístico o aleatorio*, pero requiere información sobre el universo estudiado (datos, cartografía). Esta categoría se divide en varias subcategorías, de las cuales citaremos algunas. Para el diseño *aleatorio simple*, cada elemento del universo puede ser elegido con la misma probabilidad. Para el diseño *aleatorio estratificado* se forman estratos del universo, y se aplica la lógica del aleatorio simple en cada uno de éstos. Puede ser

8. Fuente: Envil, 2002.

útil, por ejemplo, para un estudio más profunda sobre tal parte de una ciudad como su periferia, si es que interesa entender su crecimiento. En este caso se estratifica según una lógica centro-periferia y se sobrerrepresenta la periferia sin dejar de encuestar el centro. Por último, citemos el diseño del muestreo *aleatorio conglomerado*, que se usa si las unidades muestrales no son simples. En este caso se repite la selección aleatoria en cada unidad, sean todas o, sean, si son muy numerosas, las que se seleccionan para representar la muestra.

Los diseños de muestreo *no probabilísticos o razonados* son útiles si no disponemos de los datos necesarios para diseñar un muestreo probabilístico. En este caso, los elementos del universo no tienen una probabilidad de ser seleccionados en la muestra. No se seleccionan de forma aleatoria, pero sí de forma subjetiva, según las informaciones disponibles. El proceso de selección tiene que responder a una metodología muy clara para que los resultados de la encuesta sean válidos.

Muestreo aleatorio o razonado según los datos disponibles

La utilización de una u otra técnica de sondeo depende mucho de los datos y recursos disponibles, y del objetivo de estudio. En el caso del programa Frontarbol, se tuvieron que emplear dos técnicas. En las ciudades donde se disponía de datos cartográficos y demográficos⁹ se pudieron emplear sondeos aleatorios. Tomando el ejemplo de la ciudad de Villamontes, se trabajó con la población censada en 2001 (16 113 individuos, ya que los datos por hogar aún no eran disponibles) y en las zonas censales correspondientes (cinco en total). No se pudo estratificar el sondeo para encuestar más profundamente la periferia, por ejemplo, ya que las delimitaciones de las zonas censales no correspondían a una realidad centro-periferia. Se optó entonces

9. Los del censo del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE), <www.ine.gob.bo>.

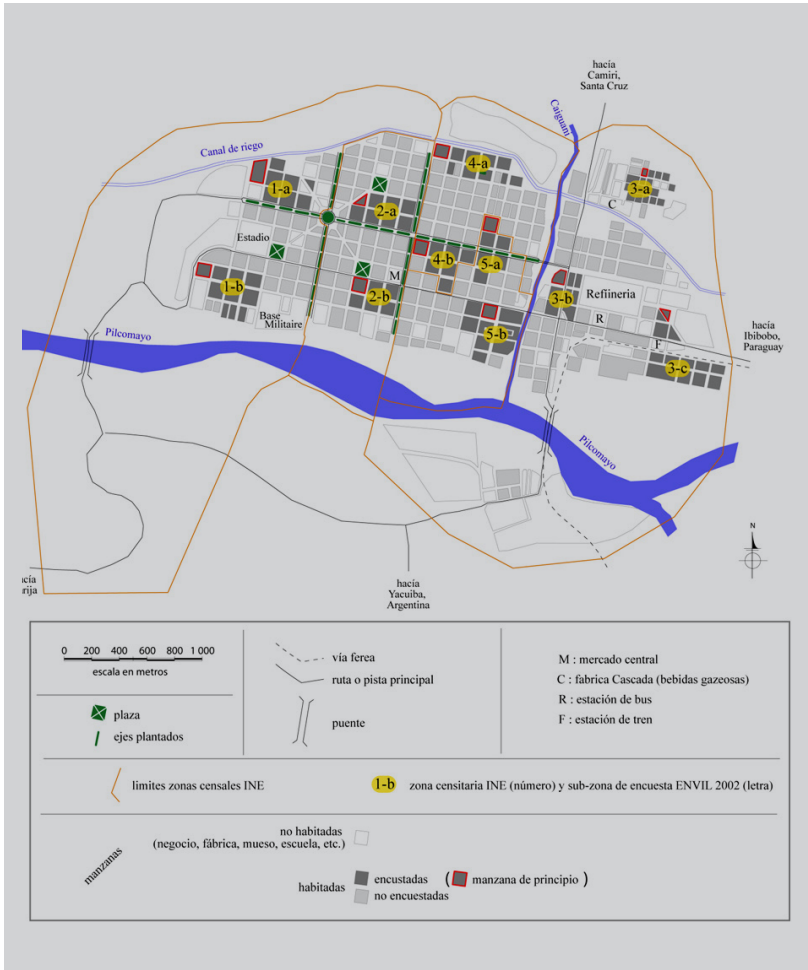
por diseñar un muestreo aleatorio conglomerado, donde las unidades eran las zonas censales. También se consideraron todas las zonas con el objetivo de encuestar al menos 12% de los hogares¹⁰ repartidos en once grupos (dos por zonas censales, salvo la zona tres que era la más poblada). En cada zona censal se asignó un número por manzana y se eligió al azar una de éstas que sirvió como inicio al grupo. El primer hogar a encuestar en ese grupo tuvo que ser el de la extremidad sureste. A partir de ahí censaron cada alojamiento de la manzana. Esta misma lógica se realizó en la manzana siguiente, ubicada al este de la manzana de inicio, y en las manzanas siguientes,¹¹ hasta llegar al objetivo de cuarenta hogares encuestados por grupo. Al final, el resultado fue de 468 hogares encuestados, 13.6% de los hogares de la ciudad de Villamontes (entre 11.8 y 14.3% en las zonas dos a cinco, y 17.1% en la zona uno), con grasas bien repartidas en la ciudad (ver Figura 5).

Tomaremos otro ejemplo un *diseño de muestreo razonado* que se hizo durante la encuesta Entol¹² 2002, en la cuenca de Tolomosa. El objetivo era encuestar a cinco comunidades rurales en esta zona (ver Figura 6). Dado que existía cartografía de estas comunidades, se trazaron los planos y se determinaron los métodos de sondeo según la estructura de repartición de las viviendas de la comunidad. Así se realizó un trabajo complementario de observación directa y de información que provenía de las autoridades locales. Presentamos aquí tres de estos sondeos: San Andrés, Tolomosa norte y Pinos sur:

10. Sin disponer del número de personas por hogar, se consideró un promedio de 4.5 por casa para hacer el sondeo. Los resultados definitivos de los censos dieron una cifra cercana de 4.68.
11. El criterio de selección de las manzanas fue el siguiente: uno (inicio) seleccionada al azar; dos a cuatro, ubicadas al este de la uno; cinco, ubicada al sur de la cuatro; seis, siete y ocho al oeste de la cinco; nueve al sur de la ocho; etcétera. Por supuesto, este modelo teórico tuvo que adaptarse a la realidad de los límites censales. Ver cartografía para el detalle.
12. Encuesta Tolomosa 2002, desarrollada en cinco localidades de la cuenca de Tolomosa.

FIGURA 5

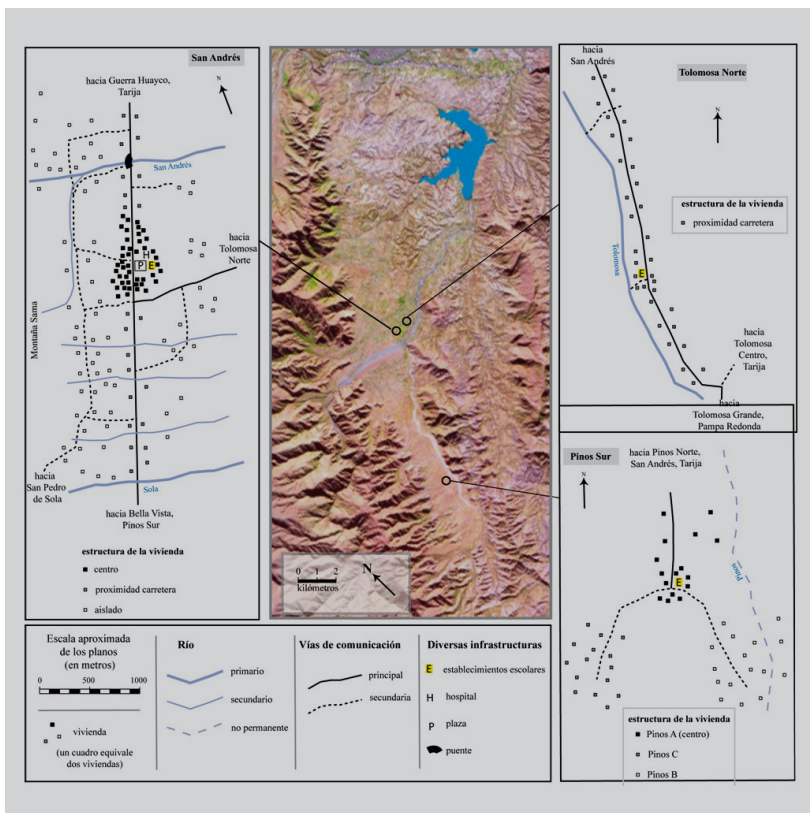
Plan de muestreo de Villamontes.¹³



13. Fuente: elaboración propia con base en la cartografía del censo INE, 2001.

FIGURA 6

Muestréos de tres comunidades de la cuenca de Tolomosa, Bolivia.¹⁴



14. Fuente: elaboración propia con base en la cantidad de viviendas según el censo del INE, 2001, y foto satelital Landsat (julio, 1996).

- a) Las habitaciones de la comunidad de Pinos sur están distribuidas en tres zonas (A, B, C) de tamaños comparables. Se sondearon diez hogares en Pinos A, once en Pinos B y diez en Pinos C, es decir un total de treinta hogares encuestados (27% del total censado por el INE en 2001).
- b) Las habitaciones de la localidad de Tolomosa norte están esencialmente alineadas sobre la ruta transversal que vincula a San Andrés y Tolomosa Grande. Se pidió a los encuestadores elegir una vivienda cada dos, empezando por el lado de San Andrés, y así se encuestó 27 hogares en total, es decir, más de la mitad de los 52 censados por el INE.
- c) Tres estructuras determinan el hábitat en San Andrés: el centro (un tercio de los hogares de la comunidad), la periferia (hábitat disperso, arrollos alrededor y la mitad de la población) y una zona intermedia (a orillas de la ruta principal Tarija-Pinos sur). Se encuestaron 76 hogares en total (27% de los censados por el INE): 28 en la zona central, doce cercanos a la ruta y 36 en la periferia más o menos alejados.

DEL TRABAJO DE CAMPO A LOS CONTROLES DE COHERENCIAS

Estas etapas son muy laboriosas, ya que requiere formación y capacitación de equipos, preparación logística y un rigor extremo al momento del trabajo de campo y de los controles que siguen.

La clave del entrevistador

En el caso de una encuesta clásica, con la aplicación del cuestionario a la muestra de forma personal, la función que desempeña el entrevistador es fundamental. No sólo tendrá que establecer el contacto con el entrevistado, sino también ganar su confianza, seguir el cuestionario con mucho rigor, detectar incoherencias eventuales para pedir precisiones al encuestado, y en algunos casos traducir las respuestas de éste para que coincidan con el formato del cuestionario.

Para realizar correctamente todas estas tareas, el encuestador debe cumplir con varios criterios. Primero, debe inspirar confianza al encuestado, para lo cual conviene idear una presentación. Si se hace una encuesta académica, se debe considerar aún más este punto, ya que la imagen de la universidad favorece este sentimiento (se podría, por ejemplo, colocar una insignia con el nombre y el logo de la institución). Segundo, el encuestador debe estar bien capacitado. Esta capacitación puede empezar al momento de la preencuesta, y tiene que hacerse con pruebas a extraños y entre encuestadores. Habrá que definir si el encuestador tiene que detallar al entrevistado las diferentes alternativas a las preguntas (cerradas o semicerradas). En muchos casos, es mejor no detallar para no orientar su respuesta según las posibilidades. Estas directivas, así como otras especificaciones propias a las encuestas, tendrán que especificarse en un *manual del encuestador*. Tercero, el encuestador debe sentirse en confianza y motivado para cumplir exitosamente con su difícil tarea. Sin estas dos condiciones, se recomienda un estricto control de su trabajo para asegurar la calidad de los datos que recolectará.

La logística del trabajo de campo

No puede haber una encuesta exitosa sin una buena logística. Las encuestas de campo son sin duda muy útiles, pero también muy costosas, en tiempo y en dinero, y necesitan un equipo completo y calificado. Por eso es fundamental estimar con precisión el cronograma y el presupuesto de las actividades que van a desarrollar. Con el cronograma, se puede trabajar a la preparación del encuestado al recibir el encuestador (por los medios de comunicación, por carteles), ya que un encuestado menos sorprendido informará mejor.

También se recomienda organizar el equipo de encuesta de forma jerárquica entre encuestadores y supervisores, para distribuir

claramente las responsabilidades y desarrollar sistemas de control que limiten cuestionarios incompletos. Es primordial reservar una parte de esta logística a la revisión de los cuestionarios el mismo día de la primera encuesta para *depurarlos* y buscar diversos errores : falta de respuestas, varias respuestas en una pregunta que sólo debe admitir una respuesta, incoherencias (por ejemplo, “un padre de 25 años con una hija de 20”), ilegibilidad, etcétera. Hacerlo, facilita el trabajo del encuestador y le permite eventualmente de volver a completar el cuestionario en el hogar encuestado.

Codificación

Una vez revisados los cuestionarios, se anulan los que son incoherentes o incompletos (no si les falta unas preguntas, pero si falta un módulo u otras secciones, sí), y se codifican los otros. Básicamente, esta etapa de codificación consiste en rellenar las casillas que dejaron preparadas en el mismo cuestionario (ver Figuras 2 y 3).

Como se dijo anteriormente, conviene poner un código único a cada cuestionario, que corresponderá a su clave en la base de datos (en el caso de Envil, se ve la casilla correspondiente a este número único en la Figura 4). Así se ordenan los cuestionarios según esta clave y se colocan los códigos numéricos en las casillas correspondientes. En caso de respuestas a preguntas abiertas, se debe rellenar con los códigos correspondientes según un sistema de categorías previamente fijado, o cargar el texto (aunque esto dificulta el trabajo) y codificar después, según los resultados obtenidos. Otro aspecto: conviene crear códigos para cuando no corresponda una respuesta (por ejemplo, número de partos que tuvo un hombre) o cuando no contestaron alguna pregunta. De esta manera se evitarán las casillas vacías y se detectarán más fácilmente las incoherencias. Estos códigos tienen que ser lógicos y nunca corresponder a otra modalidad de la encuesta. En el caso de Frontarbol se usó el código 999 para *no corresponde* y 888 para *no sabe/no contesta*.

Para eso, se recomienda crear un *manual del codificador*, donde se especifique todo lo necesario para esta etapa de la encuesta. Este manual reforzará la base metodológica de la recolección de datos.

Carga y controles de coherencia

La carga consiste en pasar los códigos escritos en los cuestionarios a un programa informático. Según la cantidad de cuestionarios y su extensión, se pueden cargar los datos directamente en un tabulador o crear máscaras de cargas específicas para cada encuesta. Con pocos cuestionarios, es recomendable limitarse a un tabulador como Excel (Microsoft Office), dejando una línea para cada uno. En la primera columna se coloca la clave de éstos y se pone una variable por columna en las siguientes. Si la encuesta tiene muchos cuestionarios (más de doscientos) o muchas variables (más de veinte), se recomienda construir una máscara de carga, con un programa como Access (Microsoft Suite). Con esta máscara se atribuye a cada variable una casilla con los controles correspondientes (por ejemplo, no aceptar otra cosa que 1 o 2 para el código que corresponde al sexo del encuestado) y con los filtros adecuados (por ejemplo, no pedir el nivel de estudio si el individuo tiene un año).

En ambos casos, el resultado serán datos contenidos en un tabulador. Esto permite continuar con el análisis en la misma función (Excel ofrece varias funciones) o importarlos a un programa de análisis de datos (SPSS o STATA son los más comunes). Los primeros resultados servirán para limpiar la base de datos. Para ello se suelen hacer controles de coherencia con criterios lógicos. Por ejemplo, se podrá pedir un análisis de la edad de las mujeres que declaran haber tenido un hijo, para resaltar casos de niñas de cinco años de edad que serían madres, lo que significa que hubo un error. Otro ejemplo: si una variable censa el tiempo de un traslado en la ciudad de México, un viaje de veinte horas sería

dudoso. Generalmente siempre hay errores, por eso se recomienda distribuir todas las variables para detectar cosas extrañas (25% de *sin respuesta* a tal pregunta, por ejemplo).

EJERCICIOS

TRABAJAR EN GRUPOS DE DOS A CUATRO INTEGRANTES

- a) Elegir un tema de estudio: ¿qué quiero estudiar? ¿A quién quiero estudiar? Por ejemplo, el tema del transporte cotidiano de los alumnos, administrativos y profesores de la UAM es muy interesante y factible.
- b) Formular el cuestionario, organizando las preguntas en dos módulos. El primero tendrá las variables de identificación (nombre, sexo, edad y otra información adicional, según la encuesta). El segundo será más específico sobre el tema (en el caso del transporte, una variable sobre el modo 1, otra sobre el tiempo pasado en el modo 1, las siguientes sobre el modo 2, etcétera). Hacer una prueba dentro del grupo y con elementos externos. No olviden las casillas necesarias para la codificación.
- c) Definir su muestreo y proponer una metodología, al azar o razonado, según el universo que quieren representar. Por ejemplo, podrían decidir encuestar 10% de cada clase y 10% de los profesores, en cada división para asegurarse de tener una representatividad real.
- d) Capacitar a otro grupo para que haga el trabajo de campo: encuestar. Ustedes serán los supervisores, encargados de la logística, del control de los cuestionarios y del control para que se siga adecuadamente el muestreo. De la misma forma, ustedes deben apoyar a otro grupo y realizar el trabajo de campo de su encuesta.
- e) Decodificar los datos y cargarlos en un tabulador. Proceder con los controles de coherencias y los análisis básicos.

f) Al final del proceso, criticar su encuesta y la que tuvieron que hacer como encuestador: ¿cuáles preguntas no resultaron bien?, ¿cuáles hubieran podido agregar? ¿El muestreo les pareció adaptado?, ¿cómo hubieran podido mejorarlo? ¿La capacitación de los encuestadores fue suficiente?

BIBLIOGRAFÍA

- Alvira Martín, Francisco, “La encuesta: una perspectiva general metodológica”, en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 35, Madrid, 2011.
- Díaz de Rada, V., “Manual de trabajo de campo en la encuesta”, en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 36, Madrid, 2005.
- Hamelin, Phillipe y Ceydric Martin, “Metodología de la encuesta”, anexo 1, en Hervé Domenach *et al.* (eds.), en *Movilidad y procesos migratorios en el espacio de frontera argentino-boliviana*, Córdoba, Argentina-Marsella, UNC/CEA/IRD, 2009, pp. 219-270.
- Rodríguez Osuna, Jacinto, “Métodos de muestreo. Casos prácticos”, en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 6, Madrid, 2005.

ECONOMÍA Y ESPACIO II: ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN¹

So great are the advantages which people following the same skilled trade get from near neighborhood to one another. The mysteries of the trade become no mysteries; but are as it were in the air.

ALFRED MARSHALL, 1890

By its nature, the metropolis provides what otherwise could be given only by traveling; namely, the strange.

JANE JACOBS, 1969

ALEJANDRO MERCADO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Desarrollo regional y local, economía urbana, geografía económica, economía.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de economía, nivel básico de Excel o alguna base de datos.

1. Este artículo es la segunda participación de Alejandro Mercado en esta serie de libros electrónicos. La primera, "Economía y espacio", se encuentra en el libro *La integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales y Humanidades*, que se puede consultar en: <http://web.cua.uam.mx/csh/ebook/pdf/Template_CS3XMercado.pdf>.

RECURSOS NECESARIOS:

Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 2012, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o versión más reciente.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Políticas Públicas, Sociología, Economía.

RESUMEN

Las economías de aglomeración son tal vez el concepto más importante en el andamiaje teórico de la economía urbana-regional; intentan explicar las razones económicas por las que las empresas y los trabajadores tienden a concentrarse en el territorio y por las que las ciudades o regiones tienen economías especializadas y diferentes a las de otras ciudades o regiones. En este capítulo presentamos y explicamos la definición de economías de aglomeración y sus dos principales componentes; las economías de localización y las economías de urbanización. Presentaremos también los mecanismos con los que estas economías actúan dentro de cada economía urbana-regional. Utilizando tres casos en ciudades diferentes se ejemplifica el funcionamiento de las economías de urbanización y localización. Adicionalmente se ofrece un ejercicio para que los estudiantes realicen un reconocimiento del efecto que estas economías causan en su entorno urbano inmediato.

OBJETIVOS

- a) Comprender las ventajas económicas que genera la aglomeración.
- b) Conocer los dos tipos principales de economías de aglomeración: localización y Urbanización.
- c) Conocer y analizar los mecanismos con los que se realizan las economías de aglomeración.

- d) Realizar un ejercicio de identificación de procesos de aglomeración económica en el entorno urbano inmediato.

CONCEPTOS

Economías de aglomeración; economías de urbanización, asociadas con el tamaño de las ciudades o con su diversidad);² economías de localización, asociadas con la concentración de industrias particulares.³

DESARROLLO DE CONCEPTOS

AGLOMERACIÓN URBANA

Es la concentración espacial de la actividad económica. Puede tomar la forma de concentración de empleo y población en las ciudades o la concentración de actividades particulares en un *clúster* industrial.⁴ El fenómeno de este tipo de aglomeración puede estudiarse desde dos escalas geográficas: a nivel del conjunto de la ciudad y a nivel suburbano o distrito (una sección de la ciudad). En el primer nivel de la zona urbana, las economías de aglomeración se manifiestan tanto en el tamaño de cada ciudad como en la especialización económica que las diferencia. Algunas ciudades están especializadas en industria automotriz, turismo, unas cuantas en actividades mineras, o son centros regionales de producción agropecuaria, etcétera. Las ciudades también se diferencian por su tamaño y por la cantidad de actividad económica que concentran. Podemos observar que todas cuentan con algún grado de concentración de actividades económicas, y, al mismo tiempo, sus estructuras económicas están diferenciadas por sus actividades predominantes y por su tamaño económico.

2. Jane Jacobs, *The economy of Cities*, Nueva York, Vintage Books, 1969.

3. Alfred Marshal, *Principles of Economics*, Londres, Macmillan, 1890.

4. William C. Strange, "Urban agglomeration", en Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.

La escala de análisis a nivel suburbano o de distrito nos indica otro nivel de especialización económica. Al interior de las ciudades la distribución de las empresas presenta diferentes patrones de ubicación y segregación espacial. Es común que se formen distritos especializados dentro de las áreas urbanas. Éstos están caracterizados por la predominancia de un tipo de actividad. Por ejemplo, los distritos financieros y de negocios, los distritos de consumo cultural, distritos recreativos, etcétera. La concentración de actividades específicas en secciones dentro de las ciudades indica que existen ventajas de concentrarse espacialmente también en esta escala. Los conceptos de economías de aglomeración son útiles en estos dos niveles de análisis geográfico. A continuación se explica este concepto en detalle.

ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN

Las economías de aglomeración son las ventajas económicas que encuentran las empresas y trabajadores de estar aglomerados espacialmente.⁵ Todos los negocios requieren de cierta cercanía de un número mínimo de consumidores, pero también de estar junto a otros negocios que les proveen de insumos y servicios. Entre más negocios juntos y más consumidores en un mismo lugar hay, las ventas son más grandes para cada negocio y los precios son más bajos para los consumidores.

Hay dos aspectos importantes para entender la naturaleza de las economías de aglomeración. El primer aspecto es que éstas sólo pueden ser aprovechadas por las empresas, los trabajadores y los consumidores si están dentro del área de influencia de una ciudad; fuera del territorio demarcado por la zona de influencia, las economías de aglomeración desaparecen. El segundo aspecto, derivado del anterior, es que las economías de aglomeración disminuyen con la distancia hasta llegar a cero (ver Figura 1).

5. El término *economías de aglomeración* puede leerse como *ventajas de aglomeración*.

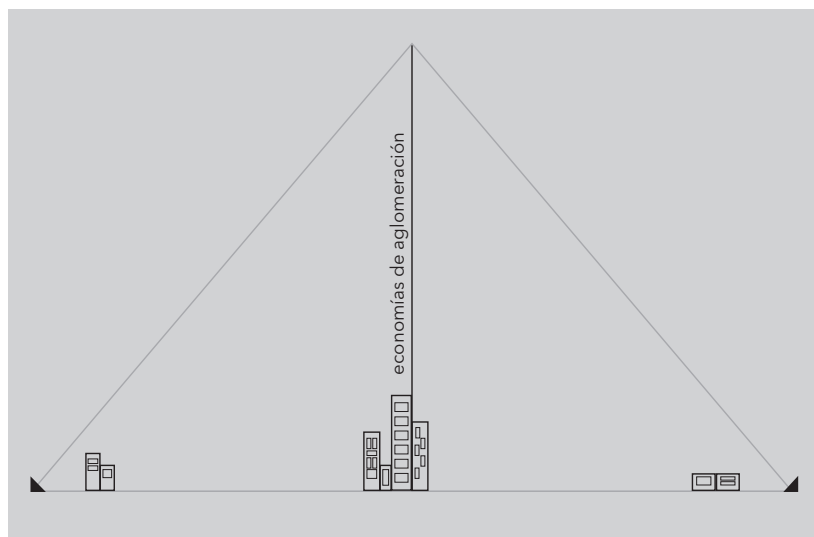
Como mencionamos antes, también debemos tener presente que las economías de aglomeración se manifiestan en dos escalas diferentes: una es a nivel del conjunto de la ciudad y otra a nivel suburbano o de distrito. Dentro de las ciudades, podemos observar que cada empresa tiene requerimientos específicos de localización. Por ejemplo, es común que ciertos tipos de comercio muy especializado se ubiquen uno junto al otro en zonas muy específicas de una ciudad (por ejemplo, antigüedades, galerías, acabados para construcción, etcétera). Para este tipo de empresas la obtención de las economías de aglomeración está asociada no sólo con su ubicación dentro de una ciudad, sino además en un distrito específico de la misma.

Por otra parte, hay empresas que pueden obtener las ventajas de las economías de aglomeración de una ciudad, ubicándose prácticamente en cualquier punto de la mancha urbana. Un ejemplo son las bodegas y servicios de logística. Este tipo de empresas puede obtener ventajas de estar en una ciudad, ya sea ubicándose en áreas centrales o periféricas de la misma, y muchas veces sin necesidad de estar junto a otras del mismo tipo. No perdamos de vista que todavía en estos casos hay un límite en la distancia a la que se puede ubicar una empresa y aún poder acceder a las economías de aglomeración de una ciudad. Utilizando el mismo ejemplo de una bodega, las ventajas de tener este negocio en la ciudad de México pueden ser aprovechadas localizándose en cualquier lugar del área metropolitana, desde una parte céntrica hasta una zona periférica, pero no en una ciudad cercana como Toluca o Cuernavaca.

Si bien las economías de aglomeración se presentan en todas las ciudades, varían de una a otra las características que tienen. Esto se debe al nivel de especialización económica y a la diversidad de actividades que se mezclan en cada ciudad. Estas dos dimensiones son capturadas en los conceptos de economías de urbanización y economías de localización que se explican a continuación.

FIGURA 1

Disminución de las economías de aglomeración con la distancia.⁶



ECONOMÍAS DE URBANIZACIÓN

Las economías de urbanización están asociadas con la diversidad de empresas en un lugar y con el tamaño de la ciudad.⁷ Al haber concentración espacial de empresas diversas (es decir, empresas que hacen cosas diferentes, que prestan servicios distintos, que comercializan varios productos), se generan economías de urbanización. Esto ocurre porque es una ventaja para cada empresa contar con una oferta local de servicios y productos que necesita o que puede necesitar en el futuro, es una ventaja frente a lugares que no cuentan con esa oferta diversa. Pensemos en una ciudad pequeña de 50 000 habitantes y en una metrópoli de doce millones de habitantes. La segunda tendrá una mayor diversidad de empresas y la posibilidad

6. Fuente: Elaboración propia.

7. Jane Jacobs, *op. cit.*

de encontrar productos especializados difícilmente disponibles en la ciudad pequeña. Las empresas en la ciudad pequeña podrán traer de otras ciudades los productos o servicios que requieren, pero tendrá un costo extra en tiempo y dinero. Como se puede observar en el ejemplo, a mayor número de habitantes o del *tamaño* que tiene una ciudad son mayores sus economías de urbanización, por lo mismo también se les nombra economías de *escala urbana*.

Las teorías de desarrollo regional/urbano más recientes, que centran su atención en la innovación y creación de conocimiento, señalan que la diversidad de empresas también permite que en una aglomeración urbana el conocimiento de un tipo de actividad económica se derrame a otras actividades. En otras palabras, pensemos en que a veces aprendemos a hacer algo que tiene un propósito específico, pero al entrar en relación con problemas distintos, encontramos la posibilidad de aplicar este conocimiento de forma innovadora. El *derrame* de conocimiento de una actividad a otra es uno de los aspectos más importantes de las economías de urbanización, y una explicación poderosa de por qué la innovación tecnológica y cultural tiende a concentrarse en las ciudades y particularmente en las más grandes.

Como señala Jacobs en sus textos, la aportación de las grandes ciudades a la sociedad humana es la diversidad que ofrecen a sus habitantes. Diversidad que se expresa en las expresiones culturales de sus habitantes, en sus estilos de vida, sus formas de pensar, sus posiciones políticas, sus identidades de género, creencias, etcétera. La diversidad propia de las metrópolis no sólo la aprovechan las empresas y trabajadores, pueden también aprovechar la diversidad de agentes que crean innovación política y cultural. Si trazamos la historia del arte y de las ideas, estéticas, políticas y culturales, veremos que en sus etapas iniciales son generadas en lugares específicos, muchas veces ciudades que dominaron y capturaron la diversidad cultural, política y económica de sus épocas.

ECONOMÍAS DE LOCALIZACIÓN

Están asociadas a la concentración geográfica de industrias de un mismo tipo.⁸ La concentración de empresas de un mismo giro permite que se generen economías de escala para la obtención de los recursos físicos, humanos, de capital y de conocimiento, necesarios para su funcionamiento. Este tipo de economías de aglomeración no está directamente asociado al tamaño de las ciudades, por lo que ciudades pequeñas, pero con un alto grado de especialización económica pueden contar con economías, de escala suficientes para generar a su vez economías de localización importantes. Las economías de localización se dan por medio de tres fuentes principales: los insumos comunes a una industria, la generación de mercados de trabajo localizados y los derrames de conocimiento dentro de una industria.

FUENTES DE ECONOMÍAS DE LOCALIZACIÓN

Insumos comunes a la industria específica: la concentración de empresas de un mismo tipo permite que se generen economías de escala en la obtención de insumos necesarios para sus procesos productivos. Nos referimos a economías de escala en el sentido de que, entre más consumidores de un producto hay en una zona, hay mayor probabilidad de encontrar en ese lugar los productos que necesitan, a un mejor precio. Por ejemplo, la gran concentración de hospitales especializados en la ciudad de México hace que exista en ella una oferta de material médico de alta especialización a menor precio que los mismos materiales que se venden en ciudades de menor tamaño. Otro ejemplo es la especialización de producción de cerámicas en Tonalá, Jalisco, o de Talavera, en Puebla. La gran concentración de ceramistas en estas ciudades genera que se ofrezcan en estos lugares todos los materiales y maquinaria que se requieren para la producción de cerámica. Esta fuente de economías de localización

8. Alfred Marshall, *op. cit.*

nos indica que ubicarnos cerca de otros negocios de la misma actividad nos genera ventajas al crear una demanda mayor de los bienes y servicios que necesita nuestro negocio. Si lo vemos desde el punto de vista de los proveedores especializados de bienes y servicios, para ellos también se generan beneficios al contar con un número de clientes importante en la misma ciudad. Las economías de localización refuerzan la ubicación de empresas de un mismo giro y de sus proveedores, generando en su evolución la especialización económica de una ciudad.

Mercados de trabajo localizados: la concentración de negocios similares en una misma aglomeración provoca también una demanda importante de trabajadores con calificaciones o características similares (educativas, especializaciones, etcétera). Cuando se generan mercados de trabajo especializado en una ciudad, significa para las empresas un menor costo en la búsqueda y capacitación de trabajadores. Otro beneficio para las empresas de contar con un *pool*⁹ de fuerza de trabajo especializado en la misma ciudad es que los conocimientos y habilidades específicas se transfieren con mayor facilidad e intensidad entre las generaciones de trabajadores. Desde el punto de vista de éstos, vivir en una ciudad donde hay una alta demanda de su tipo de trabajo genera también beneficios de vivir en ese lugar. Pensemos en la industria de la televisión en México. La producción de contenido original se concentra casi en 90% en la ciudad de México; para un actor es mucho más redituable vivir y buscar trabajo en la esta metrópoli que en otra del país. De igual manera, para una productora de contenido para televisión es más fácil encontrar actores y trabajadores especializados y con experiencia en la ciudad de México que en otras ciudades. La migración de trabajo calificado

9. El término inglés *pool* de trabajo (equipo de trabajo) se usa comúnmente en los textos de economía, y se refiere al conjunto de trabajadores en un mercado laboral específico. Son los empleados y no empleados con ciertas características laborales.

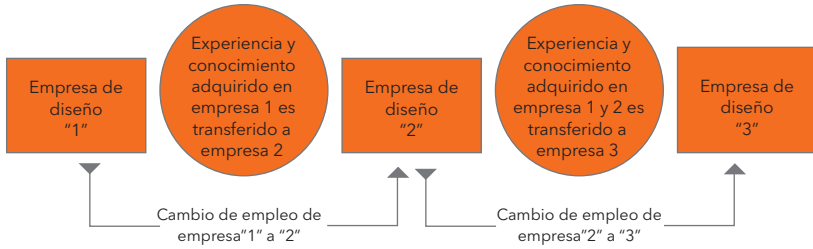
entre ciudades, e incluso países, tiene que ver también con el grado de engrane entre la especialización del trabajador y la demanda local de sus capacidades y calificaciones. Los flujos de migración de este tipo de trabajo tienden a reflejar un acomodo espacial entre oferta y demanda de un tipo específico de trabajo. En repetidas rondas de migración, se generará un *pool* de trabajo especializado en aquellas ciudades con economías de localización capaces de demandar significativamente ese tipo de trabajador.

Derrames de conocimiento: como vimos antes, cuando una ciudad está especializada en cierta actividad económica, esto se muestra en la formación de un mercado laboral particular. Los trabajadores que forman un mercado laboral, a lo largo de su vida cambiarán de un empleo a otro, pero lo harán dentro de un mismo mercado laboral; por ejemplo, los ingenieros cambiarán de empresa pero seguirán buscando y probablemente obteniendo empleos vinculados con la ingeniería. Lo mismo pasa con un actor; trabajará para diferentes empresas (productoras de teatro, productoras de películas, programas de televisión, etcétera), pero se mantendrá en el ámbito de la actuación. Este efecto de movilidad de una empresa a otra en la misma ciudad, se facilita al haber muchos empleadores que demandan el mismo tipo de trabajo. Pero también tiene consecuencias muy interesantes e importantes que constituyen ventajas derivadas de la aglomeración. Una de las más importantes es el derrame de conocimiento entre empresas en proximidad espacial. El derrame se da no porque las empresas de una ciudad compartan conocimientos de forma altruista, sino por medio de la movilidad laboral. Cada trabajador va acumulando conocimiento y experiencia que lleva consigo de empresa a empresa. Cada empresa que contrata a este trabajador se beneficia de la experiencia y conocimientos que que acumuló.¹⁰

10. Alejandro Mercado Celis, "El clúster de la publicidad en la ciudad de México", en Alejandro Mercado Celis y María Moreno Carranco *La ciudad de México y sus clústers*, México, Juan Pablos/UAM-C, 2011, pp. 95-141.

FIGURA 2

Derrames de conocimiento en una aglomeración debido al movimiento de trabajadores entre empresas.¹¹



A este efecto se le conoce como derramamiento de conocimiento, y la aglomeración de empresas similares en un lugar lo hace más fácil y más intenso (ver Figura 2).

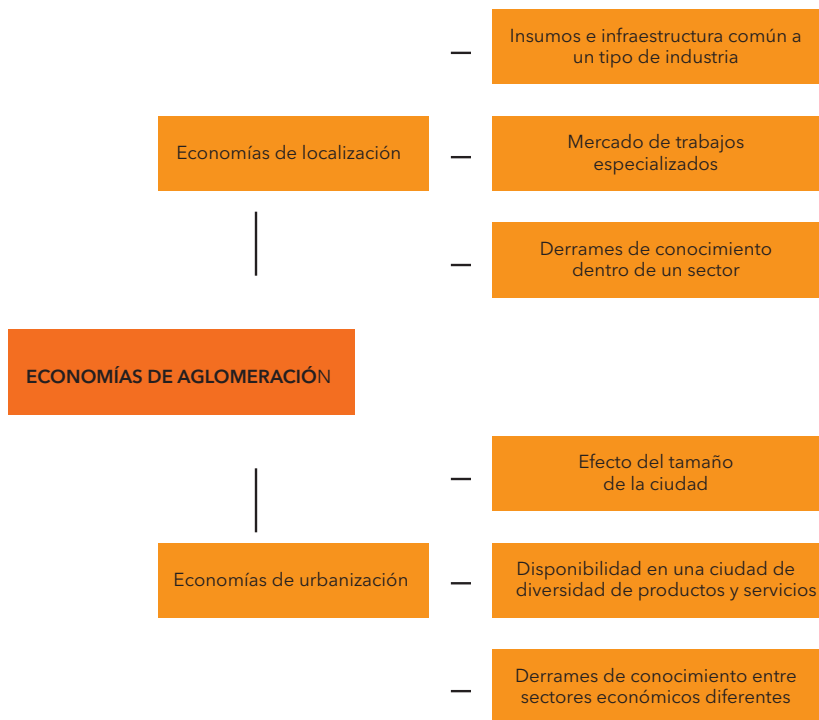
En la Figura 3 se muestran los principales conceptos vistos en esta sección. Es importante saber que las economías de aglomeración no sólo nos permiten entender teóricamente los procesos de especialización económica de una ciudad, también posibilitan comprender las debilidades en su estructura económica. El estudio de las economías de aglomeración, además de un interés teórico de comprensión abstracta del proceso de aglomeración, tiene un interés práctico; su estudio en casos específicos puede ayudar a generar estrategias de desarrollo local que, según sea el caso, tienen como objetivo eliminar las debilidades o a consolidar las fortalezas en las economías de urbanización o localización de una ciudad.

Además de las fuentes de aglomeración descritas hasta aquí, existen otros mecanismos vinculados con los costos de transacción, que al interactuar entre empresas a distancia eleva los costos. Otros mecanismos tienen que ver con la existencia de instituciones formales e informales en un espacio determinado que estimula la innovación y por lo tanto el crecimiento de una actividad en su territorio.

11. Fuente: elaboración propia.

ESQUEMA 1

Economías de aglomeración y sus componentes.¹²



A continuación presentamos brevemente ejemplos de aglomeraciones económicas en tres países que muestran diferentes combinaciones de economías de localización y urbanización. El primero es el Distrito de Arte 798 en Beijing, China. Este distrito inició con la ocupación de algunos artistas de una zona industrial en decadencia, y a medida que fue acumulando una concentración de empresas culturales y otras actividades artísticas (tiendas de diseño, galerías, escuelas de arte, etcétera) se generaron economías de aglomeración

12. Fuente: elaboración propia.

importantes, convirtiendo a esta zona en una de las más representativas del mundo artístico en Beijing. El segundo ejemplo es la pequeña ciudad de Marinha Grande, en Portugal, altamente especializada en la fabricación de moldes para la industria de manufactura. Es un caso interesante porque la estructura económica de esta ciudad registra altísimas economías de localización, pero muy débiles de urbanización. Este desbalance lo han resuelto estableciendo estrategias de vinculación en los mercados de exportación de otros países. Finalmente presentamos un caso en México, el distrito de industrias decorativas en los municipios de Tlaquepaque y Tonalá. Esta zona se ha especializado por décadas en la producción y comercialización de productos artesanales y de diseño. Durante este tiempo se han generado tanto economías de localización como de urbanización, consolidando a estos dos municipios como uno de los centros más dinámicos de exportación de artesanías y productos de decoración en México.

798 ART ZONE O DASHANZI ART DISTRICT

El distrito artístico de Dashanzi, también conocido como Zona de Arte 798, es un ejemplo en el que operan los conceptos de economías de aglomeración para la regeneración urbana, utilizando a la industria cultural como motor de cambio. La zona que ahora ocupa el distrito artístico era un parque industrial que había sido abandonado por algunas de las empresas que originalmente lo ocupaban. En 1995, la Academia China de las Bellas Artes se estableció en una de las estructuras abandonadas (fábrica 706). A esta institución la siguieron algunos artistas de importancia, como Sui Jianguo, Cang Xi, y algunas empresas culturales como la Timezone 8 Art Book. Para inicios de este siglo, hubieron importantes aperturas de galerías como la Tokyo Gallery y la 798 Space Gallery. A éstas siguieron un número importante de pequeñas tiendas de diseño, salas de exposición de pintura, escultura y artes gráficas, así como cafés, restauran-

tes y bares. Para el 2010, el distrito atrajo tantas empresas y artistas que viven en sus alrededores, que los costos de las rentas se han ido incrementando de forma incesante. Este aumento en los precios ha creado problemas económicos para los residentes que no pueden pagar rentas excesivas de sus viviendas o estudios. Actualmente se ha formado una asociación de artistas que tratan de impedir que se dé un proceso de gentrificación que acabe por erosionar la fuente vital de este distrito: la aglomeración de artistas y pequeñas empresas culturales.¹³

IMAGEN 1

Distrito de Arte 798 Beijing, China.¹⁴



13. La página web de este distrito contiene mucha información sobre su historia y la diversidad de actividades que actualmente realizan: <<http://www.798space.com/>>.

14. Fuente: Alejandro Mercado, 2012.

Las economías de aglomeración se reflejan en cualquier tipo de actividad. En este caso se han concentrado un gran número de empresas vinculadas al arte y el diseño. El estar juntas permite que la atracción de consumidores sea mucho más grande que si estuvieran aisladas. La cercanía entre las galerías y tiendas de diseño también genera derrame de conocimientos entre las empresas; por ejemplo, el tipo de estética que está predominado.

MARINHA GRANDE, PORTUGAL: ECONOMÍAS DE LOCALIZACIÓN EN UNA PEQUEÑA CIUDAD

Marinha Grande es una municipalidad en el distrito de Leiria, Portugal, ubicada a 150 km de Lisboa. La ciudad cuenta con aproximadamente 38 600 habitantes. Las principales actividades económicas son la producción de vidrio y los moldes industriales. Marinha Grande es un caso muy interesante por varias razones: en primer lugar, esta localidad está fuera de los centros industriales de Portugal; por lo tanto, en su inicio no contaba con economías de aglomeración relevantes; factores productivos, como fuerza de trabajo calificada que no existía en la ciudad, le dieron impulso (ingenieros especializados en diseños de moldes, y la mejor mano de obra en metalmecánica, en este caso). En segundo lugar, la industria de moldes en Marinha Grande, además de tener que generar endógenamente sus recursos productivos, enfrentó el problema de no poder acceder a economías de urbanización significativas (proximidad a empresas consumidoras de sus productos). Sin clientes en proximidad espacial inmediata, desde la primera etapa de crecimiento, tuvieron que subsanar su debilidad económica local buscando generar exportaciones vía vínculos a *clústers* de empresas consumidoras de moldes en otras ciudades de Portugal y en otros países.

La industria de moldes en Marinha Grande tiene sus antecedentes en la especialización regional de producción de vidrio. A finales del siglo XIX y principios del XX, esta ciudad era uno de los dos

principales centros de producción de ese material (fue aquí donde surgió el primer molde para plásticos de Portugal). Para 2009, la industria portuguesa de moldes contaba con más de quinientas firmas productoras, las cuales empleaban cerca de 7987 trabajadores; 60% de ellas se concentran en Marinha Grande.¹⁵ Complementariamente al proceso de aglomeración de empresas, hay en Marinha Grande una alta movilización de trabajadores que han contribuido a la transferencia de conocimiento e información relevante de la industria entre empresas y trabajadores en la región.¹⁶

IMAGEN 2

Marinha Grande, Portugal. Ciudad especializada en la producción de moldes industriales.¹⁷



15. Cefamol, "The Portuguese Engineering and Tooling Industry", 2010.

16. Alejandro Mercado Celis y Joanna Félix, "Compensación de economías de aglomeración débiles en clústers industriales. El caso del clúster industrial de Marinha Grande, Portugal", en *Espacialidades. Revista electrónica sobre lugares, política y cultura*, núm. 1, vol. 3, vol. 3, México, UAM-C, vol. 3, pp. 95-122, <<http://espacialidades.cua.uam.mx/>>.

17. Fuente: Alejandro Mercado, 2010

Marinha Grande es una pequeña ciudad que se localiza a dos horas de Lisboa, Portugal, pero es también una de las aglomeraciones más grandes del mundo de empresas productoras de moldes. Los moldes que aquí se fabrican son utilizados por empresas de todo el mundo: en México, por ejemplo, muchas de las armadoras de carros utilizan piezas importadas de esta ciudad. Este es el caso de una ciudad con economías de localización muy altas (fuerte especialización en la producción de moldes) y una economía de urbanización baja (ciudad pequeña con pocos negocios diferentes a la producción de moldes). Es interesante que los productores hayan logrado compensar este desbalance en sus economías de aglomeración buscando una intensa integración en los mercados globales.¹⁸

TLAQUEPAQUE Y TONALÁ: AGLOMERACIÓN

DE LAS ARTESANÍAS Y LA INDUSTRIA DE LA DECORACIÓN

San Pedro Tlaquepaque y Tonalá son dos ciudades pequeñas en el estado de Jalisco con una concentración significativa de actividades relacionadas con la producción, distribución y comercialización de artesanías tradicionales y contemporáneas. Están a pocos kilómetros una ciudad de la otra y se encuentran en el área metropolitana de Guadalajara, la segunda ciudad más grande de México. El estado de Jalisco se caracteriza por tener una larga tradición artesanal, y, por ende, ser un generador importante de símbolos, imágenes y estilos mexicanos. Tlaquepaque y Tonalá representan un núcleo tanto regional como nacional de una amplia gama de artesanías relacionadas con lo que se puede denominar como *industria de las artes decorativas*.

La producción de artesanías en la región se remonta a la era prehispánica. Varios recuentos históricos ilustran cómo desde la época colonial, los habitantes de Tonalá ya se especializaban en la cerámica, y sus productos eran reconocidos en todo el país. Hoy

18. *Idem*.

en día, estas dos ciudades albergan cientos de artesanos y firmas pequeñas y medianas, concentradas en los centros de sus respectivas ciudades. Aunque la producción de cerámica, con su variedad de técnicas y estilos, sigue siendo el producto más importante de la región, a través de los años la producción se ha extendido para incluir una amplia gama de artesanías como el vidrio, la forja, el papel maché, joyería, muebles y esculturas de madera. Las artesanías de Tlaquepaque y Tonalá están a la vanguardia en cuanto a calidad y diseños, pues ofrecen innovadores estilos que se modifican constantemente. Arraigada en una larga tradición estética, estas dos pequeñas ciudades se reinventan una y otra vez; a esto se debe, en parte, que continúen prosperando.

Tlaquepaque y Tonalá no solamente son centros importantes de producción, sino también nodos primarios de comercialización y distribución. Por una parte, las artesanías que se producen ahí se venden en el resto del país y las exportan a todo el mundo. Por otro lado, productos provenientes de otras regiones de México pasan por Tlaquepaque y Tonalá para llegar a mercados nacionales e internacionales. Así, una amplia gama de artesanías tradicionales y contemporáneas, regionales y nacionales, e incluso de otros países se pueden encontrar en ambos distritos comerciales. Los escaparates exhiben modas y tendencias que mezclan tradiciones con estilos nuevos e innovadores en un mercado competitivo. Tlaquepaque y Tonalá también han generado un número significativo de servicios y actividades de apoyo que facilitan la producción, el comercio, la distribución y la exportación de sus productos. Todos estos datos ilustran la construcción de fuertes economías de aglomeración, tanto del tipo de urbanización como de localización.¹⁹

19. Para mayor información acerca de este distrito industrial en México, consultar a Alejandro Mercado Celis, *Pequeños exportadores y desarrollo regional*. La formación de capacidades locales en un distrito industrial mexicano, en México, Plaza y Valdés, 2006.

IMAGEN 3

Tlaquepaque y Tonalá, un distrito de artesanías y decoración.²⁰



CASOS

En este capítulo presentamos los hallazgos de investigación sobre el *clúster* de moldes en Marinha Grande²¹ (en adelante MG), en Portugal. El caso de MG es relevante porque, al no contar con consumidores de moldes en proximidad espacial, ha logrado ser una de las regiones más importantes en el mundo de producción de moldes. MG es una excepción internacional al constituirse como un *clúster* en sí mismo, y no como componente de *clústers* automotrices o de otras industrias consumidoras de moldes. Para este trabajo nos basamos en entrevistas aplicadas en MG a empresas y organizaciones

20. Fotos: Alejandro Mercado, 2001 y 2009, excepto foto inferior derecha, proporcionada por Adobe Diseño.

21. Alejandro Mercado Celis y Joanna Félix, *op. cit.*

locales. También comparamos este lugar con el *clúster* automotriz de Windsor-Detroit. A partir de este análisis, proponemos un modelo conceptual para incluir *mecanismos de compensación* en las políticas de desarrollo local ante debilidades en las economías de aglomeración de cada *clúster*.

EJERCICIOS

En este ejercicio utilizaremos datos de la localización de unidades económicas que nos permitirán identificar aglomeraciones de empresas similares en una colonia o distrito. Con este indicador podremos saber si un distrito tiene economías de localización. A partir de esta identificación analizaremos si en ese mismo distrito existen economías de urbanización. Para ello debemos identificar qué tipo de empresas están vinculadas con la actividad principal del distrito. El análisis estadístico se complementará con un recorrido y entrevistas a empresas seleccionadas.

ETAPA 1: SELECCIONAR UNA COLONIA O DISTRITO

Puede hacerse por dos vías: una, a partir del conocimiento de la ciudad en donde vivimos. En este caso, cada estudiante, o en discusión grupal dirigida por el profesor, seleccionará algunas colonias de las que sabemos o intuimos que tienen una concentración sobresaliente de empresas de algún tipo. Otra forma de selección es a partir de la base de datos del DENUE que proporciona un directorio de empresas por colonia a partir de su giro económico. Utilizando un coeficiente de localización²² se pueden identificar las colonias especializadas en una u otra actividad económica.

22. En Alejandro Mercado Celis, "Economía y espacio", en Salomón González Arellano (ed.), *La integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales y Humanidades*, México, UAM-C, 2010, pp. 95-122, <<http://www.cua.uam.mx/csh/ebook/>>, se encuentra la fórmula del coeficiente de localización y un ejemplo práctico.

ETAPA 2: ANÁLISIS DE AGLOMERACIÓN DE EMPRESAS EN LA ZONA SELECCIONADA

Una vez seleccionada la colonia, utilizar la DENUE para obtener la lista de los tipos de empresas que se concentran en ella. De este análisis se deben responder las siguientes preguntas:

1. ¿Domina un tipo de industria, servicio o comercio?
2. ¿Cuáles son las características de esta industria, servicio o comercio?
3. ¿Qué otras empresas se concentran en la zona?
4. ¿Es posible que exista alguna relación entre ellas?

ETAPA 3: RECORRIDO Y ENTREVISTAS

La visita a la colonia seleccionada tiene dos objetivos: en primer lugar se debe hacer un recorrido observando la actividad que sucede en las principales calles. El estudiante debe preguntarse si las empresas identificadas previamente son visibles y si su actividad le da características particulares a la zona. Se deben anotar detalladamente las observaciones. En segundo lugar se realizarán al menos tres entrevistas: una, a una empresa del grupo mayoritario, otra, a alguna de las actividades identificadas como posiblemente vinculadas al grupo anterior, y, finalmente, a un trabajador para conocer su trayectoria laboral (empresas en las que ha trabajado) y su lugar de residencia. El cuestionario debe explorar los conceptos definidos en la primera parte de este capítulo.

ETAPA 4: CONCLUSIONES

Cada estudiante realizará un reporte de investigación con los resultados de las tres etapas, argumentando de qué forma se expresan las economías de aglomeración (localización y urbanización) en su caso de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Camagni, Roberto, *Economía urbana*, Barcelona, Antonio Bosch, 2005.
- CEFAMOL, “The Portuguese Engineering and Tooling Industry”, 2010.
- Jacobs, Jane, *The Economy of Cities*, Nueva York, Vintage Books, 1969.
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, Londres, Macmillan, 1890.
- Méndez, Ricardo, *Geografía económica*, Barcelona, Ariel, 2004.
- Mercado Celis, Alejandro, “Economía y espacio”, en Salomón González Arellano (ed.) *La integración de la dimensión espacial en las Ciencias Sociales y Humanidades*, México, UAM-C, 2010, pp. 5-14, <http://web.cua.uam.mx/csh/ebook/pdf/Template_CS3XMercado.pdf>.
- _____, “El clúster de la publicidad en la ciudad de México”, en Alejandro Mercado Celis y María Moreno Carranco, *La ciudad de México y sus clústers*, México, Juan Pablos/UAM-C, 2011, pp. 95-141.
- _____, *Pequeños exportadores y desarrollo regional. La formación de capacidades locales en un distrito industrial mexicano*, México, Plaza y Valdés, 2006.
- _____ y Joanna Félix, “Compensación de economías de aglomeración débiles en clústers industriales. El caso del clúster industrial de Marinha Grande, Portugal”, en *Espacialidades. Revista Electrónica de Temas Contemporáneos sobre Lugares, Política y Cultura*, México, UAM-C, 2013, pp. 95-122.
- Rosenthal, S. S. y Strange, W. C., “Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies”, en J.V. Henderson y J. F. Thisse, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Philadelphia, Elsevier, 2004, pp. 2119-2171.
- Strange, W. C., “Urban agglomeration”, en S. N. Durlauf y L. E. Blume (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.

PROCESOS URBANOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL

MARÍA MORENO CARRANCO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

CON LA COLABORACIÓN DE BENJAMÍN MACÍAS

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Planificación urbana, sociología urbana, políticas públicas, gestión local.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimiento general de historia económica de la segunda mitad del siglo xx e historia del urbanismo de los siglos xix y xx.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Política Públicas, Sociología, Economía.

RESUMEN

A lo largo de la historia de las ciudades han existido distintos motores que impulsaron su transformación y reproducción: el poder, la modernidad o la producción industrial son algunos de ellos. Durante las dos últimas décadas del siglo xx el mundo vivió un cambio de paradigma en la conducción de las economías nacionales, pasando del Estado de bienestar a un ambicioso programa de liberalización, caracterizado por la libre circulación de flujos financieros

desde países desarrollados hacia los llamados países emergentes. Este cambio en la política económica se caracteriza por una mínima intervención estatal y da centralidad al mercado.

En la era de la economía global, las ciudades también se encuentran en competencia. Los esfuerzos de los planificadores urbanos tienen medidas que hagan de la ciudad un medio propicio para *hacer negocios*; esto con la finalidad de ser reconocida como una *ciudad global*. La expresión física y espacial de esta tendencia es el desarrollo de *megaproyectos* (planes urbanos que combinan inversión pública y privada en puntos estratégicos de las ciudades), para que a su alrededor se concentre la inversión que detone una mayor actividad económica.

Para ilustrar la transformación en la reproducción urbana, propia de la economía global, se analizará el caso de la zona denominada Nuevo Polanco, situada al poniente de la ciudad de México.

OBJETIVOS

Que los estudiantes conozcan las características de la reproducción urbana propia de la economía global, y sean capaces de identificarlas en su ciudad, así como de estudiar sus consecuencias sociales.

CONCEPTOS

Planificación urbana, economía global y libre mercado, ciudad global.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

A finales de la década de 1960, Arnold J. Toynbee, historiador británico, en su libro *Ciudades en marcha*,¹ recordaba un grabado propiedad de su abuelo, en donde el caricaturista George Cruikshank (1792-1878) ilustraba la expansión del centro de Londres hacia el campo:

1. Arnold J. Toynbee, *Ciudades en marcha*, Madrid, Atalaya, 1999.

En este grabado el corazón de Londres, representado por la cúpula de St. Paul [...] apenas se ve a la izquierda en el fondo, casi tapado por las hileras de casas de New Street, que avanzan implacablemente hacia el espectador. La primera fila, que aún está llena de andamios, también está llena de anuncios de *Se alquila*. A la izquierda, en primer término, hay un grupo de chimeneas que está en marcha, y la primera, que es más grande que el resto, sostiene un gran cartel que llega hasta el suelo anunciando: *Este terreno se reserva para una construcción con hipoteca; solicite informes al señor Goth, fabricante de ladrillos, Brick Lane, Brixton.* [...] La pieza central de la composición es un horno vomitando ladrillos que caen en cascada hacia el lado derecho del cuadro en forma de arco iris.

El recuerdo de Toynbee, un poco en broma, un poco en serio, caracterizaba lo que fue una realidad desde esas últimas décadas del siglo XIX y que se sostuvo a lo largo del siguiente siglo XX: la constante expansión de las ciudades. Sin embargo, a pesar de que éstas parecieran tener vida propia, sus dinámicas, sus espacios y su reproducción se encuentran estrechamente relacionadas con las formas de producción económica.

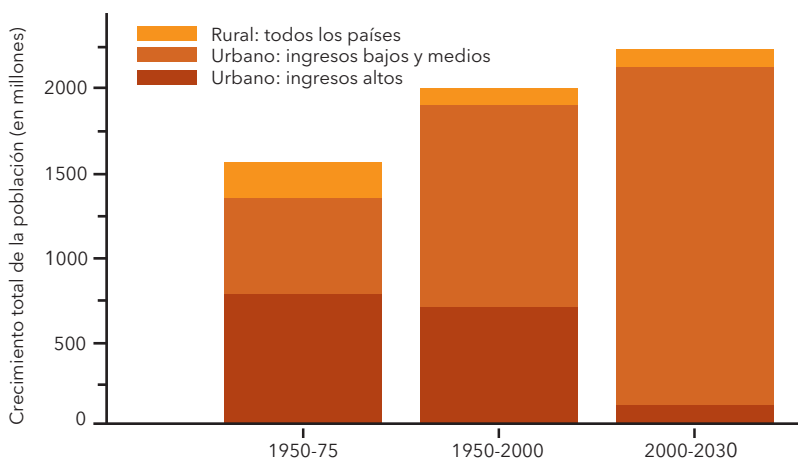
En este capítulo se revisará el proceso que llevó a las aglomeraciones urbanas surgidas de las políticas nacionales de desarrollo, implementadas entre las décadas de 1950 y 1980, basadas en el modelo de sustitución de importaciones, a buscar su inserción en la nueva dinámica de la economía global, a través de su posicionamiento en un *ranking* mundial de ciudades que ofrecen un *ambiente* adecuado a la inversión y los negocios. Conceptos clave de este proceso son: modernización, industrialización, *ciudad global*, *ciudad empresarial* y *diferenciación espacial*. También se pondrá atención en las consecuencias de este cambio de las políticas en las ciudades; el concepto que se utiliza es el de *gentrificación*.

EL PROYECTO DE DESARROLLO

En 1949, el presidente Harry Truman declaró: “debemos embarcarnos en un programa completamente nuevo para poner los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial, al servicio del mejoramiento y crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Su pobreza es una discapacidad y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas”.² El contexto de esta declaración es el fin del colonialismo al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando existía una cantidad importante de nuevos países independientes pero subdesarrollados.

Con la intención de terminar con la amenaza que suponían los países subdesarrollados o tercermundistas, se lanza el proyecto internacional de desarrollo como una iniciativa multilateral que llevaría a éstos países al desarrollo. Para lograrlo, en la reunión de

GRÁFICA 1³



2. Discurso inaugural del Point Four Program, pronunciado el 20 de enero de 1949.

3. Fuente: World Bank, <<http://www.worldbank.org/data>>.

Bretton Woods se crearon dos instituciones clave: el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargadas de orientar los esfuerzos nacionales de crecimiento económico de decenas de países recientemente independizados. El proyecto de desarrollo se lanza en el contexto de la Guerra fría, con la intención de garantizar la superioridad de EUA y el modo de vida americano; en otras palabras, el capitalismo.

El proyecto de desarrollo proponía que el camino a seguir para la modernización era industrializarse. Esto sería posible, en gran medida, a través de financiamiento y recomendaciones otorgados por el BM y el FMI. La construcción de grandes proyectos de infraestructura y una intensa industrialización, buscando un aumento en el producto interno bruto, llevaron a la negación *benigna* de la agricultura.

Las ciudades fueron entendidas como el lugar propicio para el crecimiento económico. Esto llevó a la modernización a implicar una transición urbana. Adicionalmente las teorías de modernización sostenían que las ciudades generaban mucho más que crecimiento económico: también eran el lugar propicio para el mejoramiento social y los procesos civilizatorios.

Lo descrito anteriormente llevó a la ecuación, basada en el modelo occidental, de que uno debe modernizarse para desarrollarse, lo cual requiere de industrialización, cosa que sucede en las ciudades, y, por lo tanto, una acelerada urbanización.

Debido en gran medida al proyecto de desarrollo, muchas ciudades del entonces denominado tercer mundo crecieron rápidamente y de forma desordenada, dando origen a muchos de los problemas que enfrentamos actualmente.

CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO El crecimiento urbano de la ciudad de México comenzó a acelerarse a partir de 1930-1940, con su expansión hacia Coyoacán, Azcapotzalco, Tacubaya, La Villa y San Ángel. Se considera que a partir de 1950 la mancha urbana rebasó los límites del Distrito Federal hacia los municipios del Estado de México. En 1970 vivían en el D.F. 6.8 millones de habitantes, más 2.4 millones en los 58 municipios conurbados. Alcanzando durante los años setenta el estatus de *megaciudad* (una ciudad de más de diez millones de habitantes), ya que en 1980 el DF tenía ocho millones y los municipios conurbados 4.9 millones para un total en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) de 12.9 millones.

CUADRO RESUMEN/CONCEPTOS IMPORTANTES

El proyecto de desarrollo (implementado después de la Segunda Guerra Mundial), la ideología que lo sustenta, puede encontrarse en la declaración de Truman de 1949).

a) El colapso del colonialismo y la emergencia de EE.UU. AA. como superpoder.

b) Las instituciones de Bretton Woods: BM/FMI.

c) Desarrollo = Modernización = Crecimiento económico (esta ecuación, basada en el modelo occidental, sostiene que para desarrollarse, uno debe modernizarse, lo cual requiere industrialización y por lo tanto URBANIZACIÓN).

d) El desarrollo fue definido como el crecimiento de la productividad nacional y el alza del ingreso per cápita. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 proclamó un *aumento del estándar de vida* como objetivo global.

e) URBANIZACIÓN

f) La urbanización es un proceso mediante el cual las unidades de producción de una sociedad se concentran. La urbanización es la condición que se experimenta en el proceso de transformación de una sociedad predominantemente rural a una urbana.

g) La tasa de urbanización es la tasa de aumento de la población urbana como resultado de la movilización de personas desde el campo hacia la ciudad.

EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Después de la segunda Guerra Mundial, varios países latinoamericanos, ante la caída de los precios internacionales de las materias primas, decidieron restringir las importaciones de artículos de consumo y alentaron a los industriales locales a importar la tecnología más moderna de equipo de capital. Como señala John Sheahan:

Los principales rasgos de la estrategia de sustitución de importaciones incluían:

a) Protección aplicada a los artículos manufacturados para el consumidor pero mucho menos —o nada— al equipo de capital, para mantener bajos los costos de los artículos de los productores; b) diferenciales tasas de cambio o retención de tasas sobrevaluadas, también con la intención de mantener bajos los costos del equipo y los materiales de producción importados; c) incentivos fiscales y subsidios directos para favorecer la inversión, y d) tasas fijas de interés bajo con el mismo propósito.⁴

Como mencionamos anteriormente, los intentos por desarrollarse llevaron a la siguiente ecuación, basada en el modelo occidental que implica el desarrollo por medio de la modernización, es decir, por medio de la industrialización, en detrimento del campo. Ésta sucede en las ciudades, por consiguiente se da una acelerada urbanización.

ESQUEMA 1

Urbanización ligada al modelo de desarrollo.⁵



4. John Sheahan, *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*, México, Alianza/Conaculta, 1990.

5. Fuente: Elaboración propia.

Dada la tradición centralista de nuestro país, este proceso de industrialización se localizó en la ciudad de México, especialmente en las zonas norte y poniente, conformando un arco industrial que corría de las afueras del pueblo de Tacuba, pasaba por Azcapotzalco, continuaba en Vallejo, en donde existía un importante nodo para el trasiego de materias primas y mercancías (la estación de carga del ferrocarril Pantaco), llegaba a las inmediaciones de la Villa de Guadalupe, hasta los predios circundantes de la antigua terminal ferrocarrilera de San Lázaro, ya en el oriente de la ciudad.

EL NUEVO ORDEN CAPITALISTA

A finales de 1970, el proyecto de desarrollo estaba en ruinas. Países del tercer mundo quedaron endeudados y los nuevos proyectos de infraestructura habían ayudado poco al desarrollo. La economía estadounidense se encontraba en recesión debido a la guerra de Vietnam, y el país decide abandonar el estándar oro-dólar agravando la crisis provocada por los altos precios del petróleo. Este profundo desajuste en la economía mundial sirve de preámbulo a la liberalización de la economía. Las medidas del llamado *ajuste estructural*, que básicamente exigía a los países endeudados terminar con los subsidios, disminuir el gasto social (educación, salud, etcétera), privatizar las paraestatales y hacer tratados de libre comercio abundaron a partir de los años ochenta. El único camino para renegociar la deuda era adoptar e implementar estas medidas *liberalizadoras*. La ideología detrás de la nueva economía global era el libre mercado, lo que implicaba disminuir la importancia del sector público mientras se fortalecía, y lo sigue haciendo, el sector privado.

La liberalización de los mercados internacionales provocó una nueva división internacional del trabajo: las líneas de producción traspasaron fronteras para aprovechar bajos costos de mano de obra en los países subdesarrollados. La economía globalizada produjo múltiples polos en la geopolítica. Así los países asiáticos reciente-

mente industrializados se especializaron en tecnología de punta y en fabricación de equipos electrónicos producidos en masa. En América del Norte y Europa Occidental, las ciudades se especializaron en tecnología de la información y en la investigación científica. Por el contrario, América Latina lo hizo en maquilar subproductos pertenecientes a las cadenas de producción situadas en Estados Unidos. Los países africanos no se insertan en el proceso de la globalización, pues sus economías se encuentran devastadas y con grandes problemas estructurales.

En México, la década de 1980 se vio marcada por fuertes crisis financieras, consecuencia de los elevados niveles de endeudamiento del fisco, así como por el arribo al poder de una nueva generación de políticos oficialistas que se distanciaron del tradicional discurso priísta y que vieron en la gestión del Estado en la economía un obstáculo para su buen funcionamiento. Su confianza en la dinámica del mercado, fundamentada en sus estudios en universidades estadounidenses, marcó la tendencia en la dirección de las políticas públicas. P.W. Preston⁶ enlista las etapas de liberalización económica urgidas por el FMI y el BM:

a) La eliminación de las imperfecciones del mercado; por lo tanto, la eliminación de los controles sobre el sector privado, la privatización de activos estatales, la liberalización de las regulaciones para la inversión extranjera [...]; b) la eliminación de las instituciones y prácticas sociales que inhiben al mercado, reprimiendo así a los sindicatos y las profesiones, aboliendo diversos subsidios, liberalizando la regulación de empleos, etcétera; c) la eliminación de la intervención gubernamental excedente, de donde se deriva la imposición de restricciones al gasto público, la reducción de la actividad reguladora del gobierno, la abolición de los regímenes arancelarios, etcétera.

6. Peter Preston, *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999.

LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL Y SU IMPACTO EN LAS CIUDADES

Ante el dinamismo de los mercados financieros internacionales, a partir de la década de 1990, se comienzan a utilizar conceptos provenientes de administración de negocios para la planeación de ciudades. Nociones como *competitividad urbana* y *planeación estratégica* se vuelven centrales en la concepción de los espacios urbanos. Planes estratégicos y *megaproyectos* (como son: aeropuertos, infraestructura vial, corredores turísticos, distritos financieros etcétera) se convierten en la solución preferida de gobiernos locales y federales. La intención detrás de estos proyectos es la de atraer capital global y posicionar a las ciudades en los rankings de *ciudades globales*. El geógrafo estadounidense David Harvey habla sobre el incremento de *ciudades emprendedoras* (entrepreneurial cities) lo que se refiere a que la ciudad es entendida como un negocio. En la ciudad empresarial, se beneficia a los desarrolladores inmobiliarios, existen cada vez más asociaciones Público Privadas y se busca desesperadamente inversiones de capital, la mayoría de las veces mediante subsidios públicos y deliberado recorte al gasto social.

Como se menciona anteriormente la estrategia de planeación urbana más utilizada es la creación de megaproyectos. Los megaproyectos urbanos se entienden como proyectos de gran escala que transforman profundamente el paisaje en un lapso corto de tiempo, que utilizan una combinación de inversión pública y privada, requieren de una aplicación coordinada de capital y del poder estatal y que contemplan estrategias de internacionalización. El principal objetivo de los megaproyectos no es satisfacer las necesidades de una comunidad sino convertir a la ciudad en competitiva para atraer inversión. Por ello las inversiones públicas son complementadas por inversiones privadas, que benefician puntos específicos de la ciudad las cuales generalmente favorecen zonas percibidas como *deseables* mientras el resto del tejido urbano se deteriora. Esta concentración de recursos en las áreas de la ciudad que concentran infraestructura, equipamiento

ESQUEMA 2

Fin del Estado de bienestar y el nuevo orden capitalista.⁷



y servicios aumenta las disparidades socio-espaciales lo que lleva a la intensificación de las tensiones sociales y la polarización económica.

Sus consecuencias espaciales serán: la privatización del espacio ciudadano, procesos de *gentrificación* (desplazamiento de los pobladores tradicionales de un área por nuevos pobladores que pueden pagar nuevo valor de las áreas beneficiadas por las inversiones públicas y privadas) y una ciudad de contrastes con áreas que concentran la inversión y amplias zonas en abandono. Se puede hablar de que la nue-

7. Fuente: elaboración propia.

va concepción de ciudad se encuentra fuertemente ligada a la idea de empresa. El deseo del buen posicionamiento en los *rankings* de *Ciudad Global* desempeña una función importante en la construcción de un discurso compartido por instituciones gubernamentales para legitimar amplias inversiones urbanas e inmobiliarias.

METODOLOGÍA

A lo largo del siglo xx se dio un crecimiento exponencial de la urbanización en los países que optaron por el modelo de desarrollo económico ligado a la industrialización. Los nuevos centros industriales atraían población rural, lo que provocó un aumento en la población y en la mancha urbana, sin precedentes. Esta tendencia que inició en los años sesenta ha continuado aunque de forma menos acelerada.

La transformación urbana propia de la economía global es un proceso que, como la mayoría de los procesos territoriales, se puede observar con tan sólo recorrer las ciudades. La observación es un método importante para los estudios urbanos. Sin embargo, para comprender a fondo cómo ha evolucionado una ciudad y de qué forma se esperan futuras transformaciones, hay que recurrir a diferentes fuentes. Una alternativa importante es el análisis de planes y planos de desarrollo, tanto locales como regionales. En ellos vemos reflejados los ideales urbanos de las instancias gubernamentales y podemos entender qué tendencias se esperan para el crecimiento urbano. Los planes delegacionales, programas parciales, etcétera, nos ilustran sobre usos de suelo (vivienda, oficinas, comercio, equipamiento, etcétera), densidades (cuántos pisos se pueden construir) e intensidades (qué porcentaje del predio hay que dejar libre). Esta normatividad determina las expectativas de crecimiento de una zona específica de la ciudad.

Detrás de estos planes es posible entrever la ideología de quienes los ejecutan. Si escuchamos los discursos de alcaldes y políticos locales, quienes bajo la idea de impulsar globalmente a su ciudad

impulsan megaproyectos que les den relevancia, nos damos cuenta que revelarán los espacios en donde el capital público y privado intervendrá a la ciudad. En ocasiones, los espacios a intervenir no son nombrados de forma explícita, pues se opta por un cambio en la normatividad para el uso del suelo y tipo de urbanización, los cuales muchas veces encuentran oposición de los habitantes de la zona. Por lo anterior, es importante revisar la prensa local para detectar movimientos vecinales de protesta u obstrucción a estos nuevos proyectos de urbanización.

Una vez identificados los espacios que son transformados es importante identificar la documentación sobre planificación y normatividad urbana existente antes y después de la transformación. También es imprescindible visitar los barrios en donde se dan estas nuevas construcciones para fotografiar la arquitectura tradicional del lugar, así como las nuevas estructuras o inmuebles. Igual de relevante es contactar a los antiguos vecinos del barrio para conocer testimonios de viva voz sobre los cambios experimentados en su forma de vida.

Todo esto con la finalidad de reunir información para realizar un estudio comparativo de los espacios intervenidos por la acción pública y el capital privado en su arquitectura, dinámica urbana y forma de vida.

ESTUDIO DE CASO

En el caso mexicano la liberalización de la economía estuvo caracterizada por el impulso al comercio internacional, en especial al comercio con Estados Unidos y Canadá; materializado en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

Esta medida provocó que se incrementaran las importaciones y que la industria se localizara hacia ciudades ubicadas estratégicamente en la frontera con Estados Unidos, así la Zona Metropolita-

na de la Ciudad de México (ZMCM) fue marginada de la dinámica exportadora que caracterizó a este periodo de apertura comercial.⁸

En términos cuantitativos la industria en el Distrito Federal, entre 1970 y 1998, pasó de concentrar a una cuarta parte de las industrias del país a alojar sólo a 9% y contar con menos de 12% del personal manufacturero.⁹

Paralelo a este fenómeno de reubicación de la actividad industrial de nuestro país, del centro hacia el norte, existe una fuerte tendencia de las economías de pasar “del capitalismo industrial al capitalismo cognitivo”.¹⁰

Una economía cognitiva, basada en la producción, apropiación, venta y uso de conocimientos, información y procedimientos. [...] los resultados de una empresa industrial dependen hoy en primer lugar de su capacidad de conocer los mercados, de utilizar los conocimientos técnicos y científicos, de inventar repuestas, de desarrollar capacidades de innovación, de organizar procesos, dirigir las reacciones frente a los acontecimientos, analizar costes, coordinar actuaciones y controlar las comunicaciones en caso de crisis.

La economía de la ciudad de México no ha sido ajena a esta tendencia, pues el sector terciario “ha incrementado su participación en el empleo que en 1999 alcanzó 70% del total en el D.F. y las dos terceras partes de los nuevos empleos formales de la ciudad”.¹¹

8. Eduardo Nivón Bolán, “La ciudad de México en la globalización”, en Patricio Nava y Marc Zimmerman (coord.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des) orden mundial*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 403-436.

9. María E. Negrete Salas, *El centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*, México, El Colegio de México, 2008.

10. Francois Ascher, *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza, 2004.

11. Eduardo Nivón Bolán, *op. cit.*

LA ZONA INDUSTRIAL DE POLANCO

Las colonias Granada, Pensil e Irrigación

Como se mencionó al inicio de este análisis, en el periodo de sustitución de importaciones, la industria se ubicó al norte de la ciudad de México, en un primer arco que corría de oriente a poniente, y que a principios de la década de 1970 se expandió hacia municipios del Estado de México como Naucalpan y Tlalnepantla. Parte importante de esta zona industrial era la que ocupaba las colonias Granada, Pensil e Irrigación en la delegación Miguel Hidalgo, adyacentes a Polanco, colonia de residencias de nivel medio y medio alto.

El modelo de sustitución de importaciones favoreció la importación de tecnología industrial para satisfacer la demanda interna de bienes de consumo masivo. En estas colonias se asentaron industrias emblemáticas de origen estadounidense y europeo. Entre las industrias que se encontraban en operación hasta entrada la década de 1990 se cuentan: General Motors, Chrysler, Bayer, Colgate-Palmolive, Firestone (llantera), General Popo (llantera) y Gillette.

Cambios en la utilización de los predios

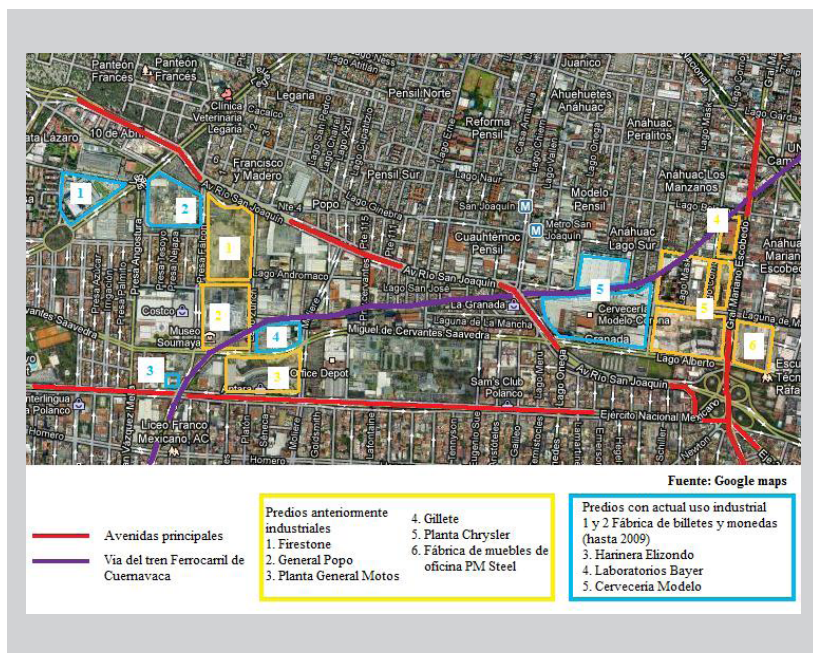
Como ya se ha mencionado el cambio en el modelo económico que siguió México a partir de la década de los noventa provocó la relocalización de la actividad industrial del centro hacia el norte del país.

En la zona que estudiamos, esto provocó que las plantas automotrices de General Motors y Chrysler fueran cerradas y desmontadas, así como las llanteras Firestone y General Popo. Tiempo antes la fábrica Gillette cerró sus puertas para dar lugar a un edificio de oficinas.

Esta zona de la ciudad de México, adyacente a Polanco, se encontraba constituida por extensos predios que también albergaban a los laboratorios Bayer, a la harinera Elizondo e incluso a la fábrica de monedas y billetes del Banco de México. Era una zona periférica de la ciudad de México, vecina del pueblo

MAPA 1

Zona de estudio.¹²



de Tacuba, de la zona militar y de diversos panteones civiles. Es importante mencionar que esta zona puede caracterizarse como perteneciente al modelo urbano de sectores, en donde en un área bien determinada de la ciudad se concentra la industria y en otra adyacente las viviendas de ingresos medios y altos; y en un área más apartada las viviendas de la clase trabajadora.

Si bien es cierto que las transformaciones se dan en el marco de una modificación de modelos de desarrollo (de la sustitución de importaciones a la liberalización de los mercados internacionales), ¿cómo explicar el cambio en la utilización de estos predios?

12. Fuente: Google Maps.

ECONOMÍA URBANA Y USO DEL SUELO

El espacio urbano no puede intercambiarse (venderse y comprarse) como un *commodity*, es decir, no es un bien genérico o estandarizado, ningún predio/lugar es igual a otro. Por ello el uso y valor que se da al espacio urbano puede depender de factores tan variados como el gusto por el paisaje de ese sitio, el monto de una renta, las ventajas de cierta ubicación, la tradición o el arraigo a cierto lugar.

Sin embargo, la demanda por el espacio urbano se encuentra determinada por “sus características en el presente y su desarrollo futuro”;¹³ nos encontramos ante un fenómeno dinámico, con aspectos basados en una demanda muy individualizada y enmarcados en interacciones sociales mucho más amplias —como la función de los gobiernos.

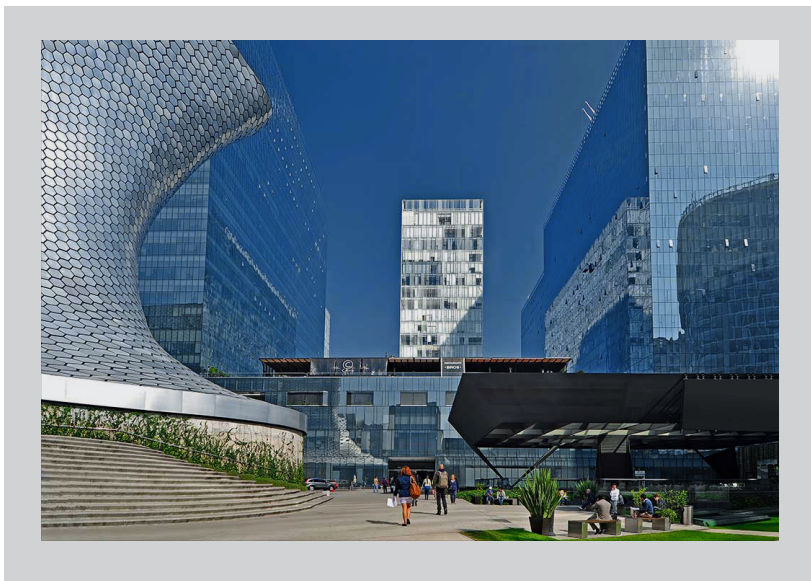
Si bien el espacio urbano puede satisfacer diferentes anhelos o necesidades, desde el punto de vista de los desarrolladores inmobiliarios, la demanda por espacio estará determinada por el tipo de actividad productiva a instalar y por las utilidades que reciba a futuro por la venta de predios o inmuebles. En el caso de las administraciones actuales, parece ser que el deseo de posicionarse mejor como ciudad global es el motor de la planeación. Por lo anterior no es de sorprenderse que las colonias Granada, Pensil e Irrigación fueran transformadas de zonas industriales a un megaproyecto de usos mixtos, que privatiza el espacio con acceso restringido en vez de articularse con el contexto. Promueve el consumo y va dirigido a élites.

El cambio en el modelo de producción de industria a servicios, aunado al impulso del gobierno de la ciudad a la oferta de vivienda en la ciudad central, provocaron que se construyera un escenario en donde se expandiera el uso habitacional medio y medio-alto, como prolongación de Polanco.

13. Herbert B. Dorau y Albert G. Hinman, *Urban land economics*, Nueva York, Macmillan, 1928.

IMAGEN 1

Vista del complejo inmobiliario de Grupo Carso.¹⁴



La reconversión de esta zona no sólo tiene sus orígenes en la lógica del mercado, sino también en la revaluación de los antiguos predios industriales. Como se mencionó líneas arriba, la demanda por el espacio urbano (y en general por tierra) tiene un importante fundamento en el orgullo individual y el prestigio social. En 1928, Dorau y Hinman resaltaban que “uno de los principales motivos detrás de la construcción de muchos de los rascacielos corporativos es el deseo de erigir un monumento que proclame a lo lejos el nombre de su propietario”.¹⁵ Casi un siglo más tarde, esta afirmación sigue siendo vigente; ya sea un propietario particular o el símbolo de un gobierno, la ciudad sigue siendo entendida como un espacio que alberga monumentos.

14. Fuente: Grupo Carso, <www.carso.com.mx>.

15. Herbert B. Dorau y Albert G. Hinman, *op. cit.*

LA NUEVA URBANIZACIÓN: "NUEVO POLANCO" Y PLAZA CARSO

En los últimos años el desarrollo urbano en esta zona ha optado por la construcción de *complejos* de inmuebles de uso mixto, es decir, un conjunto de edificaciones en donde se encuentran edificios de vivienda, plazas comerciales, corporativos e incluso espacios para la cultura. Una de las características de estos *complejos* es ser espacios cerrados, administrados por entidades privadas. Estos lugares se han concebido como *islas* con una urbanización diferente, ordenada, que se apartan del resto de la ciudad. Inmuebles que incorporan edificios corporativos con una plaza-paseo comercial que se cierra sobre sí misma evitando incluso el contacto visual con el exterior.

El caso de Plaza Carso es similar, pero lleva más allá el modelo al integrar un museo privado, en donde se exhibe la colección de arte de su propietario. Carlos Slim ha comentado que en Plaza Carso "se aplicará el modelo del Centro Histórico". Es decir, que el multimillonario concibe a su proyecto como un espacio mixto en donde coincidan vivienda, oficina, tiendas de moda y cultura. En Plaza Carso se ha pensado un espacio público bajo la construcción y tutela de una de las fortunas más cuantiosas del mundo. Este *complejo* es un ejemplo del tipo de ciudad que se construye a partir de megaproyectos urbanos. Encontramos la ciudad diseñada para consumir, con espacios cerrados independientes al resto de la ciudad, con casetas de vigilancia que prohíben el libre tránsito.

EJERCICIO

1. El estudiante debe identificar otra zona de la ciudad de México con desarrollo inmobiliario acentuado (por ejemplo, Santa Fe, corredor Roma-Condesa, Paseo de la Reforma). La construcción de nuevos complejos inmobiliarios es noticia en nuestra ciudad, pues son edificaciones con uso de suelo mixto, ya que alojarán vivienda, oficinas y comercios. También han llamado

la atención porque son construcciones novedosas en sus dimensiones y arquitectura.

2. Es importante tener información previa cuando se elija alguno de estos nuevos desarrollos, pues se necesita conocer el número de niveles construidos, el número de viviendas, así como corroborar que efectivamente alojará oficinas y comercios.
3. Antes de la visita es importante conocer los límites de la colonia o la sección de la misma, recorrer las calles o avenidas cercanas a la construcción y ubicarla en un mapa de la ciudad. Se sugiere consultar el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, de la delegación política en donde se ubica el nuevo desarrollo inmobiliario. Los programas delegacionales de desarrollo urbano se encuentran en la página de internet de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) del gobierno del Distrito Federal. Una vez que se cuente con el plano del programa de desarrollo urbano, ubica el o los inmuebles de reciente construcción para conocer con qué clasificación cuentan y si es que cumplen con la normatividad señalada.
4. Ya en el lugar, será de utilidad tomar algunas fotografías de la nueva construcción y de los edificios o casas que la rodean. Cuando se recorra la colonia visitada, es necesario observar si predomina algún tipo de casas (tal vez la zona en donde se construye el nuevo edificio cuenta en su mayoría con casas unifamiliares o con fachadas similares).
5. Es importante tener contacto con los residentes tradicionales de esa zona, para conocer su opinión sobre la nueva construcción, y preguntar si consideran que podría cambiar la dinámica de su colonia.
6. Finalmente, con el mapa de ubicación del nuevo inmueble, algún testimonio y las demás observaciones hechas en el lugar visitado, el estudiante debe redactar un reporte que incluya

reflexiones sobre cómo los grandes proyectos inmobiliarios transforman la vista y la vida de las colonias en donde se construyen. Para terminar este ejercicio, los invito a pensar cómo se podría lograr una ciudad más equitativa e incluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, François, *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza, 2004.
- Castells, Manuel, *La ciudad de la nueva economía*, conferencia pronunciada en el Salón de Ciento del Ayuntamiento de Barcelona, 21 de febrero de 2000.
- Dorau, Herbert B. y Albert G. Hinman, *Urban land economics*, Nueva York, Macmillan, 1928.
- Negrete Salas, María Eugenia, *El centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*, México, El Colegio de México, 2008.
- Nivón Bolán, Eduardo, “La ciudad de México en la globalización”, en Patriocio Nava y M. Zimmerman, *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 403-433.
- Marcuse, Peter, “Globalization and the Forms of Cities”, en Mike Jenks *et al.*, (eds.), *World Cities and Urban Form*, Oxford, Routledge, 2008, pp. 25-40
- Marvin, Simon y Steve Graham, “Postscript. A Manifesto for a Progressive Networked Urbanism”, en *Splintering Urbanism*, Nueva York y Londres, Routledge, 2001, pp. 404-420.
- McMichael, Philip, “The Rise of the Development Project” y “The Development Project in Action”, en *Development and Social Change: A Global Perspective*, Londres, SAGE, 1996, pp. 209-243.
- Moreno Carranco, María “La producción espacial de lo global: lo público y lo privado en Santa Fe, ciudad de México”, en *Alteridades*, núm. 36, vol. 18, México, UAM, 2008, pp. 75-86.
- Ornelas Delgado, Jacinto, “Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial”, en *Papeles de población*, núm. 41, Toluca, México, UAEM, 2004, pp. 141-167.
- Parnreiter, Christof, “Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global”, en *EURE*, núm. 85, vol. 28, 2002, pp. 89-119.
- Preston, Paul W., *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999.

- Sassen, Saskiam “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en P. Navia *et al.* (coords.) *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 5-25.
- _____, Entrevista: “Una ciudad global paga un costo social alto, no es simplemente una fórmula para que todos estemos contentos”, 2009.
- _____, *La ciudad global*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1996.
- Sheahan, John, *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*, México, Alianza/Conaculta, 1990.
- Toynbee, Arnold J., *Ciudades en marcha*, Madrid, Altaya, 1999.

DERECHOS CIUDADANOS, DEMOCRACIA Y CULTURA POLÍTICA¹

GABRIEL PÉREZ PÉREZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Ciencia política, derecho, administración pública, sociología y antropología.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales de ciencia política, derecho y administración pública.

RECURSOS NECESARIOS:

No aplica.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Ciencia Política, Políticas Públicas, Sociología.

RESUMEN

El presente capítulo tiene el propósito de contribuir en el aprendizaje que buscan los estudiantes interesados en los principales conceptos que giran en torno al tema de los derechos ciudadanos, la democra-

1. Este capítulo es parte del proyecto de investigación "Estudios sobre valores, instituciones y desarrollo humano en México", del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México).

cia y la cultura política. Para ello, en la primera parte se describen estos conceptos y la forma como se relacionan con la democracia.

La segunda parte constituye un conjunto de preguntas que los estudiantes tienen que responder de acuerdo a cómo han entendido y asimilado las principales definiciones estudiadas en la primera parte.

Al final, los alumnos deberán realizar una valoración del funcionamiento de la democracia. Se anexa una breve bibliografía de consulta para profundizar en estos temas.

OBJETIVOS

1. Conocer de una manera didáctica y sencilla los principales conceptos y definiciones que giran en torno al tema de los derechos ciudadanos, la democracia y la cultura política, para que después puedan profundizar en dichos temas.
2. Evaluar el aprendizaje de los estudiantes mediante un cuestionario.
3. Realizar en grupo un ejercicio de opinión pública, para que, como ciudadanos, puedan evaluar el funcionamiento de la democracia y las distintas opiniones que giran en torno a los temas de este capítulo.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

CIUDADANÍA

La ciudadanía se ha convertido con el paso del tiempo en la más importante de todas las instituciones democráticas. La democracia contemporánea ha logrado extender los beneficios que ofrece la ciudadanía al mayor número de individuos. Primero, la adquirieron los aristócratas, después los hombres que poseían alguna propiedad, luego los varones en general, y, hasta muy recientemente, las mujeres.

Hasta después de la segunda Guerra Mundial hay un énfasis en el desarrollo de los procesos democráticos. La construcción de la ciudadanía busca a través de éstos igualar a los individuos en el sen-

tido de ofrecerles atributos semejantes. Los ciudadanos se vuelven jurídicamente iguales ante sus congéneres, ante la ley y ante el Estado. Por lo tanto, los individuos que ostentan esta calidad habrían de ser considerados de forma similar en el espacio público.

Sin embargo, en las sociedades democráticas hay personas que tienen diferentes derechos y obligaciones, pues, en la realidad, el ejercicio de dichas prerrogativas no es materialmente igualable. Cuando el acceso a la justicia no es el mismo para todas las personas, es decir, cuando existe pero en función de la posición social, del género o de los recursos económicos con que se cuente, se está en presencia de una ciudadanía materialmente diferenciada. Lo mismo sucede cuando se le otorgan derechos específicos al individuo, por ejemplo, a partir de su lugar de nacimiento, de su edad o del grupo étnico al que pertenece.

La facultad de tener derechos no es idéntico para todos los individuos pertenecientes a una misma comunidad política. Esto se justifica en algunos casos, mientras que en otros tal asimetría es injusta y por lo tanto debe forzosamente corregirse. Cuando, por ejemplo, la ley otorga recursos o derechos especiales para aquellos individuos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, indígenas, ancianos), la diferencia de trato por parte del Estado se justifica. En cambio, cuando la asimetría en el ejercicio de los derechos proviene de un acto social o gubernamental de discriminación o de exclusión social, entonces se vuelve inaceptable.

No es posible hablar de democracia sin hacer referencia directa a la ciudadanía, ni poner a ésta en el centro sin hacerlo al mismo tiempo con los derechos y obligaciones que la constituyen.

DERECHOS CÍVICOS

La ciudadanía debe ser entendida como el resultado de la acumulación de los derechos humanos y no como el origen de éstos.

Siguiendo la génesis temporal bajo la que fueron adquiridos los derechos, cabe partir de las prerrogativas cívicas que componen la ciudadanía.

Derecho a la vida humana

Es el derecho más importante sobre el que se funda el resto de todas las prerrogativas que configuran la ciudadanía. El derecho a vivir se volvió un atributo del individuo, y nunca más una concesión ofrecida por la sociedad o por el poder político. Por el solo hecho de existir, los seres humanos cuentan hoy con la facultad de defender la continuación de las actividades que les permitan prolongar su existencia.

Libertades de conciencia y de expresión

Si el derecho a la vida es el más importante de todas las prerrogativas de la ciudadanía, la libertad de conciencia debe ser su consecuencia inmediata. No hay persona que pueda vivir libremente si, al mismo tiempo, no cuenta con garantías para ejercer razonada y razonablemente su libertad de conciencia. Ligada con ésta última, libertad de expresión. La conciencia se expande cuando puede compartirse con los semejantes, es decir, cuando es posible comunicarse y establecer un diálogo con otras conciencias. El hecho de expresarse libremente completa nuestra naturaleza.

Derechos a la intimidad y a la vida privada

Las libertades de conciencia y expresión necesitan a su vez de otros dos derechos indispensables para su ejercicio: la protección de nuestra intimidad y vida privada. La primera tiene que ser entendida como el lugar de los pensamientos secretos donde ocurre la construcción y reconstrucción de las razones y los razonamientos propios. Por su parte, el espacio privado es aquel donde se expresan y verbalizan las reflexiones y los afectos personales. Existe una prohi-

bición al Estado para que interfiera en las esferas íntima y privada, y a su vez para que proteja a las persona frente a violaciones similares, provenientes de otros integrantes de la sociedad.

Propiedad privada y libertades físicas

Una de las protecciones más seguras con que las personas pueden contar, para que no sean vulneradas sus prerrogativas más básicas, es la posesión de un espacio físico, propio o alquilado, donde la esfera de lo público no traspase injustificadamente el umbral hacia lo privado. Así, la propiedad privada ha de ser vista como una extensión del cuerpo físico del individuo. En este mismo orden de ideas aparecen las normas que regulan a la libertad física; es decir, las facultades que el individuo posee para moverse dentro del territorio de la comunidad política a la que pertenece, y también para laborar en el oficio que le proporcione mayor satisfacción.

DERECHOS POLÍTICOS

El mejor medio para asegurar las libertades protegidas por los derechos cívicos es la participación de los ciudadanos en la constitución de los poderes públicos. Los derechos políticos dan origen a los mecanismos que han de normar la vida política de un Estado que tenga aspiraciones democráticas.

Derecho a la información

El derecho a estar bien informado constituye el elemento básico para el ejercicio razonable y razonado de la libertad. Si el Estado democrático se obliga a informar sistemáticamente sobre sus consideraciones, procedimientos y toma de decisiones, a través de formatos sencillos y accesibles, y si además conserva y ordena convenientemente los documentos que fundamentan, instruyen y provocan su actuación, buena parte del derecho a la información de las personas estará resguardado.

Derecho a la deliberación pública

La deliberación amplia y plural tiene como propósito promover un proceso de aprendizaje de los temas del debate común y de las prácticas democráticas válidas para resolverse satisfactoriamente.

Derecho a participar organizadamente

El buen funcionamiento de las democracias depende de la preexistencia de un amplio tejido de organizaciones sociales para la construcción, deliberación, tratamiento y toma de decisiones de los asuntos públicos, como por ejemplo los sindicatos o los partidos políticos.

Para que el Estado encuentre suficiente legitimidad a la hora de gobernar, debe estar enraizado en una sociedad organizada a partir de interlocutores que posean responsabilidades formales. Las organizaciones sociales deben tener garantizado su propio margen de libertad con respecto al Estado y no encontrarse manipuladas o cooptadas.

Derecho a la rendición de cuentas

Se trata del derecho que los individuos deben poseer, en toda democracia, para exigir explicaciones con respecto a las decisiones y actos producidos dentro de las instituciones del Estado. Es una obligación impuesta a los representantes del Estado para que estos justifiquen, expliquen y evalúen sus actos frente a sus pares, y también de cara a cualquiera de los integrantes de la sociedad a la cual sirven.

Derecho a votar y ser votado

Es el derecho que tiene cada ciudadano de elegir a sus representantes y asimismo de poder participar como candidato para que lo elijan a través del voto. Para que los derechos a votar y ser votado se vuelvan efectivos, es indispensable que las personas cuenten con condiciones similares para informarse, deliberar, organizarse y exigir

cuentas. Además de que los procedimientos electorales deben asegurar la libertad, la información, la secrecía, la individualidad y lo intransferible de los votos.

DERECHOS SOCIALES

Es a partir de estos privilegios sociales que se pueden practicar efectivamente el resto de los derechos; pues son éstos los que hacen posible que la acción ideal que da origen a las libertades civiles, y también a las atribuciones políticas, se conviertan en una acción social. La ciudadanía requiere de una legislación y de políticas públicas que tengan como propósito impactar sobre el bienestar general de la sociedad. Los derechos sociales igualan las oportunidades para vivir con dignidad, y tienen como objetivo la corrección deliberada de los desequilibrios (económicos, culturales y sociales).

Derechos laborales

Con la negociación colectiva de los trabajadores en cuanto a las condiciones laborales, se obtuvo el derecho a huelga, a recibir parte de las utilidades generadas por la empresa, a la protección por parte del Estado para que los empleadores cumplan sus compromisos, a los seguros de vida y de gastos médicos, y a las pensiones que constituyen, en lo general, el conjunto de derechos laborales.

Derecho a la educación

Fue a finales del siglo XIX cuando el Estado moderno se obligó a garantizar la educación básica para todos los niños. Desde entonces quedó claro que no era suficiente proveer de aulas y maestros a los menores, sino que este derecho debía incluir una educación de buena calidad que ofreciera habilidades y conocimientos convenientes a los estudiantes: la instrucción básica es crucial para mejorar las oportunidades en la vida de las personas.

Derechos a la salud

Derivada primero de los derechos laborales, nació la prerrogativa a un servicio de salud que disminuyera los riesgos que, por enfermedad, pueden enfrentar las personas.

Derecho a un medio ambiente sustentable

Uno de los derechos más recientemente desarrollados es el que obliga a los actores productivos, al Estado, y a la sociedad en general, para que aseguren la sustentabilidad de los recursos naturales y, más genéricamente, del medio ambiente donde vivimos y nos desarrollamos los seres humanos.

Derecho a la ciudad

Podemos incluir el derecho a la ciudad como parte de la tradición de los derechos sociales, ya que las primeras reflexiones en torno a este derecho surgen, al igual que los derechos sociales, en la segunda mitad del siglo xx y con una fuerte influencia de pensadores socialistas como Henri Lefebvre. El derecho a la ciudad representa la defensa de aquellos que son los más excluidos dentro del espacio urbano; por esta razón es necesario realizar innovaciones institucionales, invenciones en las que se teja la ciudadanía del mañana. La defensa del derecho de ciudad por parte de la ciudadanía se mueve ahora en el ámbito transnacional, y representa tanto ideales como solidaridades, actos de rebelión colectiva y prácticas de civilidad, de seguridad, de resistencia al desarrollo de imposiciones en la transformación y el ejercicio de la vida cotidiana en la ciudad.

DERECHOS DE LAS MINORÍAS

El término *minoría* no se refiere a una cuestión numérica, sino al hecho de que si las personas son discriminadas por compartir rasgos de identidad con un determinado grupo social, y si dicho grupo se encuentra en una situación injusta y asimétrica de vulnerabilidad,

se está entonces en presencia de un individuo potencialmente sujeto al ejercicio de los derechos de minoría. Si alguien pertenece a una minoría es porque sus derechos han sido aminorados o disminuidos. El propósito de los derechos de las minorías es tutelar los privilegios de los individuos que sufren limitaciones en sus libertades, precisamente por poseer una identidad distinta a la de la mayoría.

Derechos especiales de representación

En las sociedades étnicas o socialmente diversas, con frecuencia se presenta un reclamo para que, tanto en los Parlamentos como en las oficinas de gobierno se abran explícitamente espacios para los grupos minoritarios. Uno de los mecanismos más utilizados para el ejercicio de este derecho es el de las cuotas de género, tanto en las candidaturas de los partidos como en los puestos de gobierno. Otro es la cuota étnica o racial en estos mismos cargos. Por último, una forma de asegurar una mejor representación para las minorías en los poderes públicos es el uso del mecanismo de representación proporcional que determina espacios en el Parlamento en función del porcentaje obtenido de votos.

Derechos económicos y sociales diferenciados

Las políticas del Estado suelen ser una herramienta poderosa para transformar la realidad material de las personas en una circunstancia de desventaja. Proveer de apoyos principalmente a favor de quienes padecen pobreza o marginalidad son instrumentos que suelen derivarse de las tareas que los Estados democráticos ofrecen a sus poblaciones con el objeto de disminuir los niveles de desigualdad.

Derechos especiales o de autonomía

Estos derechos se relacionan con el autogobierno y la utilización de sistemas judiciales basados en los usos y costumbres de las poblaciones originarias. Tienen que ver en su mayoría con la creación de

ámbitos de poder, dentro de los cuales se exige al Estado nacional que se abstenga de interferir.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es esencial para que los regímenes democráticos se consoliden y desarrollen. Una participación insuficiente produce una ciudadanía de baja intensidad y ésta, a su vez, condena a la democracia a no existir. Por ello resulta crítico que los regímenes democráticos promuevan la participación de la ciudadanía en las tareas públicas. Es a través de su intervención fuera del ámbito privado que la persona adquiere las herramientas conceptuales, los conocimientos, los valores y las destrezas para discernir y actuar en los asuntos de su comunidad; y es gracias a su participación que el sujeto adquiere madurez y solvencia para opinar, razonar y actuar políticamente con responsabilidad.

CULTURA POLÍTICA

La cultura política es el universo simbólico asociado al ejercicio y las estructuras de poder. Se refiere a sentimientos, creencias, valoraciones que dan significado a lo político; a los imaginarios que poseen los ciudadanos en torno a las relaciones de poder. La cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios tradicionales.

VALORES POLÍTICOS

Los valores políticos son normas de carácter general que intervienen en el cálculo de la acción de los individuos. No tienen validez fuera de la sociedad en la que funcionan como reglas o partes de las mismas; por lo tanto, no tienen un sustento trascendental, no son universales *per se*. Los valores constituyen dentro de un régimen

político el consenso no discutible, una especie de acuerdo general sobre lo que debe ser el sistema político.

SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La socialización política es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognitivo que el aprendizaje escolar.

EJERCICIOS

CUESTIONARIO

Desarrolle los siguientes conceptos vistos en la primera parte del capítulo.

1. ¿Qué entiendes por ciudadanía?
2. ¿Cuáles son las principales características de los derechos civiles?
3. ¿Cuáles son las principales características de los derechos políticos?
4. ¿Cuáles son las principales características de los derechos sociales?
5. ¿Cómo definirías la cultura política?

Evaluación: cada pregunta tiene un valor de 2 puntos para completar un total de 10.

EJERCICIO DE OPINIÓN PÚBLICA

Cada uno de los miembros del curso debe contestar las siguientes preguntas para evaluar, como ciudadanos, la satisfacción personal con la democracia; posteriormente deben analizar y cuantificar en conjunto sus respuestas para realizar estadísticas y gráficas que nos muestren sus opiniones y evaluaciones en torno al funcionamiento de la democracia.

ENCUESTA

1. ¿Cómo calificas el funcionamiento de la democracia en México?
(El 1 es muy mal y 10 es muy bien).
2. ¿Qué tanto crees que los candidatos van a cumplir sus promesas de campañas? (1 es nada y 10 es mucho).
3. ¿Qué tanto escuchan los partidos políticos las propuestas de los ciudadanos? (Nada, poco, medianamente, mucho).
4. ¿Qué tan representado te sientes por tu actual diputado federal?
(Nada, poco, medianamente, mucho).
5. ¿Conoces y recuerdas el nombre de tu actual diputado local y/o federal? (Sí, no).
6. ¿Has tenido algún tipo de contacto o de información sobre las actividades de tu actual diputado local y/o federal? (Sí, no.)
7. ¿Cuál te gustaría que fuera el principal objetivo de México como país en los próximos diez años?
 - a) Una economía fuerte que ofrezca empleos y buenos salarios.
 - b) Un sistema de seguridad social que garantice servicios de salud y bienestar a la gente.
 - c) Una democracia en la que los ciudadanos participen, ejerzan sus derechos y libertades, y los gobernantes rindan cuentas.
 - d) Un Estado de derecho en el que prevalezca la legalidad y se castigue a quienes infrinjan las leyes.
8. ¿Piensas que los políticos trabajan por el bien de los ciudadanos o el bienestar propio?
9. ¿Crees que los mexicanos suelen trabajar juntos para conseguir metas comunes, o cada uno actúa para su propio beneficio?
10. ¿Crees que la democracia es una buena o mala forma de gobierno para el país?
11. ¿Piensas que México va por el camino de la justicia y la legalidad, o por el de la injusticia y la ilegalidad?

12. De las siguientes cuestiones, ¿qué crees que divide o une a los mexicanos? (Usa una escala del 1 al 10 en donde 1 divide completamente y 10 une completamente).

- a) La historia
- b) Los deportes
- c) La religión
- d) Las razas y etnias
- e) La política
- f) Los gobiernos
- g) Los partidos políticos

13. De las siguientes instituciones políticas, ¿cuáles son en las que más confías? (Usa una escala del 1 al 10 en donde 1 confías muy poco o nada y 10 confías totalmente).

- a) Congresos
- b) Ejército
- c) INE
- d) Presidencia
- e) Diputados
- f) SCJN
- g) Policía
- h) Partidos políticos
- i) Maestros
- j) Empresarios
- k) Sindicatos
- l) Iglesia

14. ¿Crees que México es un país democrático? (Nada, poco, medianamente, mucho).

15. ¿Prefieres vivir en un país donde se respeten los derechos humanos y la democracia, pero sin desarrollo y con pobreza, o en uno con desarrollo y bienestar, pero sin libertades y respeto a los derechos humanos?
16. ¿Cómo calificarías el acceso espacial o geográfico que tienes a los siguientes servicios? (Califica una escala del 1 al 10 en donde 1 es muy fácil el acceso y 10 es muy difícil el acceso).
- a) Hospitales
 - b) Clínicas
 - c) Escuelas
 - d) Policía
 - e) Empleo
 - f) Tiendas departamentales
 - g) Parques
 - h) Centros de diversión (ferias)
17. ¿Cómo calificarías, en el territorio o el espacio donde vives, los siguientes aspectos? (Del 1 al 10 en donde 1 es muy fácil el acceso y 10 es muy difícil el acceso).
- a) Inseguridad pública
 - b) Protección al medio ambiente
 - c) Protección de la infraestructura física urbana y de la propiedad privada
 - d) Protección de los espacios públicos (parques, jardines, banquetas, plazas)
18. ¿Crees que en el espacio o lugar donde vives se permite la libertad de expresión? (Nada, poco, medianamente, mucho).
19. ¿Crees que en el espacio o lugar donde vives hay libertad para participar en organizaciones como sindicatos, partidos políticos o asociaciones civiles? (Nada, poco, medianamente, mucho).

20. ¿Piensas que en el espacio o lugar donde vives hay o no condiciones para votar libremente?
21. ¿Piensas que en el espacio o lugar donde vives hay o no discriminación a los grupos indígenas?
22. ¿Consideras que en el espacio o lugar donde vives hay o no discriminación a homosexuales y lesbianas?
23. ¿Crees que en el espacio o lugar donde vives funcionan adecuadamente los programas sociales para ayudar a los más pobres? (Nada, poco, medianamente, mucho)

BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, Eva y Agustí Bosch, *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel, 2004.
- Balibar, Étienne, *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2004.
- Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1987.
- Castillo, Pilar del e Ismael Crespo, *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI, 2004.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 4ª ed., México, Segob, 2012.
- Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano, en *Este país*, núm. 22, septiembre de 2009, México, Fundación Este País/IPN/ITAM.
- Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1992.
- Kymlika, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Marshall, Thomas Humphrey, “Class, Citizenship and Social Development”, en *Citizenship and Social Class*, Garden City, Doubleday and Company, 1964, pp. XXIII-334.
- Pérez Ledesma, Manuel (comp.), *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 200.
- Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Pérez Pérez, Gabriel, “Ciudadanía, espacio y democracia”, en Alejandro Mercado (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las Ciencias Sociales: enfoques, problemas y líneas de investigación*, México, UAM-C/JP, 2010, pp. 47-74.
- _____, “Insatisfacción democrática y participación ciudadana en las elecciones mexicanas de 2009”, en Esperanza Palma, (coord.), *Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problema para la construcción de mecanismos de representación y participación en México*, México, UAM-C/Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 237-262.

- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política), 1997.
- Raphael, Ricardo, *Para entender la institución ciudadana*, México, Nostra, 2007.
- Schnapper, Dominique, *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación*, Madrid, Alianza, 2001.
- Turner, Bryan S. y Peter Hamilton (eds.), *Citizenship. Critical Concepts*, vol. I y II, Londres, Routledge, 1994.

OTROS RECURSOS

- “Estudio de opinión pública”, en *Latinobarómetro*, 2009, Santiago de Chile, <www.latinobarometro.org

ANÁLISIS SOCIOTERRITORIAL DEL RIESGO DE DESASTRES

IGNACIO RUBIO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD CUAJIMALPA

DESCRIPCIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO RELACIONADAS:

Riesgos, geografía, análisis de desastres, construcción de escenarios.

CONOCIMIENTOS PREVIOS:

Conocimientos generales sobre problemas del desarrollo social; elementos técnicos de cartografía.

RECURSOS NECESARIOS:

Bases de datos sociodemográficas; acceso a registro de daños e informes de desastres; material para trabajo de campo.

DIRIGIDO A:

Estudiantes de las licenciaturas en Estudios Socioterritoriales, Geografía, Planeación Territorial.

RESUMEN

Este capítulo ofrece una breve definición analítica de los conceptos centrales para el estudio de los desastres (desastre, amenaza, vulnerabilidad y riesgo). Se discute la importancia de la dimensión territorial en dichos conceptos, y presenta una introducción al método para la construcción de escenarios de riesgo.

OBJETIVOS

Introducir a los estudiantes en el análisis de riesgo de desastres, desde una perspectiva socio territorial.

CONCEPTOS

Desastre, riesgo, amenaza, vulnerabilidad, escenario de riesgo.

DESARROLLO DE CONCEPTOS

Los desastres son procesos que involucran sufrimiento y destrucción. Se producen cuando uno o varios fenómenos potencialmente destructivos ocurren en el entorno de grupos o poblaciones que, por diversas razones, son incapaces de proteger elementos o funciones vitales para su mantenimiento: casas, líneas de comunicación, servicios o, lo más valioso, la vida de las personas. A los fenómenos potencialmente peligrosos se les conoce también como *amenazas*, mientras que a la capacidad de protegerse, resistir o recuperarse ante su presencia se le suele llamar *vulnerabilidad*, de aquí que algunos especialistas señalan que *los desastres son el resultado del impacto de una o varias amenazas en un entorno vulnerable*.

A pesar de que todavía hay quien habla de desastres *naturales* para referirse a aquellos fenómenos potencialmente peligrosos que son de tipo geofísico —como los huracanes o los terremotos— es preciso saber que ningún desastre es propiamente natural debido a que se trata siempre de situaciones que dependen de cómo los grupos humanos ocupan y utilizan el espacio y los recursos. Por ejemplo, la probabilidad de sufrir daños por un terremoto depende del tipo de construcciones y de su localización, cuestiones que a su vez tienen que ver con el tipo y con la disponibilidad de tecnología y con las dinámicas de ocupación del territorio. Lo mismo puede decirse de las inundaciones o erupciones volcánicas.

Por otra parte, el avance en el conocimiento de la dinámica terrestre permite que situaciones que antes parecían completa-

mente fortuitas, hoy puedan y deban ser consideradas como pre-
visibles por los directamente *expuestos* y por quienes toman deci-
siones que afectan, justamente, la forma de ocupación del espacio,
la utilización de los recursos y la distribución de los beneficios
que produce tal uso. Debido a esto, es claro que se trata de proble-
mas cuya dimensión socioterritorial es central. Esto se podría sin-
tetizar planteando que los desastres siempre ocurren en algún sitio
y siempre afectan a alguien, por lo que para analizarlos y tratar de
explicarlos es muy importante tener una idea clara de los lugares y
los grupos u organizaciones involucrados —y, más aún, cómo esos
dos elementos interactúan o se determinan uno al otro de tal
forma que se vuelve posible— y, a veces, *inevitable* el hecho de que
ocurra un desastre. En otras palabras, se trata de entender cómo
se produce el riesgo de desastre a partir del estudio de procesos
como el ordenamiento, la exclusión o la integración territorial,
la implantación de modelos productivos y energéticos, el manejo
y las transferencias de recursos y desechos, la creación de insti-
tuciones que regulan la forma en que las poblaciones acceden
al suelo y sus recursos, los modelos simbólicos y los discursos
que inciden o son invocados en las decisiones que toma la gente
al respecto de las complejas interacciones entre la sociedad y su
entorno geográfico.

El riesgo de desastre, es decir la *posibilidad* de que se produzca
una crisis en la que comunidades o sectores amplios de la sociedad
sufren pérdida de bienes y capacidades esenciales para su sobrevi-
vencia, es un asunto cuya relevancia sigue aumentando desde hace
al menos tres décadas. Esto lo atestigua la creación de programas,
leyes e instituciones encargadas de monitorear y mitigar el riesgo a
nivel mundial.

En México, desde 2000, la Ley General de Protección Civil
contempla la elaboración de programas nacionales, estatales y mu-
nicipales de protección civil cuando se “identifiquen riesgos espe-

cíficos que puedan afectar de manera grave a la población”,¹ por lo que hoy en día todo gobierno local debe contar con un programa de atención que incluya mapas de riesgo y estrategias para el manejo territorial (por ejemplo, declarar zonas exclusivas para actividades específicas, o la reubicación de colonias o familias).

Para la producción de tales programas y proyectos se requieren conocimientos especializados justamente en el análisis socioterritorial. También es preciso saber de procesos como el crecimiento de las ciudades, la destrucción de ecosistemas (bosques, mantos acuíferos, entre otros) o la transformación de cuencas y litorales, en los que muchas veces está presente la feroz competencia por la apropiación privada de la riqueza y el territorio, la exclusión social y la violencia. Todo esto provoca que la incidencia de desastres vaya en aumento.

Así, la demanda efectiva de conocimiento requiere de profesionales que produzcan información relevante y que sean conscientes de la importancia de los análisis socioterritoriales de este problema para mejorar las condiciones de vida de grandes sectores que recurrentemente sufren los efectos más adversos de los desastres.

Este trabajo tiene por objetivo apoyar el desarrollo de dichas ideas y habilidades mediante el estudio de los desastres y la producción social del riesgo.

EL RIESGO DEL DESASTRE

Es la posibilidad de que ocurran daños y sufrimiento derivados del enfrentamiento colectivo con una o varias amenazas manifiestas en algún entorno social. Los desastres son situaciones complejas donde se mezclan muy diversos asuntos como la localización de viviendas y servicios, la geología y la dinámica del clima, el crecimiento urbano y económico, la tecnología y la pobreza, entre muchos otros.

1. Ley General de Protección Civil, art. 28, frac. I, 2014.

ESQUEMA 1

Riesgo del desastre.²



Para poder describir y entender esta complejidad, los distintos factores del riesgo de desastre se pueden dividir analíticamente en dos tipos: aquellos que se refieren a la probabilidad de que se presenten fenómenos peligrosos, y aquellos que tienen que ver con la capacidad de resistir y recuperarse. A los primeros se les conoce como *amenazas*; y a los segundos como *vulnerabilidad*.³ Estos dos tipos pueden clasificarse más detalladamente, pero de forma general las primeras se dividen en hidrometeorológicas, geológicas, tecnológicas, biológicas y geopolíticas; mientras que las segundas se pueden distinguir primariamente dos tipos: vulnerabilidad física y vulnerabilidad social.

2. Fuente: elaboración propia.

3. Si bien muchas amenazas pueden considerarse como naturales, en el sentido de ser el resultado de procesos geofísicos en los que la intervención humana es mínima (por ejemplo, movimiento de placas tectónicas o erupciones volcánicas), muchas son el resultado de las interacciones entre la sociedad y el entorno (cambios en los patrones climáticos; modificaciones en la hidrología y la vegetación) y otras más son socialmente producidas (explosiones, fugas químicas, guerras). En otro sentido, algunos aspectos de la vulnerabilidad están determinados por condiciones del entorno como la orografía.

TABLA 1

Componentes del riesgo de desastre.⁴

AMENAZA	
Hidro meteorológicas	Huracanes, vendavales
Geológicas	Sismos, tsunamis, erupciones volcánicas
Tecnológicas	Explosiones, fugas
Biológicas	Extinción, plagas, epidemias
Geopolíticas	Guerras, genocidio
VULNERABILIDAD	
Física	Tipo de construcciones, infraestructura de comunicación, estructura y equipamiento urbanos
Social	Distribución y acceso a servicios e información, desigualdad social, organización política, dependencia tecnológica, patrones culturales

Existe un debate en cuanto a qué es lo más importante cuando se trata de entender y, sobretodo, actuar frente a los desastres. Debido a que muchas veces se asume que las amenazas son fenómenos predecibles o, por lo menos, calculables, y a partir de las cuales se pueden hacer modelos (de dispersión de energía sísmica, o sobre avenidas de lava en caso de erupción volcánica, por mencionar dos ejemplos), se piensa que constituyen la parte dura del riesgo, y es la que, aparentemente, más se presta a la formulación de políticas de prevención (haciendo preparativos en caso de que se presente un fenómeno) y

⁴ Fuente: elaboración propia.

mitigación (tratando de contener o reducir su impacto). Esto hace que a veces se igualen amenaza y riesgo, y se genere confusión o que se hagan evaluaciones y políticas inadecuadas que sólo atienden una parte del problema y que más que reducir el riesgo de desastre lo incrementan. Cuando se piensa que el aspecto central o determinante del riesgo de desastre es alguna amenaza, también se suele poner atención sólo en la vulnerabilidad física, es decir, aquella que tiene que ver con la infraestructura (el equipamiento, los materiales, las técnicas) y su capacidad de resistir fenómenos que han sido previamente modelados. Sin embargo, curiosamente quienes adoptan esta postura suelen ser los que, cuando sucede un desastre, dicen que se trató de fenómenos impredecibles o, peor aún, inesperados.

Durante mucho tiempo, la idea de que los *fenómenos naturales*, las *fallas accidentales* en la tecnología o una combinación de ambas eran la causa de los desastres, dominó el discurso político, la producción de conocimiento y el diseño de planes de prevención. El estudio de los desastres y el riesgo se asumían como campo de trabajo exclusivo de la ingeniería. Sin embargo, las constantes investigaciones ayudaron a la formación de una postura crítica que transformó y permitió avanzar hacia un conocimiento más integral. No es sorprendente, pero tampoco irrelevante, que hayan sido geógrafos quienes comenzaron el trabajo de replanteamiento del problema, pues siempre estuvieron interesados e involucrados en la representación espacial de la naturaleza y de los fenómenos que la componen. Para decirlo de una forma arriesgadamente simplista, mientras los ingenieros *calculaban*, los geógrafos *mapeaban*.

¿MAPEAR EQUIVALE A CALCULAR?

En la producción de conocimiento sobre amenazas, siempre ha sido necesaria primeramente su localización. Esto se debe a que su expresión es indudablemente espacial, y a que quienes demandan conocimiento (gobiernos, comunidades, empresas) son entidades que

están ubicadas en algún lugar y siempre quieren saber qué es lo que puede pasar ahí, o en ciertas regiones y no en otras.

Así pues, el mapeo de amenazas ha sido desde siempre una tarea que demanda no sólo especialistas en el análisis de la dinámica terrestre, sino también de analistas capaces de expresarlas espacialmente. Si se puso atención en la tabla anterior sobre componentes del riesgo, se puede notar que la columna amenazas incluye fenómenos muy diversos, entre otras cosas por las escalas que involucran. Por ejemplo, existe un contraste muy perceptible entre los huracanes y las explosiones: los primeros tienen trayectorias y suelen abarcar enormes regiones, mientras que la probabilidad de una explosión es susceptible de localización puntual (ya sea en una industria, localidad, complejo industrial o en alguna vía de conducción de materiales peligrosos).

MAPEANDO AMENAZAS: LA ESCALA

Los mapas para la planificación municipal a escala 1: 10 000 y a 1: 50 000 son suficientes, no obstante para planeamiento urbano deben ser escala más grandes, es decir, menores de 1:10 000. Las amenazas cartografiadas en mapas a escala 1:50 000 no pueden utilizarse para el análisis de sitios muy particulares, deben recomendarse los estudios de detalle.

El grado de precisión es inherente a la metodología utilizada en la elaboración del mapa y a la escala del mapa. A mayor escala se espera mayor precisión. La precisión del mapa depende de un sinnúmero de variables, incluyendo la calidad de los datos y la información de base; la continuidad de las series de datos; calidad de análisis de modelos empíricos y sus correlaciones; la calidad de los datos de campo y de la experiencia de los autores.

Por consiguiente, los mapas de amenaza tienen que tomar más en consideración quiénes son los usuarios. Los mapas de amenaza deben estar disponibles para evacuación, entendimiento de la amenaza y planificación del uso de tierra, entre otros.⁵

5. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales/Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, INETER-COSUDE, Managua, 2005, pp. 30-31.

MAPEO DE AMENAZAS VOLCÁNICAS

Dado que es muy común que los geógrafos *físicos* hagan las veces de geógrafos *humanos*, no debería sorprender que entre ellos cobró relevancia y sentido la crítica a la visión dominante que acentúa las descripciones, explicaciones y prescripciones del riesgo a desastres basadas en el análisis de las amenazas. Fueron justamente geógrafos como Kenneth Hewitt quienes afirmaron que existe lo que se puede llamar una *visión tecnocrática de los desastres*,⁶ que se caracteriza por suponer que: *a)* los desastres son eventos excepcionales o naturales; *b)* están determinados por la inadecuación tecnológica; *c)* no tienen una relación directa con las premisas que guían los proyectos de desarrollo, y *d)* se trata de eventos espacial y temporalmente circunscritos. Esta corriente crítica partió de la premisa de que los desastres no son excepcionales ni naturales, sino que, por el contrario, son el resultado de procesos sociales que se pueden considerar normales, como la degradación de suelos asociada a la tala inmoderada, la ganaderización, la concentración de la propiedad o la implantación de ciertos modelos de producción agrícola. No es irrelevante que hayan sido justamente especialistas en el estudio de las interacciones entre la sociedad y el espacio los que hayan impulsado una visión más social del riesgo de desastre, ya que fueron capaces de mostrar que los patrones de daño producidos durante un desastre son heterogéneos social y territorialmente. Esto también demuestra que los desastres están claramente relacionados con la distribución existente de recursos y capacidades entre los miembros de una sociedad y los territorios. Finalmente los críticos señalaron que, si acaso, sólo en los momentos de crisis los desastres tienen una expresión espacial y temporal puntual. Así, fue en el marco de los estudios socioterritoriales que se produjo uno de los trabajos más relevantes sobre el problema

6. Keneth Hewitt, "The Idea of Calamity in a Technocratic Age", en Keneth Hewitt (ed.), *Interpretations of Calamity*, Allen and Unwin, Londres, 1983.

de la vulnerabilidad social y la necesidad de integrar este campo de análisis como aspecto esencial del problema del riesgo de desastre.

Al igual que las amenazas, la vulnerabilidad puede estudiarse desde el punto de vista espacial. Definida como la capacidad de resistir y recuperarse ante el impacto de una o varias amenazas, la vulnerabilidad se refiere a *a)* condiciones de vida de los miembros de una comunidad o región y *b)* a la forma en que se relacionan entre sí. En el primer caso, la vulnerabilidad tiene que ver con la localización de las personas, familias, grupos u otras entidades sociales, de los recursos con que cuentan y de los que dependen para subsistir. Las viviendas, escuelas, hospitales, centros de comercio, vías de comunicación, bienes personales, capital económico y natural (animales, terrenos productivos, bosques, fuentes de agua) son elementos que forman parte de la vulnerabilidad, y se trata de aspectos susceptibles de ser cartografiados con el fin de evaluar qué tanto están expuestos a las amenazas. La *exposición por localización geográfica* es pues un aspecto central del análisis socioterritorial del riesgo de desastre, aunque se debe aclarar que no es el único.

EXPOSICIÓN POR LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Una parte relevante de la vulnerabilidad tiene que ver con el hecho de que los lugares donde habita la gente y donde desarrolla sus actividades productivas coinciden con los lugares en donde es probable que se manifieste un fenómeno peligroso. A veces se trata de amplias regiones (por ejemplo, en zonas costeras) y a veces de micro zonas (por ejemplo, partes bajas de alguna ciudad) o hasta de sitios específicos (por ejemplo, una ladera). Evaluar la exposición por localización geográfica requiere, en principio, integrar espacialmente la información sobre las amenazas con la información sobre ocupación del territorio, pero no se trata sólo de superponer mapas, sino de desarrollar un análisis que tenga en cuenta las características y relevancia de los distintos elementos expuestos (casas, hospitales, mercados, vías de comunicación, estaciones eléctricas, fábricas, terrenos agrícolas) para el sostenimiento de quienes dependen directa o indirectamente de ellos.

El segundo aspecto al que se refiere la vulnerabilidad tiene que ver con las posibilidades que tienen las personas o grupos expuestos para tomar decisiones que modifiquen tanto su nivel y tipo de exposición como su capacidad de resistir y recuperarse del impacto de amenazas. Si bien existen muchas variables que determinan este aspecto de la vulnerabilidad, son de particular relevancia las que tienen que ver con el régimen de propiedad, con la planeación, con el tipo de manejo de infraestructuras que interfieren en la dinámica de las amenazas (por ejemplo, los sistemas hidráulicos), y con la manera de distribución de los recursos públicos y la información. A diferencia de las amenazas y de la vulnerabilidad física, en este caso se trata de relaciones más que de objetos o fenómenos, por lo que su integración en análisis supone establecer y caracterizar áreas de influencia (política y administrativa), nodos de control (de recursos e información), presencia y diversidad de organizaciones, entre otros aspectos.

ESCENARIOS DE RIESGO DE DESASTRE

La clasificación de amenazas y vulnerabilidades tiene como finalidad ayudar a ordenar los factores que subyacen a todo desastre, pero en sí misma dice poco sobre el proceso de riesgo, ya que éste se refiere a la interacción entre ambos factores en un lugar y un periodo de tiempo dados. Por lo tanto, para entender un desastre o tratar de evaluar el riesgo existente, es preciso tratar de analizar cómo la vulnerabilidad y las amenazas se expresan y articulan en el espacio (territorios, localidades, regiones, ciudades, cuencas) y a través de procesos (industrialización, cambio de uso de suelo, deforestación, migración). Sólo evaluando amenazas y vulnerabilidades desde esta perspectiva, se puede llegar a obtener una idea de la construcción de riesgo de desastre. Por otro lado, es importante notar que amenazas y vulnerabilidades se manifiestan en escalas espaciales y temporales diversas, lo cual obliga a tener una perspectiva multiescalar para poder dar cuenta de tales interacciones. Por ejemplo, es muy común que un

mismo fenómeno se extienda por varias regiones o países, causando distintos tipos de daño debido a diferencias en la vulnerabilidad o a la presencia de otras amenazas. Como consecuencia, los modelos macro de riesgo, aunque pueden ser ilustrativos de tendencias generales de algunos factores (por ejemplo, cambios en la temperatura promedio del océano) son poco útiles para entender los procesos concretos que se manifiestan en escalas locales o regionales. En estas escalas, una de las formas para atender los problemas es elaborando escenarios de riesgo de desastre.

Los escenarios de riesgo de desastre son un conjunto de afirmaciones sobre la posibilidad de que en un espacio determinado la población sufra pérdidas y daños que condicionen y reduzcan sus posibilidades de desarrollo futuro, a tal grado que esté en juego su supervivencia y que requiera asistencia. Un escenario se construye con información científica de las amenazas, relatos sobre experiencias históricas de daño, descripciones sobre la forma de vida y necesidades de los habitantes y datos de las capacidades técnicas y organizacionales. Es importante hacer hincapié que los escenarios de riesgo no predicen lo que va a pasar en algún lugar, sino que ofrecen una visión sistemática y coherente de las condiciones de posibilidad de daño en el marco de determinados arreglos socioespaciales (formas específicas de ocupación y uso del territorio). Aun cuando se utilicen unidades geográficas *naturales*, como la cuenca para la delimitación de sus extensión, los escenarios de riesgo de desastre se construyen alrededor de la población, de su organización, forma de vida, necesidades, bienes, carencias y fortalezas, y no en torno a la probabilidad de que ocurran fenómenos peligrosos. Todo escenario busca indicar dónde se pueden presentar daños y cómo se distribuyen; trata de dar una idea de qué procesos y agentes son responsables. El espacio al que alude todo escenario de riesgo de desastre es siempre socialmente constituido; es un espacio ocupado, apropiado, simbolizado y ordenado por prácticas

productivas, recreativas o cognitivas; se trata siempre de un espacio conocido y practicado por quienes lo habitan y por agentes que se adjudican el derecho de controlar lo que ahí se puede y debe hacer. La construcción de un escenario supone, entonces, la especificación de tal espacio social y la caracterización de todos los agentes (actores) que en él se dan cita.

ESCENARIOS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La experiencia del daño producido por fenómenos peligrosos es una fuente relevante de conocimiento local sobre el riesgo. Si bien es posible que existan peligros ocultos, desconocidos o que se desarrollan en periodos de tiempo muy largos, y que por tanto pasan inadvertidos para las poblaciones y sólo son perceptibles mediante la aplicación de sofisticados métodos científicos de análisis, el saber local sobre las amenazas es un ingrediente fundamental para la construcción de escenarios. A pesar de que una parte importante de la valoración que hacen las poblaciones locales del riesgo está imbuida de los informes de los medios de comunicación y su focalización en ciertos peligros y no en otros, la relevancia que puedan tener ciertas amenazas en el imaginario local suele tener relación justamente con la experiencia de daño, por lo que es un criterio relevante para la jerarquización de amenazas. Por otro lado, dado que los escenarios buscan fortalecer a las personas o agrupaciones, es imprescindible que integren sus puntos de vista sobre los peligros, que entiendan sus prácticas cotidianas, que conozcan sus demandas y necesidades; en suma, es necesario que los afectados participen en las descripciones de la situación de la que forman parte, y en la definición de estrategias de acción que deberán seguir o llevar a cabo.

Los escenarios de riesgo de desastre se pueden clasificar en dos tipos: *escenarios globales*, que son aquellos que buscan incorporar todas las amenazas presentes en un determinado espacio, y *escenarios parciales*, los que se construyen considerando una o un conjunto muy limitado de amenazas altamente probables, inminentes o con un potencial particularmente devastador (por ejemplo, accidentes nucleares). Los escenarios no son entidades cerradas, sino que se

pueden contener unos en otros. Así, en el proceso de construcción de un escenario global es posible que se identifiquen amenazas especialmente relevantes que entonces requieran ser reelaboradas en escenarios parciales, lo que no sucede necesariamente en sentido opuesto; es decir, un escenario parcial de riesgo puede generar una falsa sensación de seguridad en cuanto implícitamente vela o reduce la importancia de algunas amenazas (por ejemplo, se puede tener muy presente la posibilidad de un sismo altamente destructivo pero poco probable, e ignorar la amenaza de epidemia causada por la altamente probable contaminación de las fuentes de agua de que depende una población).

MÉTODOS

PRINCIPIOS METÓDICOS PARA

LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGO

De forma esquemática y general es posible definir un conjunto de procedimientos para la construcción de escenarios de riesgo de desastre. Si bien se presentan en forma secuencial, es relevante notar que procesos como la recolección de información, la detección de amenazas o la definición de relaciones entre actores clave suele ser un proceso continuo. Por eso, los especialistas deben estar siempre preparados para ampliar o modificar las descripciones, afirmaciones y propuestas. En este mismo sentido, es preciso comprender que las variables que componen al riesgo son dinámicas, por lo que la vida útil de un escenario es finita y se tienen que señalar las tendencias, ritmos, y aspectos críticos que deben ser monitoreados para mantenerlo vigente. El proceso completo de construcción de un escenario puede dividirse en dos grandes fases: la primera de diagnóstico y la segunda de proyección. Analíticamente, la primera fase comprende cuatro aspectos:

Delimitación espacial

Para construir un escenario es necesario el esclarecimiento de sus límites espaciales. Se trata de un acto en cierto sentido arbitrario, pues existe la posibilidad de que muchos de los procesos que formarán parte del estudio no se ajusten a tales límites. En general se apela a un *locus* para abrir el escenario: municipio, cuenca, colonia, región productiva, pueblo, bahía, entre muchos otros que pueden ser la base generadora del espacio. En muchas ocasiones se toman como límites del escenario las divisiones político-administrativas, pero esto no debe ser considerado una regla, ya que el tamaño, la composición social y las características geográficas de los municipios son muy variables como para pensar que se trata de una unidad básica que más o menos funciona igual en todas partes. Otras veces se toman unidades ambientales (por ejemplo, cuencas o barrancas) o alguna amenaza como criterio de delimitación espacial. En este último caso se suele circunscribir el riesgo a una o a muy pocas amenazas: no se trata de construir escenarios globales. No debe confundirse la delimitación espacial del escenario con las escalas en las que los diferentes procesos que forman parte del riesgo son cabalmente comprendidos. Peligros como la sequía o las condiciones de vulnerabilidad como la centralización política son problemas cuyas causas son visibles con claridad sólo en niveles regionales, nacionales o supranacionales, y no por eso deben ser considerados exógenos o intratables cuando se trabaja con escenarios locales.

Caracterización socioterritorial

La delimitación espacial de un escenario suele llevar implícita una especificación primaria de agentes o actores. Por ejemplo, cuando el espacio es una o varias colonias, de inmediato emergen los hogares como unidades sociales relevantes; cuando se utiliza el municipio, son las localidades o los poblados; cuando son las ciudades, suelen ser barrios, colonias o sectores los que de inmediato ocupan el escenario.

Si no es incorrecta esta intuición primaria, debe revisarse con el fin de no incurrir en errores de agrupación, y complementarse con otros agentes que operan en el escenario sin ser de inmediato evidentes

Los criterios de identificación de actores no deben ser necesariamente homogéneos; por ejemplo, puede haber actores individuales o colectivos, pero lo relevante es que se identifiquen claramente en el escenario; deben contar con una posición (de acuerdo con las amenazas); y debe ser posible establecer relaciones significativas entre ellos.

Finalmente, la caracterización socioterritorial incluye un inventario de la infraestructura existente, de su despliegue en el territorio, de las funciones que cumple y, en ciertos casos como las escuelas, hospitales o plantas de energía, entre otros, de los agentes y procedimientos que regulan su operación.

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

Existen diversos criterios para describir y diferenciar actores; incluso así pueden distinguirse al menos dos criterios básicos que, por lo demás, no necesariamente son mutuamente excluyentes.

Autoadscripción

Desde este punto de vista se busca distinguir unidades colectivas de acción, es decir, agrupaciones en las que de una u otra forma sus miembros actúan como si tuviesen intereses comunes, lo que por ejemplo se cree que sucede con las familias o con alguna organización (de vecinos, de productores, de damnificados, de propietarios, etcétera). En estos casos los miembros que se supone constituyen un agente deben ser capaces de reconocerse a sí mismos como miembros del grupo.

Adscripción por vulnerabilidad

También se utiliza el criterio de exposición o capacidad para definir unidades sociales relevantes; en este caso se agrupa a quienes están expuestos de la misma forma o a quienes suelen soportar la mayor (o menor) cantidad de daños, por ejemplo las mujeres, los pobres, los trabajadores, sin que quienes son así agrupados se identifiquen necesariamente a sí mismos como parte de una clase.

Identificación de amenazas

Cuando se construyen escenarios de riesgo de desastre global la identificación de amenazas es, por supuesto, un asunto central, no así cuando de lo que se trata es de hacer escenarios de riesgo relacionados con una o un pequeño grupo de amenazas específicas. Aun cuando parece ser un procedimiento imparcial que depende únicamente de información técnica o científica, se trata de un proceso complejo en el que deben relacionarse datos de distinta naturaleza: desde informes técnicos hasta señalamientos circunstanciales de observadores legos. Dado que en general los informes científicos y técnicos son muy costosos y que, como se mencionó ya, los modelos e informes globales son sólo indicativos, cuando se trata de construir escenarios a nivel local se incrementa la relevancia de las observaciones de los habitantes. Complementariamente a la caracterización socioterritorial, la identificación adecuada de amenazas tiene un correlato espacial, es decir, se debe saber si afectan a todo el escenario o algunos sitios específicos.

Registro de ocupación y de experiencias de daño

Elaborar una cronología o historia de la forma en que se ocupó el espacio y de los desastres o accidentes acaecidos es una labor que permite recabar valiosa información sobre los aspectos anteriores, y al mismo tiempo es indispensable para acercarse a las dinámicas de cambio y a los conflictos presentes en el escenario.

La segunda fase o momento que comprende la construcción de un escenario de riesgo es la de proyección. Se trata de una labor de sistematización y análisis más que de especulación. Involucra ejercicios como la jerarquización de amenazas, delimitación de zonas críticas de atención, definición de la estructura de vulnerabilidad y la detección de tendencias en los patrones de desarrollo.

ESTRUCTURA DE VULNERABILIDAD

Las decisiones que pueden tomar los actores en un escenario de riesgo son en cierta medida interdependientes; por ejemplo, la implementación de una tecnología para el control de inundaciones por parte de un grupo de colonos puede depender no sólo de su voluntad, sino de los dueños del terreno, de las autoridades locales o de alguna asociación. El planteamiento de una estructura de relaciones que subyace al riesgo propone integrar al conjunto de actores que intervienen en procesos de riesgo, definiendo a la vulnerabilidad como una propiedad del escenario en su conjunto y no sólo como una situación que afecta algunos de sus componentes. Se trata de poner en evidencia el conjunto de decisiones disponibles a los actores y las interdependencias entre ellos. Se puede dar cuenta de forma muy sencilla de la estructura de vulnerabilidad de un escenario, tratando de responder las siguientes preguntas: ¿existen actores dominantes en cuanto a la definición de los riesgos, el control de las infraestructuras y la imposición de estrategias de acción colectiva frente a los peligros?, y ¿qué relación existe entre esos actores y los demás agentes del escenario?

JERARQUIZACIÓN DE AMENAZAS

Las experiencias de daño, los informes de expertos, los reportajes periodísticos y el conocimiento de los habitantes sobre probables peligros, junto con la descripción general de las necesidades y circunstancias de los habitantes, son materiales que pueden ayudar a una jerarquización de las amenazas presentes. Por ejemplo, en un municipio, algunos especialistas pueden tener información sobre la presencia de ciertas amenazas que consideran de muy alta probabilidad (huracán, sismo) e información sobre las características del suelo. Si bien tales amenazas pueden conocerse por los habitantes, éstos observan con mayor preocupación procesos de contaminación que afectan su salud o sus medios de vida, y que provienen de algu-

na instalación industrial cuyas estrategias de seguridad desconocen. Basados en su información, los especialistas pueden sugerir jerarquizar las amenazas (y las actividades de prevención), considerando como eje primero los sismos y luego los huracanes; sin embargo, al integrar los informes de los habitantes se puede plantear que en primera instancia se debe tratar el problema de la contaminación, estudiar las probables afectaciones provenientes de la planta industrial y su respuesta frente a sismos y huracanes.

ZONAS CRÍTICAS

Junto con el apartado anterior, la delimitación de zonas críticas consiste en integrar la información sobre amenazas y vulnerabilidad de forma tal que se puedan detectar con facilidad zonas amenazadas (por uno o varios peligros), nodos críticos para casos de emergencia, así como espacios de conflicto (sitios sometidos al control de uno o varios agentes o, al contrario, espacios abandonados y que por ese mismo hecho son especialmente peligrosos).

TENDENCIAS

¿Cuáles son los procesos que con mayor fuerza están modificando la forma en que se ocupa el territorio y sus recursos? Esta pregunta general es tal vez la que constituye el meollo de todo escenario de riesgo, y su adecuada respuesta sólo es posible si todos los aspectos anteriores han sido tratados con efectividad. Es una pregunta que solicita respuestas concretas y con horizontes temporales de medianos a cortos, o en todo caso adecuados a las dinámicas y tiempos de los actores presentes en el escenario.

Los escenarios de riesgo global de desastre son instrumentos complejos que, sin embargo, para su producción no necesariamente requieren de la aplicación de tecnologías sofisticadas, aunque no las excluyen. En todo caso, un escenario global debe ser el contexto en el que se inserten contextos parciales que in-

volucren conocimiento y tecnología especializados y altamente onerosos. Éste es el caso, por ejemplo, cuando en una localidad se detectan fracturas, movimientos o hundimientos en áreas sobre las cuales existen diversas y hasta encontradas apreciaciones. En otras ocasiones, el conocimiento científico ha sido ya producido (por ejemplo, en relación con fallas tectónicas o avenidas cíclicas de agua), y requiere ser socializado e integrado en marcos más amplios de acción. Así, técnicas sencillas como el mapeo colectivo, la entrevista, la geolocalización, el inventario de estructuras y la historia de vida son suficientes para construir un escenario global de riesgo de desastre.

EJERCICIOS

INVENTARIO DE AMENAZAS

Haz un recorrido por tu colonia y escribe una lista de todas las amenazas que logres detectar a primera vista. Entrevista a una o dos personas mayores que vivan en la zona y pregúntales sobre accidentes o desastres que haya habido en la colonia. Registra toda esa información en un mapa, ordena las amenazas según su tipo y define las zonas más expuestas a las mismas. Puedes comparar tus resultados con los del atlas municipal de riesgos.

MAPA DE ACTORES

Haz un cuadro de actores de tu calle (una o dos cuadras). Trata de diferenciarlos según el tamaño de la familia, sus actividades, el tiempo que pasan en casa, los recursos de que disponen y las relaciones entre ellos. Pregúntate también sobre la relación que existe entre hombres y mujeres, entre edades, y señala si es que todos o algunos están expuestos a una o a varias amenazas. Si es así, trata de averiguar si ellos lo saben o no. Haz un mapa que resalte la diversidad y contrastes entre los actores de tu calle.

ESCENARIO LOCAL

(Este ejercicio es adecuado para realizarse en grupo o por equipos)
Teniendo como referencia (unidad base) tu centro de enseñanza, haz un escenario global de riesgo.

Recolecta información sobre los planes institucionales de prevención.

- a)* Describe de manera general las instalaciones, las vías de acceso y la zona donde se encuentra tu centro.
- b)* Realiza un inventario de amenazas y menciona si es que ha habido algún accidente con anterioridad.
- c)* Haz un cuadro de actores que incluya la forma en que utilizan el espacio y sus interdependencias
- d)* Trata de definir la estructura de vulnerabilidad de tu centro, incluyendo autoridades, docentes, estudiantes, administrativos y todos aquellos que intervengan en el espacio.
- e)* Define dos o tres escenarios de riesgo de desastre globales en no más de dos cuartillas.

BIBLIOGRAFÍA

- Blaikie, Piers *et al.*, *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*, Lima, ITDG/La Red, 1995.
- Ferradas, Pedro *et al.*, *Metodologías y herramientas para la capacitación en gestión de riesgo de desastres*, Lima, ECHO/ITDG/MPLD/Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú, 2006.
- Hewitt, Kenneth, “The Idea of Calamity in a Technocratic Age”, en Kenneth Hewitt (ed.), *Interpretations of calamity*, Allen and Unwin, Londres, 1983.
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales/Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, INETER-COSUDE, Managua, 2005.
- Maskrey, Andrew (ed.), *Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgo en América Latina*, Lima, ITDG/La Red, 1998.
- Rubio, Ignacio, “Prevenir catástrofes promoviendo anegaciones: riesgo de inundación y vulnerabilidad en la ZMVM”, en *Espacialidades. Revista electrónica de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, núm. 3, 2012, México, UAM-C, pp.149-182.

OTROS RECURSOS

- Centro Nacional para la Prevención de Desastres, <<http://www.cenapred.unam.mx/es/>>.
- Cooperación Osso, <<http://osso.org.co/>>.
- Desinventar, <<http://www.desinventar.org/>>.
- Sistema Nacional de Protección Civil, <<http://www.proteccioncivil.gob.mx>>.
- United Nations Environment Programme, *Environment and disaster risk. Emerging perspectives*. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2007, <http://postconflict.unep.ch/publications/env_vulnerability.pdf>.

La dimensión espacial en las Ciencias Sociales, libro electrónico, se terminó de editar en febrero de 2015. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Ediciones Acapulco; la corrección de estilo a cargo de Edith Ruiz Pérez y Vanessa López; la formación, a cargo de Rebeca Durán.