

Capacidad institucional ante la reducción del riesgo de desastre en Quintana Roo: Marco de Acción de Hyogo
Institutional Capacity before the reduction of the disasters risk in Quintana Roo: Hyogo Framework for Action
Ma. Luisa Hernández-Aguilar, Lourdes Castillo-Villanueva

La habitabilidad en la construcción del espacio: el caso de La Trinidad, Zumpango
The habitability in the construction of space: The Case of La Trinidad, Zumpango
Oscar Adán Castillo-Dropeza, Gonzalo Alejandro-Ramos

Gestión, gobierno y recurso agua en el oriente del Estado de México
Management, Government and water resource in the eastern part of the State of Mexico
Enrique Moreno-Sánchez

Residuos sólidos: percepción y factores que facilitan su separación en el hogar. El caso de estudio de dos unidades habitacionales de Tlalpan
Solid Waste: Perception and factors which facilitate its separation at home: The study case of two habitable units in Tlalpan
Juana Amalia Salgado-López

Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial
Conceptual elements for analysis of territorial governance
Francisco Javier Rosas-Ferrusca, Juan Roberto Calderón-Maya, Héctor Campos-Alanís

Referentes teóricos y metodológicos para el análisis de la ocupación del espacio urbano
Theoretical and methodological models for the analysis of the urban space occupation
Teresa Becerril-Sánchez, Alejandra Maldonado-Sánchez, Itzel Saraíd Gutiérrez-Gómez Tagle

Año 14, Número 2012-2, Julio-Diciembre
ISSN 1405-8626



© *Quivera*, revista semestral científica arbitrada del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Planeación Territorial de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México. Mariano Matamoros s/n esq. Paseo Tollocan, Col. Universidad, C.P. 50130, Toluca, Estado de México, México. Teléfonos: clave del país 52, clave del área 722, números 2124246, 2121938 y 2194613.

Correo electrónico: **quivera2012@gmail.com**

ISSN 1405-8626. Reserva de derechos por el uso exclusivo del título 04-1999-081716200100-102. Certificado de licitud de título 10563, Certificado de licitud contenido 8563.

Quivera se encuentra indizada en REDALyC y registrada en las bases de datos DOAJ, Latindex y Clase.

El contenido de los artículos es responsabilidad absoluta de los autores, por lo cual no necesariamente refleja el punto de vista de la institución.

CONSEJO EDITORIAL

- Enrique Leff, Red Ambiental para América Latina y El Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA
- Salvador Rodríguez y Rodríguez, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México†
- Javier Delgadillo García, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México
- Alfonso Iracheta Cenecorta, El Colegio Mexiquense A.C., México
- Elsa Laurell, Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Roberto Eibenschutz Hartman, Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México
- Carlos A. Mattos, Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social, Santiago de Chile
- Ryszard Rozga Luter, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Universidad Autónoma del Estado de México, México
- Alicia Ziccardi, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México
- Alberto Rocha Valencia, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México
- Diego Jaramillo, Universidad del Cauca, Colombia
- Blanca Ramírez Velásquez, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México
- María Eugenia Castro, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, México
- Javier Aguilar García, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México
- Jesús Cabral Araiza, Coordinador de Posgrados del Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara, México
- Horacio Roldán López, Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- Ana María Jiménez, Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina
- Norfol Ríos, Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina
- José Antonio Barrios Pérez, Instituto de Ingeniería, Universidad Autónoma de México, UNAM, México

Normas de colaboración en la Revista *Quivera*

La revista *Quivera* publica trabajos desarrollados sobre temas inscritos en el ámbito de los Estudios Territoriales. Los artículos enviados deberán tratar un tema relevante con contenido investigativo, teórico y metodológico, sustentado en resultados parciales o finales de una investigación y que constituya un aporte al área de estudio de la revista. No se admiten ensayos.

Se aceptan colaboraciones en español e inglés, que serán publicadas en su idioma original. El resumen correspondiente debe presentarse en castellano y en inglés.

Normas para la presentación de artículos

1. El artículo que se envíe para su publicación en *Quivera* deberá ser un trabajo original, inédito y no enviado de manera paralela a otro medio de publicación, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo durante la etapa de evaluación, y siempre con el previo y expreso consentimiento de la coordinación de la revista.
2. Deberá enviarse un archivo electrónico que contenga el texto, indicando el lugar que le corresponde a las ilustraciones, las cuales deben remitirse en archivos independientes, al correo electrónico: quivera2012@gmail.com. Además se debe enviar una Carta de originalidad del artículo con la firma del o los autores, a efecto de garantizar la veracidad de la información, en archivo adjunto (pdf), que en lo mínimo contendrá lo siguiente: Yo (Nosotros) (nombre del autor o autores), declaro (amos) que el artículo (título del artículo) presenta resultados originales, que no ha sido publicado ni está siendo considerado para publicación en otra revista, y que se ajusta a normas éticas internacionales de propiedad intelectual y autoría.
3. Los artículos no deberán sobrepasar las 25 páginas (incluyen las ilustraciones), en procesador de texto y presentadas en formato Word, con márgenes inferiores y superiores de 2.5 cm e izquierdos y derechos de 3 cm, fuente Times New Roman a 12 puntos, a renglón cerrado y todas las páginas deben tener numeración. No utilizar tabulaciones ni espacios entre párrafos ni subtítulos en mayúsculas.
4. Las ilustraciones (tablas, gráficas, planos, mapas, fotografías u otros elementos gráficos) serán numeradas con la expresión *Cuadro N° 4 y título*, ambos en minúsculas, según su orden de aparición y debidamente referenciadas en el texto (Cuadro N° 4), indicando la fuente de la

información; si es propio se indicará: *Elaboración propia*. Se deberán entregar en archivo separado del texto. Las tablas y gráficos en Excel, modo blanco y negro o escala de grises, en formato JPG o TIFF, mínimo 600 DPI de resolución. Los planos, mapas, fotografías u otros elementos gráficos en formato JPG o TIFF, en blanco y negro o en tonos de grises, con una resolución mínima de 300 DPI, de ser posible en una resolución de 8 a 10 mega píxeles.

5. Los artículos deben incluir un título breve y presentar la respectiva traducción al inglés. Una nota al pie de página indicará la procedencia del artículo (investigación financiada, tesis o lo que corresponda).
6. Bajo el título se colocará el nombre completo del autor o de los autores y a pie de página la adscripción institucional y dirección de correo electrónico. Anexo al artículo deberá enviar un resumen curricular donde se consigne el o los grados académicos obtenidos, la(s) disciplina(s) que estudió o en la(s) que se ha especializado; institución, centro o departamento de la institución al que se encuentra(n) adscrito(s) laboralmente y domicilio postal institucional.
7. Al inicio del artículo deberá figurar un resumen, inferior a 250 palabras, sin notas a pie de página, redactado en español y en inglés (*abstract*), donde se explique brevemente el propósito u objetivo del texto, metodología empleada y principales resultados, conclusiones y/o relevancia. Deberá ir acompañado de 3 palabras clave, con su respectiva traducción en inglés, bajo el título de *Keywords*, separadas por comas en orden jerárquico.
8. Los subtítulos deberán jerarquizarse, uno en negritas minúsculas y otro en cursiva (no negritas), con minúsculas y sin numeración.
9. Las notas a pie de página serán de carácter aclaratorio únicamente. Contendrán comentarios y ampliaciones y no se incluirán las de carácter bibliográfico. Tendrán numeración sucesiva y se recogerán al final de cada página.
10. Las referencias bibliográficas dentro del texto deben ser las imprescindibles y la referencia completa deberá constar en la bibliografía, la cual se recopilará al final del trabajo. Las referencias bibliográficas y la bibliografía consistirán de las obras consultadas de mayor influencia en el texto, así como de las obras citadas. Sólo se publicarán artículos con sistema de referencia parentético o Harvard, conforme a lo siguiente:

Referencias bibliográficas

Idea específica o cita textual de un autor sin mencionar su nombre previo a la referencia, en una sola página	(García, 1995: 18)
Idea específica o cita textual de un autor sin mencionar su nombre previo a la referencia, en grupo de páginas	(Flores, 1980: 18-19)
Ideal global de un autor, plasmada en un libro completo	(López, 1990)
Idea específica o cita textual de un autor, mencionado por su nombre previo a la referencia, en una sola página	Asegura Quijano(1970: 38)
Idea específica de un autor, mencionado por su nombre previo a la referencia, en un grupo de páginas	Asegura, por el contrario, Rojas (1993: 70-73)
Ideal global de un autor, plasmada en un libro completo, mencionando por su nombre previo a la referencia	Diserta en ese artículo Valencia (1990)
Idea específica o cita textual de dos autores	(Sánchez y Flores, 1986: 45)
Idea específica o cita textual de más de dos autores	(Jiménez y otros, 2000: 45-46)
Cita de noticia periodística sin autor (no artículo)	Excelsior, 18/04/1999: 35 C

Bibliografía

Libro	Jiménez, René, 1980: El cambio demográfico, México DF: siglo XX Editores
Artículo en revista	Gordon, Sara, 1990: "La Sociología en México" en Revista Mexicana de Sociología 3-94, México DF: Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
Capítulo de libro	Caruso, Pablo y Sabrina González, 1990: "Cronología de los principales pcontecimientos relativos al Sistema Monetario Internacional" en Borón, Atilio, Julio Gambina y Naum Minusburg (Compiladores), 1999: Tiempos Violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO y Editorial Universitaria de Buenos Aires EUDEBA
Libro de dos autores	Gómezjara Reyes, Francisco y Aníbal Quijano, 1980: Que transa con las bandas, México DF, Centro de Estudios Sociales AC

Libro de más de dos autores	Falls Borda, Orlando y otros, 1970: La computación, Santa Fe de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos AC
Libro de autor institucional	SEP Secretaría de Educación Pública, 1989: La educación en México, México DF: Secretaría de Educación Pública
Cita de Internet	Berdejo, Aurora, 1999, Perspectivas demográficas, consultado el 7 de julio de 1999 en http://www.eluniversal.com.mx/net1/1999/jul99/07jul99/primavera
Cita de medios electrónicos	INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 1997: Censo de Población 1995, México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística CD ROM
Archivos históricos	En pie de página, con la referencia propia de cada institución
Publicación sin fecha	INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, s/f: Estadísticas Históricas de México, México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística CD ROM
Escrito sin editar	Luhman, Niklas, s/f: Inclusión y Exclusión, s/c: mimeo
Tesis	Rojas Reyes, Francisco, 1986: Ideología, política y acción sindical de los trabajadores nucleares 1946-1987, México: Tesis de licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Documento mismo autor, mismo año	Sánchez Jorge, 1970a Sánchez Jorge, 1970b

11. Se deben enviar los artículos completamente finalizados y corregidos. Sin embargo, el texto será enviado a corrección de pruebas, sin que ello afecte el contenido del artículo. Los artículos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad para todos los efectos. La inclusión consciente de datos fraudulentos o inexactos supone un comportamiento falto de ética e implicará el rechazo automático de los trabajos.
12. *Quivera* está publicada bajo una licencia *Creative Commons* BY-NC-ND 2.5 México; puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente original y no se comercialice con sus contenidos. La revista permite el auto archivo en repositorios institucionales, por lo que con el envío de colaboraciones a la revista se entiende que los autores conocen y se suscriben a las condiciones establecidas. La política de libre acceso a la información adoptada por la revista contempla que los autores acceden a incorporar sus colaboraciones

a las diferentes bases de datos e índices bibliográficos y de citación de libre acceso con las que la revista actualmente suscribe acuerdos, y a que sobre éstos se hagan las modificaciones requeridas por cada uno de los índices para su inclusión en los mismos. Cualquier restricción legal que afecte a los artículos e imágenes es responsabilidad exclusiva de sus autores.

13. Una vez que se reciba el dictamen favorable por parte de los evaluadores, se le enviará al(los) autor(res) la carta de aceptación de su artículo para su publicación en *Quivera*, conjuntamente con el formato de Cesión de Derechos del mismo, que deberá llenarse y enviarse en forma de archivo pdf, y con el cual se ceden los derechos del artículo a la Universidad Autónoma del Estado de México, reservándose el derecho de difundir dicho artículo por cualquier medio –siempre reconociendo la autoría y la publicación original– incluyendo índices de revistas, portales de Internet, discos compactos o cualquier otro.

Proceso de evaluación de artículos

Por tratarse de una revista con un tema especializado, la recepción de los artículos enviados a revista *Quivera* será permanente; cada fascículo se integrará con los trabajos que en el momento del cierre de edición cuenten con la aprobación del Consejo Editorial, previo proceso de evaluación:

- Los artículos que se envíen a revista *Quivera* serán objeto de una evaluación previa para determinar si cumplen con los requisitos temáticos y formales indicados en estas instrucciones, en caso de ser así, la Coordinación del Programa Editorial notificará al autor de su recepción; en caso contrario, notificará su rechazo.
- Una vez recibido el artículo, la Coordinación del Programa Editorial de *Quivera* lo registrará y lo enviará a dos árbitros para su evaluación, sometiéndolo al proceso de revisión por pares a doble ciego, que consiste en que el dictaminador desconoce la identidad del(los) autor(es) y éste ignora quién lo dictaminó. La identidad de los autores no es comunicada a los árbitros ni la de éstos a los autores, a menos que lo soliciten expresamente por escrito y que la persona cuya identidad es requerida acepte revelar su nombre.
- El árbitro dispone de un plazo máximo de 30 días naturales para emitir su opinión a partir de la fecha de la recepción del artículo. El dictamen de cada árbitro se basará tanto en la calidad del contenido como de su forma.

El resultado de esta evaluación será:

- a) *Aprobado sin cambios;*
 - b) *Aprobado con sugerencias;*
 - c) *Aprobado condicionado, y*
 - c) *Rechazado.*
- En cualquier caso, la Coordinación del Programa Editorial de *Quivera* notificará al autor el resultado conforme a lo siguiente:
 - a) *Aprobado sin cambios. Se comunica al autor la aceptación del artículo y se inicia el proceso de edición del artículo para su publicación.*
 - b) *Aprobado con sugerencias. Cuando el par evaluador considere que un artículo puede publicarse, pero que es necesario ajustarlo o complementarlo, se le hacen llegar al autor las sugerencias correspondientes.*
 - c) *Aprobado condicionado. Las adecuaciones serán dadas a conocer al autor por escrito, quien, de no atenderlas en el tiempo especificado, implícitamente renuncia a su publicación.*
 - d) *Rechazado. Se le notificarán al autor los motivos expuestos por el par evaluador que justifican la no publicación de su trabajo.*
 - Los evaluadores entregarán el resultado de su evaluación a la Coordinación del Programa Editorial de *Quivera*. En caso de discrepancia entre ambos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados finales del proceso de evaluación serán inapelables. La Coordinación del Programa Editorial definirá la aceptación definitiva si el arbitraje ha sido favorable y, en su caso, procederá a comunicar al autor el estado del artículo, e iniciar el proceso de edición del texto para su publicación. Conjuntamente se le enviará el formato de Cesión de Derechos a la Universidad Autónoma del Estado de México, que deberá llenarse y regresarse en forma de archivo pdf.
 - Cuando los árbitros consideren que el artículo necesita ajustes, la Coordinación del Programa Editorial informará al autor las anotaciones y los ajustes correspondientes. De no ser favorable, se notificarán al autor los motivos expuestos que impiden la publicación de su trabajo.
 - Una vez que el artículo haya sido aprobado, el texto será sometido al proceso de edición para su publicación, por lo que la revista se reserva el derecho de hacer las correcciones de estilo que considere convenientes.

Participación como árbitros

A los investigadores que deseen participar como árbitros para la revisión de artículos de investigación, se les requiere envíen su curriculum con documentos probatorios en forma de archivo (pdf) al correo electrónico: quivera2012@gmail.com; una vez notificada su aceptación, se les incluirá en la cartera de árbitros de la Revista *Quivera*, a fin de remitirles los artículos de acuerdo con su especialidad.

Terminado el proceso de evaluación de cada artículo, se les extenderá la constancia correspondiente y recibirán un ejemplar del número de la revista *Quivera* dónde aparece el artículo arbitrado, independientemente de que su opinión en relación con la publicación del artículo haya sido favorable o no.

Adquisición de la revista

La adquisición por canje se hace con universidades, instituciones educativas públicas o privadas y editoriales que posean publicaciones similares o afines y que estén interesadas en mantener un intercambio permanente.

Guidelines for submitting papers in the Quivera magazine

The *Quivera* magazine publishes papers related to items in the field of Territory Studies. The submitted articles should address an outstanding issue with investigative, theoretical, and methodological bases, set up either partial or final results of a research and which it constitutes a contribution to the knowledge area of the magazine. Essays are not allowed.

Both Spanish and English collaborations are accepted and will be published in its original language. The corresponding summary should be presented in Spanish and English.

Rules for the article presentation

1. The article submitted to its publication in *Quivera* should be original, novel and without being send in simultaneously to another journal, unless it is requested by the author to withdraw it during the period of evaluation having the previous consent of the magazine coordination.
2. An electronic file containing the original text should be submitted, indicating the place that corresponds to the illustrations, each of them should be send separately, to the following mail: quivera2012@gmail.com.

Besides an author(s) signed letter of the article authenticity should be submitted, with the purpose to guarantee the information veracity, in attached file (PDF) which contains at least the following: Myself (ourselves) (Author[s] name[s]) we, (I) declare that the article (name of the article) presents original results, which has not been published nor has it been considered for further publication in another magazine, and it conforms to international ethical standards of intellectual property.

3. The articles must not exceed 25 pages (including illustrations), in Word processor, with upper and lower margins of 2.5 cm and left and right of 3cm. Times New Roman font 12 points and all the pages should be numbered. Do not use tabs or spaces between paragraphs nor subtitles in uppercase letter.
4. Illustrations (tables, graphs, plans, maps, photographs or any other graphic element) will be numbered with the expression Table Number 4 and the title, both in lowercase, according to its order of appearance

and properly referenced in the text (table n° 4), indicating the source of information, if appropriate indicate: Own elaboration. They should be submitted in a separate file. The tables and graphs should be done in Excel processor in white and black or in gray colors, without exceeding 600 DPI resolutions in JPG or TIFF format. All the plans, maps, photographs or other graphic elements in JPG or TIFF format in white and black or in gray colors with a minimum resolution of 300 DPI, if possible with an 8-10 megapixel resolution.

5. The articles should include a brief title along with the corresponding English translation. A foot note will indicate the article source (financed research, thesis or whatever it corresponds to).
6. The complete author's (s') name will be placed underneath the title and in the foot note the institutional work place and email. Your CV with all your academic achievements and credentials (disciplines in which you have specialized) should be enclosed to the article; as well as your place work name, address and zip code.
7. At the beginning of the article a summary should be presented in no more than 250 words, without any foot notes, written in Spanish and in English (abstract), where it is briefly explained the text objective, methodology used, main results, conclusions or relevance. It should include three key words, with its English translation under the title Key Words, separated by commas and in order of importance.
8. Subtitles must rank according to priority, one in bold lowercase and the other in italics lowercase without numbering.
9. Foot notes will be only explanatory. They will contain comments or extensions. The ones referred to bibliography will not be included. They will have sequential numbering and will be at the end of each page.
10. The bibliographic references within the text should be the basic, and the complete reference must be included in the bibliography at the end of the work. All the bibliographic references and the bibliography will consist of all the consulted and cited papers, which have more influence in the text. Only works which use the Harvard or Parenthetic system will be published according to the following:

References

Specific idea or quote from an author without mentioning his name prior to the reference, on a single page	(García, 1995: 18)
Specific idea or quote from an author without mentioning his name prior to the reference in a group of pages	(Flores, 1980: 18-19)
Global idea of an author, embodied in a complete book	(López, 1990)
Specific idea or quote from an author, mentioned by name prior to the reference, on a single page	Ensures Quijano (1970: 38)
Specific idea of an author, mentioned by name before the reference in a page group	Ensures, however, Rojas (1993: 70-73)
Global idea of an author, embodied in an entire book, mentioning by name prior to the reference	Dissert in that article Valencia (1990)
Specific idea or two authors quote	(Sánchez and Flores, 1986: 45)
Specific idea or quote from more than two authors	(Jiménez and other, 2000: 45-46)
Quote from newspaper reports without author (no article)	Excelsior, 18/04/1999: 35 C

Bibliography

Book	Jiménez, René, 1980: El cambio demográfico, México DF: siglo XX Editores
Journal article	Gordon, Sara, 1990: "La Sociología en México" in Revista Mexicana de Sociología 3-94, México DF: Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
Book chapter	Caruso, Pablo y Sabrina González, 1990: "Cronología de los principales pcontecimientos relativos al Sistema Monetario Internacional" en Borón, Atilio, Julio Gambina y Naum Minusburg (Compiladores), 1999: Tiempos Violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO and Editorial Universitaria de Buenos Aires EUDEBA
Two authors Book	Gómezjara Reyes, Francisco y Aníbal Quijano, 1980: Que transa con las bandas, México DF, Centro de Estudios Sociales AC
More than two authors Book	Falls Borda, Orlando y otros, 1970: La computación, Santa Fe de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos AC

Institutional copyright Book	SEP Secretaría de Educación Pública, 1989: La educación en México, México DF: Secretaría de Educación Publica
Internet Data	Berdejo, Aurora, 1999, Perspectivas demográficas, consultado el 7 de julio de 1999 in http://www.eluniversal.com.mx/net1/1999/jul99/07jul99/primavera
Electronic means	INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 1997: Censo de Población 1995, México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística CD ROM
Historical files	In footnotes, with each institution's own reference
Undated Publication	INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, s/f: Estadísticas Históricas de México, México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística CD ROM
Unedited Written	Luhman, Niklas, s/f: Inclusión y Exclusión, s/c: mimeo
Thesis	Rojas Reyes, Francisco, 1986: Ideología, política y acción sindical de los trabajadores nucleares 1946-1987, México: Thesis in Sociology, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Same author, same year document	Sánchez Jorge, 1970a Sánchez Jorge, 1970b

11. Articles corrected and finished should be submitted. However the text will be sent to style correction, without affecting the articles content. The signed articles express only the authors' opinion and they are their own responsible for all effects. The inclusion of inexact or fraudulent information derives of an unethical behavior and all papers will be automatically rejected.
12. *Quivera* is published under the licence Creative Commons BY-NC-ND 2.5 with educative, informative and cultural purposes, so long as the original source has quoting and without commercial attributions, The submission of collaborations to the magazine it is understood that the authors know and accept all the conditions. The free access to information policy adopted by the magazine states that the authors accept to incorporate their collaborations to the different data bases and bibliographic index and open access citation reports in which the magazine has agreements; fulfilling the needed requirements of each one. AAny legal restriction that affects the articles and images is the authors own responsibility.
13. Once a positive opinion from the evaluators is issued. A letter of acceptance of the article will be sent to the authors for its publication in

Quivera, along with the assignments of Right format, which will be filled in, and submitted in PDF and in which all the articles rights are granted to Universidad Autónoma del Estado de México. The magazine reserves the right to disseminate the article by any means of communication, always recognizing the author and the original publication, including magazine indexes, web sites, compact discs or any others.

Process of articles evaluation

Since *Quivera* is a magazine with a specialized topic, the reception of the articles sent to it will be permanently; every magazine number will be integrated with the works that count with the Editorial's approval by the time the edition is closing. And which have gone under a previous evaluation process.

- The articles submitted to the magazine *Quivera* will be object of a previous evaluation to determine if they meet with the topic and formal requirements stated in these instructions, if so the coordination of the editorial program will inform the author about its reception or rejection.
- Once the article has been received, the coordination of the editorial program of *Quivera* will register and send it to two peer reviewers for its evaluation, the process will be double blind review, which consist that Both the reviewer and the author remain anonymous. The identity of the authors is not communicated to the arbitrators nor is the identity of the arbitrators communicated to the authors as well. Unless it is asked in a formal written way and only if the identity which is desire to reveal is willing to do so.
- The peer reviewer has no more than 30 days to issue its opinion from the date of the reception of the article. Each arbitrator's opinion will be based in the quality content as well as in its shape. The result of this evaluation will be:
 - a) *Approved with no changes;*
 - b) *Approved without any suggestions;*
 - c) *Approved with some conditions, and*
 - c) *Rejected.*
- In any case the coordination of the editorial program of *Quivera* will notify the result to the author according to the following:
 - a) a) *Approved without changes:* the acceptance of the article is communicated to the author, and the process of edition is started to its publication.

- b) Approved with suggestions: when the reviewer considers that an article can be published, but it is necessary to adjust or complement it, the corresponding suggestions are sent to the author.
 - c) Approved with conditions: the adjustments will be notified by written means to the article's author (s), if they are not covered in a specified time, it will be assumed he is resigning to the article's publication.
 - d) Rejected: the author will be notified about all the reasons explained by the evaluators which justify the non article's publication.
- The evaluators will hand in their evaluation result to the editorial Program Coordination of *Quivera*. In case of a disagreement between both results, the text will be sent to a third peer, his decision will define its publication. The results of the evaluation process will be final. The Editorial Program Coordination will set out the definitive acceptance if the evaluation has been positive, and in its case will proceed to communicate the author about the article situation, and will begin the text edition process for its publication. The Format of the Rights Assignment to the Universidad Autónoma del Estado de México will be sent simultaneously which will have to be filled in and send it back in PDF format.
 - When the peer reviewers determine that the article needs some adjustments the Editorial Coordination Program will inform the author about the notes and corresponding adjustments. If not approved, the author will be informed about the reasons which stop its article to be published.
 - Once the article has been approved, the text will go through the process edition for its publication. The magazine reserves the right to make all the needed and appropriate style corrections.

Participation as peer reviewers

To all the investigators willing to participate in the articles revisions, it is required that sent their CV with all their documents and credentials in a PDF file to the following email: quivera2012@gmail.com. Once notified of their acceptance, they will be included in the portfolio of peer reviewers of the *Quivera* magazine in order to send them articles according to their specialty.

Once the evaluation process of each article is concluded, the Coordination program will extend the corresponding diploma and will send the reviewres a number of the magazine *Quivera* with the arbitrated article, whether their opinion of the articles publication had been favorable or not.

Acquisition of the magazine

The acquisition by exchange is done with universities, public or private schools and editorial houses which own similar publications and are interested in keeping permanent exchange.

CONTENIDO

Pág.

Editorial

21

Capacidad institucional ante la reducción del riesgo de desastre en Quintana Roo: Marco de Acción de Hyogo

23

Institutional Capacity before the reduction of the disasters risk in Quintana Roo: Hyogo Framework for Action

Ma. Luisa Hernández-Aguilar, Lourdes Castillo-Villanueva

La habitabilidad en la construcción del espacio: el caso de La Trinidad, Zumpango

49

The habitability in the construction of space: The Case of La Trinidad, Zumpango

Oscar Adán Castillo-Oropeza, Gonzalo Alejandro-Ramos

Gestión, gobierno y recurso agua en el oriente del Estado de México

73

Management, Government and water resource in the eastern part of the State of Mexico

Enrique Moreno-Sánchez

Residuos sólidos: percepción y factores que facilitan su separación en el hogar. El caso de estudio de dos unidades habitacionales de Tlalpan

91

Solid Waste: Perception and factors which facilitate its separation at home: The study case of two habitable units in Tlalpan

Juana Amalia Salgado-López

Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial	Pág. 113
<i>Conceptual elements for analysis of territorial governance</i>	
Francisco Javier Rosas-Ferrusca, Juan Roberto Calderón-Maya, Héctor Campos-Alanís	
 Referentes teóricos y metodológicos para el análisis de la ocupación del espacio urbano	 137
<i>Theoretical and methodological models for the analysis of the urban space occupation</i>	
Teresa Becerril-Sánchez, Alejandra Maldonado-Sánchez, Itzel Saraíd Gutiérrez-Gómez Tagle	

Editorial

A partir del mes de abril del año 2012, nuestra Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México ha sido motivo de cambio de administración, en cuyas metas se encuentra dar mayor apoyo a la investigación y la difusión de los resultados, todos ellos derivados de la labor que realiza nuestro claustro académico. En tal sentido, la revista *Quívera* de este Organismo Académico es un espacio idóneo para propiciar y divulgar estudios dirigidos a los fenómenos y procesos urbanos en materia territorial.

Estamos orgullosos que nuestra publicación cuente con un insigne Consejo Editorial y un amplio número de colaboradores académicos en nuestra cartera de árbitros, de nivel nacional e internacional, a los cuales otorgamos un merecido reconocimiento por su labor y participación.

A través de la historia, *Quívera* se ha consolidado en el sistema Redalyc como una de las revistas de calidad en materia de Estudios Territoriales. Con el propósito de enriquecerla y mantener ese reconocimiento, en los últimos meses nos hemos dado a la tarea de cumplir con indicadores que nos permitan alcanzar los estándares que toda revista impresa y de difusión electrónica debe cumplir.

La presente edición es resultado de un proceso de innovación en su diseño e imagen, además de ajustarse a las nuevas vertientes tecnológicas que revistas de esta índole necesitan para ser difundidas en todo el mundo, particularmente aquellas de carácter electrónico.

Dr. en C.S. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez
Director Editorial

Capacidad institucional ante la reducción del riesgo de desastres en Quintana Roo: Marco de Acción de Hyogo

Institutional Capacity before the reduction of the disasters risk in Quintana Roo: Hyogo Framework for Action

**Ma. Luisa Hernández-Aguilar
Lourdes Castillo-Villanueva***

Recibido: julio19 de 2012
Aceptado: marzo 08 de 2013

Resumen

Evaluar el riesgo de desastres significa tener en cuenta no solamente el daño físico esperado, las víctimas o pérdidas económicas equivalentes, sino también factores sociales, organizacionales e institucionales. Actualmente, los avances logrados en la gestión del riesgo son diferentes para cada país. En México, tanto a nivel estatal como municipal existe una gran limitación en la información y carencias técnicas por parte de los responsables de estos procesos. El presente artículo tiene la finalidad de conocer la capacidad institucional ante la reducción del riesgo de desastres en el Estado de Quintana Roo aplicando una herramienta de evaluación cualitativa propuesta en el Marco de Acción de Hyogo (MAH).

Palabras clave: indicadores, riesgo, desastres, Marco de Acción de Hyogo.

Abstract

Evaluate the disasters risk means considering not only the expected physical damage, victims or economic losses, but also social, organizational and institutional factors. Nowadays, advances in risk management are different for each country. In Mexico, in state and municipal level, there is a great limitation in the information and technical deficiencies by responsible parties for these processes. This article intends to find out the institutional capacity to reduce disaster risk in the State of Quintana Roo applying a qualitative assessment tool proposed in Hyogo Action Framework (HFA).

Keywords: indicators, risk, disaster, Hyogo Action Framework.

* Universidad de Quintana Roo, México. E-mail: malu@uqroo.mx, loucasti@uqroo.mx.

Introducción

El problema del riesgo de desastre en entornos urbanos o zonas costeras localizadas en franjas altamente propensas a la acción de fenómenos naturales es una de las temáticas prioritarias en la agenda global (ONU, 2000). La complejidad se presenta, principalmente, desde la perspectiva de la gestión pública para el manejo del riesgo por desastre y en el alcance de un desarrollo equilibrado.

En América Latina y el Caribe existen dos tendencias que han hecho que la gestión del riesgo de desastres cobre importancia para los encargados de planificar el desarrollo y para los gobiernos en general (GAR/DDR, 2009): 1) la gravedad de las amenazas naturales que a consecuencia del cambio climático van en aumento y 2) la vulnerabilidad frente a esas amenazas que también va en aumento, principalmente por la urbanización no planificada, el crecimiento de la población en zonas de riesgo y la insuficiente gestión ambiental (Castillo, 2009).

La capacidad institucional se concibe como la capacidad administrativa y de gestión de un país, especialmente en lo que respecta a la aplicación de políticas públicas (FMI, 2002). Desde una perspectiva de la gestión del riesgo de desastres, radica en responder de manera eficiente y adecuada (en caso de un desastre) en función del grado de preparación de las instituciones responsables, así como de la comunidad en su totalidad (ONU/EIRD, 2008; 2007; Cardona e IDEA, 2005; Carreño y otros, 2007). La efectividad de esta planificación en la reducción del riesgo de desastres (RRD) implica que las instituciones (y otros actores) involucradas tengan recursos humanos y económicos suficientes en la organización, así como la capacidad de respuesta y planes estratégicos para hacer frente a las consecuencias de los desastres; deben formar parte de la toma de decisiones cotidianas: desde la forma en que la gente educa a sus hijos e hijas hasta cómo planifican sus ciudades (ONU/EIRD, 2005).

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento cualitativo más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2005. Desde la publicación de este informe, otras iniciativas mundiales han surgido y los esfuerzos regionales se han multiplicado. El Banco Mundial/Universidad de Columbia (Cardona e IDEA, 2005) publicó un informe que, además de incluir numerosos mapas de exposición de peligros y riesgos, utilizó datos similares a través de indicadores bajo un modelo teórico con enfoque holístico.

Asimismo, contenía una serie de indicadores sobre la gestión del riesgo, los cuales han sido mejorados en cuanto a metodología y a aplicación (Carreño y otros, 2007; Cardona, 2008).

El IRD (Índice de Riesgo de Desastre), utilizado tanto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fue uno de los primeros instrumentos empleado para medir el riesgo de perder la vida en caso de desastre, sin tomar en cuenta otros aspectos, como el daño a los medios de vida y a la economía. Este índice fue mejorado a partir del trabajo de Peduzzi y otros (2009) por encargo del PNUD, pues se le pedía analizar los posibles vínculos existentes entre la vulnerabilidad a peligros naturales y los niveles de desarrollo de un país o una región.

A partir de lo anterior, los avances logrados en la gestión del riesgo son diversos para cada país. El riesgo de desastres no es exógeno a los procesos de desarrollo. La aplicación de estilos o modelos de “desarrollo” pueden generar situaciones de riesgo, principalmente por la situación económica y demográfica de cada región. Por otra parte, y como quedó patente en el desastre de Japón (2011), han surgido nuevos riesgos y nuevas vulnerabilidades asociadas a la complejidad y a la interdependencia de los sistemas tecnológicos de los que dependen las sociedades modernas.

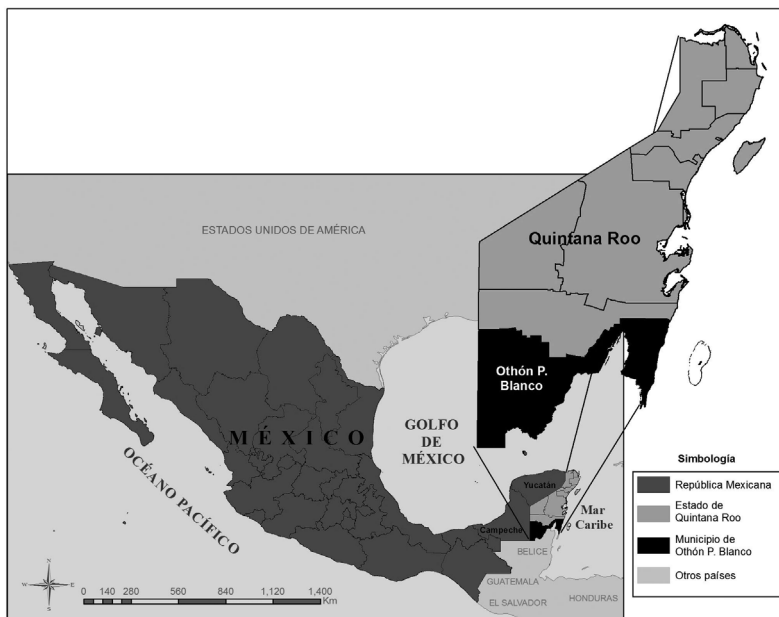
La valoración de los daños por desastres constituye el primer paso hacia la adopción de responsabilidad por el riesgo de desastres y su evaluación. Entender y cuantificar las amenazas y/o peligros, evaluar la vulnerabilidad, además de establecer niveles de riesgo, es sin duda el paso decisivo para establecer procedimientos y medidas eficaces de mitigación para reducir sus efectos. Medir el riesgo significa tener en cuenta no solamente el daño físico esperado, las víctimas o pérdidas económicas equivalentes, sino también factores sociales, organizacionales e institucionales. Los desastres no son naturales (SINAPROC/CENAPRED, 2006; Maskrey, 1993), por el contrario, son el resultado de las condiciones de vulnerabilidad y exposición de las poblaciones, derivados en gran medida por aspectos socioeconómicos y de desarrollo no resueltos, tales como los elevados índices de construcciones informales, marginación, pobreza, escaso ordenamiento urbano y territorial, entre otros.

México no está exento de este problema. Es un país expuesto a fenómenos naturales peligrosos, cuyo impacto suele traducirse en desastres debido, en parte, a las condiciones de vulnerabilidad de la población,

así como a las desigualdades de desarrollo entre los Estados, y que aún existiendo el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), creado en 1986 a raíz de los terremotos sufridos en septiembre de 1985, y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), instituido en 1988, siguen ocurriendo pérdidas económicas consecuencia de inundaciones, huracanes, sismos, tormentas, explosiones y derrumbes, debido a la falta de preparación en materia de desastres naturales, principalmente; además, su sistema burocrático impide que lleguen a tiempo los recursos económicos a las víctimas; falta coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal e información y preparación técnica (Mansilla, 2000).

El Estado de Quintana Roo, por su parte, presenta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo ante la temporada anual de huracanes en el Atlántico por su ubicación geográfica. Se localiza en la Península de Yucatán, en el sureste de la República Mexicana; cuenta con un extenso litoral de aproximadamente 865 kilómetros, los cuales en su mayoría son bañados por las aguas del Mar Caribe, distinguido a nivel mundial como el “Caribe Mexicano” (Mapa 1). Es un estado donde la actividad turística aporta el 80% PIB estatal y capta casi un 30% de divisas por concepto de turismo (Palafox y Segrado, 2008); sin embargo, estas actividades han transformado el territorio, sometido a todas las presiones ambientales propias del desarrollo urbano y de las grandes migraciones poblacionales que enfrenta, lo que ha dado lugar al crecimiento de sus centros poblacionales en su franja litoral, configurando verdaderos escenarios de riesgo para su población. El crecimiento poblacional, la concentración de la población en zonas costeras y la construcción de infraestructura moderna contribuyen a la alta vulnerabilidad.

Por este motivo, y a falta de información concreta sobre el progreso en la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) en Quintana Roo y en el municipio de Othón P. Blanco, específicamente, nos dimos a la tarea de aplicar la herramienta de evaluación propuesta en el Marco de Acción de Hyogo (MAH) para conocer si en realidad se están reduciendo el riesgo de desastres y las pérdidas, y si existen políticas y programas adecuados para lograr este propósito, además de constatar la coordinación entre instituciones, como marca la Ley General de Protección Civil (DOF, 2012). El método consistió en la aplicación de una serie de indicadores cualitativos con el objetivo de establecer los niveles de progreso en la reducción del riesgo de desastres (RRD) a escala municipal y estatal, basados en los “*Indicadores del Progreso: Guía para medir la Reducción del Riesgo de Desastres y la Implementación del Marco de Acción de Hyogo*” (ONU/EIRD, 2008).

Mapa 1. Ubicación geográfica del estado de Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes del Marco de Acción de Hyogo

En los años setenta la Asamblea General de las Naciones Unidas instauró la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas en Caso de Desastre (UNDRO). El trabajo de esta entidad tenía tres ejes principales: 1) Asistencia técnica, 2) Coordinación y 3) Concientización/Información/Comunicación/Entrenamiento (UNDRO/PNUD, 1992). Hasta la década de los noventa, con la declaración de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999), la mitigación y la prevención de los desastres se vio consolidada, con análisis de los procesos físicos o estructurales de mayor relevancia para el conocimiento de las amenazas, y sus impactos en estructuras y edificaciones. Posteriormente, en 1992, el Secretario General de la ONU creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) para sustituir a la UNDRO, con el objeto de fortalecer y darle mayor eficacia a los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, principalmente, en la entrega de ayuda humanitaria (UNDRO/PNUD, 1992).

A mediados de la DIRDN, en 1994, se realizó la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en Yokohama,

Japón, donde participaron 155 países. En ella se examinó lo que la comunidad científica y tecnológica, los gobiernos nacionales, los organismos regionales y las organizaciones internacionales habían hecho para prevenir y mitigar los desastres, ya que por una parte existía una profunda preocupación de los gobiernos al observar que los desastres naturales seguían causando pérdidas humanas y, por otra, impedía el desarrollo de las regiones.

Lo anterior originó la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama. En 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), como mecanismo de seguimiento al DIRDN. Teniendo como propósito principal lograr una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, al igual que construir comunidades y naciones resistentes, como componente integral para el desarrollo sostenible. Ese mismo año, en la sede de las Naciones Unidas, se realizó la Cumbre del Milenio, en la cual los líderes de 191 países acordaron los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM),¹ proporcionando un marco para que todas las naciones pertenecientes al sistema de la ONU trabajen congruentemente y en conjunto hacia un fin común (ONU, 2000). Hasta 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas convoca a la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, ateniendo a los siguientes objetivos: 1) Revisar la Estrategia de Yokohama (1994) y su Plan de Acción, con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI; 2) Determinar actividades específicas para cumplir el Plan de Aplicación de Johannesburgo, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002), respecto a la reducción de la vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de desastres; 3) Intercambiar mejores prácticas y lecciones aprendidas para fomentar la reducción de desastres en el contexto de desarrollo sostenible; 4) Fomentar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres y promover su aplicación; 5) Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información sobre desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones.

El logro principal de esta Conferencia fue conocido como la “Declaración de Hyogo” y/o el “Marco de Acción de Hyogo”, el cual se formuló como una respuesta activa e integral a la preocupación internacional por el creciente impacto de los desastres en las personas, las comunidades y el desarrollo

¹ Objetivos del Milenio: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal, 3) Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, 5) Mejorar la salud materna, 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ONU, 2000).

nacional. El resultado esperado en la intención del Marco de Acción de Hyogo (MAH) es: *“Aumentar la capacidad de respuesta de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”*.

La adopción del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres ha producido un nuevo impulso para las actividades dirigidas a la reducción de desastres en todo el mundo. Fundamentado en un conjunto de principios, prioridades y orientaciones para aumentar la capacidad de las comunidades y las naciones para reducir los desastres y tener mejores formas de recuperación cuando estos ocurran (ONU/EIRD, 2005).

En el MAH se definen los tres objetivos estratégicos y las cinco prioridades de acción adoptadas por 168 Estados miembros de la ONU en 2005. Objetivos estratégicos: 1) La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad; 2) La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia,² y 3) En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación. Las cinco prioridades de acción: 1) Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad, 2) Mejorar la información sobre los riesgos y las alertas tempranas, 3) Crear una cultura de seguridad y resiliencia, 4) Reducir los riesgos en sectores claves, y 5) Fortalecer la preparación para una respuesta eficaz.

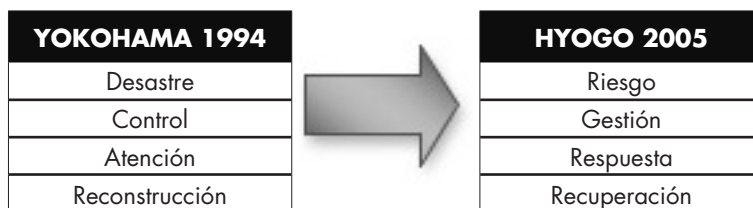
De Yokohama 1994 a Hyogo 2005 se observa un cambio de enfoque en las metas y estrategias adoptadas para la reducción del riesgo de desastre a nivel mundial. Ya no se habla de desastre sino de riesgo; se entendió que no se pueden controlar las amenazas sino hacer más gestión para la prevención

² Por “resiliencia” se entiende la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos” (ONU/EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2005).

y mitigación del riesgo; más respuesta que atención; y se comprendió que reconstrucción es diferente a recuperación; y que se deben seguir de cerca los cambios o las tendencias para mejorar con el paso del tiempo (Figura 1).

Uno de los requisitos específicos que establece el MAH es que se generen informes y se siga de cerca el progreso alcanzado en torno a su implementación. Para ello es necesario evaluar a las naciones para conocer si en realidad se está reduciendo el riesgo de desastres y las pérdidas, y si existen las políticas y los programas adecuados para lograr este propósito. Se necesita información confiable sobre los riesgos que se enfrentan, las pérdidas que se experimentan y las acciones que se toman para reducir el riesgo.

Figura 1. Cambio de enfoque entre las estrategias para la RRD adoptadas en Yokohama (1994) y Hyogo (2005)



Fuente: Vivanco, C., (s/f).

La experiencia pasada en la reducción de los riesgos ha conducido al desarrollo de algunos principios básicos que sustentan o promueven la consecución de una reducción efectiva del riesgo de desastres. Los siguientes principios orientan el Marco de Acción de Hyogo: los estados son los principales responsables de implementar las medidas para RRD; ésta debe integrarse en las actividades de desarrollo; un enfoque multi-riesgo puede mejorar la efectividad; el desarrollo de capacidad es una estrategia fundamental para la reducción del riesgo de desastres; es necesario descentralizar la responsabilidad de la reducción de riesgo de desastres; la reducción efectiva del riesgo de desastres exige la participación de la comunidad; el género es un factor principal en el riesgo de desastres y en la implementación de la RRD; las alianzas entre el sector público y privado son una importante herramienta para RRD; y la RRD ha de adecuarse a los escenarios particulares (ONU/EIRD, 2008).

La Reducción del Riesgo de Desastre (RRD) en Quintana Roo

La RRD debe ser asumida por los estados y los municipios; debe llevar el liderazgo de la gestión integral del riesgo, los conocimientos técnicos-

científicos, la organización y la participación ciudadana, ya que debe tenerse presente que el riesgo se manifiesta en un territorio concreto, donde las condiciones inseguras de la población obedecen a una amenaza en particular, y que esta interacción entre el territorio y la sociedad sólo se da al interior de las comunidades. La exposición más precisa del riesgo se encuentra en niveles micro-sociales (individuos, familias u hogares, por ejemplo) y micro-territoriales (ciudades pequeñas y comunidades rurales), donde las amenazas se concentran de forma particular.

México, al igual que otros países de América Latina y el Caribe, pese a los importantes avances alcanzados en alerta temprana, preparativos y respuesta, aún tienen dificultades a la hora de abordar los factores subyacentes del riesgo (GAR/DDR, 2011). El problema principal en un país como México es que existe una importante centralización de la información, con limitada coordinación entre los tres niveles de gobierno, los cuales presentan importantes carencias en cuanto a recursos profesionales, técnicos y económicos para la reducción del riesgo de desastre (Mansilla, 2000).

La responsabilidad de fomentar y promover la implementación del MAH a nivel nacional recae en la Secretaría de Gobernación y en el SINAPROC, lo que implica someter la cuestión a la atención de las más altas instancias del gobierno para estimular el desarrollo de una plataforma nacional para la RRD y alentar a otras organizaciones estatales y de la sociedad civil de todos los sectores a adoptar e implementar medidas para la reducción del riesgo en sus áreas de responsabilidad. Los estados deben tener el compromiso de: 1) Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación, 2) Conducir evaluaciones de referencia sobre la situación de la reducción del riesgo de desastres, 3) Publicar y actualizar resúmenes de los programas nacionales, 4) Revisar el progreso nacional para la consecución de los objetivos y las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, 5) Implementar instrumentos jurídicos internacionales relevantes, 6) Integrar la reducción del riesgo de desastres en las estrategias respecto al cambio climático.

De los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, el municipio –unidad territorial básica de la organización política y social del país– es la primera instancia encargada de la prevención de riesgos y desastres, con mayor contacto entre la población, además de atender las demandas de la sociedad civil. Avalado en el marco jurídico de la Ley General de Protección Civil (DOF, 2012), la autoridad local (municipal) es la primera en responder a una contingencia y, si su capacidad de respuesta es superada, entonces la

instancia estatal (unidad de protección civil de cada entidad federativa) debe encargarse de prestar ayuda. Las instancias federales prestarán ayuda “sólo” cuando la respuesta estatal resulte insuficiente y a petición de ésta.

En el estado de Quintana Roo se cuenta con una Dirección de Protección Civil Estatal y una Dirección de Protección Civil Municipal para cada una de sus diez unidades administrativas en las que se divide. A nivel estatal, la gestión del riesgo se establece a través de Programas Sectoriales de Protección Civil, centrada en esquemas de secuencias técnicas, medios y necesidades para mitigar los efectos ocasionados por riesgos, siniestros o desastres en el estado. El objetivo principal de este plan sectorial radica en “generar y promover una efectiva cultura de protección civil”. Resaltan dos aspectos estructurales básicos a este nivel: un área técnica y un área operativa, enfocadas principalmente en la prevención, el auxilio y la recuperación.

No obstante, se observa una carencia en la sistematización de la información estadística en torno a los desastres, mapas de riesgos e indicadores de vulnerabilidad, esenciales para la RRD. Por su parte, a nivel municipal, la estructura administrativa recae en un consejo municipal, comités operativos, grupos voluntarios, el centro municipal de operaciones y la Dirección de Protección Civil Municipal. Sin embargo, las políticas, los lineamientos y las acciones se realizan en coordinación con la federación, el estado y otros municipios, mediante la suscripción de convenios de coordinación o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional o en el Consejo Estatal.

Por tal motivo, en este trabajo, quisimos conocer las acciones que en Quintana Roo se están llevando a cabo para la RRD, constatando a su vez la capacidad institucional que existe a nivel estatal y municipal (Othón P. Blanco) en torno a las cinco acciones prioritarias que caracterizan al MAH.

Síntesis metodológica

El MAH no especifica qué instituciones en concreto deben asumir la responsabilidad de supervisar su implementación, ya que esta elección es una prerrogativa nacional. Sin embargo, por la estructura jerárquica manejada en el país, sabemos que las Direcciones Estatales de Protección Civil, en coordinación con sus homólogos municipales, son las instancias encargadas de aplicar y hacer cumplir las estrategias, las políticas y las leyes para la RRD y sus consecuencias. El MAH pone el acento en la necesidad de desarrollar indicadores que puedan utilizarse para monitorear el avance en materia de

RRD como expresiones específicas para medir el progreso, tal como “existe un marco jurídico para la reducción del riesgo de desastres” o “la reducción de riesgos forma parte de la currícula escolar primaria” (ONU/EIRD, 2008). Por ello, se evaluó la capacidad institucional y el grado de coordinación existente entre ambas instituciones (Direcciones de Protección Civil a niveles estatal y municipal) en el estado de Quintana Roo, donde existe una incidencia de huracanes cada año dada su ubicación geográfica, utilizando como instrumento la aplicación de los indicadores del Marco de Acción de Hyogo denominado “*Indicadores del Progreso: Guía para medir la Reducción del Riesgo de Desastres y la Implementación del Marco de Acción de Hyogo*” (ONU/EIRD, 2008), donde se establecen los niveles de progreso en la RRD. Estos indicadores se emplean como una herramienta simple para evaluar el estado de elementos importantes del riesgo de desastre o de una acción, y que a su vez puedan contribuir a orientar y a mejorar el diseño de políticas y proyectos, en materia de protección civil.

En primer lugar se contactó con los actores encargados de la coordinación de los programas operativos y de capacitación en protección civil de ambas direcciones. Por separado se les dio una copia de los indicadores, solicitándoles que, de acuerdo con las cinco prioridades del MAH y sus indicadores cualitativos por cada prioridad, establecieran los niveles de progreso en la reducción del riesgo de desastres en la que se ubicaba su institución. Asimismo, se les señaló que, con relación a los cinco niveles de progreso, indicaran con una “X” el nivel –según el indicador en cuestión– en cuál se encontraban. Para distinguir sus respuestas y contrastar el nivel de coordinación y aplicación de los indicadores del MAH para ambas direcciones, se procedió a interpretar con una M si la respuesta era a escala municipal y con una E si era a escala estatal.

A partir de los resultados cualitativos obtenidos de esta evaluación, los cuales son de naturaleza más descriptiva, se consideró importante realizar también una comparación cuantitativa, la cual permitiera examinar las respuestas de una forma numérica y constatar los avances de acuerdo con el porcentaje alcanzado para cada prioridad e indicador. Se ponderaron los cinco niveles de progreso, es decir, a cada nivel se le dio un peso del 20%, siendo la sumatoria de los cinco niveles el 100% de avance para cada indicador.

Cabe mencionar que, al aplicar esta herramienta de evaluación a la Dirección de Protección Civil del municipio de Othón P. Blanco y a la Dirección Estatal de Protección Civil de Quintana Roo, fueron pocas las personas quienes conocían el Marco de Acción de Hyogo como estrategia global de las acciones

emprendidas por las Naciones Unidas para la RRD. No obstante, aceptaron responder esta evaluación.

Resultados

En la tabla 1 se muestran los resultados obtenidos cualitativamente a través de la aplicación de los indicadores de la Guía del MAH (ONU/EIRD, 2008) donde se establecen los criterios indicativos para evaluar los niveles de progreso alcanzados en la RRD. Si bien cada nivel responde a una acción o estrategia por indicador, en esta tabla sólo se muestra el nivel alcanzado a escala municipal o estatal, así como el nombre del indicador en corto. Pese a que se calcularon en valores cuantitativos los resultados para todos los indicadores, gráficamente sólo se exponen en este trabajo los más representativos.

Para el primer indicador de la **Prioridad 1**: “Se ha elaborado un marco nacional de políticas para la RRD”, ambas instituciones señalaron un nivel de progreso 4 (tabla 1), lo cual indica que se ha aceptado formalmente un marco de políticas a nivel nacional para la RRD y se han formulado planes en diferentes ámbitos (nacional, territorial, sectorial), pero no hay una evaluación o actualización de éstos. En lo que compete al segundo indicador: “La plataforma multisectorial es operativa”, las dos instituciones se calificaron en un nivel 3 (tabla 1), es decir, se ha establecido una plataforma nacional o local para la RRD, pero con una incidencia limitada, sin colaboración y sin la incorporación de los instrumentos multisectoriales de desarrollo pertinentes. En el tercer indicador: “Se ha elaborado un marco jurídico para la RRD”, las dos se sitúan en el primer nivel de progreso (tabla 1), lo cual se traduce en que no existe a nivel estatal o municipal un marco jurídico para la RRD. Por último, el cuarto indicador evaluado de la Prioridad 1: “Se han asignado recursos económicos para la RRD”, obtuvo un resultado similar para las dos direcciones: alcanzaron el primer nivel, es decir, no existe un presupuesto asignado para la RRD (tabla 1). Ambas instituciones apuntan que existe un compromiso para desempeñar sus labores a través de una plataforma multisectorial operativa, sin embargo, no existe un progreso considerable en esta acción. Asimismo, señalan la insuficiencia de recursos para la implementación del marco de las políticas nacionales a escalas estatal y municipal.

La **Prioridad 2** se evaluó a través de cinco indicadores; el primero: “Investigación sobre las amenazas existentes” se refiere a si hay procesos estructurados de investigación sobre las amenazas existentes, lo que

incluye la elaboración de mapas de riesgo; las instituciones se calificaron en un nivel 3 de progreso (tabla 1). Cuantitativamente, los resultados muestran que han alcanzado un 60% de avance en la investigación sobre amenazas existentes para ambas instituciones (figura 2), asumiendo que existe una base de datos sobre las amenazas pero está incompleta y las actualizaciones son irregulares y hay problemas persistentes con la calidad y la resolución de la información. Con el segundo indicador: “Se ha desarrollado una estrategia general y una base de datos relativa a las evaluaciones de las vulnerabilidades (sociales, económicas, físicas y ambientales)”, se distingue la primera diferencia para ambas instituciones; la dependencia estatal se calificó en un nivel 2 y la municipal en un nivel 1, 40% y 20%, respectivamente (figura 2); es decir, desde una visión estatal hay iniciativas para establecer una primera base de datos sobre las vulnerabilidades, sin embargo, sólo se limita a los aspectos físicos. Ahora bien, desde el ámbito municipal no existe información ni una estrategia establecida para identificar las vulnerabilidades existentes.

Tabla 1. Criterios indicativos para establecer niveles de progreso en la reducción del riesgo de desastres a escala municipal (M) y estatal (E) utilizando el Marco de Acción de Hyogo

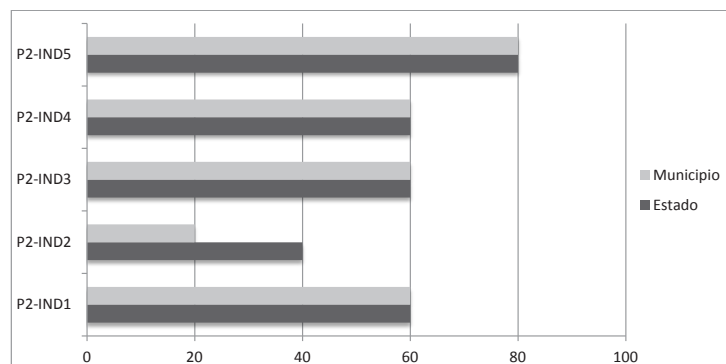
Indicadores	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
	No se ha logrado ningún progreso y/o ha cesado o se ha revertido.	Se ha logrado un progreso mínimo en las acciones para la reducción del riesgo de desastre, y no existe un compromiso sistemático.	Existe un compromiso institucional con la reducción del riesgo de desastres, pero no hay un progreso considerable.	Existe un compromiso sistemático a nivel de las políticas, pero hay una asignación insuficiente de recursos.	Hay un logro total y un compromiso sostenido.
Prioridad 1: Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación					
1. Se ha elaborado un marco nacional de políticas en RRD	M y E				
2. La plataforma multisectorial es operativa	M y E				
3. Se ha elaborado un marco jurídico para la RRD	M y E				
4. Se han asignado recursos económicos para la RRD	M y E				
Prioridad 2: Identificar, evaluar y observar de cerca el riesgo de desastres y mejorar las alertas tempranas					
1. Investigación sobre las amenazas existentes	M y E				
2. Existe una estrategia general y una base de datos para la evaluación de las vulnerabilidades	M	E	M y E		

3. Existen una base de datos para el análisis y la evaluación del riesgo	M y E
4. Existen sistemas de respaldo para la toma de decisiones	M y E
5. Se han establecido sistemas de alerta temprana para las principales amenazas	M y E
Prioridad 3: Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel	
1. Existe una estrategia nacional de sensibilización sobre la RRD	M y E
2. Se incluyen elementos de la RRD en los planes de educación básica	M y E
3. Existe capacitación dentro de la educación superior en relación con la RRD	M y E
4. Existe la incorporación de la RRD en planes educativos de nivel superior	M y E
5. Se conducen programas más amplios de capacitación sobre la RRD dirigidos a los actores institucionales del país	M y E
6. La recopilación, la difusión y el uso de la información de la RRD es una práctica generalizada	M y E
Prioridad 4: Reducir los factores fundamentales del riesgo	
1. Las políticas de protección ambiental y de gestión de los recursos naturales incluyen RRD	M y E
2. Se cumplen con los estándares de resistencia a las amenazas en las instalaciones de salud y escuelas	M y E

3. Informes nacionales sobre los ODM incluyen elementos de RRD	M y E
4. Reducción de la vulnerabilidad en los sistemas de agua potable frente a las amenazas naturales en los informes nacionales sobre los ODM	M y E
5. Se abarcan los elementos de la RRD en la CCA/UNDAF.	M y E
6. Se incluyen componentes de la RRD en los DERP	M y E
7. Inclusión de elementos RRD en los planes de desarrollo territorial	M y E
8. Se han elaborado estándares técnicos de construcción y se controla su aplicación	M y E
9. Los sectores han incorporado la RRD en los procesos de planificación y su ejecución	M y E
10. El sector de seguros está participando de forma activa en la RRD	M y E
11. Las instituciones financieras han incluido criterios para aprobar el financiamiento de proyectos	M y E
12. Existen planes de recuperación de los desastres como una práctica general para cuando se produzcan	M y E

Prioridad 5: Fortalecer la preparación ante los desastres para una respuesta eficaz a todo nivel		
1. La RRD se incorpora en el diseño e implementación de los procesos de emergencia, respuesta, recuperación y rehabilitación del marco nacional de las políticas	M	E
2. Capacidad técnica requerida en tareas y respuesta eficaz frente a desastres por parte de las organizaciones, el personal y los voluntarios del sistema de protección civil	M	E
3. Evaluaciones independientes sobre las capacidades y los mecanismos de preparación frente a los desastres y se ha dotado de recursos	M	E
4. Planes y programas de recuperación como práctica común en las zonas propensas a los desastres	M	E
RRD: Reducción del Riesgo de Desastres. ODM: Objetivos del Milenio. CCA: Common Country Assessment (Evaluación Conjunta del País)/UNDAF: United Nations Development Assistance Framework (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo). DERP: Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por la Dirección de Protección Civil del municipio de Othón P. Blanco y la Dirección Estatal de Protección Civil de Quintana Roo, Agosto 2011		

Figura 2. Cuantificación de los niveles de progreso para los indicadores de la Prioridad 2



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con los resultados para la **Prioridad 2** tenemos el tercer indicador: “Existe una base y se conducen análisis sobre las evaluaciones del riesgo (mapas de riesgo)”, para el cual ambas direcciones indicaron un nivel 3 de progreso (tabla 1). Admiten que existe una base de datos de mapas de riesgo y aunque todavía está incompleta, incluye una cobertura territorial considerable, sin embargo las actualizaciones son irregulares y hay problemas persistentes en cuanto a la calidad y a la resolución de la información. Asimismo consideran que hay ciertos avances en materia de la sistematización de los datos a través de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), pero todavía son limitados. Para el cuarto indicador: “Existen sistemas de respaldo para la toma de decisiones” el resultado fue el mismo situándose en un nivel 3 de progreso (tabla 1). No hay sistemas de evaluación de las gestiones pero el análisis de experiencias anteriores ha facilitado la toma de decisiones. Los indicadores 3 y 4 de esta prioridad alcanzaron cuantitativamente el mismo progreso para ambos del 60% (figura 2).

Para el último indicador: “Se han establecido de extremo a extremo sistemas de alerta temprana para las principales amenazas”, una y otra marcaron un nivel 4 de progreso (Tabla 1), y es aquí donde hay que mencionar que en Quintana Roo existe un desarrollo generalizado de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) para la principal amenaza que genera riesgo: los huracanes. Además se han establecido relaciones con los medios de comunicación para que sean transmitidas por diferentes medios, llegando incluso a ser pronunciadas en otra lengua, en especial para la población indígena en el estado, básicamente Maya. Este indicador muestra un adelanto

de un 80% para ambas organizaciones, alcanzando el cuarto nivel (figura 2). Los resultados para la Prioridad 2 nos dejan ver que sí existen diferencias entre las instituciones de protección civil; por un lado se observan mayores capacidades a nivel estatal para una respuesta eficaz, y por supuesto mayores recursos económicos, y por otro, se advierte la falta de recursos técnicos, de intercambio de información y capacidades de gestión a nivel municipal.

Esta investigación muestra que para la **Prioridad 3** ambas instancias alcanzaron un nivel 3 en lo que respecta a la “Existencia de una estrategia nacional de sensibilización sobre la RRD” (indicador 1). Es decir, existen ciertos intentos para elaborar una estrategia de sensibilización pública en diferentes niveles territoriales, no obstante aún no son puestos en práctica a niveles estatal y municipal (tabla 1). Para el tercer indicador: “Capacitación dentro de la educación superior sobre la RRD”, reconocen la inexistencia de la capacitación dentro de los programas de educación superior en materia de la RRD, por tal motivo sólo se clasificaron en el primer nivel (tabla 1). Por otro lado, para los indicadores 2, 4, 5 y 6, ambas organizaciones obtuvieron un nivel 2 (tabla 1) que, si son comparados cuantitativamente, sólo alcanzaron el 40% de progreso. Los indicadores 2, 4, 5 y 6 hacen referencia a los elementos de la RRD en los planes básicos del estado, a reconocer si la RRD se incorpora en los planes educativos de nivel superior, si se manejan programas más amplios de capacitación sobre la RRD dirigidos a los actores involucrados, y a si la recopilación, la difusión y el uso de información sobre la RRD es una práctica generalizada, respectivamente (tabla 1). El mayor avance logrado en esta prioridad fue del 60% para el primer indicador tanto a nivel estatal como municipal, el cual se encuentra relacionado con las estrategias de sensibilización sobre la RRD.

La **Prioridad 4**: “Reducir los factores fundamentales del riesgo” se compone de doce indicadores, para la cual las dos direcciones de protección civil se identificaron en los mismos niveles. En el primer indicador: “Las políticas de protección y de gestión de los recursos naturales incluyen elementos de la RRD”, se ubicaron en el segundo nivel, señalando que se ha alcanzado cierto progreso en la inclusión de la RRD en las políticas estatales y municipales en materia de protección ambiental y de gestión de recursos naturales (tabla 1). En el segundo indicador: “Las instalaciones de salud y las escuelas cumplen con los estándares de resistencia a las amenazas”, las instituciones señalaron un nivel mínimo alcanzado (nivel 1, ver Tabla 1), lo cual llama la atención, ya que tanto las instituciones de salud como los planteles educativos son utilizados

como refugios anticiclónicos en caso de una contingencia; lo anterior debería exigir un mayor nivel de cumplimiento en los códigos de construcción y contar con mecanismos de control para su aplicación. Por su parte, para el tercero, cuarto, quinto y sexto, la guía señala sólo dos posibles opciones: “existe” o “no existe”, lo que corresponde a un nivel 5 o a un nivel 1, respectivamente. Para la dirección estatal y municipal en todos estos indicadores se obtuvo un nivel 1 (“no existe”, ver tabla 1). Entre estos indicadores, el número cuatro atiende a la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas de agua potable frente a las amenazas naturales; con el progreso alcanzado se advierte que no se está asegurando la sustentabilidad ambiental, y que se le debe prestar más y mejor atención a esta demanda a todo nivel si queremos lograr una resiliencia significativa en caso de que se presente la amenaza (tabla 1). El siguiente indicador, el 7, se encuentra en el nivel 3 (60% de progreso), lo cual indica que oficialmente los planes de gestión de uso de suelo contienen medidas reglamentarias para la prevención de desastres, ya sea a nivel estatal o municipal, sin embargo aún son débiles o carecen de mecanismos de control para velar por su cumplimiento (tabla 1). El indicador 8 alcanzó un nivel de progreso del 40% (nivel 2), con lo que se refleja la necesidad de fomentar los estándares técnicos a mayor nivel; a pesar de que se cuente con mecanismos para control de construcción, se advierte que no son muy eficaces (tabla 1). Para el 9: “Los sectores han incorporado la RRD en los procesos de planificación y su ejecución”, la respuesta obtenida alcanzó el nivel 2 (40% de progreso); por lo tanto, se traduce que ambas instituciones han hecho intentos para considerar el tema de la RRD en algunos sectores, pero éste ha sido de forma dispersa y sin visión general (tabla 1). Para el décimo indicador: “El sector de seguros está participando de forma activa en la RRD”, también se alcanzó el segundo nivel, donde se observa que las políticas de seguros incorporan ciertas condiciones de prevención relativas a algunos bienes o personas, pero de forma limitada y sin una evaluación técnica de la situación del riesgo (tabla 1). Con el siguiente indicador, el decimoprimer, se busca evaluar si “las instituciones financieras han incluido criterios para aprobar el financiamiento de proyectos”. Ambas dependencias alcanzaron el nivel 3 (tabla 1), es decir, concluyen que existe conciencia entre las instituciones financieras sobre la necesidad de incorporar la evaluación del riesgo en sus criterios de aprobación. Sin embargo, se han logrado muy pocos avances concretos. En el último indicador de esta Prioridad, el decimosegundo, se mide la elaboración de planes de recuperación de los desastres como

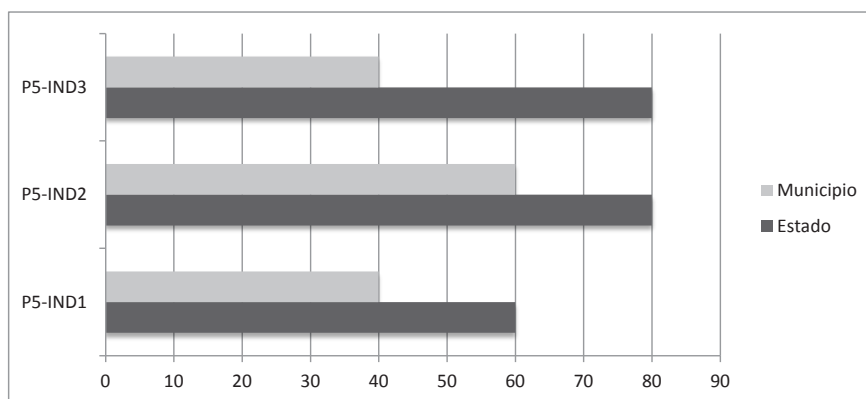
una práctica general para cuando se producen; el resultado fue del 40% de progreso señalando que existen algunas iniciativas para la elaboración y la institucionalización de planes de recuperación de los desastres, pero no se dirigen hacia la reducción del riesgo (tabla 1).

Ahora bien, las direcciones de protección civil de los dos niveles de gobierno mostraron grandes diferencias en su percepción de progreso con relación a la **Prioridad Cinco**: “Fortalecer la preparación ante los desastres para una respuesta eficaz a todo nivel”, situándose en distintos niveles de desarrollo los resultados de los cuatro indicadores que la componen (figura 3). De acuerdo con el resultado para los indicadores de la prioridad 5 del MAH, y tal como lo señala Mansilla (2000), en Quintana Roo las instancias de protección civil, tanto a nivel estatal como municipal, difieren en cuanto a la implementación de procesos de emergencia, respuesta y recuperación frente a los desastres (tabla 1). En la figura 3, se pueden observar con más detalle estas desigualdades; al asignarle valores cuantitativos al indicador 1 de esta Prioridad y según los cinco niveles de calificación empleados en el MAH – darles un valor del 20% para cada nivel–, el primer indicador (P5-IND1) a nivel municipal sólo alcanza un 40% a diferencia de un 60% del estatal. A nivel municipal estas iniciativas de emergencia, respuesta y rehabilitación no son de forma permanente; por el contrario, a nivel estatal existen propuestas en marcha a través de la aplicación de instrumentos multisectoriales de desarrollo y de respuesta. Para el indicador 2 (P5-IND2), la diferencia es 60% contra un 80% para la capacidad técnica requerida y respuesta eficaz frente a desastres por parte de las organizaciones, del personal y de los voluntarios del sistema de protección civil (tabla 1 y figura 3). A escala municipal se han realizado esfuerzos para mejorar las capacidades técnicas mediante programas que abarcan una gran cantidad de actores involucrados (organizaciones, personal y voluntarios) pero no se han institucionalizado. Por su parte, la dirección estatal ha logrado avances importantes en el establecimiento y en la implementación de programas para mejorar sus capacidades técnicas, ya que cuenta de forma directa con el apoyo del CENAPRED, pero todavía deben realizarse más esfuerzos para llegar a todos los actores involucrados.

Para el tercer indicador, el contraste es un 40% contra un 80% entre la dirección municipal y la estatal, respectivamente (figura 3 y tabla 1). En la primera institución se han logrado avances en la evaluación de las capacidades, pero no se han establecido mecanismos ni responsabilidades; en la segunda se han logrado mayores esfuerzos en la evaluación de las capacidades,

los mecanismos de preparación y en la implementación, pero la cobertura geográfica es aún insuficiente. Finalmente, en el indicador 4 (P5-IND4), referido a si “los planes y los programas de preparación son una práctica común en las zonas propensas a los desastres”, el municipio se califica con un avance del 40% (nivel 2), mientras que el estatal se da una calificación de un 80% (figura 3 y tabla 1). Para el primer caso, existen algunas iniciativas para elaborar e institucionalizar los planes y los programas de preparación, pero existe una calidad técnica deficiente y poca participación de los actores involucrados; la segunda instancia sí ha elaborado planes de preparación de buena calidad a diferentes escalas geográficas, pero no tienen vigilancia ni se encuentran actualizados.

Figura 3. Cuantificación de los niveles de progreso para los indicadores de la Prioridad 5



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados nos indican que para alcanzar una capacidad institucional y una excelente coordinación entre ambas direcciones (a nivel estatal y municipal) debe existir un diálogo más abierto con los actores interesados en establecer los fundamentos de la RRD, así como crear o fortalecer los mecanismos de coordinación sistemática para la RRD, evaluar y desarrollar las bases institucionales en la RRD con una asignación de los recursos adecuados. También es necesario recopilar y usar datos sobre riesgos de desastre y, por lo tanto, desarrollar y mantener capacidades e infraestructuras para observar, analizar y pronosticar las amenazas, las vulnerabilidades y los impactos de desastre, lo cual implica la utilización de mapas de riesgos, información estadística sobre las pérdidas y los sistemas de indicadores de riesgo y vulnerabilidad a ambas

escalas. Asimismo, deben hacer partícipes a las comunidades locales, pues son las usuarias finales de cualquier sistema y atender los servicios de socialización de la información derivados. De la misma forma, se requiere promover la inclusión de la RRD en los planes educativos a cualquier nivel, el fomento de mecanismos financieros de socialización de los riesgos y el establecimiento de alianzas entre el sector público y el privado. Algo muy importante en la gestión del riesgo es que se incorporen las consideraciones de la RRD en la planificación territorial y en los códigos de construcción. Finalmente, cabe señalar que existe un excelente nivel en lo referido a las alertas temprana en la región, ya integrado y socializado en la toma de decisiones.

Conclusiones

La evaluación *a priori* realizada al gobierno local utilizando los indicadores definidos por el MAH demostró que hace falta mayor conciencia pública e institucional con relación a la RRD. Se deben tomar medidas como: mayor capacitación e investigación en la gestión de riesgo, respetar las normativas e instrumentos vigentes del uso de suelo y de la planeación urbana, cumplir con códigos de construcción acordes al ambiente y al tipo de amenazas, mejorar las condiciones de vida de la población, incluir a los actores sociales y políticos en los procesos de planificación y abordar adecuadamente los aspectos de género. Existe una capacidad local limitada en prevención y control de la gestión de riesgo, por lo que el derecho a la información sobre el riesgo de desastres es imprescindible para crear demanda social y rendición de cuentas, es decir, fortalecer la gobernanza del riesgo.

Es necesario descentralizar la responsabilidad de la reducción de riesgo de desastres, ya que muchas de las acciones y estrategias en la materia siguen siendo organizadas a nivel central desde la federación, cuando debieran efectuarse desde los gobiernos estatal, municipal o comunitario. La descentralización también puede motivar el aumento de la participación local, así como de la eficiencia y el reparto equitativo de los beneficios de los servicios locales. En Quintana Roo, la inversión en gestión del riesgo de desastres, especialmente en sectores concretos y a través de las autoridades locales, es muy escasa, se ocupa más en la prevención de riesgos que en la mitigación y recuperación; le da mayor importancia a lo ya realizado que a las actividades para aumentar su capacidad de respuesta y resiliencia.

En este trabajo se manejaron los esquemas de evaluación del MAH de índole cualitativa, principalmente, no obstante, se les asignó un valor cuantitativo a

algunos indicadores con el fin de que sean más relevantes al problema tratado. Los indicadores como herramientas de gestión son imprescindibles para medir lo actual frente a lo que se ha planificado o lo que se espera lograr, siendo más accesible al mundo real de los participantes directos en el problema, a los que se les denomina “tomadores de decisión”. Se deben identificar, en primera instancia, las amenazas y, posteriormente, hacer un diagnóstico de las vulnerabilidades que puedan conducir a la pérdida de vidas y bienes; sistematizando esta información con los mismos procedimientos a niveles nacional, estatal o local se puede entonces evaluar las capacidades específicas de un país o de las instancias correspondientes y hacer comparaciones con otras regiones o países.

Para finalizar, y tomando en cuenta que la mayor parte de las amenazas escapan a nuestro control, el camino más seguro para la reducción del riesgo de desastres es disminuir o eliminar los factores de vulnerabilidad interna del territorio, así como incrementar las capacidades locales de sus instituciones y de los tomadores de decisión. Es preciso replantear el desarrollo de forma que sea más sensible a los riesgos de desastres. Los programas sociales ya existentes pueden contribuir a la reducción del riesgo, sin embargo, sin una garantía ni coherencia de las políticas públicas y planificación del uso del suelo se verá fracasada cualquier iniciativa que pudiera ponerse en práctica.

Bibliografía

- Cardona, Omar e IDEA Instituto de Estudios Ambientales, 2005: Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos, Manizales, Colombia: BID Editor.
- Cardona, Omar, 2008: Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Washington, D.C.: Programa para América Latina y el Caribe, BID Editor.
- Carreño, Martha Liliana, Omar Cardona y Alex Barbat, 2007: “A disaster risk management performance index” en *Natural Hazards* 41-1, SpringerScience + Business Media B.V.
- Castillo, Lourdes, 2009: Urbanización, problemas ambientales y calidad de vida humana. Chetumal, Quintana Roo, México: Plaza y Valdez y Universidad de Quintana Roo.
- DOF Diario Oficial de la Federación, 2012: Ley General de Protección Civil. Nueva Ley DOF 06-06-2012, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- FMI Fondo Monetario Internacional, 2002: “La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la pobreza”, consultado el 11 de enero de 2013 en <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm#i>.
- GAR/DDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 2011: “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011” en *Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, Reino Unido: Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).
- GAR/DDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 2009: “Informe de evaluación sobre la reducción del riesgo de desastres 2009” en *Riesgo y pobreza en un clima*

- cambiante, Ginebra, Suiza: Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).
- Mansilla, Elizabeth, 2000: Riesgo y ciudad, México: Tesis de Doctorado en Urbanismo, Universidad Autónoma de México.
- ONU Organización de las Naciones Unidas, 2000: Declaración del Milenio, Nueva York.
- ONU/EIRD Organización de las Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2005: Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Kobe, Hyogo, Japón.
- ONU/EIRD Organización de las Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2007: De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo, Ginebra, Suiza.
- ONU/EIRD Organización de las Naciones Unidas, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2008: Indicadores del Progreso: Guía para medir la Reducción del Riesgo de Desastres y la Implementación del Marco de Acción de Hyogo. Ginebra, Suiza.
- Palafox, Alejandro y Segrado, Romano, 2008: "El Observatorio del Turismo, base para el Centro de Articulación Productiva de Turismo de Quintana Roo" en Teoría y praxis 5, Cozumel, Quintana Roo, México.
- Peduzzi, P., Dao, H., Herold, C., y Mouton, F., 2009: Assessing global exposure and vulnerability towards natural hazards: the Disaster Risk Index en Natural Hazards and Earth System Science, 9-4.
- SINAPROC/CENAPRED Sistema Nacional de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres: 2006: "Evaluación de la vulnerabilidad física y social" en Atlas Nacional de Riesgos, México: SEGOB, CENAPRED.
- UNDRO/PNUD, United Nations Disaster Relief Organization, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992: "Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres" en Visión general sobre manejo de desastres, Cambridge, Reino Unido.
- Vivanco, C., s/f: Marco de Acción de Hyogo. PREVEN.
- Wilches-Chaux, Gustavo, 1993: "La vulnerabilidad global" en Andrew Maskrey, (Compilador), 1993: Los desastres no son naturales, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED

La habitabilidad en la construcción del espacio: El caso de *La Trinidad*, Zumpango

The habitability in the construction of space: The Case of La Trinidad, Zumpango

Oscar Adán Castillo-Oropeza
Gonzalo Alejandro-Ramos*

Recibido: agosto 22 de 2012

Aceptado: marzo 13 de 2013

Resumen

En el presente artículo analizamos la construcción del espacio a partir de la propuesta teórica de Henri Lefbvre, Doreen Massey y Gillian Hart, justamente para discutir sobre la formación del espacio, su construcción global y local; después realizaremos un ejercicio de conjunción entre dichas propuestas con la finalidad de complementar el análisis en relación con el espacio, particularmente el crecimiento de la Ciudad de México y de la Zona Metropolitana del Valle de México, para luego llegar al micro-espacio respecto a la habitabilidad en una calle cerrada dentro de la unidad habitacional *La Trinidad* –ubicada en el municipio de Zumpango–, la cual tomaremos como base para analizar la configuración conceptual del espacio en una relación material-social a partir del replanteamiento del concepto de habitabilidad y su influencia en la conformación del espacio.¹

Palabras clave: espacio, habitabilidad y ordenamiento territorial.

Abstract

In this paper, we analyze the construction of space from the theoretical proposal of Henri Lefbvre, Doreen Massey and Gillian Hart, just to discuss the global and local construction of space; after that, we will have a period of conjunction between these proposals with in order to complement the analysis related to space, particularly the growth of Mexico City and Metropolitan Area of Mexico, and then reach the micro-space in relation to habitability in a closed road within La Trinidad dwelling unit –located in the town of Zumpango–, which we consider as a basis for analyzing the conceptual configuration of space in a material-social relation from rethinking the habitability concept and its influence on the construction of space.

Keywords: space, habitability and land management.

¹ Para explicar la conformación del micro-espacio (la calle cerrada), hacemos uso de una entrevista de carácter exploratorio, la cual nos permite en un primer acercamiento describir a partir de la vida de un informante, la construcción social del entorno inmediato por medio de sus experiencias y relaciones sociales de supervivencia dentro de la Unidad Habitacional, denominada La Trinidad.

* Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Zumpango, México.
E-mail: oscaradan68@hotmail.com, gonalra13@hotmail.com.

La producción del espacio entre lo global y lo local

Hablar desde las ciencias sociales y humanas sobre la ciudad es ahondar en un laboratorio de tejidos socio-espaciales diversos. La ciudad ha sido el icono por antonomasia para distintas discusiones en la academia, en disciplinas como sociología, antropología, geografía, historia, filosofía, entre otras. Es un objeto de estudio histórico porque tiende a reproblematicarse siempre a través de diferentes conceptos teóricos, los cuales van formando fronteras del conocimiento sobre su acontecer, sus actores, sus modos de vida, sus trazos arquitectónicos, sus espacios, su presente, su pasado y su futuro.

A partir del advenimiento de lo global como un hecho avasallante, el debate se ha centrado en las maneras como ocurre la formación de los espacios en las ciudades. Desde los enfoques teóricos, entre los postulados ya clásicos en el tema del espacio se encuentran los de Henri Lefebvre, teórico francés quien inició una serie de indicadores de cómo conocer e interpretar el espacio en la ciudad; sus puntualizaciones encaminaron las miradas de varias generaciones de investigadores urbanos, entre los contemporáneos se encuentran por ejemplo: David Harvey y Milton Santos.

Entre los aportes de Lefebvre sobre el espacio urbano destaca el de asimilarlo como algo inseparable de las reglas y de los actores económicos que lo rodean; desde este enfoque, el capitalismo adquiere centralidad en tanto que ha formado históricamente al espacio, en donde se dan una serie de interacciones, por lo cual se considera también como un producto social, político e ideológico; aunque esté determinado por la lógica del capital, el espacio es producido socialmente en tres fases interrelacionadas y derivadas; la primera es el espacio físico, del cual surgen las representaciones de ese espacio, que al ser referidas como iconos forman o transforman los espacios y éstos se convierten en espacios de representación (Lefebvre, 1991: 32-40). De esa forma, el espacio no necesariamente se sobrepone a las relaciones sociales; en contraste, pueden crear y recrear el espacio; si bien es cierto que actualmente se habla del espacio en lo global y en lo local, desde este enfoque no se podrían considerar antagónicos o separados; el capitalismo global por una parte define los espacios locales, pero éstos no permanecen estáticos e inamovibles; con el contacto adquieren una dinámica transformadora mediante la cual se vuelven globales (Alejandre y Castillo, 2011: 175). Pero la globalización no trastoca de forma determinista a los espacios, sino que, de manera interaccionada, los hace singulares globalmente.

Por su parte, Doreen Massey pasa del concepto de espacio de Lefebvre al de lugar, con lo cual pretende distinguir varias maneras de imaginar la globalización; apunta que existe una reespacialización de los lugares, donde ocurre la construcción de relaciones sociales que se reformulan todo el tiempo a partir de las interacciones con lo de afuera y más afuera (lo global). El lugar es en definitiva un entidad porosa, modificable, “maniquea”, es lo contrario al espacio que era más genuino, puro, infranqueable, (Massey, 1995: 27-44).

El espacio desde Lefebvre es el resultado de las relaciones sociales que no necesariamente se ven influenciadas por lo global –en todos los sentidos y variables; se conserva la autenticidad del espacio y sólo es moldeable de acuerdo con la lógica económica. El espacio se condiciona en la forma individual y simbólica de un tiempo. La producción del espacio se denota como una especie de dominación de unos grupos sobre otros a través de tensiones, de luchas (Lefebvre, 1991: 32-40). Pero cuando el espacio se politiza –lo que inevitablemente sucede–, adquiere la dimensión de lugar, como diría Massey, pues en la medida que es un espacio de utilidad para los diferentes actores que coinciden a un mismo tiempo en él, adquiere una singularidad derivada de esa lucha entre actores de distintas dimensiones y capacidades como pudieran ser las empresas venidas del exterior, las cuales están vinculadas a capitales financieros que trascienden el espacio local, de tal manera que tiempo y espacio son las coordenadas que delimitan las acciones de los distintos grupos y actores (Alejandre y Pineda, 2005, 111), construyendo al interior del espacio, según la idea de Massey, un lugar caracterizado, configurado y delimitado por la acción y la lucha política.

Así, para Massey, el lugar que es parte del espacio queda supeditado tanto a la influencia de los eventos culturales, políticos, económicos y sociales del exterior como de los sujetos influenciados que lo instauran; de esa manera, el lugar es algo multidimensional, no es algo dado. Lo que le importa es la condición fluida, dinámica de esta relación; las múltiples formas del espacio y del tiempo están inscritas en lo social, es decir, no son algo separado, se viven cotidianamente.

Las dos maneras de concebir el espacio se complementan en una explicación más extensa en la que el territorio se ha construido bajo la idea de un proyecto de desarrollo, a partir de un metadiscurso económico originado propiamente desde occidente. La concepción sobre el desarrollo, la modernización y el crecimiento económico en la esfera global, de acuerdo con Gillian Hart, compone un *modelo de impacto* entre las naciones, el cual

impacta –valga la redundancia– en mayor medida a los países periféricos (Hart, 2004: 56-64).

Desde este punto de vista, el espacio entra en juego en la dinámica centro-periferia; de nueva cuenta su formación es inseparable a la idea de desarrollo económico, social, político y cultural; así, el meollo del asunto recae en pensar quiénes son los dictaminadores de dichas reglas a nivel global; por ejemplo, en la Guerra Fría y en la confrontación entre los modelos socialista y capitalista se fijaron nomenclaturas; el mundo se dividió en distintos mundos como el primero, el segundo y tercero. Con la desaparición del bloque socialista, la nomenclatura hoy sólo alude a dos tipos o clasificaciones de países: los desarrollados y en vías de desarrollo; estos últimos presentan un gradiente amplio que incluye a todos los no desarrollados y que probablemente nunca alcanzarán el desarrollo, pues el control estatal sobre el espacio y el tiempo ha sido superado por los flujos globales de capital (Castells, 1999: 271); las interconexiones del llamado mundo en proceso de globalización trascienden los estados y las sociedades (Held, 2003: 29).

La autonomía de los estados y su libre determinación ha quedado rebasada por la realidad imbuida en el proceso globalizador; por consiguiente, la libertad ha sido tomada por las empresas del sistema económico que hoy opera a nivel mundial; “La libertad ya no es una prerrogativa de los individuos, ahora la poseen las empresas y el capital” (Alejandre y Pineda, 2005: 111), los cuales hoy pueden desplazarse de localidad en localidad o de país en país en busca de condiciones más favorables y de influir en la formación de los espacios en donde se ubiquen temporalmente. Consecuentemente los espacios al interior de las ciudades viven un escenario semejante, aunque cada uno tiene una historia exclusiva, como diría Massey; la idea de modernización ligada a la de urbanización e industrialización forma paralelamente esos espacios diferenciados.

En cada país, sea desarrollado o en vías de desarrollo, las ciudades históricamente son el sinónimo de alternativa a la existencia de lo deseable; son la cuna de las oportunidades, los espacios tópicos que hacen de las utopías *topías* materializadas. La idea de lo urbano se naturaliza en las sociedades, al mismo tiempo que se sobrepone a lo rural; los espacios rurales adquieren menor importancia, se vuelven irrelevantes e inoperantes. Hay una serie de factores resultantes de dichos procesos, por ejemplo, la migración campo-ciudad, la emigración hacia países más prominentes y desarrollados, el desempleo, la economía informal, las ciudades periféricas, entre muchos otros.

A continuación hacemos un breve recorrido histórico sobre la idea del proyecto de desarrollo en la Ciudad de México, cómo influyó en su construcción específicamente de su Zona Metropolitana; hacemos este ejercicio porque consideramos indispensable dar cuenta de la formación del espacio, lo cual nos permita entender sus dinámicas materiales y sociales hoy día.

El proyecto de desarrollo en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana

Abordar el tema de desarrollo como proyecto implica la existencia tanto de un espacio físico como de los actores involucrados en ese desarrollo más o menos proyectado en un imaginario, el cual ha sido articulado por coincidencias de esos actores. Así, el desarrollo se inicia mediante acciones de los actores que deberán estar orientadas a ese fin. El desarrollo tiene una connotación referida a logros preconcebidos dentro de ese espacio delimitado por la interrelación y la comunicación de los actores ahí inmersos, por lo tanto, el desarrollo se define mediante referencias comparadas, tanto con lo que no es desarrollo como con el desarrollo alcanzado en otros espacios también delimitados; por consiguiente, implica sujetos tanto internos como externos a los espacios comparados donde se realizan las acciones para el desarrollo.

Entonces, el desarrollo se entiende como una acción que se despliega en dos direcciones delimitadas por fronteras: desde los sujetos y espacios locales con incidencia hacia los sujetos y espacios externos; desde lo que los sujetos y espacios locales quieren y lo que los sujetos y espacios externos quieren (en ambos casos pueden ser pluralidades). De tal manera que hay una interrelación de los actores y de los espacios concretos en que se encuentran. Espacios y actores se constituyen mutuamente en su relación histórica (Alejandre y Pineda, 2011: 193).

En este apartado sintetizaremos el proceso histórico de construcción de un espacio concreto: la Ciudad de México, donde interactúan los actores políticos, económicos y sociales y se diferencia de los espacios de un México rural. Para ello, dividimos la explicación del proceso por décadas; empezamos con la del cincuenta hasta llegar al momento actual, exponiendo las principales características del proyecto de desarrollo del México postrevolucionario. Entendemos que tomar a la ciudad como el espacio explicativo y de expresión de ese proyecto de desarrollo en la época postrevolucionaria de México pareciera un poco limitado, no obstante, el modelo que produce la ciudad y en gran parte al país es históricamente

centralista, lo cual podría parecer desligado de lo nacional, sin embargo, creemos que la producción de los espacios urbanos de la Ciudad de México son fundamentales. Estamos conscientes de la limitación analítica que esto implica e intentaremos en unos cuantos párrafos ejemplificar sólo algunos de los principales acontecimientos, tomado como base la conformación de sus espacios.

La primera etapa se relaciona con los efectos inmediatos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en la cual el país entró de lleno a un proceso de industrialización. Esto implica que “la década que va de 1940 a 1950 constituye, de alguna manera, la entrada de México a la modernidad, es en esta época que se dejan atrás las formas de gobierno caudillistas-personalistas [...] los primeros y más importantes pasos hacia la industrialización del país se habían dado ya durante el gobierno de Cárdenas” (Peschard, Puga y Tirado, 1998: 19), como fue la nacionalización de los ferrocarriles y el petróleo; es decir, el transporte y los energéticos son los pilares del inicio de esta etapa, con lo cual el país se empieza a alejar de la idea cardenista de tener un país sustentado en la agricultura y con un pequeño desarrollo industrial.

En la década de los cuarenta, las obras de irrigación en el campo y en general todos los recursos e inversiones del gobierno favorecieron al agricultor privado sobre el ejidatario,² uno se consideraba más productivo que el otro; de ahí que determinados grupos de campesinos, principalmente adultos y jóvenes, se fueron desplazando e instalando en la ciudad; otros tantos decidían emigrar hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Antes de 1940, la economía del país se sustentaba en la agricultura. Al respecto, Lorenzo Meyer menciona:

La tarea del presidente Manuel Ávila Camacho consistió en estabilizar el sistema social y político resquebrajado por las rápidas reformas cardenistas, eliminando los resabios del “radicalismo” y conduciendo al país por las sendas del desarrollo industrial; con una base

² Sin embargo, a diferencia de la idea predominante que afirma que esta tendencia a favorecer al sector privado es más visible en la década de 1940-1950, ya se observa desde el periodo cardenista 1934-1940, de tal manera que no hay una ruptura radical como a veces se pensara entre el sexenio cardenista y los posteriores, al menos en este aspecto relacionado con el desarrollo, pues las grandes obras por su magnitud puede deducirse que serían los agricultores de mayor iniciativa y extensión territorial los que más podrían aprovecharlas, o sea los privados y no precisamente los ejidatarios. Al respecto, una más amplia exposición y análisis cuantitativo y cualitativo lo abordamos en la tesis de licenciatura titulada “El papel del Estado en la economía 1920, 1940, el caso de México”, presentada por Gonzalo A. en la UNAM ENEP Aragón en 1987.

industrial moderna pero que conlleva todas las consecuencias y características de este proceso; es decir la supeditación de la agricultura a la industria (Meyer, 1995: 95).

Con Miguel Alemán Velasco (1946-1952) se acelera de manera espectacular el modelo de industrialización, apoyando incondicionalmente la acción de la empresa privada, acentuando la desigual distribución del ingreso y la baja del poder adquisitivo de los grupos populares. El alemanismo favoreció al capital financiero y bancario, a la inversión extranjera; manipuló el movimiento obrero y campesino y reprimió toda posibilidad de disidencia. Se logró un crecimiento industrial, pero sacrificando al sector agrícola.

Este presidente puso las bases de una sociedad industrial dependiente y desarticulada, injusta y desordenada, al precio elevado de abrir la puerta a la inversión norteamericana sin restricciones. Tanto Ávila Camacho como Miguel Alemán eran proclives a ceder recursos a los Estados Unidos. Al respecto, Lorenzo Meyer menciona que Miguel Alemán entre 1947 y 1951 firma cinco contratos con otras tantas empresas norteamericanas para la exploración, perforación y rehabilitación de pozos en el Golfo de México (Meyer citado en Puga y otros, 1998: 30), situación que después se enmendó a nombre del nacionalismo revolucionario; no obstante, es una situación latente y persistente en toda la historia del desarrollo de este país. Aunado a ello, la corrupción y la dilapidación fueron tales que hoy se están viviendo las consecuencias de este proyecto aparentemente progresista. La concentración del ingreso en una determinada minoría de la población por una parte y la mala planeación de un desarrollo industrial y urbano por otra trajo consigo a resumidas cuentas la formación de un modelo de despilfarro e irracionalidad, iniciado por la clase política y el resto de la tecnocracia mexicana y extranjera; de esa manera, se fue configurando la moderna Ciudad de México.³

Con este proceso de urbanización segregada, que comenzó a tomar forma en el Porfiriato, la ciudad se estructuró según la distribución del ingreso: los fraccionamientos privilegiados se concentraron al poniente y al sur; el norte y el oriente se reservaron a las colonias populares, desprendiéndose de aquí elementos importantes tanto para el desarrollo urbano politizado y para la consolidación política del PRI.

³ Ramón Beteta, Secretario de Hacienda en ese régimen, en una entrevista que le hizo James Wilke explicaba que había muchas formas cómo un funcionario podía hacerse rico sin que necesariamente fueran ilegítimas, aunque tampoco fueran éticas. Por ejemplo, cuando un funcionario sabía sobre la posible existencia de una nueva carretera, o el constructor que la iba a hacer, o el que daría la orden para su construcción podía, directamente o por otras manos, comprar terrenos, los cuales quedarían afectados con esa carretera y así obtener un provecho. Según el funcionario, esto no era correcto, pero legalmente tampoco era un delito (Careaga, 1985).

A partir de 1930 y hasta 1950, la ciudad presenta altos índices de crecimiento demográfico; tiene como característica primordial una tasa de natalidad alta y una reducción de la mortalidad, por lo que es necesario señalar que el trasfondo de este fenómeno es el proceso de inmigración que se inicia en los años treinta y que es razón fundamental del aumento de la población en la ciudad. En este periodo, la Ciudad de México juega un papel central en el desarrollo económico del país y se convierte en el lugar de destino de muchas familias procedentes de otros estados de la República Mexicana.⁴

La modernización con base industrial trajo entre otras consecuencias la presencia cada vez mayor de mano de obra barata, debido a la intensa demanda de fuerza de trabajo; esa gente, en su mayoría, pertenecía a algunas de las tantas colonias que se originaron sobre terrenos invadidos (integrados por los llamados “paracaidistas”); no tuvieron la oportunidad de acceder a una educación escolarizada mientras se legalizaba su colonia y, como no formaban parte de la mano de obra calificada, no podían acceder a ninguna empresa para formar parte del sector obrero, de tal manera que se empleaban como albañiles, mozos, aprendices en pequeños talleres, entre otros.⁵

Con el presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se trató de moderar la corrupción administrativa. La inversión gubernamental disminuyó y, de acuerdo con Lorenzo Meyer, la iniciativa privada se expandía con rapidez, aunque se habían consolidado empresas como las del cemento, hierro y textiles; existía ya un número de industrias relativamente modernas y complejas encaminadas a fragmentar el mercado interno de bienes de consumo, tal era el caso de los automóviles y los aparatos eléctricos (Meyer, 1995: 100). La política económica continuó insistiendo en el desarrollo industrial, mientras la producción del sector agrícola disminuía por la falta de recursos.

⁴ En términos poblacionales, en los primeros treinta años del siglo XX la Ciudad de México pasó de 345 mil habitantes a más de un millón; este crecimiento demográfico fue resultado de una migración rural. Un segundo momento de la expansión de la ciudad se manifestó entre la década de los cuarenta y cincuenta dirigiéndose a las delegaciones periféricas, las cuales crecieron a tasas anuales de 15.7%. Este proceso de expansión se manifestó en la zona sur y sureste del Distrito Federal, así como en el norte colindando con el Estado de México (Esquivel, 1993).

⁵ Corría el año de 1952 y aparecía en las salas de los cines mexicanos el filme del director español Luis Buñuel, *Los olvidados*, el cual plasmaba la situación que vivía el sector juvenil en las zonas marginadas de la ciudad. La película causó una gran polémica entre los grupos conservadores del Distrito Federal, porque demostraba lo que no se quería ver, lo detestable, las malas imágenes de la ciudad. Además desentrañaba la polarización, la segregación del espacio, en específico de las colonias populares y sus dinámicas sociales en la constante transformación material del espacio. Para ahondar en el tema de la vida cotidiana de los grupos marginados de la época véanse: (Lewis, 2003).

Para finales de la década, el área construida en la Ciudad de México era de 150 kilómetros cuadrados y las colonias proletarias se extendían sin control sobre el área urbana. Sin embargo, por esas fechas el proceso de urbanización en lo político se modificó sustancialmente; se retoma entonces la construcción de unidades multifamiliares destinadas a burócratas, maestros, ferrocarrileros, electricistas o periodistas, respondiendo de esta forma a las demandas de los sindicatos, y al mismo tiempo que se modifica la estructuración de la ciudad (Esquivel, 1993), que va de la transformación de las vecindades a los multifamiliares.⁶

Sin embargo, seguía existiendo con demasiada frecuencia el proceso de invasión-ocupación, ya que no fue seguido por una regularización de propiedad. Así, un gran número de colonias se fueron consolidando desde un punto de vista de infraestructura urbana, pero manteniendo una ilegalidad encubierta. De tal manera que el crecimiento anárquico de la ciudad es resultado de un nuevo proyecto de desarrollo por parte de la política estatal; las transformaciones en el aparato productivo, la intensificación del fenómeno migratorio del campo a la ciudad y el crecimiento natural de la población fueron elementos que iban definiendo el espacio en la Ciudad.

En los sesenta y setenta el auge del capitalismo mexicano es reforzado por la política económica aplicada por el gobierno; el Estado reafirmó y consolidó el patrón de acumulación cimentado en la producción de bienes de consumo, pero a su vez profundizó la dependencia externa. En particular, el gobierno se volvió vulnerable al ampliar su dependencia respecto al capital financiero nacional e internacional. La industria mexicana fue adquiriendo un perfil moderno que se caracteriza por el comercio y los servicios urbanos, sin embargo, se trata de un proceso de modernización que escondió desigualdades sociales y regionales asentadas en un esquema de desarrollo limitado.

Posteriormente, se termina la etapa de industrialización a base de sustitución de importaciones de consumo, debido a que la economía mexicana requería de la producción de bienes más complejos y se pretendía pasar de la fabricación de aparatos eléctricos a la producción de vehículos. El Estado de Bienestar, desde la óptica de Lorenzo Meyer, fue perdiendo fuerza al garantizar los mínimos satisfactores para la población como: educación, salud, vivienda, cultura, empleo, (Meyer, 1995).

⁶ Cabe destacar en este punto que, al mismo tiempo se constituyó la Unidad Independencia en el sur de la ciudad a partir de 1960 y a principios de 1961, se erigió el conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco al norte de la capital, precisamente porque la población se incrementaba y la demanda de alojamiento de las incipientes clases medias también (Rajchenberg, 2007: 30-38).

En estas dos décadas la ciudad presenta cambios importantes; existe una expansión de la mancha urbana hacia los municipios colindantes con el Estado de México, debido a dos factores primordiales de acuerdo con María Teresa Esquivel:

[...] por una parte la concentración de la población en la Ciudad y, por el otro, los mecanismos financieros dirigidos a la construcción de vivienda de interés social, que fortaleció el mercado inmobiliario, lo que se prestó para la construcción masiva de unidades habitacionales. Hay un crecimiento y expansión de la zona centro del Distrito Federal hacia la periferia, principalmente al norte y oriente de la ciudad y hacia el Estado de México en los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlanepantla, Ecatepec, Cuautitlán, Chalco y Chimalhuacán (Esquivel, 1993: 45-48).

Estas diferencias históricas en la organización espacial de la ciudad y en su estructura social y económica, aunada a la reiteración del carácter excluyente y segregativo de las políticas de planeación urbana y la acumulación de necesidades no satisfechas de vivienda, servicios y equipamiento para las mayorías urbanas, pone de manifiesto el papel incompetente del Estado.

A finales de la década de los setenta y a principios de la siguiente es cuando se ve consolidada la urbanización de las delegaciones centrales del Distrito Federal; existe, por un lado, una ciudad “planificada” y regular dentro del marco legal para sectores de medios y altos ingresos y, por el otro, una ciudad irregular construida a través de la invasión a terrenos privados y estatales, por lo que el gobierno continuó legitimando la urbanización irregular en lugar de facilitar el acceso a las políticas del suelo para las clases populares. En este periodo, como resultado de la política habitacional, en el Distrito Federal y su Zona Metropolitana existen más de 5,004 unidades habitacionales de interés social, las cuales representan el 24.4% de la población total y, de éstas, el 64% tiene una antigüedad mayor a 10 años (Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2003).

Desde esa época hasta el momento actual en “la conformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se da una presencia muy significativa en cuanto al mercado de suelo, esto es, que van a predominar aquellos agentes privados que se especializan en el negocio inmobiliario” (Rodríguez, 2000: 71). Las grandes empresas constructoras en vinculación con el Estado y los grandes propietarios aprovechan la coyuntura, lotifican y venden sus tierras para la creación de nuevas periferias. La existencia de grandes

corporaciones fraccionadoras como agentes intermediarios entre el ejidatario y el colono predomina en estos procesos de urbanización local; el dominio del mercado periférico por estos agentes determinó el desarrollo urbano en municipios como Nezahualcóyotl, Chimalhuacán o Chalco, por citar tres de los más representativos, pero últimamente esta tendencia se ha extendido, con lo cual ha aparecido otro cinturón más amplio hacia otros municipios del Estado de México como Tecamac, Zumpango, Huehuetoca, entre otros.

A inicios de la década de los ochenta en México se aplica el neoliberalismo económico, el cual trae consigo una serie de desajustes y reajustes en el binomio economía-sociedad; se pasa de una economía cerrada a una abierta. La incorporación a la economía global o mundial demuestra que el Estado, como apunta Gillian Hart, pasa del Estado del Bienestar, centrado en el bienestar de los individuos, al Estado empresarial, donde el bienestar o la libertad es de las empresas tanto nacionales como trasnacionales, las cuales establecen una asociación con las cúpulas del poder estatal para dinamizar la vida de las ciudades al igual que se hace en el mundo entero; de esa forma se le da continuidad al proyecto de desarrollo, incrementando la deuda, la privatización y las políticas de austeridad; la globalización es ahora su otra cara.⁷

La producción del espacio en la Ciudad de México y su zona metropolitana, vía el proyecto de desarrollo, como lo explicamos anteriormente, es resultado de un proceso de industrialización y urbanización forzada, incompleta y focalizada. Existe una idea de desarrollo fragmentada y, en consecuencia, los espacios no son algo armonioso ni homogéneo, sino que a partir de esas contradicciones estructurales siempre se consolidan diferencias en su composición, ya que son distintos tanto social como materialmente.

Para Saskia Sassen, la transformación en el proceso de globalización de las ciudades del Tercer Mundo refleja un incremento de las actividades gerenciales y de servicios en la escala global; aunado a ello, ha llevado a la expansión y al mejoramiento de áreas específicas de la ciudad, mientras en el otro extremo del tejido urbano incrementa la pobreza y el deterioro de la infraestructura (Sassen, 1991).

⁷ A finales de los años ochenta, teniendo como antecedente la incorporación del país a la economía global, María Moreno Carranco menciona que el Gobierno de la Ciudad de México lanzó cinco megaproyectos urbanos, los cuales comenzaron a ser implementados a principios de los noventa. A la fecha, estos proyectos han sido parcial o totalmente concluidos; determinados en gran medida por la efectividad de fuerzas opositoras, cuya influencia ha producido cambios en el alcance, el programa, la imagen o los objetivos. Los megaproyectos fueron pensados como parte de la estrategia para convertir a la Ciudad de México en una ciudad global. Los proyectos eran: la revitalización del Centro Histórico, la reconstrucción del área de la Alameda, que más adelante se extendió al proyecto del corredor de la avenida Paseo de la Reforma; la creación de Santa Fe, el mejoramiento de la avenida Mazaryk y el rescate del lago de Xochimilco (Moreno, 2009).

La Ciudad de México y su periferia se reflejan a sí mismas sin encontrarse forma de hacerlas compatibles; por una parte, está la idea de seguir en un proceso de consolidación como una Ciudad Global homogénea, dinámica, con inversión extranjera y, por la otra, están los procesos de segregación espacial, de desigualdad, hacinamiento extremo, pobreza y exclusión. La Ciudad de México y su periferia tejen espacios globales y locales; se interrelacionan sin encontrarse puntos de semejanza o parecido, pero uno está en el otro y viceversa.

La coexistencia entre lo global y lo local está produciendo nuevas ciudades, las cuales han sido concebidas bajo una idea urbana de incorporar al desarrollo a los pobres y a la par hacer negocio con ellos, particularmente con los trabajadores formales, aunque no necesariamente estables en sus empleos; para el caso, las empresas constructoras han adquirido terrenos marginales y de bajo costo por estar alejados de los espacios más cotizados, con el propósito de construir viviendas para quienes tienen acceso a créditos para ese fin.

En el siguiente apartado describiremos a manera de ejemplificación lo que sucede hoy en el proyecto de una de las denominadas Ciudades Bicentenario en el Estado de México, particularmente en lo que respecta a la construcción del espacio habitable y sus implicaciones sociales, culturales y espaciales. Asimismo, en específico explicaremos cómo ahí surgen micro-espacios para la supervivencia, en los cuales los vecinos ante las circunstancias adversas producidas por la creciente violencia y la exclusión social procuran de manera colectiva la autoprotección ante un entorno que produce segregación social; incursionaremos en la exploración de las prácticas espaciales fundadas en valoraciones comunes de los habitantes que circunstancialmente han decidido construir un espacio habitable que les brinde protección; exploraremos el caso de una calle cerrada dentro de la unidad habitacional llamada *La Trinidad* –la cual está ubicada en el municipio de Zumpango– para analizar de qué manera se produce el espacio tanto de forma material como social y, a partir del replanteamiento del concepto de *habitabilidad*, entender dicha relación dialéctica.

El proyecto Ciudades Bicentenario y la formación del micro-espacio en La Trinidad

El crecimiento desmesurado de la Ciudad de México y su constante desbordamiento hacia la zona metropolitana no vislumbra límites; actualmente se sigue en un proceso de expansión y desarrollo incontrolado, el cual implica, entre otras cuestiones, la urbanización de municipios que en algún momento se les había considerado como rurales, tal es caso de Zumpango.

La urbanización implica la atracción de capital extranjero, la creación de obra pública, en particular de vías de comunicación que logren conectar ese lugar a otros espacios de desarrollo; así como la expansión de unidades habitacionales con el objetivo de reubicar a la población que literalmente ya no cabe en la ciudad y los municipios más cercanos a ella. Es decir, el fortalecimiento de la estrategia de ordenamiento territorial en el Estado de México se ha vuelto una labor compleja y ardua, ya que responde a procesos desiguales de forma material, espacial y social.

El desplazamiento centro-periferia, resultado del fenómeno de sobrepoblación en el Distrito Federal y su zona metropolitana, ha ocasionado una reespacialización de los lugares en varios municipios periféricos, principalmente del Estado de México; atender este fenómeno requiere, entre otras acciones, estructurar y ordenar el territorio en base a la competitividad, la sustentabilidad y el desarrollo tanto económico como social de cada municipio. Partiendo de esa “necesidad creada”, el gobierno puso en marcha a partir del año 2007 el proyecto “*Ciudades Bicentenario*”, el cual incluye la selección de centros estratégicos determinados por su ubicación y capacidad para recibir incremento poblacional y aumentar su infraestructura urbana.

El propósito de este proyecto es “concentrar infraestructura en ciudades que pueden considerarse autosuficientes, debidamente planeadas y competitivas en el uso de suelos y recursos naturales” (Comisión coordinadora para el impulso a la competitividad del Estado de México, 2007). De ese modo, las ciudades bicentenario son desarrolladas en áreas no del todo urbanizadas, pero geográficamente existentes como puntos estratégicos para estos proyectos de construcción masiva y de flujo económico entre las grandes empresas, como las constructoras privadas. Se pretende que estas “ciudades modelo” sean las siguientes: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecamac y Zumpango. Lugares diferentes en su composición social, cultural e incluso política, pero susceptibles de ser partícipes en un desarrollo regional homogeneizador y equitativo.

Otra característica fundamental de este proyecto es la ubicación estratégica de acceso al mercado, la influencia del comercio y la industria, así como la gestión de trámites, licencias y autorizaciones para inversionistas, convirtiendo a estas ciudades en un punto de atracción para grandes empresas comerciales e inmobiliarias. Las autoridades locales y estatales facilitan sin ninguna restricción su implantación; no toman en cuenta los posibles impactos en términos de empleo, seguridad, acceso a la cultura más compleja

ni al desarrollo social viable y correlacionado con otros espacios físicos y sus actores, quienes puedan tomar decisiones en concordancia con la población asentada en estos nuevos espacios.

De acuerdo con el proyecto, uno de los municipios en el Estado de México con mayor extensión territorial que se planea urbanizar es Zumpango, que cuenta con 7,832 hectáreas destinadas a dicho fin y donde las inversiones de capital se han concentrado actualmente gracias a las características físicas del suelo, que lo hacen un lugar atractivo para las industrias inmobiliarias, las cuales ocupan 4'673,419.6 metros cuadrados aproximadamente (Comisión coordinadora para el impulso a la competitividad del Estado de México, 2007).

Los conjuntos urbanos según el Plan de Desarrollo Municipal de Zumpango que ocupan dicho territorio, son los siguientes: Villas 2000 A.C. de la inmobiliaria Villas Zumpango 2000 A.C., Zumpango de la constructora MOGUE S.A. de C.V., la Trinidad primera y segunda etapa, Paseos de San Juan primera y segunda sección, Alborada los Sauces segunda etapa, Alborada los sauces II, Villas de la Laguna. Todas las obras a cargo de la empresa constructora GEO Hogares Ideales S.A. de C.V. (Comisión coordinadora para el impulso a la competitividad del Estado de México, 2007).

La concentración de la industria inmobiliaria y con ella la creación masiva de unidades habitacionales desde 1994 hasta la fecha han dado paso a un proceso de urbanización acelerado y desigual, ya que, por un lado, se construyen grandes unidades habitacionales, llegan centros comerciales y grandes supermercados, como Aurrera, Comercial Mexicana, Walt-Mart, Sam's Club; pero, por el otro, aún hay colonias dentro del mismo municipio sin servicios de drenaje, luz, agua potable, teléfono, pavimentación de calles, escuelas, hospitales, clínicas, regulación de la tierra, entre otras carencias.

Una forma simple de demostrar cómo se ha presentado el crecimiento urbano en este lugar es de acuerdo con las siguientes cifras: según el INEGI, Zumpango en "1995 contaba con una población de 91,642 habitantes y, actualmente en base al Censo de Población 2010, tiene un total de 159,647" (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2010), es decir, representa un crecimiento poblacional del 62.32% en quince años. Ahora bien, "*Ciudades Bicentenario*" es el resultado y el seguimiento de procesos de gentrificación, los cuales empezaron su marcha desde la consolidación de la Ciudad de México, justamente cuando se incentiva el proyecto de desarrollo.

Según Neil Smith, los procesos de gentrificación son una estrategia urbana de desarrollo que implica la transformación del papel del Estado, la

dispersión geográfica del capital inmobiliario, un exceso de urbanismo y una regeneración y generación de los espacios urbanos de manera material, creando a su vez la idea de una ciudad global de vanguardia; sin embargo, también se muestran procesos de riesgo que implican la migración de las personas del campo a la Ciudad y viceversa, el daño al medio ambiente, los asentamientos irregulares, la falta de servicios en las ciudades, el hacinamiento, entre otras cosas. La gentrificación en la Ciudad de México y su zona metropolitana es ambivalente; se intenta por una parte la integración urbana global desde un tipo de urbanismo neoliberal y, por la otra, se muestra carente de integración social y cultural (Smith, 2002).

Esas ambivalencias se reflejan en la construcción del espacio, no sólo se presentan en el cómo se ha edificado el espacio de manera material, sino también en cómo la gente erige socialmente el espacio, es decir, existe una producción espacial de lo social y una producción social de lo espacial. El espacio no se debe entender de una forma absoluta; no se trata de encasillarlo en una única e inamovible definición. Recordemos a Massey; el lugar es poroso, modificable, no es igual en todos lados y responde a lógicas propias, de ese modo; en la medida que sus características físicas, materiales, sociales, culturales y políticas cambian, exige una resemantización.

Por lo tanto, debemos entender que los cambios tan repentinos y acelerados en el mundo, como son los procesos de globalización económica, cultural, social, política; la contingencia, las migraciones, el deterioro del medio ambiente, los fundamentalismos, el riesgo, los “nuevos” movimientos sociales, las configuraciones de los espacios de poder económico, de segregación social y, sobre todo, su impacto y formación en las sociedades subdesarrolladas – entre ellas la mexicana– nos obligan a repensar nuestra manera de imaginar el mundo de lo social, para justamente tratar de encontrar nuevos acercamientos a partir de la observación y la lectura conceptual sobre una realidad cada vez más compleja, de la cual formamos parte.

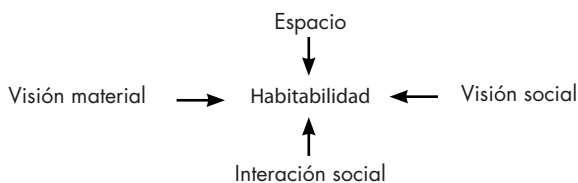
En este sentido, cuando se teoriza sobre el espacio desde la arquitectura se hace desde una forma determinista, unilateral y geoméricamente constituida. El espacio se limita al área construida, sólo a las características físicas y materiales. Asimismo, en disciplinas como la sociología, el espacio es una parte inherente de las relaciones sociales; es una dimensión constitutiva de la vida social, como menciona Galindo (2010), ya que es dónde surgen las interacciones entre los actores sociales, las instituciones y el Estado. Uno de los fines de este ensayo es reflexionar sobre el concepto de *habitabilidad* y su

posible replanteamiento al agregarle una dimensión social, y de esa manera complementarlo y hacerlo útil para el análisis del espacio.

El espacio desde el quehacer arquitectónico se ha consumido, lo que lo ha vuelto inutilizable para entender la dialéctica entre el espacio y lo social. Para José Villagrán (1994), la arquitectura es sólo un medio o un instrumento que tiene una finalidad exterior, la satisfacción de las necesidades espaciales del hombre habitador. Por lo tanto, el hombre con su capacidad de habitar es el centro, el por qué y para qué del hacer arquitectónico en el término de ocupación física de un espacio, por lo que el objetivo de todos los procesos de producción de las obras arquitectónicas es crear materialmente espacios.

Por consiguiente, la *habitabilidad*, como cualidad de lo habitable, es el eje vertebral y común denominador de las actividades transformadoras del espacio, de su construcción, ya sea una habitación, un edificio, la unidad habitacional, la vecindad. En coincidencia con Villagrán, Luis Figue apunta que “la *habitabilidad* se refiere a las características objetivas de los desarrollos urbanos privados y de interés social” (2005: 12). Así, la utilidad del concepto se cimenta en sus formas materiales y operativas del espacio, como el confort, el lujo, la comodidad, entre otras; nunca se discute sobre la producción social del espacio, aunque lo habitable alude a una relación con lo social y lo humano. A continuación presentamos un esquema de la producción del espacio para tratar de unir esas dos formas que hasta ahora han estado separadas en su concepción.

Gráfico 1. Producción dialéctica del espacio



Fuente: Elaboración propia.

En el esquema anterior consideramos que la producción dialéctica del espacio se puede explicar a través del concepto de *habitabilidad*, pero no sólo desde una perspectiva material, como es concebida desde la arquitectura principalmente, por ello, incluimos la variable de lo social para complementarlo. Asimismo, la consolidación y la reproducción del espacio las entendemos en base al concepto de interacción, el cual está ligado a los anteriores.

El espacio como dimensión únicamente física y geométrica existe antes de la habitabilidad; es una condición de lo habitable, pero en el espacio adquiere una dimensión de lo posible al generar la habitabilidad, la cual implica tanto lo social como lo material. Esto es lo que se construye físicamente: la infraestructura, la casa, el edificio, las calles, colonias, ciudades. Lo social lo pensamos como las relaciones humanas en base a un sentido de copresencia. Lo material y lo social se entrelazan; por una parte, lo material condiciona las relaciones sociales y, por la otra, las relaciones sociales producen lo material. Finalmente la interacción en la habitabilidad implica una producción dialéctica y dinámica del espacio.⁸

Ahora ejemplificaremos la formación de un micro-espacio como es una calle cerrada, la cual se ubica dentro de *La Trinidad*, una unidad habitacional en el municipio de Zumpango. De esta manera, intentamos argumentar que la habitabilidad no sólo se forma por el espacio físico o por las condiciones de la vivienda y el trazo de sus calles, como ya advertíamos, sino que además influye una serie de factores como las relaciones vecinales, la homogeneidad de la pertenencia a ciertos estratos sociales, la cultura, las necesidades emergentes y otros factores.

Las dimensiones de las viviendas construidas por la industria inmobiliaria, en este caso en el municipio de Zumpango, está, provocando una especie de hacinamiento; de entrada, la habitabilidad es definida sobreponiendo la ganancia de las constructoras en un terreno que fue adquirido a costos muy bajos, pues en muchos casos eran terrenos de temporal o agostaderos de mala calidad; las viviendas han sido ocupadas por trabajadores que perciben salarios bajos y que por los insuficientes puntos acumulados no serían sujetos de crédito en lugares más cercanos a sus fuentes de empleo. Así es como los conjuntos habitacionales han proliferado y hoy abarcan una gran parte del perímetro del municipio. *La Trinidad*, que está ubicada al noreste, tiene más de 2,000 casas habitadas y un total de 4,190 habitantes, de los cuales, 2,079 son hombres y 2,111 mujeres; 2,379 son menores de edad, 1,811 adultos y de éstos 33 cuentan con más de 60 años; al menos, el 40% de la población es económicamente activo; la mayoría de estas personas aún laboran en el Distrito Federal, lo que hace de estos fraccionamientos ciudades dormitorio (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2010).

Las prácticas socio-espaciales de los habitantes de *La Trinidad* dependen de su ubicación dentro de la Unidad; es decir, aunque el espacio físico es igual;

⁸ Para ahondar sobre los conceptos de *copresencia* e *interacción* véanse Goffman (1974; 2004).

las casas del mismo color, las avenidas angostas, los parques pequeños, los trazos de las calles y las glorietas estandarizados, los corredores y los espacios comerciales semejantes, entre otros, encontramos que las prácticas sociales se van diferenciando por micro-espacios, pues las personas en lo individual y en ocasiones de manera colectiva se apropian del espacio de manera diferente; por ejemplo, cuando acuerdan cerrar la calle donde habitan.

En el caso que nos ocupa –el de esta calle cerrada– único en esta manzana, cuenta con una imagen de la Virgen de Guadalupe de dimensiones casi reales, aproximadamente metro y medio de alto por 60 centímetros de ancho; se encuentra ubicada al fondo en un pequeño nicho construido por los propios vecinos. Otro aspecto a resaltar es el tipo de comercio informal constituido por un tianguis pequeño donde se venden verduras, frutas, comida, ropa, libros, objetos de segunda mano para el hogar y la indumentaria personal; se instala todos los viernes enfrente de la calle cerrada, por una reja de color rojo como de dos metros de alto. En la entrada hay una caseta de seguridad, cuyo vigilante fue contratado por los vecinos y funge como portero; entre sus deberes está el de registrar la entrada y la salida tanto de los automóviles como de las personas de los peatones. Las personas ajenas a las viviendas de esa calle que quieren pasar, ya sea por motivos de visita, cobro, fiestas, reuniones, entre otros, tienen que registrar su entrada.

Al abordar el caso de la formación de micro-espacios, lo hacemos con la idea de abrir una brecha de investigación en la que se problematice la formación de estos micro-espacios que hoy empiezan a proliferar, principalmente en las zonas urbanas. Al respecto, nos valemos de entrevistar a una de las personas que, mediante acuerdos, intenta tornar habitables los espacios privados y construir un micro-espacio colectivo; no nos interesa consultar a actores que, aunque pudieran estar involucrados, no residen en el lugar, lo que haría de sus posturas puntos de vista adyacentes o unilaterales, lo cual es justamente un factor causal de la parcialidad del concepto de habitabilidad. Nos interesa sólo exponer con un ejemplo –la entrevista– las voces que no fueron consideradas en el proyecto habitacional. Si bien partimos del macro-espacio, nos interesa enfatizar nuestro punto de llegada, o sea ver cómo y en qué condiciones surge en este caso un micro-espacio.

A manera de ejemplificación exploratoria de cómo se construyen los micro-espacios, nos permitimos entrevistar a Yolanda; ella es ama de casa y vive en esa calle desde hace aproximadamente dos años; es originaria de la delegación Iztapalapa; su esposo trabajaba como custodio en uno de los

centros de readaptación social para menores, en el Distrito Federal; por la lejanía y el costo del transporte, tuvo que dejar su empleo allá y buscar otro en la localidad; ahora es guardia de un banco ubicado en el centro de Zumpango. Ella comenta que apenas lo que él gana le alcanza para vivir y, que debido a su bajo sueldo, se ha visto en la necesidad de formar parte de los vendedores ambulantes de cada viernes.

Mi esposo cuando descansa va con sus familiares a Tepito y me compra muchas películas para que yo las venda los viernes en la plaza, aunque hay veces que no vendo mucho, la gente ya me conoce, ya hasta tengo clientes. Pero cada vez está más feo, porque nos quieren desalojar, yo les digo que por qué y las autoridades locales dicen que porque estorbamos el tránsito.

Ella cree que a lo mejor es por seguridad; menciona que por el rumbo ha habido muchos robos; justamente, meses después de su llegada, pusieron la reja y la caseta.

Cuando llegué no le hablaba a nadie, pero como al mes vino el representante de la calle a decirme que tendríamos una junta para ver lo de la reja ese mismo día por la tarde, entonces me apuré y fui; varios vecinos dijeron que era necesario porque en las otras manzanas los robos estaban duros y que debíamos hacer algo al respecto, en eso me preguntaron mi opinión, y yo dije que sí, que con tal de que estuviéramos seguros tanto nosotros como nuestras casas y las cosas, estaba bien. La verdad que no me quedaba de otra, ni modo que dijera que no, me hubieran visto mal, que tal si decían cosas feas de mí o de mi esposo.

Pero la verdad que después de poner la reja uno se siente más seguro, más confiado, hasta los niños de los vecinos prefieren jugar acá adentro que afuera. Al mes, pusimos la virgencita, le hicimos una misa, la bendicimos y le hicimos fiesta; todo mundo andaba contento, sólo estábamos los de la calle y algunos familiares. Aquí todos somos católicos, yo creo que por eso todos estuvimos de acuerdo en que la pusiéramos.

En esta primera parte, la habitabilidad se refleja en esas dos variables que discutimos anteriormente, lo material y lo social; por un lado, el espacio determina ciertas prácticas de acuerdo con los límites materiales y, por el otro, las prácticas consolidan socialmente el espacio. La interacción es constante y la producción del espacio en la calle cerrada también.

Después de la fiesta de la virgen, simpatiqué más con los vecinos; ahora hasta me prestan cosas, hasta dinero a veces. A mí la verdad no me gustaba la idea de dejar la ciudad, yo

estaba acostumbrada a vivir en espacios más despejados; mi casa estaba más grande, me gustaba salir a pasear, acá no salgo más que a la tienda de la esquina, a la Aurrera. Ni a la estética ya voy a ir porque en la casa que sigue una vecina puso la suya; la verdad quién sabe si funcione, porque con eso que don Juan siempre se pone bien estricto para dejar pasar a la gente, igual y un día hasta nos pide credencial, ¿no crees?

Las personas en base a sus necesidades materiales tienden a modificar su espacio; tratan de adaptarlo considerando sus fronteras, de tal manera que sea útil y óptimo para establecer sus relaciones sociales, pese, incluso al reglamento del fraccionamiento; por ejemplo, el construir muros de dos a cuatro metros de altura en los lugares designados como estacionamientos. Nos comenta doña Yolanda: *“Yo le dije a mi esposo que como estaba muy chiquita la casa tratáramos de hacerle otro piso, pero me dijo que no, porque si parecía guarda palomas así como está, iba a parecer casa de muñecas”*.

Así, no solamente en la cerrada, sino en las calles aledañas se nota un incremento de locales comerciales, los cuales han sido acondicionados dentro de las casas; existen toda clase de negocios, ya sean ambulantes o fijos, como tlapalerías, estéticas, papelerías, ciber cafés, misceláneas –los más frecuentes en la zona–, vendedores ambulantes de discos piratas, comida *chatarra* y dulces de cualquier tipo. Por último, un problema recurrente en este lugar es la incidencia de carros abandonados en distintos puntos del fraccionamiento. *“Acá a la vuelta hay un carro abandonado, dicen que hay chavos que se meten a drogar allí, a tomar cerveza, hasta creo lo ocupan para amarse [Risas], bueno la verdad es que a mí me da miedo pasar por ahí”*.

Otro ejemplo de la habitabilidad del espacio es en el hogar; hay setenta y ocho metros cuadrados aproximadamente de superficie en cada casa; al momento de ser entregada al comprador, cuenta con dos plantas, uno y medio baños y dos recámaras, una doble y otra sencilla con capacidad para dos personas; algunas familias optan por adicionar uno o dos pisos y construyen más habitaciones dependiendo de los integrantes de la familia, pese a la poca resistencia del material. La primera planta está destinada a la sala, que se encuentra directamente al ingresar a la casa, posteriormente un espacio aproximado de un metro y medio designado al comedor y luego a sólo dos pasos de distancia está el medio baño situado bajo las escaleras; después se encuentra la cocina con una dimensión de tres metros cuadrados y contiguo una pequeña zotehuela integrada por un lavadero y un lugar para ubicar el calentador de agua. En el segundo piso se localiza el baño completo y las dos recámaras.

En un espacio material tan pequeño Yolanda ha aprendido a adaptarse, y nos comenta:

De primero hasta me sentía rara estar en un lugar tan pequeñito, no medía las distancias entre una cosa y otra, hasta luego llegaba a pegarme con las cosas, es tan pequeña mi casa que cuando llueve y no se ha secado la ropa, la pongo por toda la sala y parte de la cocina, parece que estoy en el tianguis, ahí tengo una amiga que vende ropa de paca y así hace su reguero como yo, pero en la calle.

Me está gustando el lugar, aunque no conozca casi a nadie, excepto a mis amigos y amigas del tianguis, los vecinos de mi calle, el señor de la tienda, etc., me está gustando Zumpango, espero ya quedarme aquí y noirme a otro lado, ya en todos lados es lo mismo, en el D.F. ya no cabemos y acá pos yo creo pasará lo mismo en unos años, La Trinidad es todo un mundo de gente, ¿ya te diste cuenta?

Conclusiones

Los procesos de modernización y crecimiento de las zonas urbanas han incidido sobre la conformación de los espacios; se ha pasado de una realidad centrada en la cultura de lo rural a otra donde se constituye una cultura urbana, mediada por los grupos políticos y económicos inmersos en los procesos de modernización que han forzado al rediseño de los espacios urbanos. Un ejemplo de ello son las Ciudades Bicentenario, proyectadas para ser autosuficientes como parte de los planes de desarrollo regional y local. Sin embargo, estos nuevos espacios enfrentan una serie de aspectos no contemplados en la planeación original; particularmente, en el caso de la Ciudad Bicentenario de Zumpango en el Estado de México, el conjunto habitacional La Trinidad se encuentra ubicado lejos de las fuentes de empleo de quienes ocupan las viviendas, lo cual está generando estrategias micro-espaciales de supervivencia vecinal imprevistas, las que surgen con el fin de hacer posible una habitabilidad no contemplada desde la planeación urbana-arquitectónica.

Varios de estos conjuntos habitacionales planeados como espacios de habitabilidad en realidad son utilizados como “dormitorios”, cuya consecuencias son la delincuencia y la inseguridad, por lo que la habitabilidad arquitectónicamente concebida se ve vulnerada por diversos fenómenos emergentes, con lo cual la necesidad de construir habitabilidad incide en las formas de interacción social en las que prevalecen los acuerdos sociales vecinales en las nuevas circunstancias, donde las relaciones y la comunicación vecinal les permita permanecer en las viviendas obtenidas por medio de créditos.

Así, la habitabilidad en un micro-espacio como el de *La Trinidad* puede definirse como precaria, producto de la planeación unilateral, la que por sus resultados, hace necesaria una re-conceptualización interdisciplinaria del espacio, la cual incluya las prospectivas en las dimensiones global, regional y local en los aspectos social, económico y político de quienes ocupan esos espacios, ya que en este caso los criterios arquitectónicos, políticos y económicos contemplan sólo dimensiones parciales, en tanto están orientados sólo por la búsqueda de la prosperidad de las empresas constructoras y de los grupos políticos regionales y no por la mejoría de la vida de los habitantes para quienes se construyeron las viviendas.

Es menester enfatizar que la creación de los espacios requiere considerar no sólo la rentabilidad de las empresas y las perspectivas de la clase política que construyen esas ciudades en espacios “adecuados”, sino se requiere de una planeación multidisciplinaria que contemple una habitabilidad humana de quienes las habitarán; así, la habitabilidad tiene que ver con el espacio físico, pero también con los medios sociales de vida, los cuales implican determinadas características culturales, de comunicación, además de condiciones propiciadas por la instancia municipal y por los acuerdos y las formas de convivencia entre los vecinos.

La habitabilidad precaria, hasta ahora lograda por los habitantes de una calle cerrada, como lo pudimos entender en base a la entrevista exploratoria anteriormente citada, es una forma estratégica de última instancia, cuyos objetivos son la supervivencia y la conservación de una vivienda como patrimonio que, si bien fue planeada en cuanto a espacios habitacionales arquitectónicamente concebidos, en lo referente a la autosuficiencia se presenta una falla, pues la localidad no cuenta con fuentes de empleo; por lo tanto, la planeación ha resultado, más que la creación de espacios habitables, una forma de descentralización de la población, la cual no se ve complementada con empleo, seguridad ni cultura.

Podemos deducir que la habitabilidad de la calle cerrada se relaciona con distintos factores tanto subjetivos como objetivos, constituidos por la percepción social de los habitantes, por los derivados de la realidad y el espacio local adyacente, además por la dinámica global, la cual incide en la aparición de nuevos fenómenos y problemas sociales. Es importante destacar que son los trabajadores de escasos ingresos quienes se ven involucrados en un experimento de la modernización denominado *Ciudades Bicentenario*, en este caso Zumpango.

La habitabilidad entonces deberá concebirse como producto de una relación dialéctica del espacio y lo social, una interacción que pone en juego dos variables: lo material y lo social, lo que hace del espacio una construcción compleja que incluye los procesos de gentrificación intensificada en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Bibliografía

- Alejandro Ramos G. y Javier Pineda M., 2005: "La transformación del sujeto y del tiempo en la teoría social contemporánea" en Alejandro Ramos G.; Juan Mora H. y Javier Pineda M. (coordinadores), *Entre virajes y diluvios*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- Alejandro Ramos, G. y Oscar A. Castillo Oropeza, 2011: "Espacio, ciudadanía y movimiento ambiental en México después del TLCAN" en *Revista Quivera* 2011-2-13, julio-diciembre, México: Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM.
- Alejandro Ramos, G. y J. Pineda Muñoz, 2011: "Desarrollo y espacio regional, una aproximación teórico-metodológica" en *Revista Espacios públicos* 14-30, enero-abril, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.
- Careaga, Gabriel, 1985: *La ciudad enmascarada*, México: Plaza y Janes.
- Castells, M., 1999: *La era de la información: el poder y la identidad*, Vol. II, México: Siglo XXI.
- Comisión coordinadora para el impulso a la competitividad del Estado de México, 2007) "Ciudades del Bicentenario", consultado el 25 de abril de 2011 en <http://www.edomexico.gob.mx/sedeco/competitividad/ppt/CiudadesBicentenario.pdf>
- Esquivel, María Teresa, 1993: *Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana*, México: UAM-A.
- Fique, Pinto, Luis Fernando, 2005: "La habitabilidad en la vivienda de interés social en Colombia. Un enfoque en los procesos y decisiones" en *Revista INVI* 20-55, noviembre, Chile.
- Galindo, Jorge, 2010: "Sociología y espacio" en Mercado, Alejandro (coordinador), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales*, México: UAM Cuajimalpa/Juan Pablo Editores, pp. 129-159.
- Goffman, Erving, 1974: *Relaciones en público. Macroestudios del orden público*, Madrid: Alianza.
- Goffman, Erving, 2004: *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Hart, Gillian, 2004: *Geography and development: critical ethnographies* In *Progres in Human Geography*, EE. UU.
- Harvey, David, 2010: "La ciudad neoliberal" en Alfie, Miriam y otros (coordinadores), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México: Universidad Iberomericana/UAM-Cuajimalpa/UAM-Azcapotzalco.
- Held, D., y McGrew, 2003: *Globalización/antiglobalización*, Barcelona: Paidós.
- Hernández R., Alejandro R. y M. Pineda, 2012: "Desarrollo regional: una perspectiva centrada en los actores sociales" en *Revista Espacios públicos* 32 en prensa, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2003: "Decreto por el que se aprueba el programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal", consultado el 20 de abril de 2011 en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/PGDUDF.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2010: consultado el 21 y 30 de mayo de 2011 en <http://inegi.gob.mx>
- Lefebvre, Henri, 1991: *The production of space*, Basil Blackwell: Oxford.
- Lewis, Oscar, 2003a: *La antropología de la pobreza*, México: FCE.
- Lewis, Oscar, 2003b: *Los hijos de Sánchez*, México: FCE.
- Massey, Doreen, 1995: *Imagining globalization: power geometries of time-space* en Brah, A. y otros, *Global futures: migration, environment and globalization*, Macmillan/St. Martin's Press: Londres y Nueva York.
- Meyer, Lorenzo, 1995: *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema*, México: Océano.

- Moreno, Carranco, María, 2009: "Cultura global a la venta: vivienda, imágenes sociales y marketing en Santa Fe" en Aguilar, Miguel Ángel (coordinador), *Pensar lo contemporáneo, de la cultura situada a la convergencia tecnológica*, Barcelona: Antrophos/UAM-Iztapalapa, pp. 30-65.
- Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango, 2008: consultado el 12 de mayo de 2010 en http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumapngo/Doc_Zumpango.pdf.
- Puga, Cristina y otros, 1998: *Evolución del Estado Mexicano, consolidación 1940-1983*, Tomo III, México: Ediciones El Caballito.
- Rajchenberg, Enrique, 2007: *Hablemos de los años 60. La rebeldía*, México: Ríos de Tinta.
- Rodríguez, María Soledad, (2000), "Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en *Sociológica* 15-42, enero-abril, México.
- Santos, Milton, 1995: *Metamorfosis del espacio habitado*, Barcelona: Oikos-tau.
- Sassen, Saskia, 1991: *The Global City*, Princeton: Princeton University Press.
- Smith, Neil, 2002: "New globalism and new urbanism: gentrification as global urban strategy", EE. UU.: Blackwell publishers.
- Villagrán García, José, 1994: *Teoría de la arquitectura*, México: UNAM.

Gestión, gobierno y recurso agua en el oriente del Estado de México

Management, Government and water resource in the eastern part of the State of Mexico

Enrique Moreno-Sánchez*

Recibido: agosto 09 de 2012

Aceptado: abril 09 de 2013

Resumen

La gestión se centra más en los aspectos institucionales, donde intervienen diferentes niveles de gobierno y la relación que mantiene con el recurso agua que se presenta como reiterada demanda de la población en la región oriente del Estado de México. El tema de la gestión, el gobierno y la variable del recurso agua en el análisis de los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal o federal) en el Estado de México ha tenido diversas interpretaciones, pero ahora se estudia y analiza a partir de referentes sociales, políticos, y de la administración pública.

Palabras clave: gestión, agua, oriente del Estado de México.

Abstract

The management is focused on the institutional aspects, where different levels of government and its relationship with water resources are presented as a repeated demand of the population in the eastern State of Mexico. The issue of management, government and water resource variable in the analysis of the different levels of government such as (municipal, state or federal) in the State of Mexico has had different interpretations, but now is studied and analyzed from social, political, and public administration parameters.

Keywords: management, water, eastern State of Mexico.

*Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Texcoco, México. E-mail: enriquetex132@gmail.com

Introducción

El asunto del agua en el oriente del Estado de México presenta múltiples dimensiones y la participación de distintos actores de la vida pública y social. Las políticas del Estado deben estar encaminadas a establecer una región con suficiente suministro de agua como recurso estratégico, sin dejar de considerar un aprovechamiento equilibrado, cuidando su preservación en cantidad y calidad. El asunto del agua se aborda a partir de varias dimensiones: a) gestión, b) técnica, c) espacial, d) social, e) ambiental, f) política, g) cultural, h) y la de participación ciudadana, en la relación que mantienen los ciudadanos con los distintos niveles de gobierno.

Los trabajos donde se analiza la gestión de un recurso natural a partir de los distintos niveles de gobierno con las variables sociales y políticas permiten a la entidad estatal y al municipio¹ ser espacio de reflexión más amplio para estudios académicos. El centro de un espacio local se convierte en centro de atención de los diversos procesos políticos, sociológicos y administrativos.

La gestión se refiere a la actividad que proviene de la administración; es decir, aquella que conduce los instrumentos disponibles para hacer frente a los problemas y demandas de una población cada día más urbana e inserta en el problema metropolitano más grande y complejo del país, lo cual implica mayor participación ciudadana y nuevas e innovadoras formas de gobernar en el ámbito local.

El concepto de gestión en el oriente del Estado de México tiene también aspectos cualitativos referidos a los estilos y a las funciones que asumen los gobernantes locales, estatales y federales respondiendo a sus atribuciones y a los desafíos planteados al inicio de cada gestión de los distintos niveles de gobierno. Es indudable que la gestión de recursos naturales, como es el agua, responde al mandato constitucional de servicio y asistencia a la comunidad y a contribuir al adecuado funcionamiento de los diversos servicios públicos que se encuentran en la región oriente de la entidad mexiquense.

El Estado de México, considerado la segunda economía en el contexto nacional, presenta notables contrastes en cuanto a desarrollo económico y a la calidad de vida de sus habitantes, con evidente impacto sobre la región, la economía y los recursos naturales; y ha generado tendencias históricas de poblamiento y de sus servicios.

¹ Se considera que el municipio es el conjunto total de una localidad o de varias localidades; es el sustento de la vida comunitaria en su totalidad, y el Ayuntamiento, como el órgano de gobierno electo, es la corporación compuesta de un alcalde y de varios concejales para la administración de los intereses del municipio. El gobierno local es aquel que agrupa a individuos y órganos que tienen la responsabilidad de la conducción del Estado. *Diccionario de la Lengua Española* (2002).

La investigación se organizó en cuatro partes. La primera plantea el problema del recurso agua desde la perspectiva de la administración pública. En el segundo punto se presenta una caracterización de la región y su importancia que adquiere el recurso agua en su gestión para una población creciente. El tercer apartado expone el papel que despliegan los organismos gubernamentales en la gestión del recurso agua y, finalmente, se muestra la propuesta y la conclusión. Es un trabajo descriptivo que explica los rasgos y las características que identifican con un soporte documental el tema alusivo.

El problema

El problema del agua en el oriente del Estado de México permanece en situación crítica a pesar de la nueva administración en el gobierno estatal (2005-2011); en el gobierno federal (2006-2012), el panorama parece no cambiar. Durante decenios se ha buscado incrementar la oferta sin considerar los costos económicos, ambientales y sociales estrechamente vinculados. Para medir y considerar los puntos señalados, existen indicadores que muestran que desde la época de la Conferencia de las Naciones Unidas (Estocolmo, 1972) se ofrecen las primeras estadísticas de impacto ambiental e información alusiva al entorno y al vínculo con el hombre.

En el discurso político existe compromiso de adoptar medidas tendientes a cambios locales, estatales, nacionales e internacionales en acciones y tareas propensas a generar indicadores que se vinculan a conocer qué tan cercanas o alejadas se encuentran las acciones o tareas para contar con un verdadero desarrollo, hoy llamado *desarrollo sustentable*, que tiene relevancia y parte de sustento en el recurso agua.

Los indicadores, como su nombre lo sugiere, *indican* o dan a entender algo con indicios y señales sobre algún aspecto del ambiente. No existe definición única sino amplia lista que responde a los objetivos para los cuales han sido creados o, simplemente, a las instituciones que presentan. Son considerados por algunos como simples medidas de las presiones que afectan a los componentes del ambiente o tan complejas –como la que propone la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos para Reporte del Estado del Ambiente– que incluye dimensiones espaciales y temporales, además de los componentes ecológicos y de salud humana (Ortega y Flores, 2008: 16).

Para nuestro caso, los indicadores que aluden a la gestión, al gobierno y al recurso agua en el oriente de la entidad mexicana se dividen en tres grandes grupos:

Indicador ambiental:

- Porcentaje de erosión de suelo
- Fragmentación de los tipos de bosques en la región
- Superficie de áreas protegidas
- Superficie de cambio de uso de suelo
- Plantas de tratamiento de aguas negras
- Disponibilidad de agua superficial
- Disponibilidad de agua subterránea
- Contaminación de agua superficial
- Contaminación de agua subterránea
- Superficie dedicada a la protección, conservación y restauración de cuerpos de agua y mantos freáticos.

Indicador social:

- Índice general de pobreza
- Demanda de fuerza de trabajo
- Vulnerabilidad por servicios en la vivienda (agua entubada, drenaje)
- Tipo de propiedad
- Densidad de población
- Tasa neta de promedio de escolaridad
- Índice de calidad de vida
- Reglamentación de los recursos naturales (agua)
- Gobernabilidad
- Gestión del gobierno local y estatal

Indicador económico:

- Ingreso per cápita de la población económicamente activa de la región oriente del Estado de México
- Actividades económicas humanas desarrolladas que en la región se sitúan en el sector terciario de la economía en casi el 65% (INEGI, 2010)
- Superficie actual por actividad productiva

Estos indicadores son referentes con una representación espacial y temporal que describen características que permiten comprender y analizar elementos sostenibles en el estudio de la gestión, gobierno y recurso agua, entre los cuales se citan: a) ser integrador; es decir, deben aportar información condensada sobre varios atributos del sistema, y deben describir otros

procesos además del inmediato; b) medir y estar basados en información que se pueda obtener; por el universo de estudio se reduce a la región oriente del Estado de México. El presente trabajo tiene dimensión descriptiva, con naturaleza de investigación básica, tendiente a ser aplicada en otro momento como segunda etapa de investigación.

Cada vez se comprende más que el agua es un sistema natural complejo que se encuentra íntimamente vinculado y en interacción permanente con otros sistemas ambientales, económicos y sociales, lo que significa que para lograr el aprovechamiento integral y la administración eficaz –sin afectar calidad ni capacidad del ciclo que la reproduce en la naturaleza– es indispensable tomar en cuenta todas sus relaciones de interdependencia, así como las múltiples y complejas funciones que desempeña en las actividades humanas y en procesos naturales.

En diversos estudios se considera que a los recursos hidráulicos es indispensable darles el tratamiento desde una perspectiva integral y multidisciplinaria, con una adecuada planificación urbana local y regional que considere el abastecimiento y desalojo, así como la capacidad de soporte de las cuencas hidrológicas, los impactos económicos y sociales, las necesidades de preservación ambiental y la doble acepción de los recursos hidráulicos: recurso natural y recurso económico. Es decir, existe un *costo* económico para la producción del agua, que tiene que ver con la inversión financiera y de infraestructura realizada por la vía de la *gestión* de los gobiernos locales, estatal y federal, asociado a un proceso de producción no valorado, porque el agua es un bien natural, por tanto, tiene límites y muestra desequilibrio entre la naturaleza y la sociedad a partir de la perspectiva de desarrollo planteado por la misma sociedad.

Esta región tiene ante sí disyuntivas, como: ¿Es posible establecer límites administrativo-jurídicos al recurso agua en la región? ¿Existe una política institucional para ordenar la dispersión administrativa que presenta la gestión de los recursos hidráulicos en la región oriente del Estado de México? ¿Es problema de clientelismo político el asunto del agua? ¿Es un problema que puede resolverse en gran medida con la adecuada gestión de un servicio público? ¿Es necesaria mayor participación de las empresas en la privatización de este recurso?

Son preguntas que en el presente trabajo se plantean con la idea del debate, del cuestionamiento en el análisis de las prácticas sociales, de las “políticas” de la “gestión” de los recursos naturales y de la intervención del Estado y de las demandas ciudadanas, así como de la intervención de una burocracia (federal,

estatal y municipal) que busque una “mejor” relación con los distintos sectores de la población en el tema del agua. Cada día se vuelve centro de discusión en la entidad mexiquense de manera general, específicamente en la región oriente.

Región y población

Hablar del oriente del Estado de México es considerar una región del país. Aunque pertenece a una sola entidad, se encuentra sobre una cuenca cerrada de manera natural, a su vez está dividida físicamente en tres subregiones: la parte sur de Chalco, la parte central de Texcoco y la parte norte de Temascalapa; abarca 37 municipios que a continuación se citan:

- | | |
|---------------------|---------------------------------|
| 1. Acolman | 20. Tecámac |
| 2. Atenco | 21. Teotihuacan |
| 3. Amecameca | 22. Tepetlaoxtoc |
| 4. Atlautla | 23. Texcoco |
| 5. Axapusco | 24. Chicoloapan |
| 6. Ayapango | 25. Jaltenco |
| 7. Coacalco | 26. Nextlalpan |
| 8. Chiautla | 27. Nopaltepec |
| 9. Chiconcuac | 28. Otumba |
| 10. Cocotitlán | 29. San Martín de las Pirámides |
| 11. Chalco | 30. Ozumba |
| 12. Chimalhuacán | 31. Tezoyuca |
| 13. Ecatepec | 32. Temascalapa |
| 14. Ecatzingo | 33. Juchitepec |
| 15. Ixtapaluca | 34. Temamatla |
| 16. La Paz | 35. Tenango del Aire |
| 17. Nezahualcóyotl | 36. Tepellixpa |
| 18. Valle de Chalco | 37. Tlalmanalco |
| 19. Papalotla | |

El siguiente mapa (1) muestra parte de la región donde se ubican municipios con colindancias importantes como es el caso de Chimalhuacán, Texcoco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Los Reyes, Atenco, Nezahualcóyotl, los cuales comparten un territorio con problemas propios de la metrópoli.

Mapa 1. Colindancias de la región oriente del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2000).

Estos municipios tienen una superficie cercana a los 4,000 Km², lo que representa 17% del total de la entidad mexiquense e incluye a más de 653 localidades, de las cuales 86 son urbanas y 567 rurales (Rébora, 2000: 37). Se estima que en 2010 la población superó los 5.6 millones de habitantes que corresponden casi al 54% del total estatal (COESPO, 2010). En estos territorios se observan elementos importantes para el análisis; por ejemplo, Texcoco es el municipio más grande territorialmente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Ecatepec es el más poblado del estado y del país con una población de un millón 658 mil 806 habitantes, según los resultados preliminares del *Censo de Población 2010 (INEGI, 2010)*, y con gran dinámica poblacional con efecto importante en el uso de los recursos naturales, fundamentalmente del agua, pero también significativo en lo social, lo económico y lo político.

El Estado de México tiene el padrón de votantes más importante del país con 10 millones 555 mil 606 mexiquenses (IEEM, 2011), es decir, la entidad que más votos aporta en las elecciones federal y estatal, pero de manera significativa se traduce en la “gestión” del recurso agua para una gran población, lo cual representa mayor “clientelismo político”, ya que los

servicios públicos son más importantes en la gestión de la misma. *Esto es, la gestión, el gobierno y el recurso agua* se tornan en variables importantes en la configuración socioterritorial de la región, donde cada día existen mayores asentamientos y la gestión de servicios urbanos “se traduce a un conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se gestiona, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas” (Coulomb, 1993: 18).

El mismo Coulomb (1993) plantea que la gestión sería muy limitada al pensar en ella sólo desde la dimensión técnica-administrativa o, por el contrario, se centrara en las prácticas de las instituciones públicas.

En la región existen territorios como Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco y Valle de Chalco, municipios con influencia en los procesos comerciales, de servicios, de transporte, de empleo y de configuración espacial de una región que se asocia con la periferia de la Ciudad de México en su parte oriente.

La zona se encuentra con fuerte presión por el crecimiento urbano y la actividad económica implica mayores demandas adicionales de agua en la región, por lo si se continúa con la actual tendencia, el recurso agua será insuficiente y los efectos en la degradación del medio natural serán de mayor impacto ecosistémico y ambiental. Se necesita una adecuada coordinación de las autoridades que distribuyen este vital líquido, donde la participación de los ciudadanos, la iniciativa privada y los diferentes niveles de gobierno realicen acciones y tareas destinadas a promover y a estimular un manejo eficiente y eficaz del agua (Moreno, 2006).

Existe una sobreexplotación de acuíferos ya agotados en el oriente del Estado de México que comenzaron a causar graves daños ecológicos al medio ambiente, como: desecación de tierras de cultivo, deforestación, desecación de norias, agrietamientos y hundimientos, e inhibición de proyectos agrícolas y ganaderos. En una zona con fuertes tendencias a la urbanización, es necesario recordar que el propósito de las concentraciones humanas es el incremento de los niveles de vida de la población, lo que no podrá conseguirse sin la reconstrucción de equilibrios ambientales.

La perspectiva ambiental hace notar la percepción de “la relación población-recursos, donde se plantea una estrategia del aprovechamiento del espacio productivo de cada región, de las condiciones ecológicas, tecnológicas y culturales de cada comunidad, orientada a la satisfacción de necesidades fundamentales y al mejoramiento de su calidad de vida” (Montes y Leff: 2000: 11).

La política ambiental debe reconocerse en la política urbana como un determinante fundamental de la dinámica espacial y territorial de la zona urbana. La organización física de la estructura urbana es un factor que moldea los patrones de convivencia, consumo, demanda de energía y usos de los recursos comunes ambientales.

El asunto del agua en el oriente del Estado de México no se puede desvincular de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Cualquier decisión tomada en esta materia es compleja, ya que participan distintos niveles de gobierno y se aborda desde diversas dimensiones. Las respuestas han estado en torno a una nueva administración, a una nueva cultura del uso del agua, a la participación social, a la *gestión* de los gobiernos, a las políticas públicas, entre otras (Moreno, 2006).

El Valle de México, al igual que los municipios del oriente del Estado de México, requiere de un desarrollo urbano sustentable que permita compatibilizar la vitalidad económica y social de la megalópolis con su viabilidad a largo plazo, asegurando el mantenimiento de los equilibrios biofísicos fundamentales. Se estima que en este valle se tiene que atender a 20 millones de personas; en el oriente residen un aproximado de 6 millones de habitantes que cada día demandan más y mejor “agua” para sus distintas actividades cotidianas.

El agua para uso y consumo de la población en México se ha convertido hoy en un asunto de seguridad nacional; por lo tanto, su tratamiento, su estudio, está en un punto crítico y de debate político-electoral, así como en un punto de gestión local de la mayor importancia para los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y del oriente del Estado de México, estrechamente vinculados.

Se calcula que más del 65% del agua dulce proviene de las cuencas hídricas, incluidos los yacimientos acuíferos. Problemas como la polución han favorecido la contaminación cada vez más frecuente y alarmante en los depósitos de acuíferos y de ríos. La mayoría de la población tiene poco conocimiento de la manera en que circula el agua a través de los ríos, los suelos, las corrientes subterráneas, el océano y la atmósfera –el ciclo del agua–. El agua dulce, abastecida por el ciclo acuífero que se supuso inagotable, ha sido sobreexplotada sin límites. En la medida que la población, la industria y la agricultura crecen, aumenta el consumo de agua también, y es poco controlable esta explotación. Éste es uno de los grandes desafíos que enfrenta la población del oriente del Estado de México en el inicio del siglo XXI.

El costo ambiental está en función del mismo deterioro ambiental; el agua no está exenta del desgaste del ambiente, la deforestación, la degradación de suelos, la reducción de los mantos freáticos, el uso inadecuado de los ríos, las lagunas, los esteros, el crecimiento urbano sin control que, entre otros, contribuyen a dicho costo.

La política ambiental debe reconocerse en la política urbana como un determinante fundamental de la dinámica espacial y territorial de la zona urbana. La organización física de la estructura urbana es factor que moldea los patrones de convivencia, consumo, demanda de energía y usos de los recursos comunes ambientales. De esto dependen las condiciones para asegurar la sustentabilidad de la ciudad a través de una política ambiental urbana eficaz e integral. Montes y Leff (2000) hacen notar la percepción de la relación población-recursos; es decir, se plantea una estrategia del aprovechamiento del espacio productivo de cada región, de las condiciones ecológicas, tecnológicas y culturales de las comunidades, orientada a la satisfacción de sus necesidades fundamentales y al mejoramiento de su calidad de vida (Montes y Leff, 2000: 11).

La política gubernamental del recurso agua, tanto en la zona oriente del Estado de México como en la ZMCM en su parte que colinda con el oriente mexiquense, se vincula a un patrón de asentamiento humano que se alimenta de un carácter normativo, institucional y de concepción que supone inagotable el recurso agua. Los diversos problemas de éste ponen en riesgo la verdadera sustentabilidad de los procesos biofísicos de las grandes zonas urbanas, que ahora se encuentran asociadas o son parte y consecuencia de otros fenómenos que se ubican en las estructuras y en los sistemas económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, más que el propio problema ambiental (Iracheta, 1997: 14-15).

La dinámica urbana significa conocer las limitaciones y perspectivas que se tienen en lo relativo a los recursos naturales, en especial los recursos hídricos. Las presiones sobre el recurso agua en las zonas urbanas implican un patrón de asentamientos caracterizado por severos procesos de insustentabilidad, que se alimenta de insuficiencias de carácter normativo, institucional y de concepciones que suponen inagotables a los recursos naturales y al medio físico, realimentando los procesos de desigualdad económica y social que caracterizan a las zonas urbanas (Provencio, 1997: 35).

La región oriente se identifica con una problema muy singular con relación al manejo de los recursos hidráulicos, no sólo en el contexto local,

sino regional y nacional, ya que más del 60% equivale a municipios que integran la ZMCM, donde existe la mayor concentración humana, ubicada arriba de dos mil metros sobre el nivel del mar, y el abastecimiento de agua representa un ejemplo de la vulnerabilidad del equilibrio ambiental ante la creciente demanda (CNA/SEMARNAT, 2004). Tan sólo en los municipios de Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, La Paz, Texcoco y Valle de Chalco y Chalco habitan más de 4'029,080 pobladores en ocho municipios del oriente del Estado de México (COESPO, 2009) y mantienen gran vínculo con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Lo anterior brinda una primera aproximación en la realización y en la actualización del diagnóstico de la demanda del recurso agua en la región oriente del Estado de México, donde la solicitud de un bien común para una creciente población será determinante para sus pobladores.

Organismos que intervienen en la gestión del recurso agua en el oriente del Estado de México

A nivel federal

En México es difícil establecer las mismas estrategias para el desarrollo de la gestión de los recursos hídricos para diferentes regiones, debido a que dependerá de las condiciones locales ambientales y de las características económicas, sociales, institucionales y políticas, las cuales deberán ser tomadas en cuenta al momento de dar solución a problemas del recurso agua que afecten a un municipio, a una región o a una entidad federada. Por tanto, una de las estrategias del gobierno federal en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2006), implementado durante la pasada administración federal (2000-2006), plantea una propuesta de cambio en la política ambiental a través de una transformación en la “gestión” en tareas ambientales, líneas de acción y proyectos, a modo de dar autonomía a los municipios mediante la aplicación de instrumentos a nivel local.

El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2006-2012, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012), en la búsqueda por mejorar diversos aspectos ambientales que hoy en día son prioridad en la agenda política del gobierno, pretende ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a las viviendas, así como incentivar el ahorro y el uso racional

del recurso en los ámbitos doméstico, industrial y agrícola, y dar importancia al incremento en el tratamiento de aguas; estas acciones llevará a cabo la Comisión Nacional del Agua (CNA) en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación activa de la población.²

Por lo tanto, los municipios y su población constituyen la parte medular e indispensable respecto a la materialización de los programas, planes y acciones a emprenderse con miras a lograr la sustentabilidad que en el ámbito global se ha propuesto en el caso del recurso hídrico en el oriente de la entidad mexiquense.

La Comisión Nacional del Agua (CNA) es el organismo público descentralizado, dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que interviene en la gestión del recurso agua. La CNA se encarga de definir, establecer y vigilar las políticas y la normatividad en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento para las poblaciones, la industria y otros usuarios, así como de construir, administrar, operar, rehabilitar y conservar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del Valle de México, la cual comprende la región oriente del Estado de México (Perlo, 1993: 38). Perlo menciona que la CNA (1993)

se ocupa de estudiar, programar, proyectar, constituir, operar, conservar y administrar la obras de capacitación y conducción de agua en bloque y tratamiento o potabilización, cuando así se convenga con los usuarios o los sistemas de usuarios hasta los sitios de entrega a centros de población, industriales y de recreación; y alejamiento desde los sitios de drenaje de los mismos, cuando se localicen, suministren agua o den servicio en más de una entidad federativa. La Gerencia Regional de Aguas del Valle de México es la encargada de ejecutar las funciones que determine la CNA (Perlo, 1993: 39).

A nivel regional, la gestión del recurso agua tiene que vincularse con el organismo de orden federal denominado “Gerencia Regional de Aguas del Valle de México”, el cual tiene como objetivo principal:

Establecer las políticas y lineamientos para dirigir, evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de las metas definidas en el Programa Nacional Hidráulico y Regional en el ámbito de la Gerencia Regional, en los términos previstos por la Ley de Aguas Nacionales y

² En este punto existe la propuesta de políticas públicas, pues ya está considerada una primera evaluación preliminar, formulación, implementación y evaluación de resultados; involucra a diversos sectores gubernamentales y de la sociedad civil.

su Reglamento. Así como integrar programas, proyectos de inversión y estudios necesarios para mejorar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos (CONAGUA, 2011).

Los municipios más densamente poblados en el oriente del Estado de México (Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Los Reyes La Paz) tienen vínculo importante con el organismo público denominado “Gerencia del Lago de Texcoco”, en lo relativo a la “gestión del agua” para sus respectivos municipios. El objetivo principal de dicho organismo es:

Promover el desarrollo de planes, proyectos y la ejecución de las obras correspondientes al programa de manejo de los recursos de la Cuenca Sur-Oriental tributaria del Valle de México, con base en los planes de ordenamiento ecológico y territorial aprobados, considerando los aspectos hidrológicos y geohidrológicos ambientales, así como los trabajos y servicios que se requieran para suplir las necesidades de suelo y agua de los núcleos poblacionales más importantes que se encuentran en la zona de influencia de las tareas de rescate hidroecológico del Lago de Texcoco” (CONAGUA, 2011).

Entre las funciones de la “Gerencia del Lago de Texcoco”, relativas a la gestión del recurso hídrico, se encuentran: a) dirigir las acciones de manejo hidrológico de la cuenca, intensificando actividades en los ríos de oriente para reducir su torrencialidad y poder erosivo, aumentando la infiltración en el subsuelo; b) fomentar la ampliación del carácter lacustre de la zona, mediante la construcción del lago, de la desviación combinada y la operación hidráulica del Caracol de Sosa Texcoco; c) impulsar la aplicación de la infraestructura necesaria para incrementar la recarga de acuíferos con agua pluvial y tratada; d) dirigir los estudios de los acuíferos de la zona de la Cuenca Sur-Oriental Tributaria del Valle de México, para uso potencialmente potable, y elaborar proyectos de abastecimiento en la región dentro del marco del Programa Nacional de Reducción del Gasto.

Dicha gerencia ha tenido un papel protagónico, pues se encarga de administrar y supervisar el cuerpo de agua más importante del oriente del Estado de México, conocido oficialmente como “**Nabor Carrillo**”; tiene una extensión aproximada de 1,000 hectáreas, una capacidad de 36 millones de metros cúbicos y un bordo perimetral de 12 kilómetros, así como una profundidad máxima de seis metros. Es parte de un complejo de pequeñas lagunas -facultativas de recirculación- que tienen como objetivo principal el tratamiento de aguas residuales a través de procesos químico-biológicos, así

como la limpieza y la purificación para que sea empleada en la agricultura, la industria, en otros servicios y la utilicen los municipios cercanos, como Texcoco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Ecatepec. Este proyecto es considerado una alternativa ecológica y ambiental para la zona centro oriente del Valle de México y con impacto ambiental en todo el oriente del Estado de México (Moreno, 1997: 74-75).

A nivel estatal

En los años ochenta, la “Gerencia Estatal de Aguas del Estado de México” tenía entre sus objetivos ejecutar acciones para controlar la explotación, el uso y el aprovechamiento de las aguas, así como promover el manejo eficiente, controlar las descargas de aguas residuales, diseñar, estudiar y construir la infraestructura hidráulica necesaria y fungir como órgano especializado de asistencia técnica (Perlo, 1993: 39). En el siglo XXI cambió de nombre; ahora es la *Comisión de Aguas del Estado de México* (CAEM), y se encarga de ayudar en la gestión del recurso hídrico a los municipios del oriente del Estado de México. Recibe en bloque agua de la CNA y contribuye a la construcción de obras de infraestructura necesaria para su distribución en los diversos municipios mexiquenses. Su legislación establece que es una dependencia del gobierno del Estado de México “que planea, construye, conserva, mantiene, opera y administra sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas; y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales” (CAEM/EDOMEX, 2011).

Entre los objetivos se citan: a) incrementar la cobertura del servicio de agua en el Estado de México, b) incrementar la cobertura del servicio de tratamiento de aguas residuales en el Estado de México, c) incrementar la cobertura, d) suministrar agua en bloque en cantidad y calidad en el Estado de México, e) proporcionar el servicio de desinfección del agua que se suministra a la población del Estado, f) apoyar a los municipios en la operación y mantenimiento de sus sistemas hidráulicos, g) fortalecer a los organismos operadores y municipios técnica y administrativamente.

Es decir, las actividades de gestión del recurso agua se limitan a la estructura institucional del gobierno estatal en turno. No está facultada para realizar inversiones en esta materia, no establece criterios de tarifas de pago de uso de agua ni para detener la sobreexplotación del acuífero Texcoco, el más dañado en toda la cuenca del Valle de México. La gestión es de tipo institucional, sin adecuada jerarquía de problemas

y prioridades y obstáculos que se observan en la gestión del recurso hídrico a nivel estatal.

A nivel municipal

Con las reformas al artículo 115 constitucional (1999) y lo que establece la *Constitución* estatal, el municipio se volvió relevante en las tareas de medio ambiente y ecología, así como en el desarrollo urbano, que permite adecuar los presupuestos a obras de infraestructura, como la extracción y la explotación del recurso agua.

La Ley Orgánica Municipal en el Estado de México establece como atribución al H. Ayuntamiento la capacidad de formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes (Art. 31, fracción XXI); es decir, el gobierno municipal expresa su voluntad para analizar el uso y el consumo del recurso hídrico de sus comunidades. En este punto el gobierno local tiene el reto de lograr autosuficiencia del dicho recurso, establecer estructuración y criterios en la aplicación de tarifas, así como la recaudación de los derechos de uso de agua. Sin embargo, a nivel local la *gestión* del recurso hídrico en la zona oriente del Estado de México presenta subordinación y dependencia de las autoridades municipales a dependencias estatales y federales en la dinámica del marco normativo e institucional.

La Comisión Nacional de Aguas del Gobierno Federal y las dependencias encargadas de la administración de este recurso en los municipios del oriente del Estado de México no han calculado el efecto de la conurbación con la gran Ciudad de México, ya que existen graves problemas en los municipios por la contaminación de sus ríos, de su suelo, así como de las corrientes subterráneas de la región, el drenaje de aguas residuales no tratadas por los ayuntamientos, lo cual hace que los municipios se conviertan en territorios donde los parámetros físicos, ambientales y socioeconómicos sean más complejos en el suministro y disposición del recurso hídrico.

A manera de propuesta

El problema de la gestión, gobierno y recurso agua existe desde hace más de dos decenios de manera significativa en la región, pero ahora es indispensable considerar el recurso agua como un elemento de bienestar social, como parte fundamental de un desarrollo más equilibrado y armónico. Es indispensable revisar si lo realizado en décadas pasadas ha funcionado de manera óptima,

ya que la coordinación y las estrategias financieras de desarrollo técnico deberán plantear proyectos entre gobiernos locales, estatal y federal que busquen la integralidad y la aproximación a la sustentabilidad para brindar mayor atención y seguimiento a los ya deteriorados acuíferos de la región.

También será fundamental establecer políticas públicas y gubernamentales innovadoras en el uso eficiente y gestión del agua en los distintos distritos de riego que existen en la región. Para ello, será conveniente apoyarse en la innovación científica y tecnológica a nivel domiciliario y de riego en el campo; existen instituciones especializadas en el conocimiento de nuevas técnicas que mejoren el uso racional del agua, tal es caso de la Universidad Autónoma Chapingo y del Colegio de Posgraduados que pueden asesorar y apoyar estas tareas. Asimismo, será importante ampliar y divulgar más y mejor información en materia del uso del agua, donde los procesos innovadores en gestión e inversión permitan garantizar el uso racional y el apoyo entre las instituciones dedicadas a gestionar el vital líquido.

A manera de conclusión

La región oriente del Estado de México se enmarca dentro de una amplia y diversa estructura jurídica, en cuya aplicación se encuentran normas y leyes emanadas de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de los distintos poderes que representan al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. La reforma constitucional del año 1999 permite que la federación y los estados, en concordancia con las leyes estatales y la propia reglamentación municipal, realicen tareas de gestión de la administración del recurso agua para beneficio de la población.

Aun cuando existe coordinación entre autoridades federales y estatales, permanecen criterios divergentes en lo relativo a la definición de los balances hidráulicos, entendiendo este concepto como la cantidad de líquido que pueden disponer los municipios del oriente del Estado de México para el presente y para el futuro. La política hidráulica del Estado de México se enmarca en el *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011* y en el *Plan de Desarrollo 2012-2018*, que no alcanza a explicar de manera adecuada la definición del balance hídrico, el papel de la participación ciudadana, el balance de las concesiones y asignaciones del recurso agua, ni a nivel estatal o municipal el cambio del uso del agua, la reducción de excedentes, las pérdidas en los sistemas de infraestructura hídrica, la cancelación de pozos de agua por la sobreexplotación de los acuíferos de la región oriente del Estado de México.

Es necesario cambiar la gestión realizada por los distintos niveles de gobierno en el sector hidráulico, toda vez que las respuestas técnicas, administrativas y financieras no están en adecuada coordinación con los organismos encargados del recurso agua. No se observa un apropiado manejo de éste que tenga como fin la integridad y la aproximación a la sustentabilidad de la región oriente del Estado.

Los procesos políticos y de gobierno son elementos fundamentales a considerar toda vez que tienen que ver con la *gestión* y con el ejercicio del poder en una región. Las instituciones encargadas de administrar el recurso hídrico son también efecto de la política y de las políticas públicas que se emprenden; por lo mismo, se observa falta de consensos que beneficien a la población acerca de este punto. Es indudable que una adecuada gestión de los recursos hídricos permitirá nuevos procesos para enfrentar la “crisis del agua”. Es necesario destacar que para motivar la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico desde una perspectiva democrática con corresponsabilidad, es primordial el impulso de políticas e instrumentos que aseguren una efectiva transparencia y rendición de cuentas en el uso y destino de los recursos públicos por parte de los organismos operadores del sistema hídrico en las grandes zonas metropolitanas, donde los arreglos institucionales de participación ciudadana y de los distintos niveles de gobierno permitirá transformaciones sustantivas que tengan como premisa el arreglo, el diálogo, la transparencia y el compromiso social, ambiental y político del recurso agua en la región oriente del Estado de México.

Bibliografía

- CAEM Comisión de Aguas del Estado de México, 2011: en <http://qacontent.edomex.gob.mx/caem/acercadelacaem/index.htm/2011/mar11/09mar11>.
- CNA/SEMARNAT Comisión Nacional del Agua y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2004: Programa Hidráulico Regional 2002-2006; Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala, Comisión Nacional del Agua y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México D.F.: CNA/SEMARNAT.
- COESPO Comisión Estatal de Población, 2009: Zona Metropolitana del Valle de México, documento informativo, Toluca, Estado de México, México: COESPO.
- COESPO Comisión Estatal de Población, 2010: http://www.edomex.gob.mx/coespo/población_total/2010/jul10/21-22jul10.
- CONAGUA Comisión Nacional del Agua, 2011: <http://www.conagua.gob.mx/ocavm/Espaniol/2011/mar11/04/11>.
- Coulomb, René C., 1993: “Participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿Privatización o socialización?” en Antonio Azuela y Emilio Duhau (coordinadores), 1993: Gestión urbana y cambio institucional, México, D.F.: UNAM/UAM/IFAL.

- Diccionario de la Lengua Española, 2002: Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, España: Editorial ESPASA.
- IEEM Instituto Electoral del Estado de México, 2011: en <http://prep2011mx.org.mx/rptDistrital.html/2011/jul11/05>.
- IGCEM Instituto de Información e Investigación Geográfica, 2005: Estado de México, Información Socioeconómica Básica Regional, Toluca, Estado de México, México: Gobierno del Estado de México.
- INFEDEM Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2000: Ficha complementaria de información del Estado de México, México, D.F.: Sistema Nacional de Información Municipal/Secretaría de Gobernación.
- INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010: www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/2011/jun11/10.
- Iracheta C., Alfonso, 1997: "Sustentabilidad y desarrollo metropolitano" en CIUDADES 34, Puebla, México: RNIU.
- Montes, J. María y Enrique Leff, 2000: "Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento", en Enrique Leff (compilador), 2000: Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, México, DF: Siglo XXI
- Moreno, Enrique, 2003: Características sociourbanas de la zona oriente del Valle de México en Julio Boltvinik y otros (Compiladores), 2003: Pobreza urbana, perspectivas globales nacionales y locales, Toluca, Estado de México, México: Porrúa.
- Moreno, Enrique, 2007: "El recurso agua en el oriente del Estado de México: importancia en el proceso urbano regional" en Revista Quivera 2006-2, Toluca, Estado de México, México: Facultad de Planeación Urbana Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ortega y Flores, 2009: "El Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (SNIA)" en Jorge López y María de Lourdes Rodríguez (coordinadores), 2009: Desarrollo de indicadores ambientales y de sustentabilidad en México, México, D.F.: Ciudad Universitaria/Instituto de Geografía /UNAM.
- Perlo, Manuel, 1993: "La transformación de la gestión hidráulica en el Valle de México: problemas y alternativas" en Antonio Azuela y Emilio Duhau (coordinadores), 1993: Gestión urbana y cambio institucional, México, D.F.: UNAM/UAM/IFAL.
- Provencio D., Enrique, 1997: "Desarrollo sustentable de las ciudades" en CIUDADES 34, Puebla, México: RNIU.
- Rébora T., Alberto, 2000: ¿Hacia un nuevo paradigma de planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para el desarrollo urbano sostenible incluyente y sustentable. El caso de la región oriente del Valle de México, México, D.F.: UNAM/ Colegio Mexiquense
- SEMARNAT Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006: Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, Síntesis ejecutiva, México, D.F.: SEMARNAT.

Residuos sólidos: percepción y factores que facilitan su separación en el hogar. El caso de estudio de dos unidades habitacionales de Tlalpan

Solid Waste: Perception and factors which facilitate its separation at home: The study case of two habitable units in Tlalpan

Juana Amalia Salgado-López*

Recibido: mayo 21 de 2012

Aceptado: marzo 11 de 2013

Resumen

La separación de residuos sólidos es clave para el éxito de los programas de gestión integral de los residuos urbanos, no obstante, se ha realizado poca investigación social sobre su percepción y sobre los problemas que se enfrentan en los hogares cuando tienen que separarlos. A partir de un Programa de Separación que implementó el Gobierno del Distrito Federal en 2004 aplicamos una encuesta a los habitantes de dos unidades habitacionales de la delegación Tlalpan para analizar la percepción de los residuos sólidos y para conocer qué factores inciden en la separación. Los resultados muestran que los residuos son materiales susceptibles de valorizarse, en esta medida, la separación es deseable por sus implicaciones higiénicas, de orden y por sus beneficios ambientales, pero, al mismo tiempo, se deben mantener lejos de la ciudad y de la vista humana. En la práctica la separación dentro del hogar depende de la organización de las tareas domésticas, del tiempo disponible de la madre o del padre de familia y de factores externos a los propios hogares que provocan desánimo en la población: el desinterés del gobierno por cumplir con la parte de su tarea.

Palabras clave: gestión, residuos sólidos, ambiente.

Abstract

The separation of solid waste is key to the success of integrated management programs of municipal waste; however there has been little social research on its perception and the problems they face at home when they have to separate them. From a Separation Program implemented by the Federal District government in 2004, a survey to residents of two housing units in Tlalpan delegation was applied in order to discuss the collection of solid waste and to know what factors affect in the separation. The results show that the population perceives waste as valuable materials, to this extent, the separation is desirable for its hygienic implications, neatness and its environmental benefits, but at the same time they should be kept away from the city and the human eye. In practice the separation within the house depends on the organization of household tasks, the available time for the mother or father and also on external factors outside their own homes that cause discouragement in the population: the indifference of government to fulfill the part of its task.

Keywords: management, solid waste, environment.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. E-mail: juana.salgado@flacso.edu.mx.

Introducción

Desde hace más de una década en la literatura sobre la gestión de los residuos sólidos se ha planteado que dada la complejidad de su problemática se hace necesario un enfoque que integre diferentes perspectivas analíticas para explicar los procesos y fenómenos implicados en ella (Schteingart, 1991; Pérez, 1994; Aguilar, 1999; Cortinas, 2001). Particularmente, a partir de unos años, a la discusión se ha sumado la dimensión ambiental con la intención de buscar soluciones que sean compatibles con el cuidado del medio ambiente y de salud pública y que tome en cuenta aspectos de planificación, ingeniería, legales, administrativos, entre otros (André y Cerdá, 2006; Moreno y Rincón, 2011). Justamente, la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRS) acoge esta perspectiva, la cual supone la confluencia de distintas disciplinas e involucra la participación de la población así como canales adecuados de información (Chávez y Manzanares, 2012). Entonces, la GIRS es la gestión ambiental orientada a la minimización, reuso y separación de los residuos desde la fuente generadora, con eficiente recolección, tratamiento y disposición de los éstos. Dicha gestión está enmarcada bajo la concurrencia de distintas disciplinas, la participación activa de la ciudadanía y canales adecuados de información.

De entre todos los elementos anteriores, este trabajo se aproxima al problema desde el estudio de las ciencias sociales para conocer cuál es la percepción de los residuos y los factores que intervienen en la separación dentro del hogar. La participación de los habitantes en programas de separación es relevante en tanto que son los mayores generadores de los residuos sólidos urbanos. La percepción es fundamental en las acciones que llevamos a cabo en el medio social, pues tratamos y nos comportamos con lo que está en nuestro alrededor, no tanto en función de cómo son realmente, sino tal y como lo percibimos (Hera, 2004); de este modo, la percepción está vinculada a la conducta y a las acciones que tomamos en la vida diaria (Dijkterhuis y Bargh, 2001). Al tomar en cuenta las anteriores argumentaciones, este estudio partió de considerar que en la separación de los residuos sólidos dentro del hogar persistía una percepción de basura que influía en la disposición a separar los residuos sólidos, la cual está culturalmente vinculada a las ideas de suciedad, inutilidad, desaseo y podredumbre asociada a su impresión visual y olfativa (Bernache, 1998: 33). Sin embargo, en nuestros resultados encontramos que tal percepción de basura no está vinculada con lo que sucede en la práctica de la separación, sino se diluye en otras cuestiones asociadas a la organización de tareas al hogar, a la información recibida de cómo separar y al actuar del gobierno.

Así, este trabajo presenta evidencia empírica sobre la percepción de los residuos sólidos y los problemas que se enfrentan en los hogares con respecto a la separación mediante la realización de una encuesta para sondear la percepción, la cual fue aplicada en dos unidades habitacionales de la delegación Tlalpan que estuvieron incluidas desde el inicio de la implementación del Programa de Separación de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Aspectos culturales y sociales asociados al término basura

Culturalmente, la basura ha sido vinculada a nociones de suciedad y de desorden, explica Douglas en su obra *Purity and Danger: an analysis of concepts of pollution and taboo* (1970) que la suciedad ofende el orden, por ejemplo: unos zapatos sucios son sucios si están sobre la mesa pero no son sucios si están en el piso; los utensilios de cocina son sucios si están en la recámara pero no son sucios si están en la cocina, asimismo expone que nuestras conductas hacia la contaminación tienen su origen en las sociedades primitivas.

Siguiendo este orden de ideas, en México la idea de suciedad asociada a desorden o impureza tiene su raíz probablemente desde el mundo prehispánico. Entre los mexicas, la mística de la limpieza externa estaba en concordancia con el aseo individual, higiene y salud. Una limpieza escrupulosa “era la mejor protección de las frágiles disposiciones contra los peligros de las cosas desordenadas” (Álvarez, 1999: 17). Tenían más de una deidad consagrada a la limpieza, el aseo y la renovación. *Tlazolteótl* se encargaba de limpiar la suciedad, la basura humana y la culpa del amor carnal; *Temazcaltoci* representaba el aseo del individuo asociado a la higiene con la salud; y *Toci* era la patrona del aseo general. En honor de esta última diosa, el pueblo mexica festejaba la fiesta de *Ochpaniztli* en la cual se barría desde los altarcitos caseros hasta el Templo Mayor, es decir, todo era objeto de limpieza.

La idea de suciedad de ser usada con un significado de estado indigno espiritual se ha transformado hasta el grado de desaparecer de la religión y relegada a la cocina, al baño o al saneamiento municipal. Un residuo sólo merece la connotación de suciedad hasta que es arrojado y confinado al contenedor de la basura, hasta que sus condiciones físicas como su olor o el amontonamiento causan una impresión de impureza y de suciedad. Según Bernarche (1998), en la definición de basura está la etiqueta de “no sirve”; es algo que hay que mandar al confín más cercano del universo regional para desaparecerla de nuestra cercanía. Bajo esta idea, se ha aceptado considerar a la basura como un objeto sin valor o un simple desperdicio. La idea era poner

lejos y afuera de las ciudades lo que no se quería, para que no oliera, para que no se viera feo o para que estos desechos no se convirtieran en un foco de infección (Castillo, 1991: 132).

Cuando la envoltura de algún producto se conserva en la mano no es basura aunque sí un residuo, pero cuando se arroja al piso o al bote de basura, en ese instante se convierte en basura. Esto implica que los residuos adquieran su identidad cuando se les coloca en un cesto de basura.

La basura es una molestia para la población por razones estéticas, higiénicas y de salud, causa males tanto visuales como olfativos por la presencia de suciedades. La conceptualización de esta problemática responde a ideas de suciedad, desaseo y podredumbre ocasionada por la impresión visual y olfativa de los desechos sólidos.

Así, el concepto de suciedad conlleva dos fuertes elementos culturales: el cuidado por la higiene y el respeto por las convenciones. El confinamiento de la basura a sitios alejados de la vista humana es parte de este orden social y de las prácticas actuales de higiene. Ningún individuo quiere tener cerca residuos que desprendan malos olores e, incluso, puedan causar enfermedades al generar fauna nociva para la salud. La conceptualización cultural de la basura tiene implícito el hecho de tirarla, arrojarla, botarla, destruirla, como parte de su definición. Una vez que un artículo pierde su valor o completa su vida útil en un contexto social, queda sujeto a un proceso de re-clasificación como objeto real y social: deja de servir, caduca su función primaria y se convierte en basura. Sin embargo, no todos los residuos son basura, solamente una parte de ellos no tiene utilidad posterior y deben ser eliminados, es decir, cierta porción es realmente basura. Un residuo sólido es materia prima apto para el reaprovechamiento, este término ha empezado a usarse para sustituir el concepto de basura existiendo una tendencia actual en la normatividad y en el gobierno.

Metodología

Al tomar en cuenta las consideraciones planteadas en la sección anterior, este trabajo tomó como punto de partida que en la separación de residuos sólidos dentro del hogar persistía una percepción de basura que condicionaba la disposición a separar, pues la percepción es un aspecto social con la cual el individuo tiende a aceptar o a rechazar objetos, eventos o situaciones. En las acciones que llevamos a cabo en el medio social, la percepción es una parte importante, ya que nos comportamos con lo que está en nuestro alrededor no tanto en función de cómo son realmente, sino tal y como lo percibimos (Hera,

2004); en este sentido, la percepción está vinculada a la conducta y a las acciones que tomamos en la vida diaria (Dijkterhuis y Bargh, 2001). De manera amplia, podemos decir que en este estudio entendemos que la percepción social es un sistema de actitudes, valores y creencias que comparte una sociedad con respecto a algo o a una situación y que forma una parte fundamental de nuestro comportamiento. Con base en estas apreciaciones, mediante una encuesta se trató de identificar si la percepción que se tiene sobre basura determinaba la decisión de separar o no. Además de corroborar o rechazar esta hipótesis, se buscó analizar qué otros factores inciden en la separación dentro del hogar.

Se diseñó un cuestionario estructurado con 46 preguntas abiertas y cerradas en las cuales se trató de recoger también aspectos sobre actitudes ambientales, percepción de los beneficios ambientales, hábitos de consumo y cuestiones sobre los programas de separación. Con la finalidad de tener elementos para separar la información de acuerdo con las distintas características de la población y para sectorizarla, el cuestionario contempló las siguientes variables: edad, sexo y nivel de estudios. El tratamiento informático de los datos se realizó mediante SPSS. Específicamente, para identificar si la separación de los residuos estaba relacionada con la conceptualización de basura, se utilizó el método estadístico *chi cuadrado* χ^2 *Pearson*; los resultados de esta parte son descriptivos analíticos.

Adicionalmente, con base en el análisis de las respuestas obtenidas del cuestionario en su conjunto, se establecieron también los siguientes temas: i) Percepciones generales sobre los residuos sólidos: beneficios de la separación, incentivos y sanciones, reciclaje y reuso; y ii) generación y destino. Para el análisis de estos temas se complementó la información con las respuestas de las preguntas abiertas con el interés de contextualizar y enriquecer las respuestas vertidas en las preguntas cerradas.

Universo muestral

Se seleccionaron dos unidades habitacionales que fueron incorporadas desde el principio al Programa de Separación de Residuos Sólidos (PSRS) en Tlalpan, el cual formaba parte de un Plan Maestro llamado *Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Distrito Federal (PGIRS) 2004-2008*. Específicamente, el PSRS tenía como objeto maximizar el aprovechamiento de los residuos sólidos y reducir su volumen en los sitios de disposición final a través de programas de separación de residuos en dos fracciones, orgánica e inorgánica, y llevar a cabo su recolección selectiva. En lo que respecta a

los participantes y al ámbito de responsabilidades, requería la colaboración de las delegaciones políticas y de la población en general. En manos de las administraciones locales estaba la planeación, difusión y operación de la recolección separada de los residuos sólidos en sus ámbitos territoriales. En la población recaía la responsabilidad de separar los residuos sólidos en las fracciones orgánica e inorgánica y entregarlos de forma separada al servicio de limpia.

El cuestionario se aplicó a dos unidades habitacionales que hubieran adoptado el servicio de recolección separada desde 2004. Así se eligieron:

-Unidad Habitacional Libertador Miguel Hidalgo “Villa Olímpica”

-Unidad Habitacional Fovissste San Pedro Mártir

Los habitantes de la Unidad Habitacional Libertador Miguel Hidalgo “Villa Olímpica” pertenecen principalmente a niveles medios y medios-altos; los jefes de familia principalmente son de alta escolaridad, por lo que se puede decir que Villa Olímpica se caracteriza por contar con una clase media intelectual. Es una unidad funcional con bellos espacios verdes en su interior y con abundante estacionamiento; cuenta con 904 departamentos distribuidos en 29 edificios. Mientras que los habitantes de la Unidad Habitacional Fovissste San Pedro Mártir presentan niveles medios principalmente. La unidad fue construida hacia finales de los años 70 para los trabajadores al servicio del Estado. Al interior se contaban con áreas verdes, un módulo de convivencia en la que se programaban actividades culturales y recreativas y un espacio para juegos infantiles pero con el paso de los años estas áreas fueron deteriorándose ante la indiferencia de muchos de sus habitantes. En total hay 334 viviendas, de los cuales, 84 son casas y el resto son departamentos.

Tamaño de la muestra

La unidad de análisis muestral fueron las viviendas habitadas, con información obtenida por AGEB de INEGI 2005. Para que el tamaño de la muestra fuese significativo, se aplicó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{z^2 Npq}{NE^2 + z^2 pq}$$

En donde:

n = tamaño de la muestra

N = número de viviendas

Z = índice de confiabilidad (1.96)

p = porción de casos en la población que separa

$q = 1-p$, porción de casos que no tienen la característica esperada

$E = \text{error } (.10)$

Se estimó la p para cada una de las unidades habitacionales, tomando en consideración la información obtenida tanto por el administrador de la unidad habitacional como por los trabajadores de limpia que recolectaban los residuos sólidos de estas unidades habitacionales. Para:

Villa Olímpica

$p = 60\%$ (estimado de la porción que si separa)

$q = 1-p$, 40 % (estimado de la porción que no tiene la característica deseada).

Fovissste

$p = 20\%$ (estimado de la porción que si separa)

$q = 1-p$, 80 % (estimado de la porción que no tiene la característica deseada).

Tabla 1. Viviendas ocupada/tamaño de la muestra

Unidad habitacional	V i v i e n d a s ocupadas	Tamaño de muestra
Villa Olímpica	789	74
Fovissste	334	40

El levantamiento de campo se realizó en tres fases: en la primera se llevó a cabo una visita de reconocimiento de las unidades habitacionales y se estableció contacto con el administrador(a) para tener autorización del levantamiento del cuestionario y concertar una entrevista con él(ella). Ésta tuvo dos objetivos: identificar cómo había sido el acercamiento de la delegación a la unidad habitacional para el desarrollo del programa e identificar la participación del administrador(a) dentro del programa.

La segunda consistió en la estructuración de tres diseños pilotos del cuestionario aplicado a algunos habitantes de estas unidades habitacionales. La última fase estuvo constituida por las actividades propias del levantamiento de la encuesta. El trabajo de campo se llevó a cabo, principalmente, por la autora del presente con la ayuda de tres personas con experiencia en trabajo relacionado en las áreas sociales,¹ durante siete semanas.

La selección final de las personas a encuestar se ejecutó mediante sistemas de selección de azar y rutas predefinidas, que consistió en realizar

¹ Las áreas de estudio de los encuestadores fueron psicología y antropología.

cuatro entrevistas por edificio bajo un proceso aleatorio. Conforme avanzó el mecanismo de levantamiento, se cambió la forma de selección, pues el habitante difícilmente abría la puerta de su hogar; por lo tanto, se optó por abordarlos en la entrada de las unidades habitacionales y con ello superar la barrera del primer contacto con el habitante; esto permitió una mejor respuesta y una forma de selección aleatoria. El o la encuestadora entrevistó a una persona por vivienda ocupada, siempre y cuando fuera mayor de 18 años. Se cuidó a su vez la cobertura de una cuota anidada de sexo. El tiempo promedio de levantamiento fue de 35 a 40 minutos por encuesta.

1) La percepción de la basura y su relación con la separación

Como se ha argumentado, uno de los objetivos era identificar si la respuesta de la población para separar los residuos en sus hogares estaba condicionada por una percepción de basura asociada con suciedad e inutilidad. Recordemos que basura es el término más común para referirse a los residuos sólidos. Para lograr este propósito, se incluyó en el cuestionario la siguiente pregunta: ¿Usted qué cree que sea la basura? Se dejaba que el encuestado pensara la respuesta, pero si no sabía qué decir, se le sugerían las siguientes ideas:

Basura es:

Algo sucio y desagradable

Es un desperdicio

Produce animales y efectos nocivos a la salud

Es algo que se puede reciclar y reusar

Si escogía más de una opción se anotaba el orden de preferencia. En el caso de que el encuestado no necesitara escuchar estas ideas, se adecuaba su respuesta a los conceptos arriba mencionados; si no entraba en ninguna de estas categorías, se escribía la respuesta dada.

Para saber si la gente separa los residuos dentro de su hogar, se incluyó la pregunta:

¿Qué le parece la idea de separar los residuos sólidos en su casa?

Me parece mala idea

Me parece buena idea

Ya los separo

Si los encuestados respondían la oposición “a” o la “b”, significaba que no separaban; con los resultados obtenidos, se creó la variable separación: sí separa o no separa. Finalmente, para identificar si la percepción sobre basura se asociaba con la separación de residuos sólidos, se utilizó *chi-cuadrado de*

Pearson χ^2 , que parte del supuesto de “no relación entre variables”, la cual se toma como hipótesis nula. La hipótesis alternativa, en este caso, sería que la separación estaba relacionada con la percepción sobre basura que tiene la población. Para aceptar esta hipótesis, se necesitaba un nivel de significancia p menor a 0.05 o a 0.01. Los resultados se presentan a continuación.

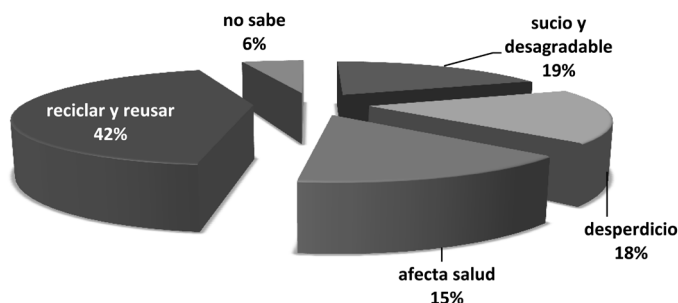
a) Villa Olímpica

Percepción sobre basura

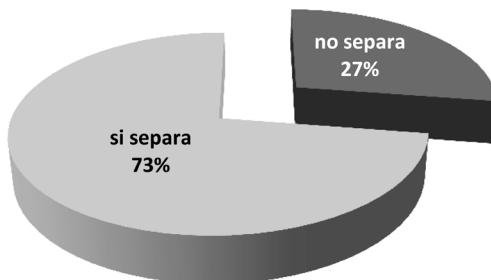
El 19% de los habitantes de esta unidad habitacional considera que la basura es algo sucio y desagradable; 18% cree que es un desperdicio; para el 15% es algo que daña la salud; 42% considera que es algo que se puede reciclar y reusar y 6% no sabe. En este sentido, para el 52% de los encuestados la basura tiene una vinculación directa con algo inservible o sucio.

Gráfica 1

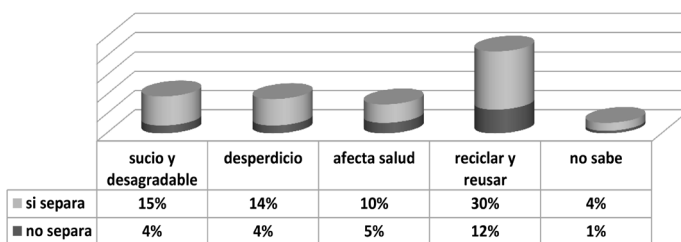
Percepción basura en Villa Olímpica



En esta unidad habitacional 73% de los encuestados si separa sus residuos, el restante 27% no lo hace. Es importante mencionar que el resultado obtenido de los que separan era casi la probabilidad esperada.

Gráfica 2**Separación basura en Villa Olímpica**

Para identificar si la percepción de basura estaba relacionada con la separación de residuos, se cruzaron los resultados obtenidos de basura y separación y se obtuvo lo siguiente:

Gráfica 3**Relación entre percepción y separación en Villa Olímpica**

Al realizar la prueba estadística *Chi-cuadrado de Pearson* en Villa Olímpica se obtuvieron los siguientes datos: $r = 0.87$ y el valor de significancia $p = 0.93$. El resultado por la p es bastante superior a 0.05, por lo que la hipótesis se rechazó. La hipótesis nula de independencia cobra

fuerza; en este sentido, no hay ninguna relación entre percepción de la basura y separación; las personas que tienen una connotación negativa de la basura están más dispuestas a separar.

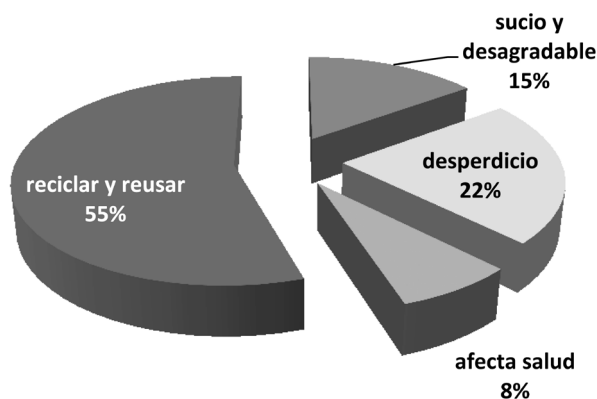
b) Fovissste San Pedro Mártir

Percepción sobre basura

Para los encuestados de esta unidad habitacional, el 15% de los habitantes cree que la basura es algo sucio y desagradable; el 22% considera que es un desperdicio; para el 8% es algo que daña la salud y el 55% considera que es algo que se puede reciclar y reusar. En este caso, más de la mitad considera que es algo susceptible de valorizar.

Gráfica 4

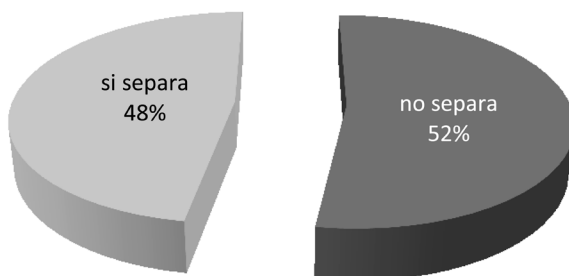
Percepcion basura en Fovisste



Más del 50% de los habitantes de esta unidad habitacional considera que la basura es algo susceptible de valorizarse, sin embargo, no todos los que tienen esta percepción positiva están dispuestos a separar, pues sólo separa el 48%.

Gráfica 5

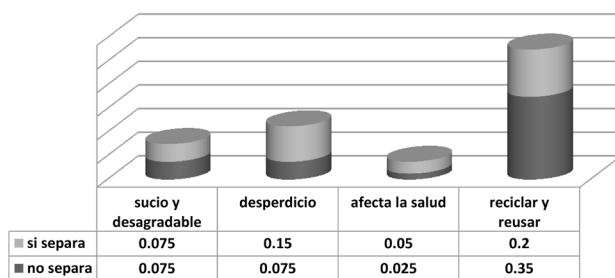
Separación basura en Fovissste



A continuación, la gráfica 6 muestra la relación entre separación y percepción:

Gráfica 6

Relación entre percepción y separación en Fovissste



Para esta unidad habitacional también se rechaza la hipótesis la separación de residuos no está asociada a la percepción que se tienen del concepto de basura. Al realizar la prueba estadística *Chi-cuadrado de Pearson* se obtuvieron los siguientes datos: $r = 2.88$ y el valor de significancia $p = 0.4110$. El resultado obtenido por la p es superior a 0.05 por lo que la hipótesis nula se acepta. Para la población encuestada, la basura es algo susceptible de valorizarse, pero su percepción no guarda relación con sus prácticas de separación.

Hay diferencias en las dos unidades, pero en ambas persiste el término basura para designar a los residuos sólidos, situación que poco o nada se relaciona con la respuesta para la separación dentro de los hogares. La conceptualización cultural que se tiene sobre basura se diluye entre otros muchos factores que inciden en la separación dentro de los hogares, los cuales se verán a continuación.

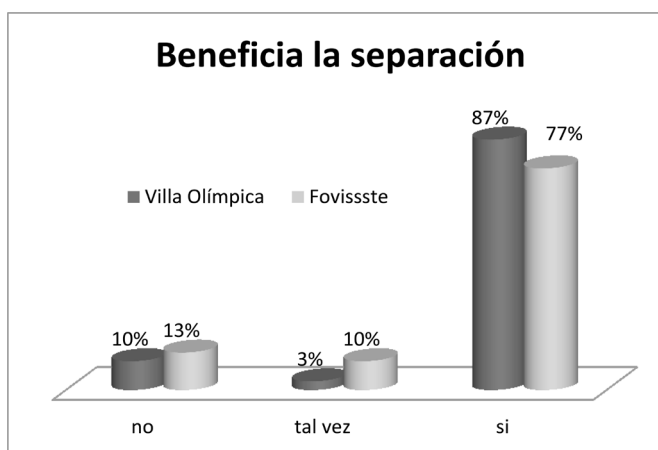
2) Otros factores que inciden en la separación de residuos sólidos

En esta sección se expone la información obtenida con el resto de las preguntas cerradas del cuestionario que se complementaron con la parte cualitativa (preguntas abiertas). Lo presentado en esta parte del estudio obedece a una selección de lo captado durante el trabajo de campo y a los resultados del análisis. Los temas han sido agrupados de la siguiente forma: i) Separación de los residuos: beneficios, incentivos y sanciones; y dificultad para separar. ii) Responsabilidad y disposición final de los residuos sólidos.

La separación de residuos: un beneficio redistributivo

Tanto en Villa Olímpica como en Fovissste, la mayoría de la población percibe la separación de los residuos como beneficioso; en Villa Olímpica, el 87% de la población coincide con este punto; en Fovissste, el 77%.

Gráfica 7



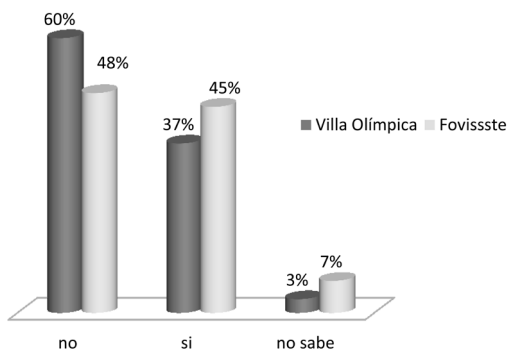
A través del análisis de la parte cualitativa observamos que la población estudiada considera que la separación de residuos sólidos es un beneficio indirecto, pero que a largo plazo puede ser redistributivo: se ayuda al ambiente, a la tierra, al planeta, al desarrollo de México y con ello a la sociedad. Algunas personas piensan que si el beneficio fuera directo, es decir, que si con los resultados de esta práctica se optimizara la ciudad o simplemente el entorno más cercano, la separación funcionaría mejor. En general, los habitantes desean que su esfuerzo se vea recompensado y se vea reflejado en el ambiente.

Asimismo, se distinguen dos tipos de beneficio: económico y ambiental, predomina el segundo. Para los habitantes de Villa Olímpica, la separación evita la contaminación, hay menos enfermedades, más espacio, limpieza, se facilita el reuso y se puede recuperar lo que sirve. En Fovissste, las mujeres más jóvenes consideran que es un beneficio para sus hijos, nietos y para las próximas generaciones. Llama la atención esta percepción dentro de las mujeres sin hijos. Tal beneficio es un deber de equidad intergeneracional no limitativo sólo a las madres o a las futuras abuelas. Es un compromiso que adquiere relevancia por una cuestión de solidaridad con las futuras generaciones. En otro sentido, destaca que los hombres jóvenes piensen que los beneficios de la separación están vinculados con la sobrepoblación; sus argumentaciones podrían ser sintetizadas en la siguiente expresión: “Si ya no hay espacio para la gente, menos para la basura; somos muchos en el planeta”.

Algunos opinan que la separación beneficia económicamente, hace más eficiente el proceso de reutilización de los residuos, se ayuda a los trabajadores de limpia y que, con el tiempo, se puede tener una ganancia, lo cual debería o tendría que ser impulsado por el gobierno. La gente que considera que la separación no beneficia, lo atribuye a no recibir ganancia, porque “da más trabajo”, “quita tiempo” y “es una lata”.

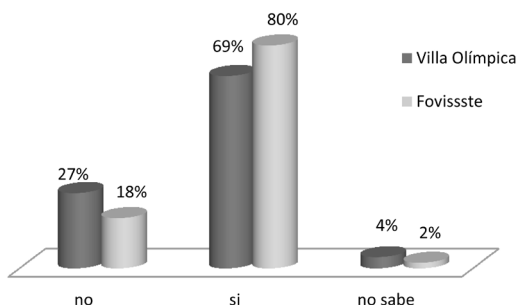
La separación de residuos: incentivos y sanciones

Un poco más de la mitad de los encuestados no cree necesario que deban existir incentivos para separar. En Villa Olímpica el 60% de la población tiene esta opinión y en Fovissste casi el 50%.

Gráfica 8**¿Deberían existir incentivos para separar?**

Las respuestas a las preguntas abiertas nos permitieron observar que la separación es un asunto de cultura y de deber ciudadano. La población masculina adulta no considera necesarios los incentivos. Los jóvenes creen que los principales incentivos deberían ser que “el gobierno hiciera su trabajo”, “que en el camión de basura no se mezclaran” y “que se tomará en serio la separación por parte de las autoridades”.

En lo referente a las sanciones que debería aplicar el gobierno por no separar los residuos, la mayoría de la población de ambas unidades considera que se deberían hacer efectivas. En la gráfica 9 se observa que en Fovissste el 80% lo considera así, mientras que en Villa Olímpica cerca del 70%.

Gráfica 9**¿Debería sancionarse?**

El análisis de la parte cualitativa nos permitió observar que los habitantes de estas unidades habitacionales consideran que las sanciones son una manera de supervisar y corregir las acciones de los quienes no separan. Incluso, algunos piensan que este tipo de sanciones deberían extenderse a las propias autoridades.

La separación de residuos: reciclaje y reuso son prácticas deseables

La mayoría de la población en ambas unidades percibe el reciclaje y reuso como prácticas deseables, pues con ello habría organización y limpieza. En Villa Olímpica, sus habitantes consideran que con la separación México podría ser una nación moderna; esta práctica la perciben deseable por las potencialidades del reciclaje, además, de que habría negocio y eso reeditaría en el bien del país, es decir, habría beneficios económicos y sociales.

En esta unidad se detecta una cultura bastante favorable del reciclaje; incluso, algunos manifiestan haber vendido subproductos de materiales que ellos mismos han recuperado: cartón, papel, etcétera. En Villa Olímpica los hombres más jóvenes perciben que con esta práctica se evitaría el agotamiento de los recursos naturales, se aprovecharían los materiales, no se fabricaría y, por tanto, sería menor la producción; se salvarían árboles y, con ello, se disminuiría el consumo y se evitaría el desperdicio.

Este mismo grupo también está preocupado por la explosión demográfica y por el sobreconsumo. Percibe que la sociedad consume en potencia los recursos naturales, por lo cual el reciclaje y el reuso son algo deseable: “Vivimos en un mundo con recursos limitados, la naturaleza ya no tolera más la explosión demográfica”. Asimismo, tanto hombres como mujeres jóvenes consideran que con el reciclaje y el reuso se talarían menos árboles.

No obstante, la práctica de la separación está limitada a lo que creen es recuperable, como el papel y el cartón. Se observó que en las frases de los encuestados hay una referencia al papel, como si este fuera el principal material para reciclar.

Finalmente, quienes perciben que el reciclaje no es una acción deseable se debe a que no le “encuentran sentido”, “no hay mucho que recuperar”; para este pequeñísimo grupo, todo se reduce a un problema entre el gobierno y las empresas, pues considera “que las empresas no estarían dispuestas a hacerlo”.

La separación de residuos sólidos: dificultades

En Villa Olímpica, los encuestados que manifestaron dificultades consideraban que se debía a la falta de información o a la poca educación ambiental transmitida en las escuelas y explicaban que no sabían dividir adecuadamente los residuos; otros daban cuenta de la falta de costumbre o del logro de convertir esta práctica en un hábito. Específicamente, las mujeres menores de 40 años expresaron que el problema es la información y el número de botes de basura, mientras que las mayores de 40 lo atribuían a la falta de tiempo, la flojera y la educación. Los hombres jóvenes consideraban que no tener contenedores necesarios es un impedimento. Los de alto grado de escolaridad fueron los más severos con el gobierno, había quienes pensaban que la falta de éxito en el programa de separación es por la ausencia de voluntad de los gobiernos e incluso algunos mencionaron que la principal dificultad “es el miedo a sancionar”.

En general, los hallazgos de la parte cualitativa muestran que la separación tiene una fuerte relación con el número de personas que participan dentro del hogar. Cuando todos los miembros de la familia colaboran, se divide el trabajo y es mejor la respuesta; en el caso de que sólo participe una persona –madre o padre de familia– se observa que hay menos disposición para separar; sus principales respuestas tienen que ver con la falta de tiempo, la pereza o la “lata” de realizar esta tarea. Por su parte, en Fovissste, la principal dificultad fue el tiempo y la educación. Las personas que separan en su mayoría son solteras o personas que tienen tiempo, como jubilados, pensionados o amas de casa sin hijos; mientras que quienes no separan son las madres o los padres de familia con más de un hijo y que tienen diversas actividades domésticas y profesionales. Adicionalmente, hay otro factor en esta unidad: el cultural, es decir, la falta de costumbre, la pereza y la educación.

Como se puede observar, existen dos principales dificultades en la separación de residuos dentro de los hogares: una interna y otra externa. En la primera está la información adecuada, el número de contenedores, el tiempo, la participación familiar en las tareas domésticas y la falta de espacio para los botes dentro de la casa. Dentro de los factores externos hay una clara referencia a la tarea del gobierno de realizar la parte que le corresponde atribuida a su falta de voluntad.

Responsabilidad y sitios de disposición de los residuos sólidos

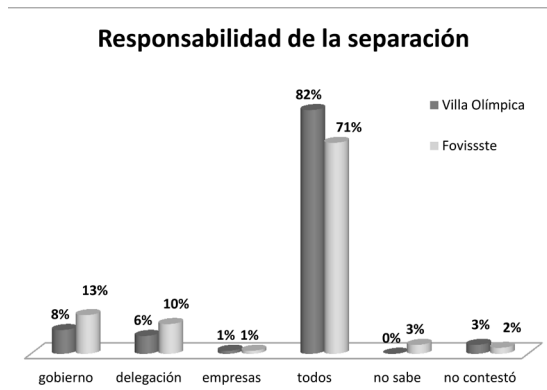
En cuanto a la responsabilidad de los residuos sólidos, en su mayoría, los habitantes de ambas unidades consideran que es responsabilidad de todos. En Villa Olímpica, el 82% presenta esta característica y en Fovissste el 71% (ver gráfica 10).

Con el análisis de la parte cualitativa, observamos que sobre el manejo de los residuos sólidos, en general, los habitantes de ambas unidades consideran que es una responsabilidad compartida: “Todos vivimos en el planeta”, “todos generamos basura”, “todos tenemos que ayudar”. En general, en los habitantes de Villa Olímpica se percibe el manejo de los residuos sólidos hasta cierto punto como un problema de solidaridad; para ellos, es “poner un granito de arena”, “es algo en equipo”, “cooperación para beneficiar al medio ambiente y a las futuras generaciones”.

Si bien se empieza por uno mismo, también es un proceso que tiene que asumir el gobierno. Esta responsabilidad es compartida: inicia en casa y tiene que ser concluida por éste, pues es el encargado del problema, “por eso deber ser regulado”.

También, en Fovissste la mayoría de la gente cree que la responsabilidad es compartida: “Si queremos una ciudad bonita, pues debe empezar por nosotros”; las mujeres jóvenes consideran que es una cadena de responsabilidades y que se tiene que hacer en equipo, “poner un granito de arena”, “con cooperación”, “todos somos el problema y todos somos la solución”. Para las mujeres también es un asunto de cultura, de conciencia ambiental; requiere información adecuada para que “todos aprendamos a separar y entender que tenemos que ayudar”.

Para los hombres, el manejo de los residuos sólidos es responsabilidad del gobierno, pues “es la mayor autoridad encargada para hacerlo”, “deben hacer los programas de separación”, “el gobierno dice y el pueblo tiene que hacer caso”, “el gobierno y la delegación dirigen”, “todos debemos ayudar de nada sirve que en la casa se separe si después juntan”. En ese sentido, consideran que no sólo debe hacer su trabajo, sino también debe proporcionar los elementos adecuados. En ambas unidades, los encuestados perciben como poco coherente que la administración –gobierno local e incluso federal– no toma con seriedad el problema, ya que es un gobierno que “no invierte en infraestructura y recursos humanos para mejorar la problemática y ni tiene el interés para llevar a cabo lo que nos pide que hagamos”.

Gráfica No. 10 Responsabilidad de la separación***Destino de los residuos sólidos***

En Villa Olímpica consideran que el destino de sus residuos es el “basurero” o los “tiraderos”; el 10 % de los encuestados cree que se reciclan y, en un porcentaje mucho menor, se encuentran quienes piensan que se los llevan para hacer composta. El 23% de la población no sabe a dónde van a parar los residuos sólidos una vez que son recolectados de su casa; y muy pocos de los encuestados manifestaron que los residuos llegan a las transferencias o que se incineran. Una persona considera que son utilizados para generar energía eléctrica. En esta población encuestada se tiene la percepción, aunque de manera tangencial, que los residuos sólidos causan o pueden causar un tipo de catástrofe. Hay desde quienes opinan que dañan el drenaje, envenenan ríos, contaminan el agua y el aire, causan incendios hasta quienes perciben que se pueden deforestar los bosques. En realidad, esta población posee mayor información y percepción de los problemas ambientales, pues, incluso, algunos explicaban el proceso de contaminación del suelo provocado por los lixiviados o sabían por documentales los potenciales daños a la salud y el ambiente ocasionados por la inadecuada disposición de los residuos sólidos.

Por su parte, en Fovissste consideran que el principal sitio a donde van a parar sus residuos son los basureros. La mayoría de los encuestados manifestaba no tener conocimiento de alguna catástrofe asociada a los residuos sólidos. Quienes dicen saber sobre alguna catástrofe, todos son de lugares lejanos: Chiapas e incluso Europa; y muchas de estas catástrofes no son propiamente ocasionadas por un mal manejo de los residuos sólidos.

Consideraciones finales

Con los resultados obtenidos de la encuesta se encontró que en ambas unidades habitacionales la separación de los residuos sólidos no está asociada directamente a componentes valorativos despreciativos relacionados con la percepción de la basura. Como se ha visto, la hipótesis se rechazó, pues en la población encuestada se pudo verificar que si bien la basura es el término común para referirse a los residuos sólidos y en muchos casos se le asocia con cuestiones negativas, eso no impide que la población los separe.

En este trabajo se puede observar que la concepción cultural sobre basura en la población estudiada se diluye entre otros muchos factores que se encuentran incidiendo en la separación dentro del hogar. Destacan ciertas confusiones que pueden ser atribuidas a la falta de claridad en la información o bien a la ausencia de la información, situación que no deja de llamar la atención, pues la delegación había hecho difusión en las unidades habitacionales estudiadas. En la población persiste cierto desinterés por saber a dónde van a parar sus residuos: puede reciclarse, puede ser composta, incinerarse, utilizarse como energía eléctrica o llegar a un basurero como manifestó la mayoría de sus habitantes. Lo único cierto es que sus residuos no están al lado, en el lote baldío de al lado ni en la propia ciudad. Los residuos sólidos no causan problema mientras sean alejados y llevados a cualquier otro sitio. No obstante, reconocen que el problema de los residuos sólidos es responsabilidad de todos, por lo que deben cooperar para mejorar el ambiente y la salud.

En general, la población considera que los residuos sólidos son algo con valor, que puede proporcionar un beneficio indirecto a largo plazo y que su manejo implica un tipo de responsabilidad compartida hasta cierto punto. Entonces, su manejo es una cadena que empieza por uno, pero debe ser concluida por el gobierno. Al mismo tiempo, se percibe que el gobierno demandó en la población la separación, sin embargo, no proporcionó todo lo necesario para aplicarla exitosamente; por lo tanto, sintieron que carecía de sentido y coherencia tratar de involucrar a los ciudadanos en la separación cuando ellos no eran los primeros involucrados. El poco interés del gobierno percibido por los ciudadanos se reafirma no tanto en lo que hacen, sino en lo que dejan de hacer: “No hay mano dura para aplicar sanciones”, “no hay voluntad del gobierno”. El gobierno tiene que hacer su trabajo y este trabajo necesariamente tiene que ser algo en el cual la población vea que existe un interés auténtico por mejorar el ambiente.

Con el análisis de todas las preguntas del cuestionario se observa que si la población cuenta con los elementos necesarios para llevar a cabo la separación: adecuados contenedores –en sus hogares y en la calle–, claridad en la información proporcionada, colaboración de todos los miembros en las tareas domésticas e incentivos –no necesariamente económicos–, la separación de residuos podría tener una mejor respuesta dentro de los programas gubernamentales de separación desde la fuente generadora.

Bibliografía

- André, Francisco J., y Emilio Cerdá Tena, 2006: "Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas" en Revista Cuadernos Económicos de ICE 71.
- Aguiar Rivero, Margot, 1999: Reciclamiento de basura. Una opción ambiental comunitaria. México, D.F.: Trillas.
- Bernache, Gerardo y otros, 1998: Basura y metrópoli, Jalisco, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Brito Erquis y Carlota Pasquali, 2006: "Comportamientos y actitudes asociados a la disposición de la basura en áreas urbanas no planificadas" en Revista Interciencia 338-344, Venezuela, Caracas.
- Buttel, Frederick, 1987: "New directions in environmental sociology" en Annual Review of Sociology 465-488.
- Castillo, Bertier, 1990: La sociedad de la basura: caciquismo en la Ciudad de México, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chávez, M. G. y Manzanares, C. H. M., 2012: "El manejo de los residuos sólidos municipales: un enfoque antropológico. El caso de San Luis Potosí" en Estudios Sociales: Revista de investigación científica 20(39), México, D.F.
- Cortinas de Nava, Cristina, 2001: Hacia un México sin basura. Bases e implicaciones de las legislaciones sobre residuos, México DF: Grupo Parlamentario del Partido PVEM Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- Dijksterhuis, Ap y John A. Bargh. 2001: "The perception-behavior expressway: Automatic effects of social perception on social behavior" en Advances in experimental social psychology 33.
- Douglas, Mary, 1970: Purity and danger: an analysis of concepts of pollution and taboo, Nueva York: Penguin.
- Gobierno del Distrito Federal, 2006: Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Distrito Federal 2004-2008.
- Hera, Carlos, 2004: Introducción a la psicología del Derecho: Librería-Editorial Dykinson.
- Moreno Ávila, O. L. y M. T. Rincón Salazar, 2011: "Nociones de basura y prácticas en el manejo de residuos sólidos en encerramientos residenciales" en Prospectiva 14.
- Pérez Pedro y otros, 1994: Basura privada, servicio público, Argentina, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Restrepo, Iván, 1991: Los demonios del consumo (basura y contaminación), México, D.F.: Instituto Nacional del Consumidor.
- Rodríguez Carlos y Gilberto García, 2003: "Programa integral de separación, manejo educación, proceso y aprovechamiento de los Residuos Sólidos Municipales. Teocelo, Veracruz" en Enrique Cabrero (Coordinador), 2003: Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de programas municipales que funcionan, México, D.F.: CIDE/Premio Gobierno y Gestión Local, México.

- Schteingart, M., 1991: "Los servicios urbanos en el contexto de la problemática ambiental" en Schteingart M. y D' Andrea (compiladores), 1991: Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, México, D.F.: El Colegio de México.
- Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito, 2006: Procedimiento para la Instrumentación de la Separación de los Residuos Sólidos en Unidades Habitacionales.

Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial

Conceptual elements for analysis of territorial governance

**Francisco Javier Rosas-Ferrusca
Juan Roberto Calderón-Maya
Héctor Campos-Alanís***

Recibido: junio 22 de 2012

Aceptado: marzo 07 de 2013

Resumen

El objetivo del presente artículo radica en identificar la evolución de los enfoques conceptuales de la gobernanza con visión territorial, a partir de la revisión de diversos autores e instituciones oficiales que han abordado el tema desde diferentes matices. Dicha exploración se organiza en cuatro secciones; en la primera se analiza la relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y el gobierno, resaltando la participación social como elemento clave del conjunto de actores inmersos en el sistema urbano; en la segunda se sintetizan los orígenes de la gobernanza, destacando la noción anglosajona y la perspectiva de organismos internacionales; para posteriormente enfatizar, en una tercera sección, en las vertientes y en los enfoques teóricos de la gobernanza vinculados a la nueva gestión pública; en una cuarta sección se aborda su evolución desde la concepción multinivel, democrática, territorial y urbana integrada. Finalmente, se plantea el vínculo existente entre la gestión urbana y la acción pública, sintetizando las corrientes y enfoques del desarrollo urbano.

Palabras clave: gobernanza, gobernabilidad, gestión pública.

Abstract

The objective of this paper is to identify the evolution of conceptual approaches to governance with territorial perspective based on the review of different authors and official institutions who have addressed the issue from different shades. This exploration is organized in four sections; the first analyzes the relationship between governability, governance and the Government, highlighting the social participation as a key element of the set of actors immersed in the urban system. Also the origins of governance are synthesized in the second section, bringing out the Anglo-Saxon notion and the prospect of international agencies; so afterwards emphasizing in a third section, in sheds and theoretical approaches of governance related to the new public management; in the last section its evolution is defined from multilevel, democratic, territorial and urban integrated conception. Finally, the link between the urban management and public action is presented, synthesizing trends and approaches of urban development.

Keywords: governance, government, public management.

* Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, México. E-mail: ferrusca2001@yahoo.com.mx, jrcalderonm@uaemex.mx, hect_51@hotmail.com.

Gobernabilidad, gobernanza y gobierno

Para la conceptualización de la gobernanza resulta necesario distinguir en primer lugar el término *gobernabilidad*¹ que está estrechamente ligado y se considera un concepto concomitante. Así, para Claudio Saínz (2005: 45), “la *gobernabilidad* es el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones”.

Luis Aguilar (2007: 145) señala que “la *gobernabilidad* denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, *ingobernabilidad*, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad”. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura desde 1975, cuando se publicó el libro pionero *La crisis de la democracia* (Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad.² Ambos términos obligan a referirnos al *gobierno* como instancia ejecutora de acciones y a quien Bonnin (2003: 187) ubicaba como “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.

Hoy en día, ante los complejos problemas que enfrenta el mundo globalizado, se ha generalizado y desarrollado la noción de buen gobierno, enfoque que Pagden (1998) expone como búsqueda de una expresión con la cual caracterizar las nuevas relaciones internacionales. La *teoría política anglo-*

¹ Numerosos autores, entre los que figuran Cerrillo (2005) y, Pascual y Pascual (2009), han subrayado la necesidad de clarificar conceptos (buen gobierno, gobernabilidad, gobernanza), ante la dificultad para identificar los límites entre gubernamental y no gubernamental, para asignar responsabilidades y delimitar legitimidades, para superar posibles riesgos de desafección o deslegitimación democráticas, para establecer mecanismos democráticos de rendición de cuentas o para garantizar una real participación de todos los actores políticos y sociales concernidos.

² Lingüísticamente, “*gobernabilidad*” es el sustantivo derivado del adjetivo “gobernable”, que significa “la calidad de poder ser gobernado”, la calidad de que algo pueda ser gobernado por alguien. Ésa es la denotación del *Diccionario de la Lengua Española* de la RAE (22ª edición, 2001). La posibilidad de que algo (una persona, una organización o la sociedad toda) sea gobernado dependerá: a) de que sus actividades puedan ser controladas por alguien que se impone sobre él y lo obliga a actuar de un cierto modo a pesar de su oposición y resistencia, o b) porque sus actividades siguen las normas y órdenes de alguien en razón de que se acepta su superioridad y mando.

estadounidense emplea la palabra *gobierno* para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En síntesis, se entiende por *gobierno* a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

Por su parte, el Banco Mundial (1997: 332) define al *gobierno* como el conjunto de gobernantes o administración pública: el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Así, el *buen gobierno* implica: 1) que estén garantizadas la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente a través de la independencia de los magistrados, es decir, el Estado de Derecho; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la buena administración; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población: es la responsabilidad y la impunidad (*accountability*); 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la transparencia. En síntesis, *“el concepto de gobierno va unido a lo que los grandes organismos de financiación han hecho de él: una herramienta ideológica para una política de Estado mínimo”*.

Orígenes de la gobernanza³

El concepto de *gobernanza* tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo los desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta.

La noción anglosajona de *governance* obedeció inicialmente a su uso para analizar los cambios recientes del “*gobierno*” de la sociedad doméstica, esto es territorialmente definida, en la disciplina de Ciencia Política y Administración Pública; sin embargo, ha sido considerada como adecuada también para

³ El desarrollo de los conceptos de gobernanza y sus diversas acepciones están asociadas a contextos político-administrativos heterogéneos, por lo que su exposición en este artículo se encuentra matizada por las particularidades e interrelaciones con la administración gubernamental en cuestión, aspecto que, vinculado a las necesidades sociales de la población, contribuye a impulsar nuevos esquemas desde la autogestión.

explorar los fenómenos de “gobierno” de las emergentes relaciones sociales en espacios transnacionales. En una primera acepción, se puede entender el fenómeno de la *governance*, que traduciremos como *gobernación*, como más abarcador que el gobierno en tanto se refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Ferrero, 2010a: 104).

Cristina Zurbriggen (2012) destaca que el debate en América Latina ha tenido características diferentes al europeo, por lo que es necesario aportar una revisión crítica de la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales, que en América Latina ha sido difundida por los organismos de la cooperación internacional, entre ellos el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados.

Así, el BM define *gobernanza* como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno); y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de Derecho). Por su parte, el PNUD (2012: 58) define *gobernanza* como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de Derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

Es importante destacar que la *gobernanza* se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma

que se obtenga la máxima eficacia económica. Su tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso. Koresawa y Konvitz (2001: 27) destacan que su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la *nueva gerencia pública*, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Precisamente la reterritorialización del papel y de las responsabilidades del estado y de los diversos actores en la toma de decisiones políticas hicieron de la gobernanza el centro de diversas atenciones; también desde el campo de la política territorial, por otra parte uno de los campos predilectos para su aplicación y desarrollo, especialmente abonado en el contexto de la Unión Europea (Faludi, 2002).

Ahora bien, es importante destacar que en administración pública, en general y desde la concepción de Peters (2007), *gobernanza* significa dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas, mientras que, para Kettl (2002), es la nueva gerencia pública (ngp), la adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público.

Vertientes y enfoques teóricos de la gobernanza

La revisión bibliográfica permite ubicar dos variantes principales de la ngp que se concretan en el modelo Westminster (Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Reino Unido) y en el modelo de la reinversión del gobierno (EE.UU.). Este segundo enfoque considera que la suma de los intereses particulares genera un resultado congruente con el de los grupos mayores de ciudadanos (consumidores). Kettl (2002: 71) destaca que las vertientes teóricas principales de la ngp son la “*teoría gerencial racionalista (managerialism)*, la *teoría de la acción racional para la maximización de utilidades (public-choice theory)*, la *economía de los costos de transacción (transaction costs)* y la *teoría del agente principal (principal-agent)*”.

La perspectiva de Aguilar (2007) precisa que, a partir del análisis de la política y de las políticas públicas, un nuevo concepto está emergiendo y se refiere al término *gobernanza*, entendida ésta como el proceso de dirección de la sociedad o mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán,

se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la *gobernanza* se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general. Desde su visión, el concepto de gobernar por políticas públicas considera la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar más de coordinación que de mando; más de asociación público-privado que de protagonismo gubernamental y más horizontal que vertical.

Bajo estas consideraciones, *gobernanza* significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación.

En este mismo orden de ideas, Uvalle Berrones (2005: 87) señala que “la administración pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector”. De esta manera, los ciudadanos se sentirán responsables y serán solidarios, buscando tener una participación activa en los procesos de política pública, que se llevan a cabo en su comunidad.⁴ Además, podrán evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que les otorga el gobierno; propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como proveedor y en la cual se tendrán incentivos para lograr una verdadera *gobernanza*, cuyo enfoque es un marco de referencia en el que las políticas públicas deben llevarse a cabo para obtener los mejores resultados; de tal manera que el ciudadano contemporáneo se involucre de manera responsable en todo el proceso, desde la identificación del problema hasta su implementación, ejecución y evaluación.

⁴ Bajo este nuevo enfoque, las políticas públicas no son un instrumento de la *gobernanza*, sino que esta última representa una condición necesaria, mas no suficiente, para que las políticas públicas logren su objetivo, en donde el papel de la burocracia, de los actores políticos, así como de las instituciones son clave para lograrlo.

Por su parte, Alfonso Iracheta (2012: 39) considera que la *gobernanza* “expresa el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos [...] busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía”. Como consecuencia, la acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental. Esto es así porque se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales. Esta coordinación deja de ser vertical para convertirse en una red de relaciones horizontales.

En síntesis, la *gobernanza* es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea. Sus implicaciones en la práctica política son, cuando menos, cuatro:

La gobernanza se configura como un “nuevo arte de gobernar” que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno.

Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

La estructura institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen, entonces, figuras como los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros.

Evolución de la gobernanza

Desde la visión de De Miguel Barcena (2010: 56), la *gobernanza* es “un paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional y democrático, en un nuevo gobierno donde los institutos convencionales que han servido para presentar la democracia, como un proceso que se realiza en el curso de la historia, se vean replanteados de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercados, que impone la globalización”. La fuerza motriz de la *gobernanza* reside en la recuperación de una vieja idea liberal que

había sido desechada tras la crisis del periodo entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una *gobernanza de tipo horizontal*, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía. Es así como De Miguel Barcena acota que la *gobernanza* propone reconstruir la idea clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas.⁵

Rojo Salgado Argimiro (2010) destaca que el Estado, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de agotamiento, incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas, situación que conduce que el poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se encuentre en una fase de transición, debido a la aparición de problemas, realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser absorbidos y resueltos exitosamente en el marco del Estado. Así, las insuficiencias del Estado son evidentes respecto a una serie de cuestiones que ya ocupan un lugar destacado en la agenda actual de la humanidad.

Gobernanza multinivel

La perspectiva de Mariano Ferrero (2010a: 121) afirma que “la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos”. Es así que emergen en la política global instancias de *gobernanza multinivel* en las cuales los agentes del nivel estatal pierden su papel privilegiado de “guardianes” de la frontera entre lo doméstico y lo internacional en tanto estas fronteras se difuminan. En consecuencia, la noción de *gobernanza multinivel* se refiere a procesos de “intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada”.⁶

⁵ El autor señala que la nueva gobernanza económica europea constituye una expresión privilegiada de lo que se ha dado en llamar *top law*, es decir, la implicación de una pluralidad de sujetos decisorios, pero mediante una selección discrecional de las instituciones implicadas y un diseño *ad hoc* de su funcionamiento, teniendo en cuenta los objetivos y los intereses previamente esbozados por los actores implicados.

⁶ La gobernanza multinivel ha sido acuñada por estudiosos de la integración europea para definir

Por su parte, Guy Peters (2011: 204) precisa que la *gobernanza multinivel* enfatiza “la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público; relaciona el concepto de *red de gobernanza* que se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas”. De la misma manera destaca que modos de gobernar descentralizados o *descentrados*, como es la *gobernanza multinivel*, puede que no produzcan una ampliación de la democracia como se sostiene a veces. Por ejemplo, los defensores de este tipo de *gobernanza multinivel* argumentan que ella permite lograr que algunos intereses, que de otra manera quedarían excluidos, tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público. Sin embargo, la creciente complejidad de estos procedimientos relacionados con la *gobernanza* puede conducir a un proceso más difícil de toma de decisiones y, en los hechos, puede privilegiar aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas. Tal complejidad conduce a que los gobiernos tengan que ser más flexibles, innovadores y requieran una mayor capacidad de adaptación. Se incrementan las redes de tomas de decisiones involucrando un variado tipo de agencias y actores, pues son necesarias nuevas fuentes de conocimiento y experiencia.

Con base en lo anterior, es posible precisar que en tanto las ciudades concentran una enorme proporción de las relaciones globales, las autoridades municipales deben hacer frente en su escala territorial a gran parte de los desafíos que se derivan de la reorganización espacial de la vida social y económica, situación que conduce necesariamente a involucrar a las ciudades en estrategias de *gobernanza multinivel*.

Al respecto, Alonso Hernández (2010: 92) plantea que “el proceso de globalización se ha visto acompañado de una tendencia a confluir en espacios económicos, políticos y sociales más amplios, en donde el ámbito local constituye el terreno donde se perciben cada vez con mayor nitidez las nuevas exigencias de la globalización”. Lo que algunos autores han denominado *multi-level-governance* implica ponerse de acuerdo entre las diferentes instancias de decisión, de compatibilidad de acuerdos e intereses. Así, la importancia de la identidad de las regiones y metrópolis en el proceso de globalización presiona desde abajo desvirtuando el paradigma del Estado nacional clásico.

la organización política comunitaria y, de modo particular, la interacción entre los órganos comunitarios, los Estados miembros y los gobiernos subnacionales, abriendo una ventana de oportunidad para que los agentes regionales pudieran mejorar su posición en las diversas fases de los procesos decisorios europeos y desarrollar vínculos directos con la Comisión Europea.

La globalización, con sus virtudes y defectos, se caracteriza en buena medida por ser un proceso inacabado, cuyos efectos se soportan en el presente, y en el que las nuevas necesidades de la sociedad internacional reclaman nuevas estrategias de gobernanza, la cual permitiría hacer operativas las decisiones que se extenderían horizontalmente por los diferentes niveles de gobierno, y de lo local a lo global de manera vertical.

En este orden de ideas, José Juan Sánchez (2002: 342) señala que “la *governance* no es una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de esta influencia de la *governance* a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial”. Dentro de los retos más importantes de la gestión pública, enmarcadas dentro de esta visión de *governance*, destaca una en particular, relacionada directamente con el tema central de esta investigación: la *gestión multinivel* y en *red* entre instituciones públicas y privadas y del llamado “tercer sector”, así como relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil).⁷

José Juan Sánchez, al referenciar la perspectiva de Moreno (2000), quien traduce la *governance* como gobernanza, afirma que este neologismo considera cinco momentos de la gobernanza: la corporativa, la urbana, la buena gobernanza, la global y la militar. Particularmente, la segunda marca su transición hacia el ámbito público: la gobernanza se hace urbana (*urban governance*), y es inicialmente el resultado de los intentos contradictorios de los ayuntamientos británicos de la era Thatcher de gestionar la ciudad con recursos financieros fuertemente recortados. Existe una contradicción porque el asunto es que las reducciones y privatizaciones de los servicios públicos se combinan con prácticas de resistencia y solidaridad de las clases populares

⁷ El autor afirma que la *governance* sólo puede entenderse de manera adecuada a la gestión pública con la vinculación a la *governance*. De la *governance* la traducción más usual y generalizada es la gobernabilidad; pero no es la única. También existe la gobernación como una función de gobernar; la capacidad de gobernar que se presenta como opción para entender la gobernabilidad en otra dimensión: no hay sociedades gobernables e ingobernables, lo que hay son gobiernos con capacidad o incapacidad de gobierno. La gobernanza que no resulta familiar y que otros sugieren que es más útil la palabra gobernanía. Incluso, algunas instituciones, como el Banco Mundial, sugieren utilizar “buen gobierno” como alternativa para destacar la importancia de la búsqueda de consensos, acuerdos y coordinación en la esfera de la gestión pública. Sea cualquiera el uso de la voz *governance*, la conclusión será la misma: toda gestión pública es en principio y al final una gestión política.

que luchan por no ser excluidas. Con este tipo de gobernanza se logran tres objetivos al mismo tiempo: se reduce el gasto público, se aumenta el beneficio privado y se suprime en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.

Gobernanza democrática

En el 2005, en el Congreso de América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) efectuado en Valencia, España, definió la *gobernanza democrática* como “un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”⁸ (Concepción Montiel, 2010: 267).

Para José Antonio Rosique Cañas (2009: 84), la *gobernanza democrática* en las metrópolis implica poderes fácticos enormes que se esmeran por maximizar sus beneficios, el poder ciudadano va penetrando y permeando las decisiones fortaleciendo el modelo de gestión de la *elección pública*, hecho que le da al Estado capacidades legítimas para cumplir con tareas orientadas al *bien común*. Hoy se aprecia que los gobiernos están intensificando sus relaciones con los actores económicos, pero también están impulsando la organización y la participación de redes ciudadanas que mejoran la calidad de la gestión, la hacen más incluyente, democrática y le suman potencialidades estratégicas para hacer de las ciudades lugares que compitan y se complementen con otras y se les agregue calidad de vida y sustentabilidad. Así, los gobiernos metropolitanos son ahora emprendedores, socios, facilitadores; de ahí que el papel de los políticos y gerentes públicos es crear y gerenciar desde las redes de actores metropolitanos, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar.

A partir de lo anterior, resalta que la *gobernanza* no elimina las formas de gobernanza burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del “*buen gobierno*” y construye consensos a través de la construcción de espacios públicos para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición de cuentas entre todos los actores involucrados (Vidal Beltrán, José María y Joan i Catalá Prats, 2005).

⁸ Al respecto, Concepción Montiel, Luis Enrique (2010). *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México; destaca que el concepto de gobernanza se sitúa en el contexto de la intensificación de los procesos de globalización a partir del cambio geopolítico causado tras el fin de la Guerra Fría. El proceso ha provocado una reestructuración espacial a escala mundial; esto es, la creación y reconfiguración de los espacios económicos, políticos, sociales y culturales, estableciendo así un nuevo (des)orden mundial que plantea una serie de retos a los gobiernos regionales, nacionales y locales.

Cuadro 1. Modelos históricos de gestión pública

Pre burocrático	Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Patrimonialista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-Tributario	Autoritario	Democracia	Participación
Súbditos	represivo	representativa	integral
Subsistencia	Gobernados	Clientes	Públicos
Monarquía	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Conquistador	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Teológico-Militar	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Antigüedad	Élite política	Servicios e información	Bien común
	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009).

Gobernanza territorial

Respecto a los gobiernos metropolitanos, es preciso destacar que el avance de la *gobernanza* aún es limitado debido a la complejidad de los espacios públicos en que se mueven; hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información; se trata de regímenes institucionales deficientes, donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre las gestión de las políticas.

De acuerdo con Farinós (2008: 20), la *gobernanza territorial* se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la *gobernanza territorial* es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo.

Para Farinós (2008: 21), la *gobernanza territorial* hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Como ya hace más de dos décadas escribía Doreen Massey, el territorio importa y la forma de gobernarlo adecuadamente también. La buena gobernanza, o buen gobierno del territorio, se entiende como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, para crear situaciones de suma mayor que cero (“win-win”). En este contexto, las distintas *dimensiones de la gobernanza territorial*⁹ se concretan a:

Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.

Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados, público-públicos y público-privados).

La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados.

Calame y Talmant (1997: 65) señalan que “la *gobernanza* es la capacidad que tienen las sociedades humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas.”

Gobernanza urbana integrada

Al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial, es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011: 236) a través de su Comisión 3 (C3) sobre *Gobernanza Urbana Integrada*, señala:

Desde la aparición de la globalización –si no antes–, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a [...] retos multisectoriales y que [...] los enfoques sectoriales tradicionales

⁹ La gobernanza territorial debe ser ‘gobernanza democrática’. Es decir, debe involucrar a toda la constelación de actores, y no únicamente a intereses particulares. Las autoridades públicas, a cualquiera de los niveles, todavía juegan un papel central, y las relaciones jerárquicas siguen determinando muchas de las precondiciones y de los parámetros para la toma de decisiones. Los gobiernos nacionales y regionales deben reforzar su papel en el establecimiento del marco, esto es, de las precondiciones para que puedan producirse las acciones y procesos de gobernanza territorial.

adoptados para hacer frente a éstos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía...) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones.

Este enfoque de una gobernanza urbana integrada también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. La gobernanza urbana integrada implica ir más allá de la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros. En la ciudad actual del siglo XXI no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los otros debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisonal hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuos entre los distintos actores.

Por lo tanto, la *gobernanza urbana integrada* es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-administración regional/ nacional y administración-sociedad civil).

En el contexto latinoamericano el debate sobre la *gobernanza* ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre

el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta imprescindible aproximarnos al concepto de *gobernanza* con un enfoque propio de la región. Diversos estudios y proyectos realizados en América Latina identifican que se emplea el término *gobernanza* se relaciona con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, la rendición de cuentas y la efectividad de los gobiernos, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y a la democracia ciudadana.

Entre los principales organismos internacionales que promueven la investigación teórica y aplicada, así como la práctica de la *gobernanza* en América Latina, destacan las Naciones Unidas a través del Programa Hábitat, que se ha centrado en la *gobernanza* urbana, proponiendo siete normas para alcanzarla, a saber: equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización, transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano. El Banco Mundial propone la apertura de los mercados, capacidad de respuesta y rendición de cuentas del Estado.

El desarrollo de los estudios sobre la *gobernanza* en América Latina, de acuerdo con Concepción Montiel (2010: 99), puede ubicarse en tres fases: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión se centró en la gobernabilidad política y estatocéntrica; la segunda, en los noventa, en donde los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington; y, finalmente, en los últimos años, la atención se centra en la *gobernanza* como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de políticas públicas.

Las aproximaciones teóricas y prácticas pueden agruparse en dos: las que están relacionadas con el estudio de la función que desempeña el Estado, y la que se orienta hacia el enfoque disciplinar con el que se estudia. En lo que se refiere al papel del Estado, la literatura ofrece definiciones de *gobernanza* que van desde una visión centrada en el Estado hasta una perspectiva “multicentrada”. En la primera, la *gobernanza* está bajo un liderazgo público que tiene como actor principal al Estado. En la segunda visión, la *gobernanza* es entendida más como un proceso en el que están involucrados el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada, y puede ser estudiada de manera multidisciplinaria (sociología, política, administración pública, economía, etc.).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004), en su documento *Globalización y desarrollo*, identifica algunos hechos de la fase de la globalización que se relacionan con la *gobernanza* en la región: 1) la volatilidad

financiera, 2) la reestructuración productiva y tecnológica, 3) las desigualdades y asimetrías del orden global. Además de analizar acontecimientos tales como: a) La vulnerabilidad macroeconómica; b) El comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico; c) La sostenibilidad ambiental; d) La migración internacional, y e) Los rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social.

Para Aranibar Gutiérrez (2010: 52), la intensificación de la globalización ha propiciado en los gobiernos de América Latina una intensa presión proveniente del exterior. La creciente interdependencia económica, social, política y cultural, la emergencia de la sociedad global y el incremento de los convenios internacionales hacen más complejas y multidimensional las sociedades nacionales y locales, con lo que se plantean retos de gobernanza global y local. Con este fenómeno, también han aparecido algunas deficiencias de las administraciones públicas en los planos nacional y regional; destacan entre ellos: a) la falta de coordinación administrativa, b) las tecnológicas, c) la capacidad de respuesta a los nuevos problemas públicos locales.

Siguiendo con el planteamiento de Aranibar Gutiérrez, uno de los males endémicos de nuestros países latinoamericanos es la corrupción y su lucha contra ella, y lógicamente se convierte en un obstáculo muy serio para la gobernanza; por ello, propone la aplicación de una serie de principios que además tienen una aplicación universal: a) un gobierno que cueste menos, b) un gobierno de calidad, c) un gobierno profesional, d) un gobierno digital, e) un Gobierno más regulador, y f) un gobierno honesto y transparente.

Gestión urbana y acción pública

Con base en lo anteriormente expuesto, es evidente la existencia de una estrecha relación entre el gobierno y la conducción del desarrollo urbano. Al respecto, la CEPAL considera que la *gestión urbana* presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento, propio del concepto de *gestión urbana*, es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura (que por lo tanto evalúa su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto),

hacia otro que, retomando la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto público-privado, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo, el fomento de los procesos de participación en la gestión de servicios y el manejo de información para la toma de decisiones.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano, nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso de construcción del asentamiento. En esta perspectiva, la noción de *gestión urbana*, como extensión del concepto de *administración*, se enriquece al incluir el “*espacio*” (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se presenta la noción que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad –meta de por sí difícil de alcanzar– sino que además de ello tiene que contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países; esto, con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de los recursos comprometidos en el desarrollo urbano.

Ahora bien, para comprender la gobernanza a partir de una perspectiva territorial, es preciso introducir elementos conceptuales del enfoque de la *acción pública* vinculados al *desarrollo urbano metropolitano*. Al respecto, Enrique Cabrero (2005) destaca que el estudio de la *acción pública* en un espacio social y territorial específico trata de entender la acción gubernamental local, pero también intergubernamental, que incide en el espacio urbano. Se trata entonces de entender la acción colectiva de los diversos actores sociales

locales, de los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses; la relación entre ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales.

El enfoque de análisis de la *acción pública* se ubica como un instrumento teórico particularmente idóneo en la dimensión territorial; explica la acción pública localizada identificando con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares; asimismo, permite interpretar de mejor manera una realidad regional y local en constante mutación.

La postura de Duran y Thoening (1996) caracteriza la *acción pública territorial* en la actualidad por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, la dificultad de que los métodos tradicionales entre agencias y actores sean todavía funcionales y una creciente turbulencia entre el medio ambiente. El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de los gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de *acción pública* más amplio orientado al desarrollo integral de un territorio determinado.¹⁰

De lo anterior, surge la necesidad de abordar en forma general la *acción pública urbana*, la cual ha sido estudiada en los últimos años desde diversas perspectivas y a través de estudios comparados entre ciudades de un país y ciudades de diversos países. En este tenor, Le Galès (1995) plantea dos corrientes de estudio, el modelo de las “coaliciones urbanas para el crecimiento” (*urban growth coalitions*) y el modelo de los “régimenes urbanos” (*urban regime*), ambas comparten una de las características de renovación más importantes de los estudios sobre la *gobernanza urbana*.

Para Stoker (1998), los debates de la acción pública urbana se pueden sintetizar en tres grandes corrientes enmarcadas todas ellas en la “*teoría política urbana*”; la primera hace referencia la corriente de “*poder comunitario*”, en la cual se ubican los enfoques de “*coaliciones para el crecimiento*” y el de la “*teoría del régimen urbano*”. El segundo marco de análisis es el modelo de

¹⁰ El postulado de la transformación general, que va de una acción pública centrada en el actor gubernamental y concentrada en la producción de bienes y servicios hacia una acción pública diversificada y concentrada en crear un contexto institucional propicio a la negociación y al acuerdo colectivo, es válido como postulado de interpretación para la situación territorial en la realidad contemporánea. Es indudable que en la creciente intergubernamentalidad latinoamericana (local, regional, nacional y supranacional) han aparecido nuevos actores, se han activado nuevos intereses y se inició la competencia público-privada por los servicios urbanos, y la coordinación horizontal se ha constituido en un elemento central para la acción territorial; situación que conlleva a la necesidad de construir esquemas de acción duraderas, escenarios ordenados y ordenadores de la construcción cooperativa de la acción pública.

“protesta urbana”, que da cuenta de la capacidad de movilización que diversos grupos han desplegado en el ámbito urbano con intereses varios. El tercero se refiere a la denominada *“teoría del contexto”*, que contempla la globalización e internacionalización de las economías y cómo esta dinámica determina la acción pública local.

La primera corriente, el *“poder comunitario”*, que comprende a las *“coaliciones para el crecimiento”* y a la *“teoría del régimen urbano”*, resulta de mayor utilidad para explicar el tema central de la presente investigación, por lo que resulta importante profundizar un poco más en ella. Su origen, según Stoker (1998), se remonta a estudios realizados entre 1950 y 1960; en una primera instancia, con una visión marxista, que posteriormente dieron la pauta a otras investigaciones centradas en las ventajas y desventajas que los grupos sociales obtienen en el ámbito urbano a partir de su posición en la estructura socioeconómica, se trataba de responder a la pregunta: *¿quién se beneficia del desarrollo urbano?*

De acuerdo con los trabajos de Molotch (1976) y de Logan y Molotch (1987), la tesis de la *“coalición urbana para el crecimiento”* es también conocida como *“maquinaria urbana para el crecimiento”* (*urban growth machine*), y destaca el papel que tienen las comunidades de empresarios y propietarios inmobiliarios en el sistema urbano, y derivado de ello la importancia de la estructura en el desarrollo económico local en la acción pública urbana. Se introduce el análisis de las formas de organización que surgen entre actores, particularmente las coaliciones de interés que se conforman con la participación de los propietarios y promotores inmobiliarios, grupos empresariales asociados al desarrollo urbano o la construcción, banqueros, comerciantes, medios de comunicación e incluso políticos y profesionista. Todos ellos, al ser potenciales beneficiarios del crecimiento urbano, confluyen en sus intereses y tratarán de traducir éstos en una capacidad para orientar la política de desarrollo urbano hacia el crecimiento acelerado.¹¹

Por su parte, la *“teoría del régimen urbano”* establece que no sólo las élites económicas sino cualquier grupo social del espacio urbano puede, en un momento dado, ejercer cierto control e influir en el desarrollo urbano, pues, si bien las élites económicas tendrán un peso muy importante, no son actores aislados ni es automático el determinismo de intereses económicos. Stone (1989) reconoce como la necesidad de cualquier gobierno urbano –para ser

¹¹ De este comportamiento repetido a través del tiempo surge el concepto de *“máquina”*, el cual da una idea de crecimiento sostenido, prolongado y repetido en la medida en que la coalición sigue beneficiándose del proceso. Los estudios de este corte fueron realizados fundamentalmente en el contexto estadounidense, donde las ciudades parecen estar mucho más determinadas por la dinámica del mercado que las europeas.

efectivo en su acción– de asociarse con diversos actores no gubernamentales. Este autor señala que un régimen urbano constituye un grupo informal, pero estable de diversos actores, los cuales tienen acceso a diferentes recursos institucionales; se trata de un flujo de poder para la acción y no para el control, es decir, una coalición para gobernar; por lo tanto, el liderazgo es parte importante del régimen urbano. Así, propone una tipología en Estados Unidos: el “régimen empresarial”, dominado por las grandes empresas; el “régimen conservador”, con aversión a las grandes transformaciones, y el “régimen progresista”, que se caracteriza por una capacidad de orientación por parte del gobierno municipal de acuerdo con los intereses de grupos ciudadanos desfavorecidos.

Para Le Galès (1995), la *teoría del régimen urbano* es una expresión neopluralista del gobierno local donde es necesario llegar a una coalición entre actores privados y públicos para decidir y operar políticas de desarrollo urbano. En el contexto latinoamericano, igual que en el caso europeo, la presencia estatal en la acción local ha sido y sigue siendo muy importante, pues, si bien la dinámica actual hace surgir una diversidad de otros actores, el eje central en el análisis intergubernamental es crucial. Así, la teoría del régimen urbano aporta un marco conceptual útil y complementario al bagaje conceptual presentado hasta este momento para interpretar la acción pública urbana en diversos contextos.

Conclusiones

La vinculación del papel de las políticas públicas en el territorio, el gobierno y la sociedad ha permitido a través del tiempo arribar a modernos y eficientes esquemas de colaboración, sustentados en enfoques innovadores como la gobernanza y la nueva gestión pública, ambos utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad, concebidos según Aguilar (2008), como conceptos de alguna manera “emparentados” o articulados alrededor del mismo problema (la del gobierno o dirección de la sociedad) y que responden a una serie de cambios ocurridos tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado *es* y lo que *debiera ser*. No obstante, este enfoque continúa hoy en día siendo objeto de intensos debates, críticas y reflexiones, aspectos que lo ubican en el centro de las discusiones no sólo de especialistas y académicos, sino también de los responsables gubernamentales en diversos ámbitos, más allá de las reconocidas diferencias teóricas y conceptuales.

Así, la principal utilidad de los enfoques señalados radica en constituirse como procesos orientados a transformar la realidad y a lograr resultados, lo cual demuestra su enorme potencial de desarrollo y aplicación en el ámbito territorial al diseñar esquemas alternativos de administración, gobernanza y gestión metropolitana y urbana, que se fundamentan en los modernos paradigmas de la gestión pública, aportando un marco conceptual relativo a las transformaciones que el Estado y el Gobierno deben adquirir para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el ámbito territorial.

No debemos olvidar que los gobiernos (estatales y locales) están llamados a asumir un papel especial en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos; pueden contribuir también, con un adecuado marco regulador y gestión de la información, a incentivar la cooperación multinivel y pueden convertirse en referentes de apertura y participación si son un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, sobre todo si se reconoce que actualmente nos enfrentamos a la pluralidad de actores de todo tipo (naciones, estados, regiones, ciudades, compañías transnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etcétera) que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando viejas y estrechas concepciones de la política. Así, las relaciones entre la gobernanza y la democracia participativa consideran que el principio participativo sería concebido como un instrumento que dotaría de legitimidad y legalidad a las prácticas corporativas y al diálogo silencioso entre los diferentes grupos de la sociedad; por ello, el principio participativo es una herramienta política ideal para que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus aspiraciones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., 2007: El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, consultado el 16 de enero de 2012 en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>.
- Alonso Hernández, Aitor, 2010: "La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Aranibar Gutiérrez, Mónica Fernanda, 2010: "Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Banco Mundial, 1997: Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Bonnin, Charles-Jean, 2003: Principios de administración pública, Compilación y Estudio

- Introductorio de Omar Guerrero, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 2005: *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Calame, P. y Talmant, A., 1997: "L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance" en documento Célula de Prospectiva de la Comisión, 2000: "Développer de nouveaux modes de gouvernance", París: Desclée de Broywer.
- CEPAL-GLYDE, 2004: AA. VV. *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile.
- Concepción Montiel, Luis Enrique, 2010: "Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki, 1975: *The crisis of democracy*, New York: New York University Press.
- De Miguel Bárcena, Josu, 2010: "Las transformaciones del gobierno de la Unión Europea" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Duran, P. y J.C. Thoening, 1996: "L'État et la gestion publique territoriale" en: *Revue Française de Science Politique* 46, Francia.
- Faludi, A., 2002: "Positioning european spatial planning" en *European Planning Studies* 10-7.
- Farinós, Joaquín, 2008: "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda" en *Boletín de la A.G.* 46.
- Ferrero, Mariano, 2010a: "Gobernando (en) un mundo en globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Ferrero, Mariano, 2010b: *La necesidad de instaurar el espacio público*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X., 2012: "Transición política y gobernanza territorial en México" en Chaparro Gutiérrez, José Juan (Coordinador), *Planeación, participación y gestión en los procesos urbanos actuales: una visión iberoamericana*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- Kettl, Donald F, 2002: "En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla" en Bozeman, Barry (coordinador), *La gestión pública. Su situación actual*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.
- Koresawa, A. y Konvitz, J., 2001: "Towards a new role for spatial planning" en *Towards a new role for spatial planning*, París: OCDE.
- Le Galès, P. 1995: "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", en: *Revue Française de Science Politique* 1, Francia.
- Logan R. y H. Molotch, 1987: "Urban fortunes, the political economy of place" en *American Journal of Sociology* 82, Berkeley: University of California Press.
- Metrópolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, 2011: *Comisión 3, Gobernanza Urbana Integrada*, Barcelona.
- Molotch, H. 1976: "The city as a growth machine: toward a political economy of place" en *American Journal of Sociology* 82, Berkeley: University of California Press.
- Moreno, J. D., 2000: "De la 'Gobernanza' o la Constitución Política del Neoliberalismo". *Viento Sur*, consultado el 22 de febrero de 2012 en www.nudo50.org/viento_sur/ultimo/htm.
- Pagden, Anthony, 1998: "La Génesis de la Noción de 'Buen Gobierno' y las Concepciones de la Ilustración del Orden Mundial Cosmopolita" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155,

- consultado el 12 de marzo de 2012 en www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.
- Peters, Guy, 2007: "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en Revista CLAD reforma y democracia 39, Venezuela.
- Peters, Guy, 2011: "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), 2012: México, consultado el 19 de mayo de 2012 en <http://www.undp.org.mx/index.php>.
- "Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe", CEPAL, ECLAC, consultado el 18 de mayo de 2012 en <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>.
- Rojo Salgado, Argimiro, 2010: Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.
- Rosique Cañas, José Antonio, 2009: "Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización" en Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), El Legislativo ante la gestión metropolitana, México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Porrúa.
- Saíenz, Claudio, 2005: "Los gobiernos locales como promotores del desarrollo integral de la ciudad y la región" en La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos regionales. España: América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), Junta de Andalucía.
- Sánchez González, José Juan, 2002: Gestión pública y governance, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Stoker, G., 1998: "Theory and urban politics" en International Political Science Review, 19, Londres.
- Stone, C.N., 1989: Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988, Kansas: University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C.N., 1993: "Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach" en Journal of Urban Affairs 15.
- Uvalle Berrones, Ricardo, 2005: "Ciudadanía y administración pública" en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (Coordinadores), Los ciudadanos de cara al siglo XXI. México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vidal Beltrán, José María y Prats, Joan i Catalá (Coordinadores), 2005: Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.
- Zurbriggen, Cristina, 2012: Gobernanza en América Latina, consultado el 16 de abril de 2012 en www.gobernanza.org.mx.

Referentes teóricos y metodológicos para el análisis de la ocupación del espacio urbano

Theoretical and methodological models for the analysis of the urban space occupation

**Teresa Becerril-Sánchez
Alejandra Maldonado-Sánchez
Itzel Saraid Gutiérrez-Gómez Tagle***

Recibido: agosto 16 de 2012

Aceptado: enero 08 de 2013

Resumen

El presente análisis aborda el significado y comprensión del *espacio*, explicando su origen, su evolución y transformación, producto de la interacción del hombre sobre la naturaleza; la metodología empleada para su desarrollo se fundamenta en el método cualitativo y bajo el enfoque “progresivo-regresivo”, que se vierte el proceso de reflexión teórica sobre las diversas metodologías que se dirigen al entendimiento de que el proceso de ocupación del *espacio*; los resultados muestran que acciones de la sociedad sobre el territorio, a través de mecanismos sociales y procesos formales e informales, son determinantes en la configuración del espacio, asimismo, que no existe un espacio único, sino una diversidad y heterogeneidad de formas y tipos de *espacio*, que responden a las relaciones sociales que se desarrollan en él; la aportación se centra en la construcción de un modelo teórico-metodológico para su aplicación a casos empíricos.

Palabras clave: espacio, espacio social, espacio urbano.

Abstract

The following analysis addresses the meaning and understanding of space, explaining its origin, evolution and transformation, as a result of the interaction between human beings over nature; the methodology used for its development is based in the quality method and in the progressive-regressive approach, which the process of theoretical reflection is stated over the diverse methodologies which are directed to the understanding that the occupation process of space. The results show that society actions over the territory, through social mechanisms and formal, informal processes, are decisive in the space configuration, as well as it does not exist a unique space, but mixed, heterogeneous shapes and types of space, which respond to the social relationships developed in it; The contribution is focused on the construction of a theoretical-methodological method that can be applied to the empiric cases.

Keywords: space, social space, urban space.

* Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Planeación Urbana y Regional, México.
E-mail: tebecerril_3@yahoo.com.mx, ale.m.s._@hotmail.com@hotmail.com, sweetest_itze@hotmail.com

Introducción

En el área de las ciencias sociales se han escrito diversos postulados teóricos sobre la construcción del conocimiento, algunos de los cuales son atribuidos a la “antropología social”, como una ciencia social aplicada a las formas de sociedad altamente industrializadas en Occidente para referir los fenómenos sociales, que hacen comprender al “mundo real” y las relaciones sociales, determinantes para manifestar la posibilidad de desplegarse, de fabricar su espacio y su tiempo (Popper, 1969; Garfinkel, 1967; Callon, 2000).

Otros estudios dan cuenta del fenómeno social explicando los antagonismos derivados de la relación socio-espacial (Marx, 1973; Durkheim, 1973, 1990; Weber, 1958); no obstante, existen diversidad de opiniones en torno a que las aserciones cognitivas de la ciencia son invenciones humanas cuyo origen y validez se establecen en procesos sociales contingentes que deben investigarse como fenómenos empíricos, resultado de los problemas que en ellos puedan identificarse (Barnes, 1991); Popper (1969) manifiesta que el conocimiento no comienza con percepciones u observaciones o con la recopilación de datos o hechos, sino con problemas.

Construir el conocimiento es una tarea exhaustiva en el área de las ciencias sociales, no obstante, su desarrollo debe partir del análisis de la realidad, que no es una realidad social estable, sino sujeta a implicaciones que la modifican cada vez y la deterioran; como señala Popper (1969), se traduce en problemas a partir de los cuales debemos emprender el proceso de investigación; sin embargo, el estudio de esta realidad y sus problemas deben sustentarse en esquemas teóricos.

Así, las investigaciones que se han ocupado de analizar las relaciones sociales subyacen del ámbito espacial en que se desarrollan, escenificando la heterogeneidad sobre las formas del comportamiento humano, como principal condicionante de su subsistencia y cuyo determinante es la transformación del medio ambiente natural, de lo geográfico, a través de la fabricación de objetos físicos-artificiales: vivienda, infraestructura, equipamientos, comercio y servicios básicos (Childe, 1954; Santos, 1996; 2000; Browne, 1978), determinando una configuración territorial y un particular espacio.

De esta manera, en una sociedad en la que el modo de producción capitalista es dominante, los modos de producción del espacio debieran ser homogéneos, no obstante, el hombre interactúa de manera diferente en un territorio, modificando y transformándolo de manera distinta y específica; de ahí que este análisis pretende estudiar el significado de la categoría teórica

denominada espacio, la cual, sin duda, permite una serie de aristas en torno a su significado y desarrollo. El presente estudio, por lo tanto, se sustenta en primer término, en los planteamientos y enfoques teóricos de tres pensadores que dan sentido al proceso de indagación del conocimiento y resultan de utilidad para abordar nuestro objeto de estudio: Santos (1996, 2000), Lefebvre (1991) y Castells (1983).

Origen, naturaleza y producción del espacio urbano

La Escuela Sociológica Francesa: espacio urbano como objeto de estudio

La Escuela Francesa de la Sociología Urbana se deriva de las transformaciones urbanas, espaciales y demográficas ocurridas en Francia en el siglo XIX, particularmente en la ciudad de París, por el proceso de industrialización y que dieron la pauta a la conformación de una sociedad propiamente industrial. La teoría que sustenta esta escuela de pensamiento está inspirada en las transformaciones espaciales que ponen de manifiesto los cambios demográficos, las expropiaciones de la tierra para la realización de obras públicas y el incremento en el precio del suelo dentro de la ciudad, conformando una nueva morfología del territorio bajo un modelo de producción capitalista a cargo del Estado, a través de la implementación de políticas públicas y del uso de la planeación, como principales instrumentos para dirigir el crecimiento urbano de la ciudad.

Con ello, las acciones urbanas en Francia se legitimaron en la década de los sesenta bajo el supuesto de la aplicación de la planificación, presentándose así un proceso de expansión económica e ideológica a través de políticas públicas implementadas por el Estado (Lezama, 2002) para orientar el crecimiento y ordenar el territorio; con la expansión económica y el crecimiento urbano surgió la preocupación por el estudio del tema urbano, cuyas vertientes fueron dirigidas al estudio del proceso de urbanización y a la aplicación de la planificación en el proceso de ordenación del territorio.

Otra idea al respecto es que el territorio no es ajeno a las acciones colectivas, que se han analizado como producto de las relaciones sociales que modifican su entorno y sus características naturales y que, a su vez, son las manifestaciones de las relaciones sociales que se desarrollan y desenvuelven en él. Dicho planteamiento se sustenta en el punto de vista de pensadores de la Escuela Francesa al considerar a la ciudad como el lugar donde se desenvuelven las más diversas formas de alienación social (Lefebvre, 1973, 1991; Castells, 1977, 1978, 1988); así, el territorio es el lugar donde se observan,

además de los elementos físicos que conforman la naturaleza, distintas formas de socialización, es decir, la coexistencia de agentes y actores que crean formas de relaciones sociales.

Borja (2002) señala que cada comunidad territorial se ha ido formando como consecuencia de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de otras comunidades. El planteamiento de Vinageras (2002) complementa la idea al considerar que el territorio tiene un significado especial, que involucra procesos sociales que le dan identidad y que intervienen directamente en la formación del espacio mediante la manifestación en la organización y en la realización de actividades productivas o de otra índole, aprovechando con frecuencia los recursos naturales y el capital humano.

Por lo tanto, es en el territorio donde se desarrollan las más diversas formas de relaciones sociales transformando la naturaleza, sustentadas en una plena identidad y formas de organización, razón por la que la transformación de la naturaleza y su configuración territorial sólo son posibles por las relaciones sociales que se manifiestan; sobre la configuración territorial, Santos (2000) explica que ésta se encuentra determinada por el conjunto formado por los sistemas naturales existentes en un país o en un área dada y por los agregados que los hombres han sobrepuesto a esos sistemas naturales.

Conforme a lo anterior y aún cuando se reconoce que el territorio es un ente físico y tangible donde se desarrollan acciones y actividades de los actores sociales, conformándolo y configurándolo, los nuevos enfoques determinan que la categoría de territorio ha sido sustituida, considerando el término *espacio* para abordar estudios de índole territorial. La categoría de *territorio*, por lo tanto, ha sido rebasada y sustituida por la de *espacio*, como nueva categoría de análisis para abordar estudios espaciales, sin dejar de lado la esencia social que lo determina y le da origen. Al respecto, Lefebvre (1991) sujeta al *espacio* a tres condiciones fundamentales: su naturaleza, su condición urbana y su condición social, necesarias para lograr su producción (la producción del espacio).

Naturaleza del espacio

Santos (2000) define al *espacio* “como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones” que se integra y se relaciona con la naturaleza, donde se construyen y consolidan los elementos físicos, naturales y artificiales para darle vida y funcionalidad, transformándola con

el fin de ser más tarde la esencia física donde se desenvuelven las relaciones sociales; el origen natural del espacio se sustenta en la transformación de un ente natural a uno artificial, en cuyo proceso la naturaleza no deja de existir cuando se transforma, más bien se manifiesta a través de formas y objetos físicos-artificiales, que a su vez son sujetos de las relaciones sociales. El *espacio* por lo tanto tiene su origen en el proceso de transformación de las características naturales y geográficas del territorio.

Por su parte, Lezama (2002) considera que la naturaleza es la materia prima con la cual las distintas sociedades producen su *espacio*; al principio, la naturaleza era salvaje, formada por objetos naturales, pero a lo largo de la historia se han sustituyendo por objetos fabricados, técnicos, mecanizados y después cibernéticos, haciendo que la naturaleza artificial tienda a funcionar como una máquina. Sobre esta idea, Santos (2000) señala que el espacio es el resultado de la acción de los hombres sobre la naturaleza, por medio de los objetos naturales y artificiales. “El espacio es hoy un sistema de objetos cada vez más artificiales, poblado por sistemas de acciones igualmente imbuidos de artificialidad y cada vez más tendientes a fines extraños al lugar y a sus habitantes” (Santos, 2000: 54).

Tomando como referente el contexto espacial y geográfico, como ámbitos donde se origina y desarrolla el *espacio*, Santos (1996) encuentra dos componentes que interactúan entre sí:

La configuración territorial, refiriéndose al conjunto de datos naturales modificables por la acción consciente del hombre, y *la dinámica social o el conjunto de relaciones definidas por una sociedad*, donde el *espacio* es resultado de la acción de los hombres, por medio de los objetos naturales y artificiales.

De acuerdo con lo anterior, el estudio del *espacio* debe situarse con relación a otras realidades: la *naturaleza* y la *sociedad*. La transformación de la naturaleza por el hombre se manifiesta como un proceso donde se desarrollan relaciones sociales; de la intervención del hombre, mediado por el trabajo, resulta el *espacio*, y es en éste donde se congregan las más diversas formas de objetos construidos y transformados por el hombre.

Es el conjunto indisociable del que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento. El contenido (de la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos); cada forma encierra un conjunto de formas, que contienen fracciones de la sociedad en movimiento (Santos, 1996: 27).

De esta manera, el *espacio* tiene su origen en la naturaleza, en cuya transformación se manifiesta la participación del hombre para satisfacer sus necesidades; Lefebvre (1991) considera que el *espacio* aparece como fuerza productiva para desplazar y suplantar a la naturaleza; allí se concentran los progresos técnicos, el conocimiento, las formas de la organización social y se potencializan las capacidades productivas de una sociedad. Bajo esta premisa, el espacio se convierte en un lugar donde se relacionan elementos físicos y se desenvuelven relaciones sociales entre los individuos que lo ocupan.

A esta noción sumemos la opinión de Castells (1983), para quien es fundamental la participación de una variable económica, es decir, la manera como el “trabajador”, con ayuda de determinados medios de producción, transforma la naturaleza para la producción de bienes necesarios a la existencia social. De esta manera, la transformación de la *naturaleza* no se lleva a cabo por sí misma sino por la intervención del hombre, para adecuarla a características físicas apropiadas para vivir y satisfacer sus necesidades, bajo procedimientos que son mediatizadas por el *trabajo*.

Sobre el *trabajo*, Santos (1996) lo refiere como la aplicación de la energía del hombre sobre la naturaleza, directamente o a través de dispositivos mecánicos, que son prolongación de su cuerpo, con la intención de reproducir su vida y la del grupo; con base a esta idea, Browne (1978) señala:

...para satisfacer sus demandas de uso, los hombres modifican su medio ambiente natural y construyen en el sentido más amplio del término. Puede tratarse de espacios cerrados por medio de la erección de estructuras físicas (viviendas, oficinas, templos, etc.) o de habilitar espacios abiertos (calles, plazas, parques, etc.). En cualquier caso se trata de crear espacios habitables que los protejan de los riesgos naturales y sociales mientras desarrollan sus actividades.

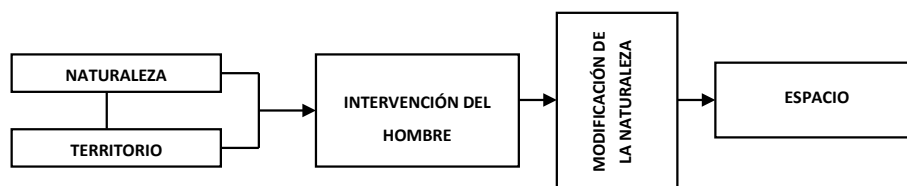
Retomando el planteamiento de Marx (1973), el *trabajo* es una forma de satisfacer las necesidades del hombre, como condición de la existencia humana, necesidad natural y eterna de medir el metabolismo que se da entre el hombre y la naturaleza, obligándola a servirlo, la domina, como una manifestación que otorga una diferencia esencial entre el hombre y los demás animales. Engels (1992), por su parte, señala que este atributo (trabajo) es el signo distintivo entre la manada de monos y la sociedad humana. La intervención del hombre sobre la naturaleza, mediatizada por el *trabajo*, corresponde a una acción para satisfacer sus necesidades más

directas, cuyo principal insumo lo constituye la naturaleza. Touraine (1995: 38), a su vez, manifiesta que el *trabajo* es un estado de fuerzas de producción determinado por la historicidad, es decir, por un modo de conocimiento, un tipo de acumulación y una imagen de la creatividad, un modelo cultural.

Al respecto, Lefebvre (1991) argumenta que no existe un solo *espacio*, sino una multiplicidad incontable a la que se designa como *espacio social*, en donde ninguno de ellos desaparece o se elimina, por el contrario, se sobreponen y se suponen: “Estamos confrontados no con un sólo espacio social sino con muchos –ciertamente, por una multiplicidad ilimitada o incontable de conjuntos de espacios sociales a los cuales referimos genéricamente como espacio social. Ningún *espacio* desaparece en el curso de crecimiento y desarrollo: lo mundial no elimina lo local”.

Con base en lo anterior, se considera que la *naturaleza* y el *territorio* sustentan el origen del *espacio* y son categorías necesarias para su producción, a su vez que el punto final de su transformación y de su destrucción, que se convierte en un espacio mediado donde naturaleza y cultura se entrelazan en un conjunto de relaciones sociales complejas (ver figura 1).

Figura 1. Origen y naturaleza del espacio



Fuente: Elaboración propia con base a Lefebvre (1991) y Santos (2000)

Espacio social

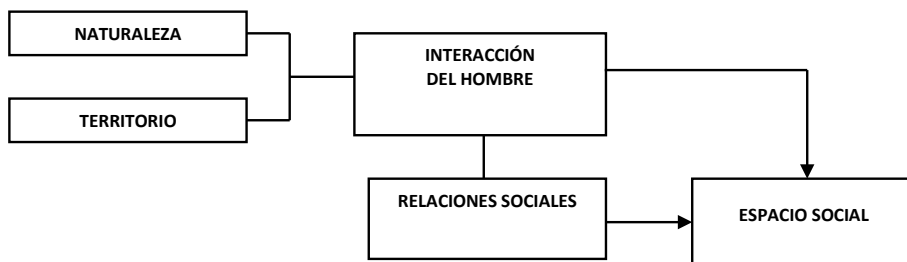
Castells (1983) determina que el *espacio* es un producto material respecto a otros elementos materiales, entre ellos los hombres, quienes contraen determinadas relaciones sociales que dan al *espacio* (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función y una significación social; este autor reconoce la existencia de una teoría social del *espacio*, que tiene una relación ineludible con la teoría social general: “... no hay teoría del espacio al margen de una teoría social general, sea esta explícita o implícita” (1983: 141). Esta teoría fundamentada por Castells está sustentada en dos principios esenciales:

1. El principio de interdependencia entre los individuos, basado en sus diferencias complementarias (relaciones de simbiosis) y sus similitudes suplementarias (relaciones de comensalismo).

2. *El principio de la función central*, en todo sistema de relación con un medio ambiente, asegura la coordinación por medio de un pequeño número de funciones centrales, donde la posición de cada individuo con relación a esta función determina su posición en el sistema y sus relaciones de dominio.

Por lo tanto, el *espacio* es resultado de la existencia del hombre sobre el *espacio* mismo, sujetando a la naturaleza a las más diversas modificaciones e incorporación de objetos físico-artificiales, donde se desarrollan diversas formas de relaciones sociales, lo que para Lefebvre (1991) es el *espacio social*, el cual no sólo está sujeto y conformado por relaciones sino por representaciones de interacciones (ver figura 2)

Figura 2. Condiciones para la producción del espacio social



Fuente: Elaboración propia con base a Castells (1983) y Lefebvre (1991)

Por su parte, Lefebvre (1991) reúne reflexiones de corte filosófico con algunos de corte empírico con relación a su idea del espacio y a la forma como éste se construye, señalando tres puntos que la ubican como una referencia fundamental para la reflexión teórico-metodológica sobre el tema, que la diferencia de los marxistas:

En *primer lugar*, reflexiona sobre la particularidad del *espacio social*, que sólo puede ser reconocida si se distingue el espacio mental del espacio físico de los naturalistas: “El espacio social se develará en su particularidad en la medida en que deje de ser indistinguible del espacio mental (tal y como lo definen los filósofos y los matemáticos), por un lado, y del espacio físico tal y como lo define la actividad practico-sensorial y la percepción de la naturaleza)” (1991: 27).

En *segundo lugar*, el *espacio social* es el resultado de la complejidad real y formal que adopta y que se manifiesta en las relaciones que contiene; en lugar de ubicarse en el capital para estudiar el espacio, él se sitúa en el ámbito de las relaciones que éste genera.

El espacio social contiene –y designa (más o menos) o apropia espacios de–: 1. las relaciones sociales de reproducción, por ejemplo, las relaciones bio-fisiológicas entre los sexos y entre los grupos de edad junto con la organización específica de la familia, y; 2. las relaciones de producción, como la división del trabajo y su organización en la forma jerárquica de funciones sociales. Estos dos tipos de relaciones de producción y de reproducción están inexplicablemente ligadas una a la otra: la división del trabajo tiene repercusiones en la familia y es una con ésta (1991: 32).

Finalmente, el espacio social no está formado por relaciones sino por representaciones de interacciones, “representaciones simbólicas que sirven para mantener las relaciones sociales en un estado de coexistencia y cohesión” (1991: 32).

En su concepción de *espacio social*, Lefebvre (1991) no sólo concibe al individuo interactuando en él, sino que en su quehacer con el espacio las acciones sociales que realiza dejan huella social y material aun si estos mueren. En realidad, el espacio social *incorpora* acciones sociales, aquellas de los sujetos individuales y colectivos que nacieron y que murieron, que sufren o que actúan.

De esta manera, el *espacio social* es concebido como un producto social. Esto supone que, para concebir y percibir el *espacio social*, es necesario vivir el y en el *espacio*, como condición fundamental para que al *espacio* se le otorgue el carácter *social*. Sin embargo, las diferentes formas de vivirlo, concebirlo y percibirlo están en función de las acciones sociales de los actores individuales y colectivos, por lo que el *espacio social* incorpora la práctica de acciones que en él se desarrollan.

Espacio (social) no es una cosa entre otras o un producto entre otros; en su lugar, subsumen cosas producidas e incluye sus interrelaciones en su coexistencia y simultaneidad su relativo orden o desorden. Es el resultado de una secuencia y conjunto de operaciones y por lo tanto no puede ser reducido a un rango o a un simple objeto (Lefebvre, 1991: 73).

Si bien el espacio tiene su origen en el territorio y la naturaleza, la intervención del hombre le da el carácter *social*, cuya condición son las relaciones sociales que se desarrollan en él; ésta se determina por la sola existencia del hombre sobre la naturaleza, en correlación con los recursos naturales que lo conforman y no forzosamente una transformación física y material de la misma.

Espacio urbano

Al hacer un análisis sobre la comprensión del *espacio* y su carácter *social*, Harvey (1979) manifiesta que el *espacio* debe ser entendido como una relación entre objetos que es sólo porque los objetos existen y se relacionan entre sí; una manera de concebirlo es como un *espacio social*, compuesto por un conjunto de sentimientos, imágenes y reacciones con respecto al simbolismo espacial que rodea al individuo, por lo que la relación sociedad-espacio se vuelve una necesidad para entender las relaciones sociales, particularmente aquellas que se derivan de los fenómenos urbanos, es decir, del *espacio urbano*.

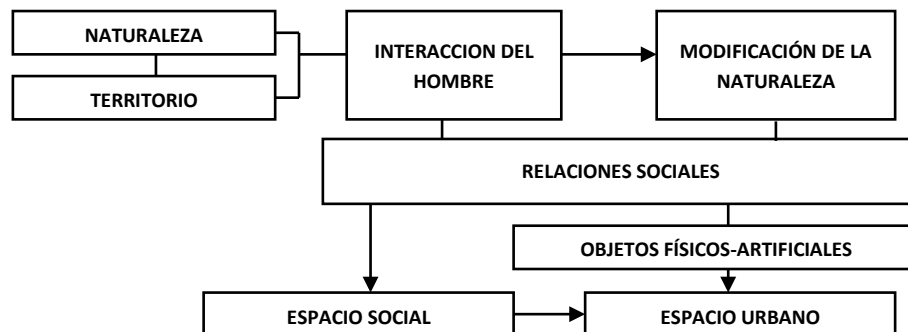
Por ello, una aproximación para entender el *espacio urbano* es a partir de su representación en objetos físicos-artificiales, reconociendo a la *ciudad* como el ámbito donde se desarrollan las relaciones sociales. Para entender esta concepción, retomamos a Lefebvre (1991), quien señala que se encuentran estrechamente vinculados tres elementos: a) el espacio, b) la cotidianidad y c) la reproducción capitalista de las relaciones sociales; este planteamiento considera que el problema urbano está íntimamente relacionado con la vida cotidiana, pues las relaciones sociales en un sistema capitalista se reproducen todos los días por medio de la utilización cotidiana del *espacio*.

Por su parte, Castells (1983) señala que en el contexto teórico el fenómeno urbano no equivale a explicar el proceso social que genera las ciudades, sus formas, su estructura y sus contradicciones; reconoce que una de las razones fundamentales de la amalgama confusa de contenidos en los análisis urbanísticos proviene justamente de la ambigüedad del concepto de lo urbano. El *espacio*, además de influir en las conductas y prácticas sociales, es resultado de la acción de habitar, de la vida cotidiana y de sus propias iniciativas, que dan lugar al espacio y al orden urbano; bajo la perspectiva de Castells (1983), el *espacio* está compuesto por dos elementos:

- *Lo urbano, que se expresa en los problemas del crecimiento de la ciudad, y*
- *Lo cotidiano, que es el ámbito de la alienación producto de un consumo programado.*

Por ello, el *espacio urbano* constituye el desarrollo de actividades sociales y económicas manifestadas en las relaciones sociales como forma de representación más directa de la intervención del hombre sobre el espacio; el *espacio urbano* es la manifestación de las relaciones sociales sobre el espacio social, dirigido a la transformación de la naturaleza mediante objetos materiales físicos-artificiales para, posteriormente, ser sujeto de formas y funciones sociales particulares (ver figura 3).

Figura 3. Producción del espacio urbano



Fuente: Elaboración propia con base a Harvey (1979), Castells (1983) y Lefebvre (1991).

La ocupación del espacio urbano

La ocupación del *espacio urbano* está sujeta a la existencia previa del *espacio social* y es a partir de las relaciones sociales y de los objetivos que éstas persiguen lo que determina el propósito, la finalidad y la funcionalidad del *espacio urbano*. La ocupación del *espacio urbano*, por lo tanto, se encuentra determinada por las relaciones sociales que se desarrollan en él, y éstas le dan el sentido social; de acuerdo con Rueda (1999) y Del Soto (1987, 2002) se identifican dos mecanismos para ocupar el espacio urbano: el *legal* y el *ilegal*.

1. El *legal*. Este proceso se sustenta en la ocupación del *espacio social* mediante acciones reguladas por el Estado, cuya acción interventora se remonta a la antigua Atenas, al ser transformados los órganos de las gens y sustituidos por la administración del Estado (Engels, 1992), reconocido como

...un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagónicas, de opuestos intereses económicos no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hacerse necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se opone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado (Engels, 1992).

Sin embargo, el Estado no es un sujeto dotado de voluntad, es un conjunto de aparatos que realizan el interés general de la clase dominante; en palabras de Pérez (2002), es un conjunto de ordenamientos jurídicos e instituciones para intervenir en las relaciones sociales y basar su legitimidad en la búsqueda del bien común que se define a partir de un sistema racional y tecnocrático, convirtiéndose entonces en un conjunto de instituciones que regula, ordena y orienta la transformación del *espacio urbano*. Para tal efecto, las acciones del Estado se determinan y se manifiestan a partir de la ordenación, la regulación y el control del *espacio urbano* mediante las prescripciones contenidas en los instrumentos de planeación, jurídicos y administrativos.

Gutiérrez (2007) define a los *instrumentos* como el conjunto de elementos financieros, fiscales, sociales, administrativos y legales que fomentan, coordinan, regulan y controlan diversos aspectos que inciden en el desarrollo urbano de la ciudad; a su vez, sumando a Villar (1998), se identifican cinco tipos, catalogados de la siguiente manera:

Instrumentos de actuación directa. Son considerados como

...los mecanismos a través de los cuales el gobierno en cualquiera de sus niveles realiza o financia directamente obras de diferente naturaleza (vivienda, infraestructura y equipamiento), tendientes a cubrir la demanda de bienes y servicios básicos (...). A través de este tipo de instrumentos, el gobierno asume implícitamente una doble función: por una parte se convierte en el principal subsidiario de la invasión privada y, por otra, es el principal responsable de la satisfacción de las necesidades sociales (Villar, 1998).

Estos instrumentos se clasifican en:

Instrumentos de planeación

Considerados como los programas y planes de desarrollo urbano y definidos como los instrumentos en los que se establecen las normas

aplicables al uso del suelo para el aprovechamiento de predios e inmuebles públicos y privados.

Hernández (2002) señala que en el proceso de ocupación del *espacio*, la planeación es una herramienta necesaria para elevar la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento de los espacios que ocupan, así como de las actividades urbanas que en ésta se desarrollan; al respecto, Allmendinger (2002) señala que las características urbanas del *espacio urbano* no pueden ser separadas de la planeación y no pueden ser tratadas como objetos de estudio separadas de la sociedad, planteamiento que retoma la categoría social como esencia del enfoque marxista; esta noción considera que la planeación sólo es un instrumento de política, sustentada en las acciones e intervención del Estado, a través de la adopción de acciones de regulación, procreación y abastecedor del bienestar social, la cual deberá ser fundamentada en la adecuada planeación del *espacio urbano* (Cortés, 1991).

Por su parte, Castells (1978) determina que coexisten dos agentes inmersos en la escena política y, particularmente, en el de la política urbana:

La planificación urbana se refiere a la intervención de lo político sobre el sistema social que se articula en una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, para asegurar su reproducción ampliada y para resolver (regulando o reprimiendo) las contradicciones de clase, con el propósito de realizar los intereses de la clase dominante y de reproducir el modo de producción.

Los movimientos sociales urbanos están compuestos por un conjunto de prácticas sociales que tienden a la transformación estructural del sistema urbano y a la modificación del Estado.

Lezama (2002) señala que la planificación y la ciencia de lo espacial emergen como una arma ideológica mediante la cual se impone la voluntad del centro sobre los grupos de poder de la periferia, sean éstos de extracción burguesa o proletaria, cayendo dicha apreciación en una lucha constante de las relaciones sociales; por su parte, Robirosa (2000) manifiesta que la finalidad legítima de la planificación (su razón de ser) es la acción interventora, modificadora de una realidad, acción modelada de la manera más racional posible, gracias a la aplicación de conocimientos científicos a dicha acción, en persecución de objetivos (o de una política) definidos. Pérez (2002) considera que el papel de la planificación se orienta a convertirse en un instrumento propio del Estado.

La Planeación es definida por Rozga (2002) como “los procedimientos vinculados con la previsión, proyección, elaboración de documentos y

acciones emprendidos para su ejecución”, se confronta con los propósitos de la Planificación; al respecto, Rozga (2002) cita a Arana (1990) para hacer una diferencia:

...llamaremos planeación al conjunto de procedimientos que conducen a la formulación y la elaboración de documentos denominados planes, de cualquier naturaleza que éstos sean. (...) Desde este aspecto la planeación sería una parte de la planificación (...). Es entonces con ello que la planeación se vuelve un instrumento de la planificación (Arana, 1990: 61).

Para Hernández (2002), la planeación urbana es una herramienta necesaria para elevar la calidad de vida de sus habitantes mediante el ordenamiento de los espacios que ocupan, así como de las actividades urbanas que en ésta se desarrollan.

Por lo anterior, la planificación y la planeación deben analizarse bajo dos propósitos: a) como instrumentos de regulación de los procesos de producción del *espacio* y b) tomando en cuenta las relaciones que se desarrollan en éste. Sin embargo, esta actividad no debe ser desarrollada únicamente sobre el *espacio* sino también sobre todos los objetos físicos-artificiales que lo forman, lo estructuran y le dan funcionalidad, entre ellos: vivienda, equipamientos, infraestructura y servicios básicos, a fin de regularlos y ordenarlos en un espacio social y urbano determinados.

Instrumentos de regulación

Entre estos se encuentran aquellos instrumentos que van dirigidos a la clasificación del suelo, la zonificación, la evaluación de impacto urbano y las normas de ordenación. De acuerdo con Reborá (2000), los *instrumentos de regulación* incluyen la construcción de importantes elementos de infraestructura y equipamiento regional, su construcción impone la necesidad de adquirir el dominio o asegurar el usufructo de importantes extensiones de tierra; esto quiere decir que se recurre a la expropiación o bien a la compra de tierras. Respecto a los instrumentos de suelo urbano, considera a aquellos que van dirigidos a ordenar y a acondicionar el territorio; menciona una variedad de instrumentos que participan en el control y la regulación de la ocupación del espacio urbano, en los que podemos señalar los de formalización de las políticas de suelo: acuerdos de coordinación; designación del suelo; de integración y habilitación del suelo; derecho de preferencia; permisos y licencias y reintegración parcelaria.

Instrumentos de control y vigilancia

Son las prescripciones a las que se deben sujetar la administración pública y los particulares, así como aplicar las sanciones por incumplimiento de la

normatividad vigente en materia de desarrollo urbano (control de los usos del suelo y la acción pública); se encuentran las siguientes:

La zonificación. Permite controlar el proceso de crecimiento de los centros de población con la clasificación general de los usos del suelo permitidos; en ambos se indica la necesidad de elaborar las declaratorias de usos y destinos.

Licencias, permisos y autorizaciones. Constituyen los mecanismos que permiten a las autoridades municipales incidir en el control de los usos del suelo de los centros de población; dentro de la normatividad urbana, las autorizaciones, las licencias y los mecanismos de control funcionan como instrumentos regulatorios, donde la ley impone el cumplimiento de las preinscripciones urbanísticas contenidas en los planes urbanos y en la propia ley, mediante licencias, autorizaciones y mecanismos de control, de los cuales destacan, entre otros, dos:

Licencia de uso de suelo, que se deriva de la verificación entre el aprovechamiento urbano que pretende el propietario de un predio y las disposiciones en materia de zonificación que contenga el plan o planes aplicables al predio que se trate; asimismo, proporciona las normas de aprovechamiento del suelo, el uso que se autoriza, niveles, alturas, así como los requerimientos de estacionamiento para edificaciones existentes y que se pretenda construir en el territorio municipal.

Licencia de construcción. Se expide para asegurar que cualquier obra, así como los cambios materiales en edificaciones existentes, sean congruentes en las disposiciones establecidas en materia de seguridad estructural e instalaciones hidráulicas, eléctricas, sanitarias etc., todas ellas al interior de un inmueble y tienen por objeto autorizar la ejecución de construcción nueva, la excavación o demolición el alineamiento y numero oficial y la conexión de agua y red de agua potable y drenaje a las redes municipales.

Se entiende que estos instrumentos deben asegurar la transparencia y la permanencia de las acciones, dar seguridad jurídica a los agentes urbanos involucrados, garantizar la participación equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano entre las partes, así como asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías, particularmente de aquellas derivadas de los territorios locales, como es el municipio.

Instrumentos de actuación indirecta. Se definen como

...aquellos mecanismos y procedimientos de que se sirven las dependencias de los poderes ejecutivos estatales y locales para orientar la actuación de los sectores sociales y económicos, en función de políticas de desarrollo preestablecidas.

Dentro de estos instrumentos se identifican los siguientes:

Instrumentos de fomento

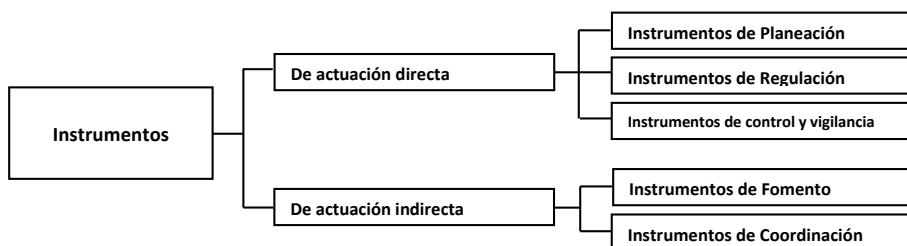
Son los procedimientos de actuación o gestión que articulan territorialmente las estrategias de gobierno y permiten concertar con los sectores social y privado las acciones e inversiones en obras y servicios, así como para generar recursos, o bien desregular y simplificar los trámites gubernamentales.

Instrumentos de coordinación

Tienen la finalidad de buscar la coherencia entre diversos planteamientos que para la ciudad son necesarios en razón de su condición metropolitana: Gabinete de Desarrollo Sustentable; Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos. Estos instrumentos no implican la realización de obras por parte de los órganos de gobierno sino la implantación de procesos de coordinación y concentración, tanto entre los niveles y los órganos de gobierno como entre éste y los diferentes sectores de la sociedad civil (Villar, 1998).

De acuerdo con Reborá (2000), todos los instrumentos de *planeación, regulación, control y vigilancia, fomento y coordinación* (ver figura 4), se deben implementar para reforzar la capacidad municipal de respuesta en la prestación de servicios básicos, que son responsabilidad de los ayuntamientos con cargo a los impuestos y los derechos específicos que la ley contempla, los cuales pueden asociarse entre sí para su prestación cuando se rebasan las circunscripciones municipales; dentro de estos instrumentos se encuentran aquellos mecanismos e instrumentos de coordinación y convenios en los tres niveles de gobierno, donde es necesario intensificar los esfuerzos tendientes al saneamiento de las finanzas municipales, ejerciendo al máximo las nuevas capacidades que le han sido otorgadas a los ayuntamientos para administrar los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Figura 4. Instrumentos de desarrollo y ocupación del espacio urbano



Fuente: Elaboración propia con base a Villar (1998) y Reborá (2000)

De esta forma, el Estado y la sociedad, en su conjunto, interactúan y contribuyen a la formación de un espacio social heterogéneo, donde las conductas de los grupos sociales enmarcan las formas de ocupación del espacio para satisfacer sus necesidades, no obstante, en este proceso se observa una incapacidad para hacer frente a los problemas de la colectividad; Abbott (2001) señala que la causa fundamental de esta incapacidad se centra en los sistemas y procedimientos de atención de las demandas y necesidades colectivas, donde los servicios públicos son sujetos de una burocracia que no está en condiciones de hacer frente al problema.

En respuesta, la sociedad satisface sus necesidades con sus propios recursos, a partir de procesos informales de ocupación del espacio urbano, que se caracterizan por estar fuera de los procedimientos contenidos en los ordenamientos de planeación, los jurídicos y administrativos, establecidos por el Estado.

2. El ilegal

El proceso de ocupación del *espacio* mediante mecanismos ilegales corresponde a la construcción sobre terrenos no calificados ni programados para este fin, llamado también por Rueda (1999) como crecimiento espontáneo, caracterizado por la movilidad y, por lo tanto, imprecisión de sus límites, así como por ausencia de orden y perifericidad socioespacial frente a las áreas centrales; al respecto, Rueda (1999) y Del Soto (1979), identifican dos tipos:

a) La Invasión.

La invasión se reconoce como el proceso de producción del espacio urbano, cuyo origen descansa sobre la ocupación ilegal de terrenos agrícolas o forestales de propiedad ejidal, comunal, públicos o privados y se realiza, fundamentalmente, a través de dos mecanismos: la "*invasión paulatina*" y la "*invasión violenta*". La primera de ellas se produce gradualmente sobre asentamientos humanos ya existentes, que por lo general se trata de rancherías anexas a fundos o haciendas; en estos casos el propietario del terreno tiene una relación particular con los ocupantes. En el segundo no existe vinculación previa entre los pobladores y el propietario del terreno, y esto es precisamente lo que determina que deba ser violenta e intempestiva, lo cual, por supuesto, no quiere decir que no sea el fruto de una compleja y detallada planificación.

De acuerdo con Rueda (1999), las invasiones, además de una tipología de asentamientos, son un auténtico movimiento social que aglutina población de muy diversa índole pero con una característica común: la ausencia de recursos y de posibilidades de acceder a una vivienda. Grupos de familias, en algunos

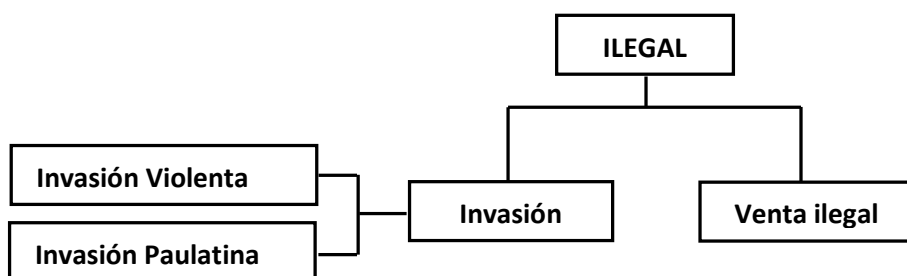
casos con vínculos de parentesco y en otros meramente conocidas entre sí por la relación de vecindad de algunos miembros, son dirigidos por un líder, cuya función dentro del proceso de ocupación ilegal es primordial, ya que él decide dónde debe producirse la invasión, en qué momento y, posteriormente, es quien se ocupará de todos los trámites para la regularización del asentamiento.

b) La venta ilegal

Este segundo mecanismo se realiza mediante la venta ilegal de tierras agrícolas, conducidas estas acciones a la transacción de tierra por dinero a través de asociaciones y cooperativas, donde el propio ejidatario negocia la venta ilegal de algunas de las parcelas que le fueron dotadas. La causa más frecuente, señala Rueda (1999), por la que los campesinos optan por vender sus parcelas es su reducida superficie, pues les impide acceder a las subvenciones y a los créditos oficiales.

Estos dos mecanismos constituyen el proceso social mediante el cual se ocupa el *espacio urbano*, en el cual participan directamente los agentes y actores sociales involucrados, de hecho esta intervención implica el carácter social del proceso; en éste se desarrollan las más diversas formas de ocupación, en cuyas acciones se desenvuelve el proceso para ocupar el espacio y satisfacer sus necesidades (ver figura 5).

Figura 5. Mecanismos ilegales para la ocupación del espacio urbano



Fuente: Elaboración propia con base a Rueda (1999)

Conclusiones

Son quizás muchas nociones que podemos derivar del presente análisis, particularmente aquellas que determinan que el término *espacio* debe ser motivo de estudio en las investigaciones dirigidas a abordar lo físico y lo espacial, porque tratar el concepto de *espacio*, si bien no es una categoría teórica

que sustituye al *territorio*, sí va sujeto y ligado a tres elementos: la naturaleza, lo físico y lo social, razón por la cual este estudio determina que el *espacio* debe ser la nueva categoría de análisis para abordar estudios sobre el territorio, sin dejar de lado la esencia social que lo determina y le da origen.

Por ello, se considera que *naturaleza* y *territorio* sustentan el origen del *espacio* y son categorías necesarias para su análisis y entendimiento, a su vez que el punto final de su transformación y de su destrucción, que se convierte en un espacio mediado, donde naturaleza y cultura se entrelazan en un conjunto de relaciones sociales complejas. Si bien el espacio tiene su origen en el territorio y la naturaleza, la intervención del hombre le da el carácter *social*, cuya condición son las relaciones sociales que se desarrollan en él, cuya condición social está determinada por la sola existencia del hombre sobre la naturaleza, en correlación con los recursos naturales que lo conforman y no forzosamente una transformación física y material de la misma, creando el *espacio social*.

Asimismo, la producción del *espacio urbano* está sujeta a la existencia previa del *espacio social* y a partir de las relaciones sociales y de los objetivos que éstas persiguen se determina el propósito, la finalidad y la funcionalidad del espacio urbano producido. La producción social del espacio urbano, por lo tanto, se encuentra determinada por las relaciones sociales que se desarrollan en él, y son éstas las que le dan el sentido social, sobre todo aquel que se encuentra dirigido a su proceso de producción.

Por lo tanto, éstos son dos de los mecanismos que constituyen el proceso social mediante el cual se produce el *espacio urbano*, en el cual intervienen directamente los agentes y actores sociales involucrados; de hecho esta intervención involucra el carácter social del proceso de apropiación del espacio urbano, y es en éste donde se desarrollan las más diversas formas de ocupación, en cuyas acciones colectivas se desenvuelve el proceso para satisfacer las necesidades de la colectividad.

En este sentido, se rescatan algunas consideraciones del análisis que permiten abordar las categorías de *espacio*, *espacio social* y *espacio urbano* y que, si se aplica a un caso de estudio empírica, deberán tomarse en cuenta:

Para abordar como objeto de estudio al *espacio*, es necesario concebir que su origen se sustenta en el territorio, que sustenta su origen, razón por la cual no es posible concebir el problema si no se analizan previamente las características territoriales que le dan forma y sentido, en virtud de que la naturaleza, lo físico y lo social son elementos que se encuentran ligados entre sí.

Si bien el *espacio* tiene su origen en el territorio y la naturaleza, la intervención del hombre le da el carácter *social*, cuya condición son las relaciones sociales que se gestan en él; esta condición social está determinada por la sola existencia del hombre sobre la naturaleza y en correlación con los recursos naturales que lo conforman y no forzosamente una transformación física y material de la misma.

En el *espacio social* se concibe al individuo (al hombre) interactuando en él, cuyas acciones sociales que se realizan dejan huella social y material aún si estos mueren; esto supone que para concebir y percibir el *espacio social*, es necesario vivir el y en el *espacio*, por lo que para comprender el origen del *espacio social* sugiere el análisis de las relaciones sociales que en éste se desarrollan.

Por su parte, para comprender el *espacio urbano*, debe hacerse bajo el análisis de su representación en objetos físicos-artificiales, en el que se reconoce a la *ciudad* como el ámbito donde se desarrollan las relaciones sociales, constituyendo además el desarrollo de actividades sociales y económicas, como forma de representación más directa de la intervención del hombre sobre el espacio.

De esta manera, el proceso de producción del *espacio urbano* considera, por un lado, que el *espacio urbano* es posible sólo si existe el *espacio social*, producto de las relaciones sociales en el territorio y la naturaleza; por otro lado, el *espacio urbano* es la manifestación de las relaciones sociales sobre el *espacio social*, transformándolo mediante objetos físicos-artificiales para, posteriormente, ser sujeto a formas y funciones sociales particulares.

La producción social del *espacio urbano*, por lo tanto, se encuentra determinada por las relaciones sociales que se desarrollan en el espacio social, transformándolo e incorporándolo al proceso de urbanización, a partir de dos mecanismos: legal e ilegal, determinados éstos por la participación e intervención del Estado en su planeación y regulación.

De acuerdo con todo lo anterior, para explicar la producción del *espacio urbano*, como espacios físicos más próximos donde se desenvuelven las relaciones sociales, corresponde tomar en cuenta dos dimensiones: la primera se dirige a entender que la producción del *espacio social* el cual es resultado de las relaciones sociales que se desarrollan en el territorio, donde el hombre interactúa en y sobre la naturaleza, características que inciden en la producción del *espacio urbano*, transformándolo y ocupándolo con objetos físicos-artificiales, originado por el trabajo que el hombre incorpora en la naturaleza, por lo que no existe un solo tipo de espacio, existen múltiples

formas y significados, es decir, diferentes tipos de espacios físicos y artificiales con sus propias características y origen.

Bibliografía

- Abbott, John, 2001: Remendar el tejido urbanos, s/c: mimeo
- Allmendinger, Philip, 2002: Planning theory, England: Palgrave
- Arana, B., 1990: Planificación, sociedad y utopía, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica.
- Barnes, B., 1991: How not to do the Sociology of Knowledge, Annals of Scholarship.
- Borja, Jordi, 2002: Políticas públicas frente a la conurbación y marginación urbana, en Ciudades humanas, Pobreza urbana y el futuro de las ciudades, México.
- Browne, Enrique, 1978: El uso de las ciudades y de las viviendas, Argentina: Bueno, Carmen, 1994: Flor de andamio. Los oficios de la construcción de vivienda en la ciudad de México, México: CIESAS.
- Castells, Manuel, 1983: La cuestión urbana, México: Siglo XXI.
- Castells, Manuel, 1978: City, class and power, Brasingstoke: Macmillan.
- Castells, Manuel, 1977: The urban question, London: Edward Arnold.
- Callon, Michael, 2000: Les méthodes d'analyse des grands nombres peuvent-elles contribuer à l'enrichissement de la sociologie du travail?, Sociologie du travail.
- Cortés, Fernando, 1991: "La informalidad del sector informal extralegal" en J. Schatan y otros, 1991: El sector informal en América Latina, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Childe, Gordon, 1954: Los orígenes de la civilización, Breviarios México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Soto, Hernando, 2002: El misterio del capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?, México: Diana.
- Del Soto, Hernando, 1987: El otro sendero, México: Diana.
- Durkheim, Émile, (1973), De la división del trabajo social, Schapire, Buenos Aires.
- Engels, Federico, 1992: Origen de la familia. La propiedad privada y el Estado, México: Editores Mexicanos Unidos, S.A.
- Garfinkel, H., 1997: Studies in ethnomethodology, Los Angeles: Prentice-Hall.
- Gutiérrez, Felipe de Jesús, 2007: Planeación estratégica y nuevo orden urbano Dirección General de Desarrollo Urbano en <http://www.adoc.org.mx/2007congreso/fjgg01.pdf>
- Harvey, David, 1979: Urbanismo y desigualdad social, México: Siglo XXI Editores.
- Hernández, Juan, 2002: "Dos modelos de planeación urbana en el Distrito Federal: las zonas especiales de desarrollo controlado (ZEDEC) y los programas parciales de desarrollo urbano (PPDU)" en Fermín Carreño Meléndez y otros (coords.), 2002: La planeación en México. Región y ambiente, México: UAEM.
- Lefebvre, Henri, 1991: The production of space, Londres: Blackwell.
- Lefebvre, Henri, 1978: El derecho a la ciudad, España: Península.
- Lefebvre, Henri, 1973: La revolución urbana, Madrid: Alianza.
- Lezama, José Luis, 2002: Teoría social, espacio y ciudad, México: El Colegio de México.
- Marx, Karl, 1973. Contribución a la crítica de la economía política, México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, Daniel, 2002: "Planeación, poder y racionalidad: reflexiones teórico-prácticas" en Fermín Carreño Meléndez y otros, 2002: Planeación en México. Región y ambiente, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Popper, 1969: Sobre la metodología del conocimiento científico, mimeo.
- Rebora, Alberto, 2000: ¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos

- humanos? Políticas e instrumentos de suelo urbano para el desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la Región Oriente en el Valle de México, México: Porrúa.
- Robirosa, Mario C., 2000: "Las articulaciones transdisciplinarias de conocimientos en la planificación y gestión ambiental del desarrollo en Enrique Leff, 2000: Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, México: Siglo XXI.
- Rozga, Ryzsard, 2002: "Tres niveles conceptuales de la comprensión de planeación en general, planeación territorial y planeación urbana y regional" en Fermín Carreño Meléndez y otros, 2002: La planeación en México. Región y ambiente, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rueda, Rocío, 1999: Mecanismos del crecimiento urbano en el Valle de Cuernavaca, México: Instituto Estatal de Documentación de Morelos, Editorial PRAXIS.
- Santos, Milton, 2000: La naturaleza del espacio, Barcelona, España: Ariel.
- Santos, Milton, 1996: Metamorfosis del Espacio Habitado, Barcelona, España: Oikos-Tau.
- Touraine, Alan, 1995: Producción de la sociedad, México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villar, Alberto, 1998: La importancia Municipal en el Ordenamiento Urbano Herencia Centralismo y la Subordinación Caso de Estudio Estado de México, México: Plaza Valdez.
- Vinageras, Pablo, 2002: "Teoría de planeación: algunas experiencias y tendencias de su discusión en el contexto de la doctrina regional" en Fermín Carreño Meléndez, 2002: La planeación en México. Región y ambiente, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Weber, Max, 1958: The city, Londres: Heinemann.

Quivera, Año 14, 2012-2, julio-diciembre,
se terminó de imprimir en el mes de de
en los talleres de ,
con un tiraje de 100 ejemplares.