



Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Escuela de Graduados en Administración Pública
Doctorado en Política Pública

PODER Y ESPACIO PÚBLICO
Moisés López Cantú

Dr. Freddy Mariñez

Febrero de 2011

TABLA DE CONTENIDO

1	Introducción	4
2	Objetivo	5
3	Poder	5
3.1	De la polis a la civis	6
3.2	De la civis al Estado Moderno	7
4	Espacio Público	9
5	Movilidad, Espacio Público, Formas de exclusión o minusvalía social	13
6	Conclusiones	21
7	Bibliografía	22

1 INTRODUCCIÓN

El poder y la política forman un binomio indisoluble, el deseo de alcanzar el poder mueve la acción de los políticos y luego su actuar para mantenerse en el mismo. En las democracias este sino pasa por las urnas y el proceso debe ser repetido periódicamente para mantener vivo el control de la ciudadanía sobre el encargo fiduciario que hace a sus gobernantes. Esta es la única manera de recordar a los gobernantes que su objeto final el bien común, los intereses del pueblo y no el ejercicio del poder.

El concepto del bien común, como fin último en el ejercicio del poder, no es nuevo pero adquiere una relevancia extraordinaria en esta era de la urbanización, pues los gobiernos “penetran” a la sociedad, entre otras cosas, a través de los medios de comunicación y eso es por antonomasia, en las ciudades, un ejercicio de poder en el espacio público. Si, en el más tradicional de los espacios públicos: el físico, aquel que incluso tiene definición legal en la mayor parte de las ordenanzas urbanísticas.

Los gobiernos locales no solo ejercen su poder sobre el espacio público y quienes lo ocupan, están obligados a brindar bienes (infraestructura) y servicios (transporte público) para que las personas puedan ir y venir de un lado a otro y a crear las condiciones para que los encuentros, indiferencia y desencuentros se den de manera pacífica o en el mejor de los casos cumpla de manera eficiente con el uso para el que fue creado y más allá para que sirva al disfrute de los individuos o como dicen algunas concepciones como medio de distribución de la riqueza.

Si bien el advenimiento de los grandes medios de comunicación amplió el espacio público, de hecho lo hace ubicuo, la componente física del mismo no desaparece. En cuanto a esta última Arendt dice que la naturaleza de lo público *“se da siempre que la gente se reúne, se encuentra potencialmente allí, pero solo potencialmente, no necesariamente ni para siempre”* y lo asocia a la identidad, pues aparece y cobra existencia por la agrupación, por el discurso y la acción. Otro autor (Sennett¹) define lo público en términos de *“vínculos de asociación y compromiso mutuo.... de una multitud”*, vínculos y compromisos que se transforman, más bien se debilitan y diluyen por la misma transformación del espacio público (calles, plazas, jardines, etc.) que pretenden seguir la velocidad del movimiento de los autos particulares produciendo ansiedad pues rompe con la identidad y la permanencia y si estos se rompen no puede haber comunidad.

Los grandes procesos de urbanización y masificación de la información del siglo XX imponen grados de complejidad al tema del espacio público en las ciudades modernas. El desarrollo urbano disperso y desordenado va de la mano con la pauperización de los espacios públicos y junto con las preferencias por medios de transporte individuales originan lo que se conoce como círculo vicioso de la movilidad basada en vialidad, combinación de la cual deriva el perfecto contexto para entender la concepción de Keane para esfera pública: *“relaciones espaciales entre personas por lo general vinculadas por algún medio de comunicación y entre las cuales se suscitan disputas no violentas en torno a relaciones de poder que operan dentro de un determinado medio de interacción y/o dentro de los más*

¹ Sennette Richard (1978) The fall of public man, New York, Random House. Citado en Kuri, 2010.

amplios ámbitos de las estructuras sociales y políticas en los que se encuentran los adversarios”²

Al final de este pequeño opúsculo viene la reflexión que vincula el ejercicio de poder con el espacio público: El Estado, vía los entes de Gobierno Local, deben proveer la infraestructura y los servicios de transporte, siempre insertos y en sí mismos espacio público, y es ahí donde se dan las “*disputas no violentas*” de Keane. Desafortunadamente es difícil encontrar el ejercicio del poder con el bien común como fin último, es más fácil encontrar que los gobernantes actúan como agentes de quienes más poder tienen: desarrolladores inmobiliarios, prestadores de servicios para la movilidad, propietarios de bienes inmuebles e incluso agentes que se apropian, literalmente, del espacio público para usufructuarlo. En estas categorías se pueden ubicar fenómenos de: los accidentes de tránsito³ (verdaderas disputas violentas), los largos tiempos de viaje de los usuarios de transporte público en contraste con los menores tiempos de viaje de los usuarios de medios individuales⁴, los viajes subyacentes nunca realizados en los estratos más pobres de la población⁵, los altos costos de asequibilidad a los sistemas de transporte público en el quintil más bajo de la población⁶, las múltiples externalidades que los modelos de movilidad basada en medios individuales hacen recaer sobre los segmentos más vulnerables de la población. etc.

2 OBJETIVO

El presente trabajo tiene los siguientes objetivos:

- a) Revisar el concepto de Espacio Público a partir de su más amplia concepción (política, democrática, de justicia) para contrastarlo con la manera en que se expresa en temas de desarrollo urbano y movilidad.
- b) Demostrar que el espacio público urbano es sujeto de intereses, que en el mismo hay disputas no violentas y por momentos violentas.
- c) Que el poder se ejerce en el mismo dejando de lado el bien común.

3 PODER

El ejercicio del poder tiene múltiples expresiones, las más visible suelen ser también las más repugnantes y tienen que ver con lo que Aristóteles llama “*desviaciones*” (Aristóteles, 2000, pág. 79), es decir el ejercicio tiránico del mismo, un ejercicio que persigue objetivos diferentes al bien común o que se hace sin legitimidad. Afortunadamente, al menos en occidente, la mayor parte de los países tienen formas de gobierno democráticas lo cual garantiza ciertas reglas y límites al ejercicio del poder; en este contexto el poder se ejerce vía la Administración Pública mediante planes, programas, proyectos y Políticas Públicas de diversa índole; dependiendo de si se trata de Gobiernos Nacionales o Sub Nacionales actúan,

² Keane John (1997) Transformaciones estructurales de la esfera pública, en Estudios Sociológicos del Colegio de México, vol. XV, num. 43. México, enero/abril, pp.47-57. Citado en Kuri, 2010.

³ Entre el 40 y 60% de los muertos en accidentes de tránsito registrados en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) son peatones o ciclistas.

⁴ El tiempo de viaje promedio de los usuarios de transporte público en el AMM es del orden de los 57 min., y el de los usuarios de vehículos particulares es de 25 min.

⁵ Las personas de estratos bajos en el AMM viajan un 20% menos que los de estratos altos.

⁶ En el AMM el índice de asequibilidad promedio es del 81%, 8 veces más que el estándar de asequibilidad más usual (10% del ingreso para hacer 60 viajes por mes)

dentro de sus competencias, en temas que pueden ir de la guerra y la política exterior a temas tan de la vida diaria como el desarrollo urbano, la movilidad y el espacio público.

Este capítulo discurre sobre la evolución de los conceptos de poder y pretende establecer un vínculo con su campo de aplicación en la ciudad y lo público.

3.1 *De la polis a la civis*

En el libro tercero de su *Política*, al hablar de la constitución y naturaleza de las ciudades, Aristóteles inicia preguntándose que es la ciudad y plantea el dilema de si es una autogénesis o la creación de un tirano o dictador, luego pasa a decir que la ciudad es el objeto de la actividad del político y del legislador y define a la ciudad como el conjunto de ciudadanos y al ciudadano como aquel que cumple con sus responsabilidades cívicas y tiene derecho a participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad y dice *“llamaremos ciudad, hablando en general, al cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente”* (Aristóteles, 2000, pág. 68). Luego amplía y le da un matiz normativo a su definición cuando dice que *“La ciudad, en suma, es la comunidad de familias y municipios para una vida perfecta y autosuficiente, es decir, en nuestro concepto, para una vida bella y feliz”* (Aristóteles, 2000, pág. 83). La comunidad política tiene pues un fin, un objetivo, una causa: la práctica de las buenas acciones y no simplemente el compartir un espacio geográfico.

Luego, en la misma obra Aristóteles se ocupa de discutir quien debe gobernar, o en sus palabras *“cual debe ser en la ciudad el poder soberano”* (Aristóteles, 2000, pág. 83). El autor introduce el tema como una dificultad, de la afirmación de que el fin último de la ciudad es una vida feliz deriva un reto ¿Quién la debe gobernar? La pregunta es toral y ha impactado las teorías de gobierno y democracia hasta nuestros días, de ella deriva la categorización clásica de formas de Gobierno (Monarquía, Aristocracia y República) y sus desviaciones (Tiranía, Oligarquía y Democracia, en esta nota entendida como el gobierno de los muchos pero apartada del bien común).

Para los fines de este trabajo el tema relevante está en la sustancia o razonamientos tras dicha categorización, ¿Quién o quiénes son los mejores para ejercer el poder en aras de una vida mejor? ¿Las masas, quienes más tienen, el individuo más preparado o el tirano? Eterna pregunta sin respuesta, las alternativas e inconvenientes que el autor se plantea siguen vigentes, todas las respuestas posibles implican grandes inconvenientes: si son las masas amenazarán lo que otros han ganado, si es el hombre de bien pone en deshonra a los demás y si es el más sabio entonces más oligárquico será pues, por definición, el resto queda excluido y si el poder recae en un tirano ¿Dónde queda la justicia y quien resguardará a los más de su violencia?

Aristóteles resuelve el dilema por la suma de las virtudes individuales contrapuestas con las capacidades individuales, probablemente más altas y mejores para el ejercicio del poder, y dice que *“el poder deber estar en la multitud más bien que en la minoría aristocrática”* (Aristóteles, 2000, pág. 84), los más deben participar en la función deliberativa y en la judicial, deben elegir a quienes han de gobernar más no gobernar ellos de manera individual, *“...Justo es, por tanto, que la multitud sea soberana, en los asuntos más importantes..... su propiedad es mayor colectivamente que la de los que por si o en unión de pocos desempeñan las grandes magistraturas”* (Aristóteles, 2000, pág. 87), pero no sin limitantes o cortapisas y el mismo pone dique al ejercicio del poder en las ciudades cuando dice que: *“En todas las ciencias y artes el fin es el bien; y el mayor y principal objeto de la*

suprema disciplina entre todas, que es la Política. En consecuencia, el bien de la ciudad es la justicia, esto es el bienestar público” (Aristóteles, 2000, pág. 87) y que el recto ejercicio del poder “ha de entenderse igualitariamente y que, por lo tanto lo igualitariamente recto debe serlo con relación al interés de toda la ciudad y al bienestar común de los ciudadanos” (Aristóteles, 2000, pág. 91).

Según Sartori el *zoon politikón* de Aristóteles “*vive en la polis y porque la polis vive en él, el hombre se realiza completamente como tal*” (Sartori, pág. 203); en la visión aristotélica hay una concepción de la vida que hace a la polis la unidad y dimensión de la vida misma, el vivir político – en y para la polis – era al mismo tiempo el vivir colectivo, en asociación y en comunidad; dicho de otra manera en la visión aristotélica se concatena comunidad, sociedad y política, a esto es a lo que llama *politicidad*.

Tal concepción de la vida no es estática, cambia con el tiempo y con el tiempo se diluye el concepto de *politicidad*, la polis se transforma en la *civitas romana* y la *politicidad* aristotélica se sustituye por la *juridicidad*. Sartori cita a Cicerón y dice que para el primer siglo antes de Cristo la ciudad (*civitas romana*) no es ya una ciudad cualquiera es un conglomerado que se basa en el consenso de la ley, para el siglo primero de nuestra era, citando a Seneca, el hombre no es más un animal político es más bien un animal social (Sartori, pág. 204). ¿Qué significa esto? Que se rompe la concatenación de la visión aristotélica, la unicidad que hace coexistir comunidad, sociedad y política en el espacio de la polis, con la ruptura adquiere predominio lo jurídico y un poco más tarde incorpora las distorsiones producidas por la teologización de la política y el largo debate entre el bien y la justicia.

Al final de esta aproximación, siguiendo a Sartori, se destacan las grandes diferencias entre estas dos etapas: la distancia entre el *social animal* y el *politicum animal* y la oposición de la idea aristotélica del ejercicio del poder con connotaciones horizontales contra la concepción del poder como un ejercicio vertical que desemboca en la formación de los Estados Modernos.

3.2 *De la civis al Estado Moderno*

El tránsito de la polis a la civis y luego al Estado Moderno es largo y va de la concepción de la política como un ejercicio horizontal (poderes, responsabilidad y convivencia en los relativamente pequeños espacios geográficos de la polis griega) hasta el Estado Moderno en donde hay un fuerte elemento de estructuración jerárquica que va de la sub a la supra ordenación en extensos espacios territoriales con multiplicidad de conglomerados poblacionales.

En el tránsito se entremezclan y confunden términos (polis, populos, demos, civis, politikós, etc.) pero algunos permanecen y hoy son torales, entre ellos: política, poder y Estado.

El término política deriva del adjetivo de polis “politikós” y tiene que ver con la naturaleza, partes y funcionamiento de la ciudad y luego del Estado; pertenecen a la esfera la Política actos como ordenar o prohibir con efectos vinculantes para todos el ejercicio de un dominio exclusivo del sobre un determinado espacio o territorio, también lo son el legislar, la obtención y distribución de recursos, la conquista, la defensa, la consecución y sostenimiento del poder.

Sartori define el poder como una relación entre dos sujetos en la que uno impone la voluntad propia y determina contra la de aquel su comportamiento, pero como el dominio no es un fin en sí mismo amplía la definición “*como la posesión de los medios que permiten conseguir, en efecto, alguna ventaja o los efectos deseados*” (Sartori, pág. 177), de ahí la concepción del poder como una relación de desiguales, de poderosos y débiles, entre quien gobierna y quien es gobernado. Ahora bien el poder tiene diferentes manifestaciones, entre otras, el paterno, el despótico y el político; cada uno con alguna fuente de legitimidad: el primero en la naturaleza, el segundo en el castigo por el delito cometido y el tercero (político o civil) en el consenso⁷.

Si bien se establece la legitimidad del ejercicio del poder político en el consenso y por su objeto en el bien común, esto no es suficiente para caracterizarlo hay que decir que este “se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejercita la fuerza física (las armas de cualquier especie o grado). Se trata del poder coactivo en el sentido más restringido de la palabra.... solo el empleo de la fuerza física sirve, aunque solo en casos extremos, para impedir la insubordinación o la desobediencia...” (Sartori, pág. 180) y más allá de esto la exclusividad de los medios de coacción. Por otra parte Hobbes sienta las bases del Estado Moderno cuando teoriza respecto al paso del estado natural al civil, de la anarquía a la arquía o de lo apolítico a lo político cuando dice que este se produce cuando los individuos renuncian a sus propios medios de coacción, renuncian al uso de su propia fuerza, y la depositan en un individuo o un ente para que la ejerza – en el mejor de los casos para el bien común – de manera autorizada ante cada uno de ellos.

A partir de aquí, siguiendo a Weber, introduciremos dos conceptos más: la definición de Estado Moderno y la de Administración. Weber dice que el Estado es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima (coacción) como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (Weber, 1998, pág. 14). Esta definición incorpora la concepción vertical del ejercicio del poder cuando incorpora el concepto de institucionalidad, el de medios materiales y apunta al mecanismo de expresión o implementación cuando refiere a jerarquías: la Administración. ¿Qué es la Administración? Según Woodrow Wilson “...*lo que el Gobierno puede hacer legítimamente y bien,.... y como puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y al menor costo posible de dinero y energía*”.

Estas concepciones del Estado son, en la práctica, “paraguas conceptuales” para cobijar un sin número de actividades, de entre estas destacan cuatro grandes grupos: seguridad pública, seguridad exterior, redistribución del ingreso y las comunicaciones y el comercio. (Mann, 2007, pág. 64). Estas se ejercen para ganar poder “infraestructural”, que es la capacidad del Estado para penetrar a la sociedad, es una capacidad coactiva (Mann, 2007, pág. 59) que incluso deja abierta la posibilidad de que el Estado actúe como instrumento de otros actores como la economía, la iglesia o grupos de poder.

Entonces los Gobiernos ejercen poder y este implica coacción legítima que se expresa vía la Administración y las Instituciones del Estado, en todo caso siempre sobre el territorio y

⁷ Segundo Tratado sobre el gobierno civil de Locke, citado en Sartori, pág. 177

los ciudadanos. En este caso el foco de atención se centra en el ejercicio de este poder en el espacio público de las urbes, particularmente en cuanto a la manera en que este se ejerce para regular su uso y disfrute, por parte de los ciudadanos, para desplazarse, recrear o simplemente estar.

Finalmente, en lo que se refiere a la actuación del Estado debe verse en un contexto un poco más amplio pues además de regulador del espacio público es también el proveedor de los bienes y servicios de los que se valen los ciudadanos para desplazarse o recrear, en un sentido económico debe proveerlos por cuanto son bienes públicos que nadie más proveerá y en un sentido institucional es su obligación proveerlos, en tanto corresponden a la esfera de su competencia, según el orden de Gobierno que se trate.

4 ESPACIO PÚBLICO

Si se plantea que el Estado puede regular el uso y disfrute del espacio público, entonces se vuelve necesaria una definición y tal definición puede hacerse desde dos grandes enfoques: desde un punto de vista amplio (poder, democracia, sociología, política) o desde un punto de vista más limitado, referido a lo físico que a su vez tiene que ver con el marco legal o más exactamente al ámbito constitucional.

El primer enfoque o definición está ligada a las teorías del Estado y al ejercicio del poder en un sentido amplio y al igual que en el capítulo anterior hay que buscarlo en la historia y en el desarrollo de la ciencia política. El concepto precursor de lo público tiene que ver con la concepción de la “*res publica*” (referida a la República de Platón) pues quiere decir cosa común, cosa de la comunidad; por oposición lo individual, lo que ocurre al interior del hogar y que no interesa a la comunidad es lo privado. Luego con el transcurso del tiempo la política adquiere personalidad propia, adquiere identidad cuando se independiza de la fe y de la economía, pero también acentúa la separación en esferas: la privada o del burgues, la pública o del ciudadano y la del poder espiritual o de la fe. Habermas, cuando desarrolla su teoría de la esfera pública (Habermas, 1974), dice que el espacio público lo crearon los burgueses del siglo XVIII (herederos o sustitutos de los señores feudales) con el objetivo de expandir y proteger sus intereses frente a otros grupos o rivales aristocráticos no para publicitarlo.

En la época contemporánea lo público se expresa como todo lo que puede ser visto y escuchado por todos, difundirse y publicitarse, pero también como una referencia al “mundo común”, lo público significa “el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él”⁸. El espacio público implica una experiencia con significación espacial pero que trasciende la localización territorial y lleva a tres características esenciales: permanencia a lo largo del tiempo, la pluralidad de perspectivas y situaciones y lo común. En las urbes modernas estas tres condiciones se magnifican en una paradoja pues implican vínculos entre opuestos (lo público y lo privado) y exigen un ejercicio de poder equilibrado pues el Estado regula ambos y debe hacerlos coexistir sin que el uno destruya al otro.⁹

Al final del capítulo anterior se refiere al Estado como regulador del Espacio Público y las actividades que en el mismo se realizan en tanto lugar físico, a esta concepción Arendt agrega que la naturaleza de lo público “*se da siempre que la gente se reúne, se encuentra*

⁸ Arendt Hanna (1993). La Condición Humana, Barcelona, Paidós. Citado en Kuri, 2010.

⁹ Sigue a (Kuri, 2010, págs. 35-37)

potencialmente allí, pero solo potencialmente, no necesariamente ni para siempre” y lo asocia a la identidad, pues aparecen y cobran existencia por la agrupación, por el discurso y la acción. Otro autor (Sennett¹⁰) define lo público en términos de “vínculos de asociación y compromiso mutuo... de una multitud”, vínculos y compromisos que se transforman, más bien se debilitan y diluyen por la misma transformación del espacio público (calles, plazas, jardines, etc.) que pretenden seguir la velocidad del movimiento de los autos particulares produciendo ansiedad pues rompe con la identidad y la permanencia y si estos se rompen no puede haber comunidad.

Los grandes procesos de urbanización y masificación de la información del siglo XX imponen grados de complejidad al tema del espacio público en las ciudades modernas. El desarrollo urbano disperso y desordenado va de la mano con la pauperización de los espacios públicos y junto con las preferencias por medios de transporte individuales originan lo que se conoce como círculo vicioso de la movilidad basada en vialidad, combinación de la cual deriva el perfecto contexto para entender la concepción de Keane para esfera pública: *“relaciones espaciales entre personas por lo general vinculadas por algún medio de comunicación y entre las cuales se suscitan disputas no violentas en torno a relaciones de poder que operan dentro de un determinado medio de interacción y/o dentro de los más amplios ámbitos de las estructuras sociales y políticas en los que se encuentran los adversarios”*¹¹.

En la síntesis del Espacio Público como concepción amplia se puede decir que alude a lo común, a lo del pueblo, a lo de la comunidad y a la ciudadanía pues en tanto ciudadanos los individuos son depositarios de derechos y les corresponde exigir el Estado cumpla con la otra vertiente de lo público que es la defensa del bien común, la eficiencia en la provisión de los servicios pero sobre todo la garantía de acceso igualitario a lo público. También es importante decir que bajo esta concepción el Espacio Público no forzosamente es físico, en tanto el bien común no es físico entonces el Espacio Público tampoco se ata a lo físico y se puede encontrar, aún en lo virtual, cuando se da el encuentro, el diálogo, la deliberación.

Desafortunadamente en América Latina estos conceptos no son de amplios ni profundos desarrollos, ni mucho menos (en tanto públicos) se han orientado a fortalecer los valores democráticos; más bien sufren y se ven disminuidos por el predominio de los intereses patrimonialistas, del clientelismo, del corporativismo, del prestador de servicios oligárquico, del especulador inmobiliario o del individuo que aprovecha el abandono o no intervención del Estado para ocupar lo público y apropiarse de lo que debería ser de todos, de aquel que se sobrepone a lo público.

El segundo enfoque, anunciado al principio de este capítulo, tiene que ver con la concepción del espacio público desde lo jurídico y aquí prima (en el mismo sentido de la evolución de polis a civis) el sistema competencial de nuestra Federación (todas las funciones implicadas son concurrentes de una u otra forma), de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la Ley de Desarrollo Urbano. También hay que decir que desafortunadamente, implícito pero oculto como se verá más adelante, coexiste la concepción física del Espacio Público con la más amplia ya citada y que esta última resulta huérfana, en el mejor de los casos, o de plano capturada por intereses ajenos al bien público.

¹⁰ Sennette Richard (1978) *The fall of public man*, New York, Random House. Citado en Kuri, 2010.

¹¹ Keane John (1997) *Transformaciones estructurales de la esfera pública*, en *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol. XV, num. 43. México, enero/abril, pp.47-57. Citado en Kuri, 2010.

La base para esta otra definición se encuentra en la Ley de Desarrollo Urbano, ésta Ley contiene dos conceptos fundamentales para entender la definición de lo público en esta vertiente: destino y vía pública. Sus definiciones son:

- a) Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población; (Artículo 5 numeral XXVI de DOE 418 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León)
- b) Vía pública: es todo inmueble del dominio público de utilización común, que por disposición de la Ley, de la autoridad competente, o por razón del servicio se destine al libre tránsito, o bien, que de hecho está ya afecto a utilización pública en forma habitual y cuya función sea la de servir de acceso a los predios y edificaciones colindantes; (Artículo 5 numeral LXII de DOE 418 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León)

Luego el Artículo 123 en su segunda sección clasifica los destinos:

“Según los destinos del suelo:

- a) Espacios abiertos y áreas verdes;
- b) Infraestructura y obras complementarias;
- c) Equipamiento urbano;
- d) Vialidad y obras complementarias; y
- e) Mixto.”

Mismos que se desglosan y detallan en los artículos 132 a 135:

ARTÍCULO 132 Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.

Los espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican a su vez en:

- I. Explanadas y plazas;
- II. Jardines y parques públicos, áreas preservación ecológica;
- III. Presas, estanques, lagos y lagunas; y
- IV. Ríos, arroyos, escurrimientos.

ARTÍCULO 133 Los destinos de equipamiento se clasifican en:

- I. Escuelas públicas;
- II. Universidades públicas;
- III. Bibliotecas y espacios o edificaciones culturales públicas;
- IV. Hospitales y clínicas públicas;
- V. Edificaciones e instalaciones públicas municipales, estatales, federales, descentralizadas;
- VI. Edificaciones e instalaciones para los servicios públicos de seguridad, tránsito, protección civil, bomberos, primeros auxilios;
- VII. Edificaciones e instalaciones públicas para las comunicaciones: correos, telégrafos, televisión, radiocomunicación y similares;
- VIII. Edificaciones e instalaciones para el poder judicial: tribunales, penales, reformatorios y similares;
- IX. Edificaciones e instalaciones para los servicios urbanos: rellenos sanitarios, plantas de procesamiento de desechos sólidos, estaciones de transferencia de desechos sólidos y similares;

- X. Edificaciones e instalaciones para el transporte público: urbano, metro, foráneo de pasajeros y carga, aeropuertos, helipuertos, ferrocarriles; y
- XI. Demás edificaciones que cubran una función pública.

ARTÍCULO 134 El equipamiento urbano deberá distribuirse como sigue:

- I. Equipamiento de barrio: plazas públicas, campo deportivo, jardín de niños, escuela primaria, escuela secundaria, guardería infantil, centro polivalente, caseta de vigilancia;
- II. Equipamiento de grupos de barrios: parque urbano mediano, escuelas preparatorias y técnicas públicas, conjunto deportivo públicos, gimnasios y albercas públicas, clínicas públicas, mercado popular, edificios para servicios públicos, edificios y espacios culturales públicos, edificaciones para servicios de seguridad, tránsito y protección civil; y
- III. Equipamiento de gran sector urbano y metropolitano: grandes parques urbanos y suburbanos, universidades públicas, hospitales públicos, oficinas públicas, municipales, estatales o federales, hospitales públicos, edificaciones e instalaciones para el poder judicial, tribunales, penales, reformatorios y similares; edificaciones e instalaciones para los servicios urbanos: rellenos sanitarios, plantas de procesamiento de desechos sólidos, plantas de tratamiento de aguas usadas o potabilizadoras, plantas generadoras de energía eléctrica, edificaciones e instalaciones para los servicios públicos de seguridad, tránsito, protección civil, bomberos, primeros auxilios.

ARTÍCULO 135 Los destinos de infraestructura se clasifican según la función en:

- I. Infraestructura hidráulica: fuentes de abasto, acueductos, redes de distribución, plantas potabilizadoras, plantas de bombeo y demás que correspondan;
- II. Infraestructura sanitaria: emisores, colectores, canales de desagüe, plantas de tratamiento de aguas negras, residuos o similares, pozos de absorción y demás que correspondan;
- III. Infraestructura pluvial: emisores, colectores, canales de desagüe, cárcamos de bombeo, obras para el manejo de aguas pluviales, otras;
- IV. Infraestructura eléctrica: plantas de generación de energía eléctrica, estaciones, subestaciones, líneas de transmisión de energía eléctrica de alta tensión, líneas de distribución de energía eléctrica, demás que correspondan;
- V. Infraestructura energética: ductos y redes de hidrocarburos, plantas de almacenamiento y distribución de hidrocarburos, estaciones de compresión de hidrocarburos, otras que correspondan; y
- VI. Vialidad y obras complementarias: las carreteras, autopistas y libramientos: las vías primarias de acceso controlado o sin control de acceso; las vías arteriales y colectoras; puentes vehiculares, pasos a desnivel o complejos viales, túneles vehiculares y peatonales, puentes peatonales y demás que correspondan.

Estas clasificaciones se complementan y detallan, particularmente en lo que se refiere a vías públicas, en los artículos 156 a 159.

5 MOVILIDAD, ESPACIO PÚBLICO, FORMAS DE EXCLUSIÓN O MINUSVALÍA SOCIAL

El marco teórico descrito en los capítulos precedentes sirve de referencia a las particularidades de la movilidad en el Área Metropolitana de Monterrey: el tamaño de la demanda como magnitud de un hecho social, la manera en que está se satisface y las formas de exclusión que de la misma se generan.

La demanda de viajes en el Área Metropolitana de Monterrey para 2010 es del orden de los 9 millones de viajes diarios¹² y esta cifra sirve para hacer una aproximación a la dimensión al hecho social pues implica que de los 3.9 millones de personas que se registraron en el Censo de 2010 (INEGI, 2010) día a día se desplazan del orden de 3.1 millones o sea un 80 % del total de la población del Área Metropolitana.

Siguiendo la idea de la parte teórica toca entonces al Gobierno del Estado y a los Municipios hacer provisión de infraestructuras y de servicios de transporte para que 3 millones de personas puedan desplazarse y cumplir con los motivos que originan los 9 millones de viajes, pero en el ideal no solo deberían hacer provisión eficiente, también regular y administrar los espacios para que los encuentros entre personas generasen el menor número de “disputas no violentas” y se hicieran en el contexto de un mínimo de equidad y justicia, o al menos evitando la apropiación del espacio público por actores individuales o por grupos de poder económico o de tipo corporativo o clientelar. Mejor aún, dada la magnitud del hecho social esta experiencia de viaje diario debería ser un crisol de comunidad, de identidad y de pertenencia...., los gobiernos locales podrían visualizar los espacios físicos como espacios de deliberación y usarlos no solo para cumplir con su función utilitaria, también para generar ciudadanía.

¿Cómo responden los Gobiernos locales a esta demanda de viajes? Es decir ¿Cómo ejercen el poder los Gobiernos locales en este campo de actuación? En términos de oferta, la magnitud o cantidad de infraestructura y servicios que se proveen, se puede expresar como:

- a) El área que ocupan las calles suma un 13% del área urbanizada.¹³
- b) La red vial relevante, la que sirve a los viajes de mediano y largo itinerario, suma 1,682 km., de los cuales el 34% corresponde a vías primarias y de acceso controlado, el 10% a secundarias, el 9% a colectoras y el 47% a locales.¹⁴
- c) Esta red es utilizada y/o está disponible para 1.4 millones de vehículos de todo tipo, algunos estudios han estimado que en la hora de máxima demanda se movían simultáneamente del orden de 200,000 vehículos.¹⁵

¹² Cálculo propio con base en la demanda de viajes 2005 (8.2 millones de viajes y una tasa de crecimiento anual del 2%). Estos datos y otros que se citen en este apartado, a menos que se diga lo contrario, proceden del Plan Sectorial de Transporte y Vialidad publicado el 24 de septiembre de 2009 en el DOE.

¹³ Análisis Estratégico del Área Metropolitana de Monterrey, Un diagnóstico para el Desarrollo. CEDEM-ITESM, 2003. p. 389.

¹⁴ PSVT, CETYV, 2008. Op. cit., p.39.

¹⁵ Estudio para la Modernización del Transporte Público en el Área Metropolitana de Monterrey N.L., Informe Final Tomo II Visión Estratégica (2003). P. 6-17. Cal y Mayor y Asociados para el Gobierno del Estado de Nuevo León.

- d) De otros estudios se sabe que del total de los vehículos unos 35,000 son camiones y trailers de carga (más todos las pick up), unos 12,000 de transporte (públicos, privados, locales y/o foráneos) y que la antigüedad promedio es del orden de los 12 o 13 años.
- e) Se cree, sin manera de tener certeza, que del total de autos, los llamados “autos chocolate” podrían ser entre 200,000 y 300,000 (importados de Estados Unidos con 10 o más años de antigüedad).¹⁶ A partir de 2008 es posible importar vehículos de cualquier antigüedad.
- f) Existen dos líneas de metro cuya longitud suma 31 kms., operando con 40 carros dobles y que recorre un promedio de 22,000 km/día.¹⁷
- g) 4,927 unidades de transporte público (80% autobuses y 20% midibuses).¹⁸
- h) 1,260 unidades de transporte escolar.¹⁹
- i) 26,276 taxis,²⁰ y
- j) 1,260 unidades de transporte de personal.²¹

En términos de inversión histórica (1985-2009), expresión más clara y directa de Política Pública, se puede decir que se han gastado del orden de los \$ 30,000 millones de pesos como se indica en la Tabla 1.

¹⁶ Alternativas para el financiamiento de vías exclusivas de carga (documento en proceso de elaboración). CETYV, 2009.
Bautista Ramírez Miguel Ángel. Estimación de un inventario de emisiones de fuentes móviles para el Área Metropolitana de Monterrey con año base 2005. Tesis presentada en el ITESM para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Sistemas Ambientales con especialidad en Ingeniería Ambiental

Estimaciones propias con las bases de datos del parque vehicular de la ZCM proporcionadas por el CETYV.

¹⁷ Datos en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/518?c=12827>, consultada el 27/01/09.

¹⁸ PSVT, CETYV, 2008. Op. cit., p.57.

¹⁹ Transporte Escolar, otra opción para la movilidad sustentable. CETYV, 2009. p. 8.

²⁰ PSVT, CETYV, 2008.. Op. cit., p.47.

²¹ Ibid., p.47.

Tabla 1. Costo de la provisión de infraestructura y servicios para la movilidad basada en vialidad

Rubro	Descripción	Monto (millones de pesos)	% del total
Infraestructura para la vialidad	113 pasos a desnivel mas sus entre tramos, que hacen unos 222 km. de vías multicarril	\$12,538	42.3%
Infraestructura para el transporte	35 km. de red metro	\$15,318	51.7%
Equipamiento para la gestión de la vialidad	600 intersecciones semaforizadas operadas en tiempo real y actuadas por el tránsito	\$95	0.3%
Operación y gestión de los sistemas	Estimado de los presupuestos ejercidos por las áreas de gestión y operación del Gobierno del Estado y los municipios de la ZCM en los últimos 23 años	\$1,657	5.6%
Total		\$29,608	100.0%

Fuente:

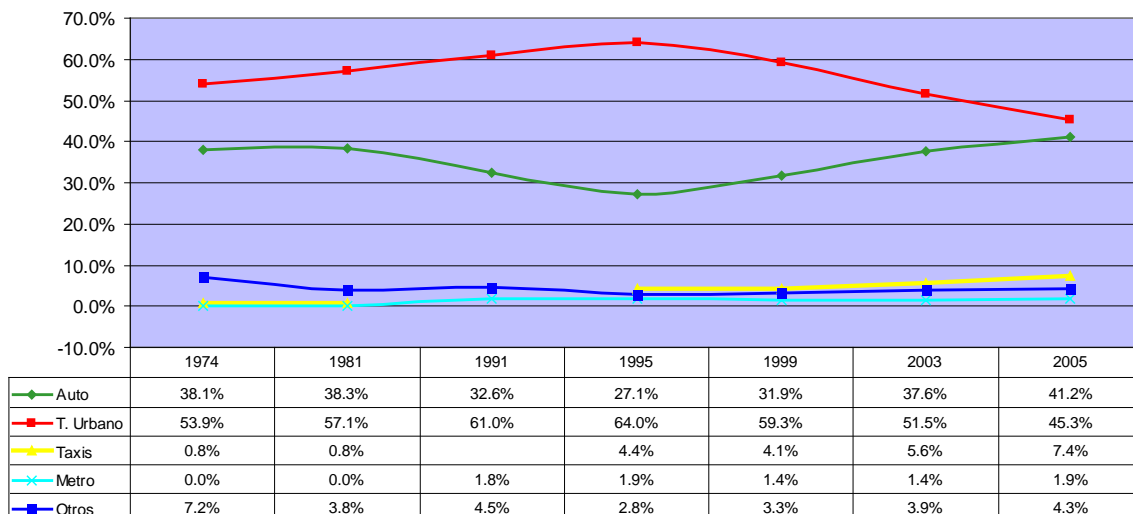
(1)Obras Públicas del Gobierno del Estado para un paquete de obras ejecutadas los del 2000 al 2007; declaraciones del Gobernador del 10/10/2008 <http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documentos/Documentolmpresa.aspx> Consulta el 29/01/2009; cálculos propios con base a la primer fuente.

(2)Se incluyen las dependencias responsables de la gestión y/o administración de la vialidad y el transporte del Gobierno del Estado y Municipios. El monto es función de los presupuestos ejercidos el último año, disponibles en las cuentas públicas de cada entidad; consulta directa a la administración de SINTRAM el 30/01/2009.

(3) Se asume un presupuesto igual para todos los años en cada dependencia o sus antecesoras, excepto en SINTRAM que se contabilizan solo 8 años de operación y el Metro con 18.

En términos de eficiencia para la sociedad el asunto puede ser abordado de una manera bastante simple utilizando la partición modal como referencia y si bien lo que se obtiene es una visión de la preferencia de los usuarios por los modos ofertados también puede inferirse el “éxito” de las inversiones a mayor uso de medios individuales mayor demanda de infraestructura, más expansión urbana y más externalidades; está primer aproximación puede ser vista en la Figura 1. El contraste entre las inversiones y la partición modal orienta la siguiente aproximación, pues lo que demuestra es que las inversiones en vías hace más atractivo el medio para los usuarios, pero ¿Es eso mejor para la sociedad? El autor aproxima una respuesta en Política Pública de Movilidad Sustentable: Menos vialidad, más movilidad para la Zona Conurbada de Monterrey (2009) pues contrasta la eficiencia de la actual Política Pública contra una basada en Movilidad Sustentable, los resultados globales se pueden ver en la Tabla 2 y la Tabla 3.

Figura 1. Evolución de la partición modal a lo largo del tiempo



Fuente: PSVT,CETYV, 2008. Op. cit., p.21.

Tabla 2. Valor de las políticas públicas (pesos corrientes en mmdp,2009)

Componente / Escenario	Política Pública con Movilidad Basada en Vialidad	Política Pública con Movilidad Sustentable
Costos de la provisión	\$125	\$53
Costos de operación	\$1,235	\$1,196
Valor del tiempo de los usuarios	\$2,091	\$1,269
Externalidad congestión	\$19	\$17
Externalidad calidad del aire	\$27	\$26
Externalidad accidentes	\$365	\$354
Externalidad cambio climático	\$124	\$119
Total	\$ 3,963	\$ 3,016

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Indicadores de rentabilidad (pesos actualizados en mmdp)

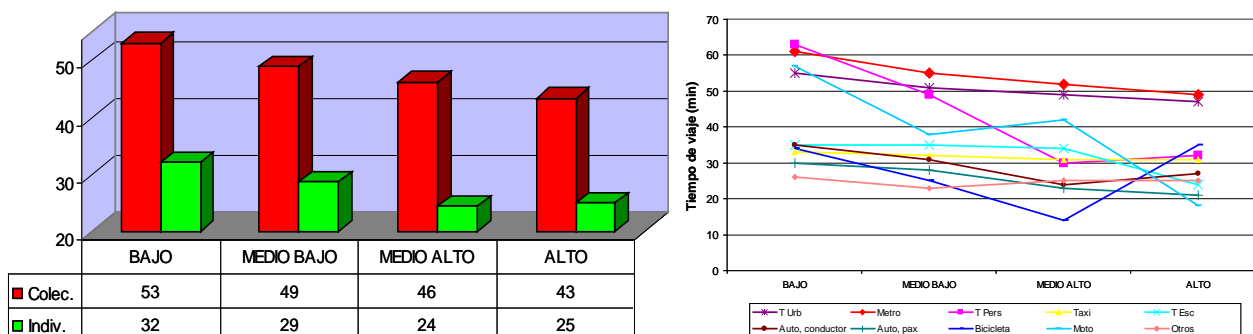
Indicador/Política Pública	Política Pública de Movilidad Basada en Vialidad	Política Pública de Movilidad Sustentable
Valor presente de los costos	\$91	\$47
Valor presente de los beneficios	\$603	\$1,434
Razón de Beneficio/Costo (B/C)	6.61	30.33
Valor Actualizado Neto (VAN)	\$512	\$1,387

Fuente: Elaboración propia, procede de las hojas de cálculo de la evaluación socioeconómica con los flujos que se construyeron asumiendo los costos, proyectos y consideraciones que se han descrito en el apartado metodológico y en esta sección.

Apartir de esta evaluación se pueden focalizar algunas exclusiones, sin olvidar que todos los desplazamientos ocurren en el Espacio Público o en medios con carácter público (servicios concesionados) de propiedad no Estatal y que se dan en un contexto de "disputas no violentas" por espacios públicos (aceras, carriles de circulación, puestos en un medio de transporte, etc.). Las que trataremos aquí son: el tiempo promedio de viaje, el promedio de viajes por día y algunas externalidades que se pueden interpretar como disputas con ciertos grados de violencia o al menos coacción.

La Política Pública vigente, basada en la provisión de infraestructura para los autos, alienta y es parte del proceso de expansión urbana y tiene efectos materiales sobre el tiempo de viaje que es de 53 minutos para usuarios de transporte público y estrato bajo contra solo 25 minutos para los usuarios de automovil y estrato alto. Este contraste se agudiza si se considera que el 79% de los viajes corresponden a estrato bajo y medio bajo. Estas variables, por estrato y modo, pueden verse en la Figura 2.

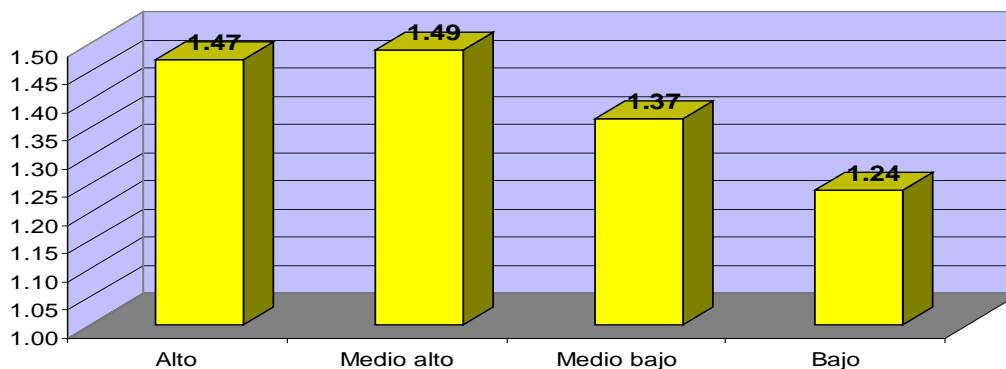
Figura 2. Tiempos de viaje por medio y por estrato (min)



Fuente: Encuesta Origen – Destino. CETYV 2005

Cuando se trabaja con viajes promedio por día ocurre algo similar, según resultados de la encuesta Origen – Destino 2005 las personas de estratos altos viajan, en promedio, un 20% más que las personas de estratos bajos (ver Figura 3) y si bien podría argumentarse que el diferencial no es efecto de la Política Pública basta recordar que la localización espacial de quienes menos tienen está asociada a carencias de infraestructura y servicios para la movilidad.

Figura 3. Viajes promedio por día por persona según estrato socioeconómico



Fuente: CETYV con datos Encuesta OD 2005.

Respecto a las externalidades solo llamaremos la atención sobre dos de ellas: las relacionadas con la calidad del aire y la que tiene que ver con los accidentes de tránsito.

Respecto de la primera se puede decir que aún y cuando que en el estudio de referencia se calcula un costo para la sociedad no existen estimaciones de la incidencia que éstos producen en la salud en el Área Metropolitana, es decir sabemos que producen enfermedades y causan muertes pero no sabemos cuantas. Lo relevante en este caso es que son efectos que particulares imponen a otros y que éstos no tienen la capacidad de evitarlos, violencia al fin; también que salvo los programas federales sobre la calidad y precio de los combustibles no tenemos en el Área Metropolitana programas que reduzcan materialmente este efecto.

Dos últimas aproximaciones: la de las tarifas del transporte público y la de los accidentes de tránsito.

En la aproximación de las tarifas de los servicios de transporte público se usa el índice de asequibilidad (Affordability Index), que se usa para medir el porcentaje del ingreso que sería necesario para que una persona cualquiera pudiera utilizar una canasta de viajes por mes y el procedimiento permite hacer comparaciones entre ciudades y de política pública.

Su magnitud demuestra que las tarifas de transporte público que se aplican en el Área Metropolitana son altas pues dejan una buena porción de personas que se encuentran en el quintil más bajo de ingresos sin acceso a los satisfactores más elementales (contrastar Figura 4 con Figura 5).

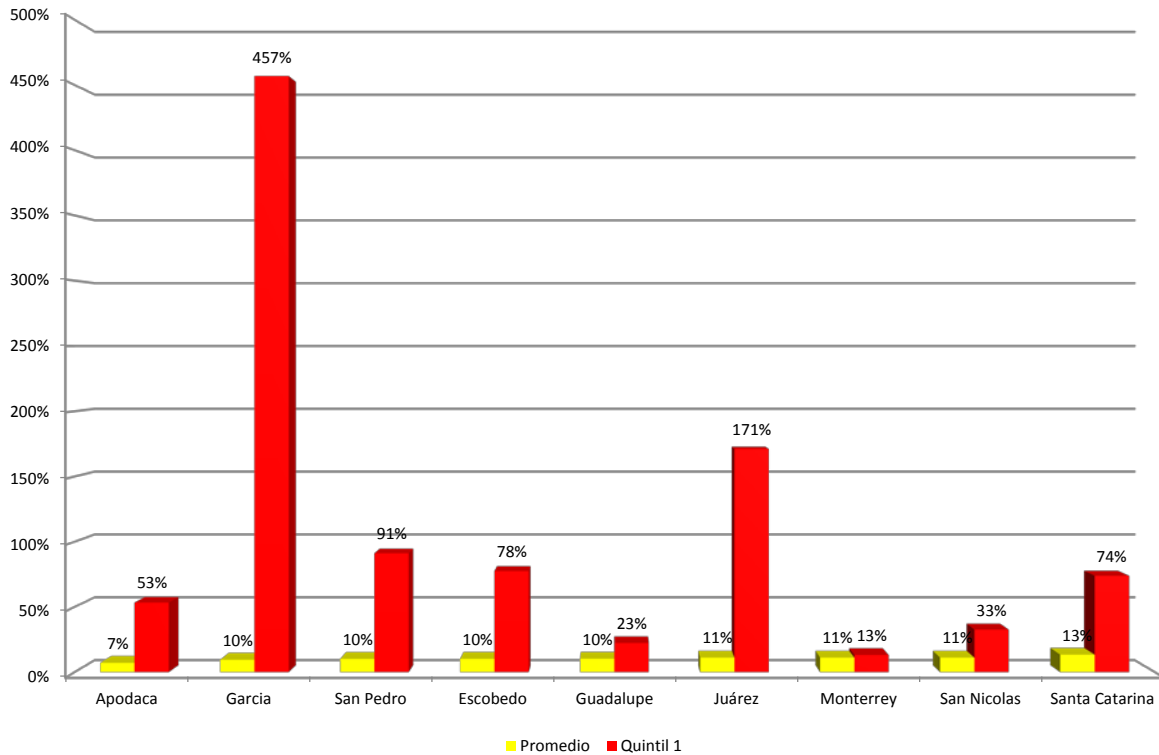
Figura 4. Índice de asequibilidad en algunas ciudades del mundo

	City	Affordability Index	
		Average	Bottom Quintile
1	São Paulo	11%	107%
2	Rio de Janeiro	6%	63%
3	Brasilia	6%	59%
4	Cape Town	4%	38%
5	Buenos Aires	4%	26%
6	Mumbai	9%	23%
7	Kuala Lumpur	5%	22%
8	Mexico City	3%	19%
9	Chennai	8%	19%
10	Manila	5%	17%
11	Krakov	6%	17%
12	Amsterdam	6%	16%
13	Moscow	4%	15%
14	Guangzhou	4%	14%
15	Warsaw	4%	11%
16	New York	3%	10%
17	Los Angeles	3%	10%
18	Chicago	3%	10%
19	Singapore	2%	10%
20	Beijing	3%	9%
21	Seoul	4%	9%
22	Shanghai	2%	6%
23	Cairo	3%	6%
24	Budapest	3%	6%
25	London	2%	5%
26	Prague	2%	4%
27	Bangkok	1%	4%

Source: Carruthers, Dick and Saurkar (2005).

Más aún, basta ver el caso de las medidas tomadas para incentivar el uso de la tarjeta Feria como medio de pago (concesionada a una empresa privada) que si bien facilita la gestión y operación de los sistemas, también es cierto que implica una masa monetaria prepagada con segmentos que nunca se utilizan y que agravan en un aumento virtual por aplicación de la medida de incentivo (el usuario debe pagar \$ 10 pesos si lo hace en efectivo). Para fines prácticos eso implica un aumento en la tarifa marcadora del 16% pero sobre todo una disminución en la asequibilidad del 18% para los usuarios del quintil más bajo (ver Figura 5).

Figura 5. Índice de asequibilidad en el AMM



Por último en lo que respecta a la externalidad por accidentes de tránsito, más allá de las estimaciones de costos sociales el saldo oficial para el año 2005 es abrumador: 69,260 accidentes, 12,372 heridos y 121 muertes. Si estos se relacionan con el total de vehículo-kilómetro se obtienen las tasas de producción de saldos para la ZCM que son de: 7.40 accidentes por cada millón de veh-km, 2.22 heridos por cada millón de veh-km y de 0.01 muerto por cada millón de veh-km. Violencia real, efectiva y en la cual el Estado con su política de provisión de infraestructura para los autos particulares y constantes limitaciones presupuestales incide con toda claridad, si no como causante directo si en alguna medida pues todo accidente tiene causas múltiples.

6 CONCLUSIONES

Como se ha podido ver la definición de Espacio Público cuenta. Si el Espacio Público se define como un espacio de encuentro y deliberación le corresponde una naturaleza ligada a la justicia, la equidad, la democracia y obliga a un ejercicio de poder centrado en el bien común. En cambio si el Espacio Público se define desde el punto de vista físico entonces hay que ligarlo a la concepción jurídica, legal de lo urbano, legal de las competencias y servicios que se presetan en o sobre el mismo.

Ahora bien, estas definiciones no son excluyentes de hecho en la tesis central de este ensayo las dos concepciones deberían coexistir, es físico pero también es un espacio de deliberación. Por ende es un campo en donde el poder puede ejercerse para regularlo en favor de los más, pero también como un espacio deliberativo.

Si se asume esta coexistencia y sus implicaciones ejercer el poder – gobernar – ofrece ofrece perspectivas insospechadas. De inmediato descubija o al menos permite atisbar al Estado actuando como intermediario de actores no públicos o simple y sencillamente en el abandono de su fin último: la búsqueda del bien común, pero también permite visualizar el espacio físico como un medio de empoderamiento o creación de valor para los que menos tienen. Este empoderamiento es una suerte de acción afirmativa o mecanismo para transferir valor, el hecho de que los más desprotegidos usen y disfruten espacios públicos de alta calidad y puedan utilizar servicios para la movilidad de alta calidad los iguala y acerca a otros, los ubica en la antesala del contacto – o la evasión si así lo quieren – y sobre todo los vuelve visibles entran en un espacio de apropiación y ellos mismos se saben utilizando expresiones del bien común.

En medio de todo esto destaca la ausencia de medios de reclamo a la autoridad, no hay mecanismos reales para reclamar que quien detenta los medios de coacción los use en la defensa del espacio que es de todos, no hay mecanismos que la obliguen a cumplir con su objeto el bien, el espacio común. Lamentable pues en el pecado lleva la penitencia, su desgaste y la perdida de legitimidad.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Política Pública de Movilidad Sustentable: Menos vialidad, más movilidad para la Zona Conurbada de Monterrey. (Mayo de 2009). Monterrey NL.
- Aristóteles. (2000). *Política*. (A. G. Robledo, Trad.) México DF: UNAM.
- DOE 418 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. (s.f.).
- Habermas, J. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*(3), 49-55.
- INEGI. (2010). *Resultados preliminares CENSO 2010*. Aguascalientes.
- Kuri, P. R. (2010). *Espacio público y ciudadanía en la ciudad de México*. México DF: UNAM-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pág. 764). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura del Gabinete de Ministros.
- Sartori, G. (s.f.). *La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales*. (M. Lara, Trad.) México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1998). *El político y el científico*. (M. J. Rojas, Trad.) México DF: Colofón.