

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Ciudadanía y decisiones gubernamentales. Los movimientos sociales de oposición a la provisión de servicios de uso colectivo en México, DF y Barcelona.

Francisco Báez Urbina.

Cita:

Francisco Báez Urbina (2009). *Ciudadanía y decisiones gubernamentales. Los movimientos sociales de oposición a la provisión de servicios de uso colectivo en México, DF y Barcelona. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/148>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Ciudadanía y decisiones gubernamentales

Los movimientos sociales de oposición a la provisión de servicios de uso colectivo en México, DF y Barcelona¹

Francisco Báez Urbina

Universidad Autónoma de Barcelona

franciscobaezurbina@hotmail.com

1. LOS MOVIMIENTOS DE OPOSICIÓN CIUDADANA (MOC) CONTRA LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS (BP).

Los MOC son movimientos sociales normalmente de carácter urbano que reaccionan oponiéndose a aceptar un equipamiento que será de utilidad general a la población en general. Si se tuviera que catalogárseles dentro de las categorías de la ciencia social estándar deberían ser ubicados dentro de lo que se debería dar en llamar <novísimos movimientos sociales>. ¿La razón?, no son movimientos que estén plenamente anclados en las problemáticas socioeconómicas de carácter estructural (como el movimiento obrero de base industrial) o en las problemáticas identitarias de menor poder de convocatoria denominados desde los años 70 <nuevos movimientos sociales> (el movimiento pacifista, las identidades sexuales, las minorías étnicas). Más bien se trataría de reacciones mucho más heterodoxas, mucho más actuales, mucho menos masivas y mucho menos comprendidas que me atrevería a enmarcar, por un lado, dentro de la esfera de lo que se podría denominar como <lo social no político>, es decir, el conjunto de socialidades que escapan a los

¹ Preparado –como pequeño resumen- a partir de Báez Urbina, 2009.

anclajes estructurales económico – partidistas del capitalismo industrial (donde lo económico muchas veces coincide con lo político) y que, no demostrando vocación por el poder ni por levantar programáticas de carácter reivindicativo sectoriales, centran su accionar o bien para oponerse (desde intereses puramente individuales promovidos por el liberalismo extremo de estos últimos 30 años) a pagar individualmente *costes* laterales de decisiones gubernamentales que beneficiaran al colectivo (la ciudad), o bien para (desde una actitud altruista de carácter cívico y denunciante) oponerse a decisiones que según ellos afectarán o bien a generaciones futuras o bien a un colectivo sólo configurable en el presente pero dentro de una escala mayor (el país, la región).

Los BP son bienes caracterizados por la no rivalidad y la no exclusión. En otras palabras, puede ser consumido paralelamente por un número indefinido de agentes, y una vez provisto, produce disfrute universal del cual por definición no se puede excluir a nadie. Además de ello, generan externalidades en su entorno próximo difíciles de controlar desde mecanismos institucionales. El problema es que en ausencia de derechos de propiedad, este tipo de bienes, además de que comportan una alta complejidad en cuando a sus impactos y a los interjuegos de las externalidades que provocan, bajo los supuestos de la Teoría de la Elección Racional (TER) no generan incentivos para sostener sus propios procesos de provisión. En este contexto, el problema de los BP alude a una estructura perversa de preferencias que caracteriza el intercambio entre agentes, y que individualmente tiende a generar la no cooperación, propiciando resultados ineficientes o sub óptimos. Que no haya cooperación significa que no hay acuerdos para compartir *costes* y cada individuo tiene que cargar con todo el *coste* de cualquier aumento de la cantidad del bien colectivo de que se trate. Sin la existencia de incentivos necesarios para que la cooperación, se dará el comportamiento *free rider*. Así, ningún barrio de la ciudad estará dispuesto a financiar parte de los *costes* de la implementación de bienes que serán de utilidad colectiva, es decir, para toda la ciudad (bienes como vías urbanas, servicios públicos territoriales en general).

Una acción colectiva es una acción emprendida por dos o más agentes que, bajo el ánimo de procurarse beneficios compartidos, logran establecer y coordinar esfuerzos comunes. Por el contrario, un problema de acción colectiva se dará cuando, debido a que los agentes racionales carecen de incentivos para procurar la consecución de un bien colectivo, actúan en beneficio propio y en detrimento de resultados sociales deseables (J. Elster, 1991, 2006; M. Olson, 1992; E. Ostrom, 2000). Consistirá en una situación de intercambio en la que es mejor para todos que algunos cooperen en la consecución de los objetivos comunes trazados -sean estos cuales sean- a que nadie lo haga. Pero, aunque pueda ser mejor para todos que todos lo hagan a que nadie lo haga, desde la perspectiva de cada uno de los involucrados, siempre será mejor o más rentable no hacerlo, es decir, abstenerse de cooperar. En escenarios centralizados, dicho problema suele resolverse

mediante la acción de algún agente externo o principio de autoridad supra individual que decide por el colectivo de forma vinculante. Si la primera puede entenderse dentro de un orden ideal espontáneo, la última sólo podrá ser entendida desde una noción de necesidad de orden instituido que presuponga algún tipo de diseño institucional (S. Bowles, 2004).

Se estudiaron dos casos centrales. El primero de ellos refiere a las oposiciones de grupos organizados en México, DF. (los de la Delegación de Tláhuac a los planes de desarrollo urbano destinados a incorporar sector sur de la ciudad a la capital metropolitana mediante la construcción de la Línea 12 del metro y los del sector poniente de la capital opuestos a la construcción de vías de transporte que conectarán el Estado de México con el DF), y el segundo consiste en la oposición a las obras del paso del tren de alta velocidad por el centro de Barcelona y por debajo de monumentos patrimoniales emblemáticos para la ciudad como es el Templo de la Sagrada Familia.

2. ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS DE INTERPRETACION Y DE GESTION INVOLUCRADOS.

2.1 Los conflictos de intereses puestos en juego y la cuestión del poder.

En ausencia de derechos de propiedad, teniendo en cuenta los complejos efectos e impactos de sus externalidades (positivas o negativas), y considerando el problema de no cooperación generado, este tipo de bienes involucra la puesta en escena de una serie de conflictos entre los intereses de los diversos agentes involucrados. En las propias palabras de Olson (1992:25): “no es preciso que un BP que interesa a un grupo de una sociedad beneficie necesariamente a la sociedad en conjunto. Así como una tarifa podría ser un BP para la industria que la buscó, la anulación de la tarifa podría ser un BP para quienes consumen el producto de la industria. Esto es igualmente cierto cuando el concepto de BP se aplica únicamente a los gobiernos. En el caso de un gasto militar, de una tarifa o de una restricción a la inmigración, que son un BP para un sólo país, también podrían ser un <mal público> para otro país y perjudiciales para la sociedad en conjunto” (M. Olson, 1992:25). Y dentro de ello, el tema o la cuestión del tratamiento del poder es bastante complicada. Respecto de ello: “un conjunto de individuos puede ser lo bastante poderoso como para imponer el equilibrio que los favorece (...) sobre otras personas (...). Un equilibrio puede ser impuesto por aquellos que tienen más probabilidades de beneficiarse con él. Para hacerlo necesitan poder sobre los que prefieren otro equilibrio” (Elster, 1996: 112). En ese sentido, “el análisis político de los problemas de BP se contempla más adecuadamente no como un análisis del intercambio de bienes sino como un análisis del intercambio de autoridad entre actores” (Snidal en Colomer, 1991:212). Así, en escenarios centralizados, es el Estado el que, por definición y bajo representación fiduciaria, decide por la ciudadanía definiendo que bienes son los necesarios y en que condiciones se implementan.

Esto es particularmente importante pues tiene que vérselas con los intereses corporativos de diversos grupos de interés formales o informales repartidos por los territorios.

2.2 Los motivos y las razones de los opositores.

En términos genéricos y como patrones de comportamiento agregado estableceremos analíticamente dos tipos de movimientos: el NIMBY (*not in my back yard*) que es un conjunto de individuos que reaccionan oponiéndose (no cooperan) por razones de carácter egoísta a una inversión en infraestructuras públicas y el NIABY (*not in anyone's back yard*) que conjunta un conjunto de individuos que por razones de carácter <altruista> igualmente se oponen a la implantación de dichos tipos de bienes. En el primer caso, se movilizan pues no se quiere pagar *costes* laterales indirectos de la provisión de un BP. ¿La retórica utilizada?: el autoritarismo, la falta de participación, el déficit democrático, etc. Es decir, pese a enarbolar muchas veces argumentos de carácter no estrictamente egoísta, la razón pura de los NIMBY puros que los mueve es el perjuicio económico personal directo (la caída del precio del suelo, por ejemplo). Aunque hay interés colectivo en la superficie de los argumentos, apelando por ejemplo a razones de protección ambiental, el interés propio de los agentes opositores locales es claramente observable. El segundo caso es más complejo e interesante pues apela al interés altruista o egoísta de segundo orden.

Independientemente de los movimientos definidos como estrictamente egoístas como los NIMBY puros y que se oponen por definición al pago individual de *costes*, también podemos observar otros tipos de movimientos o componentes de movimientos (grupos coaligados con otros), como los ambientalistas, que consideran que es de interés propio trabajar para proveer beneficios colectivos y que se oponen a la hipoteca trans generacional de un BP en pos de oscuros y acotados intereses económicos de corto plazo (colusión de gobiernos con empresas privadas muchas veces de carácter transnacional). Estos, como señalamos en el cuerpo de la investigación nodal mencionada (Báez Urbina, 2009), presentan intereses no estrictamente egoístas que se encuentran apoyados en normas cívicas o en intereses de carácter más bien universal.

Para analizar el tema de la naturaleza egoísta o no egoísta de los motivos de la no cooperación, particularmente importante y paradójico es el tema de la escala. En algunos casos, la no cooperación entendida como no participación, si es redefinida como abstención activa adquiere significados diferentes y de contenidos progresistas y críticos ante tal o cual proyecto considerado como nefasto para los intereses generales. Así, si la lealtad de un grupo pequeño (un barrio) se traslada a uno más grande (la ciudad), la cooperación puede adquirir nuevos o distintos significados. Así, la oposición de ciertos colectivos a proyectos de provisión centralizada de BP que representan a veces la estrategia no cooperativa ante el interés general, en un marco de intereses mayores, como los intereses nacionales, los supranacionales o los inter generacionales, pueden representar la

estrategia opuesta, es decir, la cooperativa, en donde organizaciones de carácter altruista se oponen a la destrucción de recursos públicos (infraestructuras), comunes (pastizales) o gratuitos (aire). En ese sentido, desde el punto de vista de la obtención de transparencia en los procesos de toma de decisiones y de claridad en la rendición de cuentas públicas, a veces los MOC (NIABY) pueden lograr impactos positivos para el colectivo: frenar la especulación inmobiliaria, procesos de corrupción urbanística o de clientelismo político alentados por parte de iniciativas gubernamentales de dudosa reputación. En tal sentido, pueden considerarse instrumentos ciudadanos de control de decisiones gubernamentales espurias.

2.3 La perspectiva del agente gubernamental.

Desde la perspectiva del agente gubernamental, las oposiciones sociales representan un freno importante a las agendas de inversión y a la necesidad de cumplimiento de las promesas de campaña. Así, en términos de impacto, y pese a que en ambas variantes la actividad opositora representa un freno ciudadano de alto impacto mediático a la agenda de inversiones urbanas, los resultados esperados por los opositores tienen dimensiones y alcances diferentes. En ese sentido, si en situación NIMBY lo que la no cooperación ciudadana pretende es la re-colocación del proyecto, en una situación NIABY lo que se busca es la paralización del mismo.

Los incentivos selectivos (IS) son instrumentos de modificación de estructuras de preferencias (orientadas -según la TER- a la maximización de utilidad egoísta de primer orden y que tienen por estrategia dominante no cooperar) mediante la compensación por bienes privados tangibles o intangibles y con los cuales resolver el problema de la no cooperación en la provisión de BP. En el plano de la política pública, y en el campo de los IS económicos, podremos contar con indemnizaciones, rebaja de impuestos territoriales, compensación mediante la inversión de bienes alternativos; en definitiva, cualquier tipo de iniciativa que entrañe externalidades positivas para la localidad de implantación. Por otro lado, también se ha de pensar en una interesante oferta de incentivos de carácter político, transfiriendo información privilegiada a la ciudadanía afectada a modo de compensación *ex ante*. Se trataría, por ejemplo, de mecanismos de incorporación formal de la parte afectada a espacios de diálogo o espacios orientados a promocionar la circulación de información y, con ello, el aumento de la confianza como elemento clave dentro del campo de la cooperación.

Para neo institucionalismo, las instituciones procuran el bienestar colectivo prescribiendo universalmente la opción no preferida. Como con ello aun pueden generarse asimetrías (*forced rider*), la función del gestor público será la de promover un diseño global que contemple estrategias eficientes de reequilibramiento que vayan en la dirección de inhibir cualquier posible respuesta

colectiva opositora de aquellos sectores comparativamente perjudicados con la implementación del bien. Si el contrato es una estrategia correctora de la tensión entre racionalidad individual e irracionalidad colectiva, bajo las condicionantes que éste impone no todo el mundo saca igual provecho ni obtiene el mismo retorno en utilidad. En efecto, bajo el objeto de proveer bienes de uso colectivo, la implementación de restricciones externas a la comunidad (obligaciones estatales) o internas a ella (obligaciones provenientes de liderazgos internos) provoca, por un lado, el problema de la asimetría en la estructura de *costes* y beneficios entre agentes, y por otro, al consumo forzado (el *forcedriding*). La labor del político será la de gestionar y poner en funcionamiento el contrato para intentar disolver la situación de DP de partida. En términos de política pública, esto implicará un diseño urbano equitativo en el que la estructura de *costes* (el peso de la carga) y beneficios puede resultar más igualitaria (planes de desarrollo urbano equitativos en los que todos pagan proporcionalmente y todos se benefician por igual).

3. A MODO DE CONCLUSIONES.

Hemos partido del supuesto de que el estilo de política de carácter normativo y asociable a un tipo de razón de carácter legalista (razón burocrática), está cediendo y está dando paso a espacios de *governance* de carácter más bien relacional y a estilos de coordinación más deliberativos y menos autoritarios. Dentro de ello, hemos intentado acercarnos a una caracterización de los MOC. Creemos que las redes críticas de base territorial <conservadoras> (NIMBY) o <progresistas> (NIABY) no están ancladas ni en los partidos políticos ni en los grupos de presión tradicionales de carácter económico típicos de la sociedad industrial fordista (obreros o patronales), sino que tienen un tipo de base de carácter territorial no partidista de cuño o bien egoísta o bien cívico. En este sentido, lo social no político egoísta (NIMBY) apelaría a la no interferencia de la política en la vida de los particulares (expresados territorialmente). En tanto, lo social no político de carácter cívico (NIABY) apelaría a un control más exhaustivo de las decisiones políticas siempre amenazadas por el descrédito y la sospecha. En tal sentido, coincidimos con el neo republicanismo cívico cuando señala que “la vida colectiva debe ser el producto de acuerdos colectivos entre iguales, y no el resultado de las preferencias de algunos” (Gargarella en Hernández, 2002: 97). De ahí que por fuera de las consideraciones de la libertad negativa del liberalismo, el republicanismo se preocupe por fortalecer el poder público para hacerlo permeable a la voluntad ciudadana, esto es, multiplicar los espacios para la reflexión colectiva y la deliberación conjunta acerca de lo que es la comunidad en general. En tal sentido, el Estado ausente del liberalismo debe ser reemplazado por un Estado más activo en la promoción de horizontes de socialidad más horizontales e inclusivos. La neutralidad liberal, debe dar paso al compromiso con una concepción del bien público y la custodia de la

privacidad propia del libertarismo (Nozick) debe complementarse con tipos sociales más cercanos a motivaciones no puramente egocentradas como la virtud cívica, por ejemplo. Por último, quisiéramos señalar que, en conjetura de confianza, es decir, bajo el supuesto de que el gestor público no está en situación de colusión con intereses particulares específicos, creemos que mientras los MOC de carácter cívico son y representan una demanda por la deliberación pública en la conformación participativa de la agenda pública, los de carácter puramente egoísta son sólo agregación de interés individual. Por ello, y apelando al interés público y al interés del colectivo, mientras los primeros deben ser escuchados, los últimos deben ser bloqueados mediante un contrato vinculante de entrada (diseño urbano equitativo y democrático) que subsuma intereses particulares en pos del logro de equilibrios sociales más justos e igualitarios.

Referencias

- BAEZ URBINA, F. (2009), "El problema de la acción colectiva: un análisis de los movimientos de oposición ciudadana a la provisión de bienes de uso colectivo", Tesis para optar al grado de doctor en sociología por la UAB.
- BOWLES, S. (2004), "Microeconomics, behavior, institutions and evolution", Princeton University Press, USA.
- BUCHANAN, J., et. al., (1984), "El Análisis Económico de lo Político", IEE, Madrid.
- COLOMER, J. (comp.) (1991), "Lecturas de teoría política positiva", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DOWNS, A. (1973), "Teoría Económica de la Democracia", Aguilar, Madrid.
- ELSTER, J. (1990), "El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social", Gedisa, Barcelona, España.
- (1991), "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", en F. Aguiar, F. (comp.), "Intereses individuales y acción colectiva", Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- (1996), "Tuercas y tornillos", Gedisa, Barcelona.
- (2006), "El cemento de la sociedad", Gedisa, Barcelona.
- HERNÁNDEZ, A. (comp.) (2002), "Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía", Siglo del Hombre Editores, Colombia.
- OLSON, M. (1992), "La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos", LIMUSA Noriega Editores, México.
- OSTROM, E. (2000), "El gobierno de los bienes comunes", UNAM / CRIM / FCE, México.
- SNIDAL, D. (1991) "Bienes públicos, derechos de propiedad y organizaciones políticas", en Colomer, J. (comp.) (1991), "Lecturas de teoría política positiva", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.