

Hacia una cultura de las ciudades sostenibles

CARLOS GARROCHO • ADRIÁN G. AGUILAR • CARLOS BRAMBILA • BORIS GRAIZBORD • JAIME SOBRINO



El proceso histórico y social de construcción del espacio urbano es complejo, pero su dinámica y evolución evidencia el inexorable tránsito que en menos de tres generaciones ha recorrido la sociedad latinoamericana hacia un perfil netamente urbano, que se expresa en que más de 80% de su población reside en ciudades.

El crecimiento urbano en los países en desarrollo ha sido acelerado, caótico y radical, lleno de tensiones y desafíos, tal como ocurrió en su momento en los países desarrollados. La ciudad latinoamericana ha respondido en forma insuficiente, pero aun así de manera casi milagrosa, a la avalancha de nuevas necesidades y demandas de una población urbana que crece a gran velocidad. Al mismo tiempo, ha perfilado una nueva sociedad que enfrenta la imperiosa necesidad de crear rutas de futuro a este proceso transformador, de forma que las generaciones que vendrán tengan la oportunidad cierta de apalancar su progreso en el desarrollo sostenible de las ciudades.

El surgimiento tan acelerado de la nueva sociedad urbana en la región latinoamericana implica todo un cambio civilizatorio. En este nuevo contexto, el desarrollo de los países en el siglo XXI depende de lo competitivas, cooperativas, inclusivas y sostenibles que sean sus ciudades. Esto implica un cambio radical en la manera de entenderlas: dejar de verlas como problemas y asumirlas como áreas de grandes oportunidades que deben aprovecharse.

Las ciudades exitosas se apoyan en un campo fuerte y productivo, progresan, mejoran sus instituciones y sus finanzas, generan oportunidades de desarrollo para todos, se ocupan de sus habitantes más vulnerables y administran exitosamente su capital ambiental. Desde esta perspectiva, las ciudades pueden y deben ser potentes motores del desarrollo regional y nacional.

Lo que ocurra en las ciudades de los países de Latinoamérica y el Caribe delinearán el futuro de la región. Sin embargo, los desafíos son enormes e imponen retos de gran calado en materia de inversión, gestión y desarrollo económico que den respuesta a las necesidades crecientes de servicios, movilidad, vivienda, seguridad y empleo. La ciudad ha desarrollado mecanismos propios de oferta, pero sus tendencias inerciales no proporcionarán por sí solas soluciones satisfactorias.

El costo de no hacer nada sería enorme y probablemente irreversible. Es por ello que se propone la necesidad de reforzar los mecanismos de intervención y gobierno en la ciudad, mediante una gestión activa con una concepción de sostenibilidad que aborda las dimensiones económica (dinámica, especialización, empleo, competitividad), social (pobreza, desigualdad, servicios domiciliarios, acceso a tecnología, vivienda, seguridad), ambiental (agua, residuos, energía, transporte, densidad, cuentas ambientales), política (capital institucional, capacidades, marco legal, finanzas, planeación), inclusiva (movilidad, acceso a las oportunidades urbanas: empleo, abasto, recreación, servicios) y poblacional (crecimiento, distribución espacial, migración, envejecimiento, arreglos familiares).

Es necesario reflexionar sobre la verdadera capacidad de nuestras sociedades urbanas para asumir, genuinamente, una agenda de desarrollo sustentable de las ciudades que responda a los desafíos del siglo XXI. Esta reflexión involucra la gobernanza y su relación con la creación de una nueva cultura, que sólo puede nacer de la amalgama de múltiples culturas tradicionales, rurales y urbanas, que se suman a la evolución permanente de la ciudad, en una mezcla donde se negocian nuevos pactos y se construyen nuevos códigos, lógicas, visiones, sueños y proyectos de sociedad.

La cultura es un proceso largo de construcción del alma de la sociedad, de su consciencia. La aglomeración, la proximidad y la intensidad de las interacciones sociales que implica la ciudad, hace imperiosa la necesidad de civismo, de reglas de convivencia, de sistemas de competencia cooperativa y lógicas de vida que se van conformando al tiempo que se construye la ciudad material. Todo esto requiere, necesariamente, una nueva cultura ciudadana.

Reconocer a los actores sociales en la construcción urbana es parte del desafío, ya que de ello dependerá la factibilidad de una propuesta de sostenibilidad. El Estado y su política pública es un actor clave. Lo es igualmente el empresariado y sus acciones de mercado. Pero también lo es la sociedad, los grupos, las comunidades, las familias y las personas, y lo son no exclusivamente como beneficiarias de la política pública o como agentes económicos en el mercado: lo son a través de su acción colectiva, la cual se fundamenta en su capacidad y voluntad de cooperar y sumar esfuerzos.

En el fondo de la cooperación social se encuentra el proceso de pertenencia, adscripción e identidad que integra visiones y valores, creando colectivos reales, histórica y socialmente construidos y amalgamados en una dimensión integradora, cohesionadora, que tiene expresión en la cultura. De la identidad y la cultura, surge también la territorialidad, como un sentir, una energía social que desemboca en procesos de innovación social y, más concretamente, en la acción colectiva. Sin considerar la dimensión cultural, en su base fundamental, será irrealizable el propósito de una sostenibilidad, como visión integral para armonizar la generación de riqueza, el cuidado de la naturaleza y el progreso de la sociedad.

Educación y socialización, son los componentes base de la construcción social de la cultura. Esta es una primera responsabilidad y demanda para los sistemas de educación en el mundo urbano. Son claros los objetivos y responsabilidades materiales de la educación, que han de responder a la necesidad de desarrollar capacidades y competencias, contribuir a hacer cierta la movilidad social, desarrollar mercados laborales para la competitividad, formar para la innovación que demanda este mundo urbano, en el marco de la sociedad global, y aumentar nuestra capacidad creativa como colectivo. Pero también, la educación tiene una enorme responsabilidad para facilitar los procesos de construcción de la cultura ciudadana, es decir, para encausar la creación de la energía social que soporta el verdadero ejercicio del derecho a la ciudad, la construcción de la territorialidad, la identidad y, finalmente, del espíritu transformador que soporta la real pertinencia de la sostenibilidad.

Posiblemente el espacio público resume en plenitud el sentido de esta cultura ciudadana o cultura urbana. Su composición está determinada por los bienes públicos naturales y construidos (aire, vegetación, paisaje, espacios de encuentro, ambiente, infraestructura y mobiliario urbano), pero especialmente por su gente (capital humano resultado de la suma de educación y cultura) que es la medida de la riqueza social de una ciudad. El espacio público refleja la cultura y el espíritu de la ciudad, donde se desatan las diferentes expresiones de la cultura civilizadora, el encuentro de la conciliación y la gestión de los conflictos inherentes al territorio. La educación y formación de cultura ciudadana involucra los valores de sostenibilidad, de valoración del patrimonio paisajístico urbano, en lo ecológico, lo social, lo político, lo cultural.

Los desafíos están frente a nosotros. No es momento de pensar en términos de limitaciones, sino en términos de responsabilidades y oportunidades.

Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales: Educación y Cultura para la Inclusión en el Espacio Local

Ciudades Sostenibles, Ciudades Exitosas

La presentación en el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales del trabajo sobre Ciudades Sostenibles, realizado por un grupo de investigadores, que representa la academia de México, significa una oportunidad para proporcionar una perspectiva adicional a la cuestión urbana desde la perspectiva de la educación y cultura para la inclusión en el espacio local, tema central del Foro.

1. La visión integral de la ciudad, recogida en el documento, permite comprender la naturaleza multidimensional, sistémica y compleja del proceso histórico y social de construcción del espacio urbano. Su dinámica y evolución evidencia el inexorable tránsito que en menos de tres generaciones ha recorrido la sociedad latinoamericana hacia su carácter urbano, que se expresa en que más del 80% de su población reside en concentraciones poblacionales.
2. En el marco del proceso de globalización y de la revolución de las comunicaciones y la in-formación, es evidente el cambio civilizatorio que implica la nueva sociedad urbana. A esto se le suma el desafío del desarrollo sostenible, expresado por la comunidad mundial, que reconoce la imperiosa necesidad de mudar los patrones tendenciales de consumo y producción, en su declaración y formulación de la Agenda 21, hace poco más de veinte años en Río de Janeiro.
3. El documento sobre Ciudades Sostenibles identifica el proceso urbano como un nuevo paradigma para el desarrollo, en particular para los países latinoamericanos, que reconoce el hecho contundente de la opción urbana del desarrollo que ha concentrado en las ciudades los elementos más dinámicos y poderosos para la búsqueda del crecimiento, la igualdad y la gobernanza, creando procesos de movilidad espacial de la población como expresión de la oferta de oportunidades en el espacio urbano y el deterioro de las posibilidades de desarrollo en el campo.
4. Tres generaciones atrás, América Latina era eminentemente rural. Luego, dos generaciones cambiaron el rostro de la región en procesos intensos de migración interna, sentando las bases de un crecimiento urbano acelerado, caótico y radical, lleno de tensiones y desafíos, propios de un nuevo mundo. La ciudad latinoamericana ha respondido en forma casi milagrosa a la avalancha, creando oportunidades y respuestas a las enormes demandas generadas. Pero al tiempo ha perfilado una nueva sociedad llena de desafíos que pone a la actual generación frente a la imperiosa necesidad de crear rutas para darle sostenibilidad a este proceso transformador, de forma que las generaciones que vendrán, tengan la oportunidad cierta de unir su destino de progreso y desarrollo al de las ciudades.
5. Cambios tan profundos como los que genera una transformación de estas características, se han producido a lo largo de la historia de la humanidad, pero nunca con la velocidad con la que se ha dado en el proceso urbano de América Latina.

6. Como bien nos lo evidencia el documento de Ciudades Sostenibles, los desafíos de las dinámicas urbanas son enormes. Si bien las presiones en términos relativos han descendido, las magnitudes absolutas imponen enormes retos de inversión, gestión y desarrollo económico que den respuesta a las demandas crecientes de servicios, movilidad, vivienda, seguridad y empleo, ante lo cual la ciudad ha desarrollado mecanismos propios de oferta, cuyas tendencias inerciales no proporcionan un escenario futuro prometedor.
7. Es por ello que se propone, desde una visión prospectiva, la necesidad de reforzar los mecanismos de intervención y gobierno en la ciudad, mediante una gestión activa, ordenamiento e inversión estratégica bajo una concepción de sostenibilidad que aborda las dimensiones económica (dinámica, especialización, empleo y competitividad), social (pobreza, desigualdad, servicios domiciliarios, acceso a tecnología, vivienda y seguridad), ambiental (agua, residuos, energía, transporte, densidad y cuentas ambientales), política (capital institucional, capacidades, marco legal, finanzas y planeación) y poblacional (crecimiento y sus componentes, distribución espacial, migración, envejecimiento y arreglos familiares).
8. Estas propuestas nacen del reconocimiento de la capacidad demostrada por la sociedad latinoamericana para responder en el orden material al enorme desafío, ajustando, innovando y ordenando su economía e instituciones de forma que han creado un proceso con la resonancia suficiente para soportar e inducir una ruta de crecimiento urbano sostenido durante sesenta años, ofreciendo oportunidades de inversión y empleo, de servicios y vivienda, de educación y salud, integrando siempre la marginalidad, pero sin lograr superar, y reproduciendo, enormes problemas de segregación, desigualdad, pobreza, conflicto ambiental y seguridad.
9. Es necesario reflexionar sobre la verdadera capacidad de nuestras sociedades urbanas para asumir una agenda como la propuesta y responder a los problemas citados. Esta reflexión involucra la gobernanza y su relación con la creación de una nueva cultura, que no nace de la nada, sino que es la amalgama de múltiples culturas tradicionales, rurales y urbanas, que se suman a la evolución interna de la ciudad originaria, en una mezcla donde se negocian los nuevos pactos y que construyen nuevos códigos, lógicas, visiones, sueños y proyectos de sociedad. Bien sabemos que la cultura es un proceso largo de construcción del alma de la sociedad, su consciencia. La aglomeración, la proximidad y la intensidad de las interacciones sociales que implica la ciudad, hace imperiosa la necesidad de un civismo, de unas reglas de convivencia, de sistemas de cooperación y lógicas de vida que se han ido formando al tiempo que se construye la ciudad material y que demanda una nueva cultura ciudadana.
10. Reconocer a los actores sociales en la construcción urbana es parte del desafío, ya que de ello dependerá la verdadera factibilidad de una propuesta de sostenibilidad. El Estado y su política pública es un actor clave. Lo es igualmente el empresariado y sus acciones de mercado. Pero también lo es la sociedad, los grupos, las comunidades, las familias y las personas, y lo son, no exclusivamente como beneficiarios de la política pública, o como agentes económicos en el mercado, lo son a través de su acción colectiva, la cual se fundamenta en su capacidad y voluntad de cooperar.
11. Pero en el fondo de la cooperación social, se encuentra el proceso de pertenencia, adscripción e identidad que integra visiones y valores, creando colectivos reales, histórica y socialmente contruidos e integrados en una dimensión integradora, cohesionadora, que tiene expresión

en la cultura. De la identidad y la cultura, surge la territorialidad, como un sentir, una energía social que desemboca en procesos de innovación social y, más concretamente, en la acción colectiva. Sin considerar esta dimensión, en su base fundamental, será irrealizable el propósito de una sostenibilidad, como visión integral de armonía la riqueza, la naturaleza y la sociedad.

12. Educación y socialización, son los componentes base de la construcción social de la cultura. Esta es una primera responsabilidad y demanda para los sistemas de educación en el mundo urbano. Son claros los objetivos y responsabilidades materiales de la educación, que han de responder a la necesidad de desarrollar capacidades y competencias, contribuir a hacer cierta la movilidad social, desarrollar mercados laborales para la competitividad, formar para la innovación que demanda este mundo urbano, en el marco de la sociedad global, y aumentar nuestra capacidad creativa como colectivo. Pero también, la educación tiene una enorme responsabilidad para facilitar los procesos de construcción de la cultura ciudadana, es decir, para encausar la creación de la energía social que soporta la verdadera apropiación de la ciudad, la construcción de la territorialidad, la identidad y, en últimas, el espíritu transformador que soporta la real pertinencia de la sostenibilidad.
13. Posiblemente el espacio público resume en plenitud el sentido de esta cultura ciudadana o cultura urbana. Su composición está determinada por los bienes públicos naturales y construidos (aire, vegetación, paisaje, espacios de encuentro, ambiente, mobiliario urbano) que se convierte en una medida de la riqueza social de una ciudad. El espacio público refleja la cultura y el espíritu de la ciudad, donde se desatan las diferentes expresiones de la cultura civilizadora, el encuentro de la conciliación y la gestión de los conflictos inherentes al territorio. La educación y formación de cultura ciudadana involucra los valores de sostenibilidad, de valoración del patrimonio paisajístico urbano, en lo ecológico, lo social, lo político y lo cultural.

Proceso de Elaboración del documento

El Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) ha implementado una estrategia de trabajo fundamentada en la construcción de sinergias entre gobiernos locales, academia, expertos, y organismos internacionales, para avanzar en la comprensión de las relaciones entre las dinámicas de población y el desarrollo sostenible de las ciudades, con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida y el acceso a derechos de los habitantes más vulnerables de las áreas urbanas.

Desde esta perspectiva, el reconocimiento explícito de los factores de la dinámica demográfica, en el territorio y en el tiempo, permitirá ajustar los criterios de planificación urbana para aprovechar mejor las oportunidades de desarrollo, incrementar el acceso de la población a las oportunidades que ofrecen las ciudades y reducir los riesgos inherentes a las áreas urbanas.

Reconociendo la importancia del proceso acelerado de urbanización que vive nuestra región y sus profundas implicaciones para la sociedad en general -pero particularmente para los grupos de población más vulnerables como son las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores el Fondo de Población solicitó a un grupo de expertos mexicanos, en junio de 2014, elaborar un documento que, a partir de la experiencia en México, desarrollara una serie de recomendaciones que permitieran abordar los principales retos y oportunidades de las ciudades en América Latina y el Caribe.¹

Este grupo de expertos desarrolló una primera versión de un documento amplio sobre los retos para lograr ciudades sostenibles que fue presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (www.alapop.org), realizado en Lima (Perú) en agosto de 2014. En este marco, el documento fue ampliamente analizado en un taller diseñado ex profeso con la participación de 40 expertos de diversas universidades y centros de investigación de la región. La metodología de trabajo del taller facilitó generar valiosos insumos que enriquecieron el documento.²

Con posterioridad al Congreso, y teniendo en cuenta las sugerencias recibidas y los debates subsecuentes, se generó un documento de posición enfocado a recomendaciones de políticas públicas para avanzar hacia la sostenibilidad urbana, que es lo que se presenta en esta oportunidad.

¹ El grupo de expertos está integrado por Carlos Garrocho (El Colegio Mexiquense), Adrián Guillermo Aguilar (UNAM), Carlos Brambila (Tecnológico de Monterrey), Boris Graizbord (El Colegio de México), Luis Jaime Sobrino (El Colegio de México). Además de estos cinco expertos autores del documento, realizaron contribuciones sustantivas: Raúl Romo (CONAPO); Rafael Etcheverry (Programa Proterritorios de la SEGIB); Alfonso Sandoval (UNFPA, México); Iván Castellanos (UNFPA, México); Pablo Salazar (UNFPA, LACRO) y Enrique Peláez (CIECS, CONICET).

² Deben destacarse las aportaciones por escrito de Nubia Ruiz (Universidad Nacional de Colombia); José Marcos Pinto Da Cunha (UNICAMP, Brasil); Florencia Molinatti (CIECS CONICET, Argentina); Suzana Cavenaghi (ENCE/IBGE, Brasil); Jorge Rodríguez Vignoli (CEPAL/CELADE); Gustavo Busso (Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina); Juan Valle Roble (Consultor Independiente, España); Abraham Granados (UNAM, México); Diego Sánchez González (Universidad Autónoma de Nuevo León, México); Ricardo Dagnino (UNICAMP, Brasil); Raúl Molina (Consultor, Perú); Jorge Dehays Rocha (Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela).

Hacia una cultura de las ciudades sostenibles

CARLOS GARROCHO *
ADRIÁN G. AGUILAR **
CARLOS BRAMBILA ***
BORIS GRAIZBORD ****
JAIME SOBRINO ****

* EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.

** INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

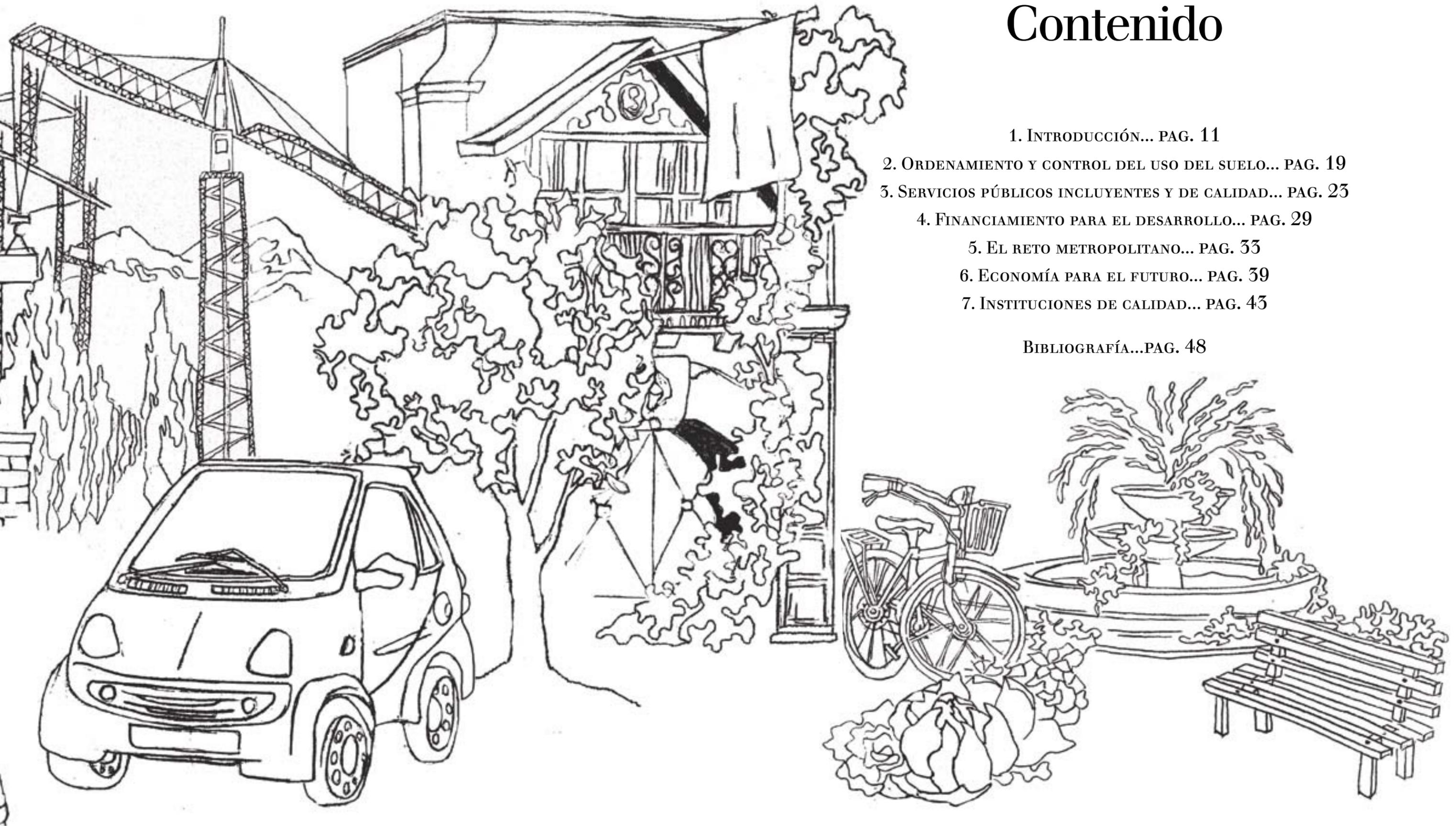
*** TECNOLÓGICO DE MONTERREY.

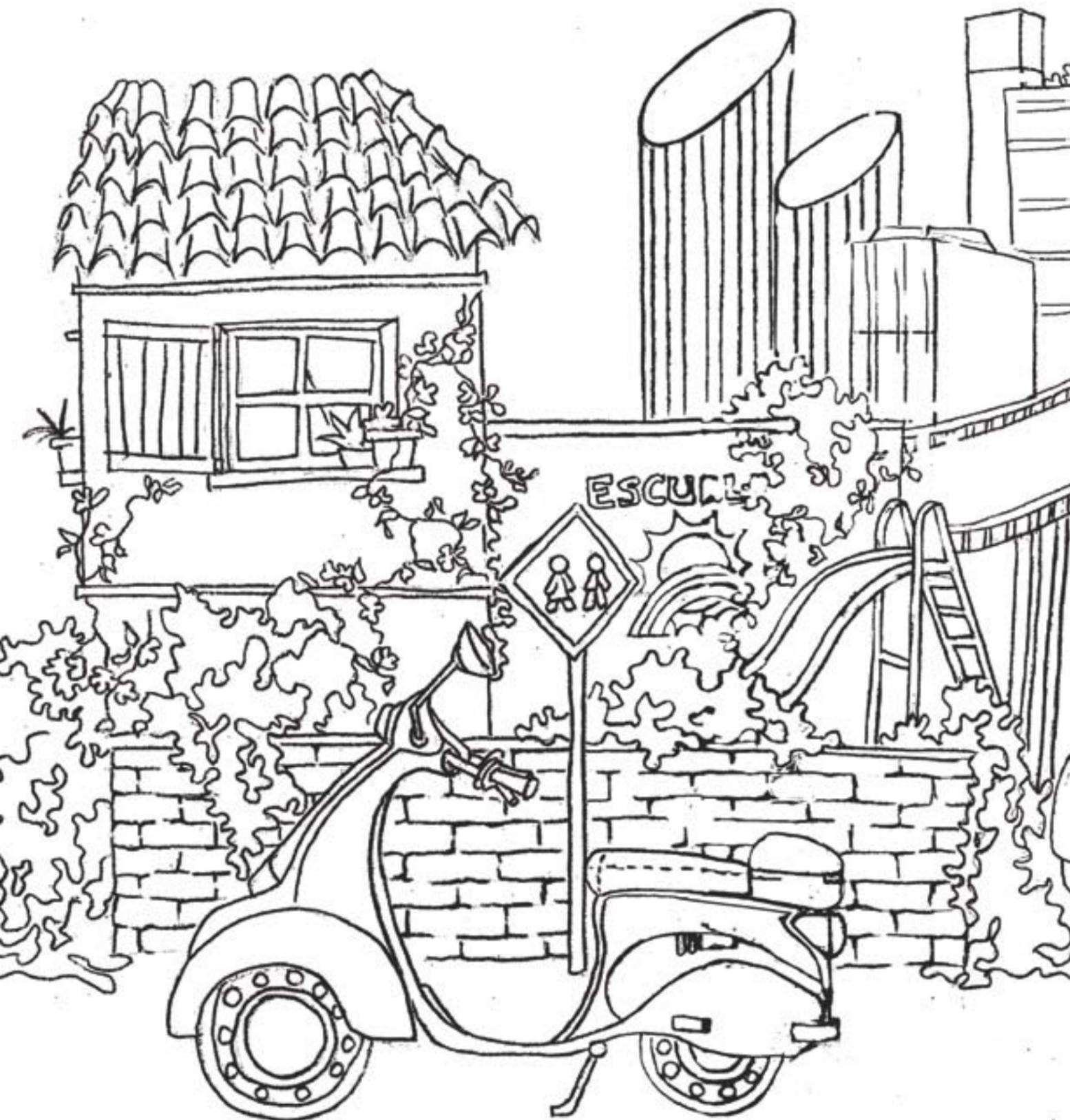
****CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES, EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN... PAG. 11
2. ORDENAMIENTO Y CONTROL DEL USO DEL SUELO... PAG. 19
3. SERVICIOS PÚBLICOS INCLUYENTES Y DE CALIDAD... PAG. 23
4. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO... PAG. 29
5. EL RETO METROPOLITANO... PAG. 33
6. ECONOMÍA PARA EL FUTURO... PAG. 39
7. INSTITUCIONES DE CALIDAD... PAG. 43

BIBLIOGRAFÍA...PAG. 48





1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una reflexión acerca de las limitaciones, los problemas y las oportunidades que enfrentan los tomadores de decisión en el diseño e instrumentación de políticas urbanas en Latinoamérica. A partir del caso de México, ofrece un diagnóstico y alternativas de respuesta a las diversas situaciones que limitan el desarrollo sostenible de las ciudades, con el fin de mejorar la situación de todos los pobladores urbanos de nuestros países.

Las ciudades son lugares de oportunidad, motores de la economía, impulsan la creación de prosperidad, el desarrollo social y el empleo, la provisión de servicios y bienes fundamentales, la innovación, el progreso industrial y tecnológico, el espíritu empresarial y la creatividad, generan economías de escala, facilitan la interacción, impulsan la especialización y la competitividad.¹ Sin embargo, también pueden ser fuentes de problemas si no están debidamente conducidas y gobernadas, si las políticas públicas y las instituciones son disfuncionales, si la distribución socioespacial de las oportunidades y los costos del desarrollo es injusta. Entonces surgen ciudades ineficientes, inequitativas, predadoras del medioambiente: *ciudades insostenibles* (ONU-HABITAT, 2008).

De una o de otra manera, es claro que lo que pase en las ciudades de los países en desarrollo delineará el futuro del planeta en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, estabilización demográfica, sostenibilidad ambiental y ejercicio de los derechos humanos (UNFPA, 2007). Las ciudades exitosas progresan, mejoran sus finanzas, generan oportunidades de desarrollo para todos, abren ventanas de negocios y se ocupan de sus habitantes más vulnerables. Todo esto está generando un nuevo paradigma que destaca los beneficios de la urbanización y prende alarmas sobre sus importantes riesgos. A diferencia de los años ochenta, ahora la pregunta no es cómo frenar la urbanización, sino cómo aprovechar las oportunidades diversas que ofrece minimizando sus contingencias (BM, 2010). El reto es cómo lograr ciudades eficientes, justas y responsables en la gestión del medioambiente. Es decir, cómo lograr *ciudades exitosas: ciudades sostenibles*.

Las dimensiones que consideramos estratégicas de la sostenibilidad son: la social, la económica, la ambiental, la política, la demográfica y la que engloba la movilidad, la inclusión y el acceso a las oportunidades urbanas. Estas dimensiones están interrelacionadas y son igualmente relevantes (figura 1).

¹Adicionalmente, los costos de oportunidad de quedarse en asentamientos rezagados rurales, a veces incluso opresivos, especialmente para las mujeres, son demasiado altos, por lo que las migraciones a las ciudades no se detienen (Garrocho, 2011)

Figura 1



DIMENSIONES
ESTRATÉGICAS DEL

DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

ECONÓMICA

- DINÁMICA Y ESPECIALIZACIÓN
- EMPLEO
- COMPETITIVIDAD

MOVILIDAD, INCLUSIÓN Y ACCESO A LAS OPORTUNIDADES URBANAS

- DESIGUALDAD DE MOVILIDAD
- MOVILIDAD POR TRABAJO
- MOVILIDAD COTIDIANA
- MIGRACIÓN INTRAMETROPOLITANA

POLÍTICA

- CAPITAL INSTITUCIONAL
- MARCO LEGAL
- CAPACIDAD DE GOBIERNOS LOCALES: FINANZAS, PLANEACIÓN, RECAUDACIÓN

AMBIENTAL

- POBLACIÓN, ACTIVIDADES, ESCALAS Y TIEMPO
- AGUA
- ENERGÍA, TRANSPORTE, VIVIENDA
- RESIDUOS SÓLIDOS
- CUENTAS ECOLÓGICAS
- CIUDAD COMPACTA
- GOBIERNOS METROPOLITANOS

SOCIAL

- POBREZA Y DESIGUALDAD
- SALUD Y EDUCACIÓN
- AGUA, DRENAJE Y ELECTRICIDAD
- COMPUTADORA, INTERNET, TELÉFONO CELULAR
- INSEGURIDAD Y VIOLENCIA
- VIVIENDA DESOCUPADA

POBLACIONAL

- CRECIMIENTO
- ESTRUCTURA POR EDADES
- ENVEJECIMIENTO
- DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL
- SEGREGACIÓN
- ARREGLOS FAMILIARES
- MIGRACIÓN

Fuente: Elaboración propia con base en Drakakis, 1995.

Nuestro modelo conceptual tiene dos ejes transversales a las seis dimensiones mencionadas.

1. **El Eje poblacional.** Incorpora la dinámica demográfica como elemento clave para las ciudades sostenibles: *las ciudades son su gente.*²

2. **El Eje territorial.** La *organización territorial de la ciudad* juega un rol central en todas las dimensiones del desarrollo sostenible: influye en y es influido por el funcionamiento social, de tal manera que lo territorial y lo social *dejan de existir como temas aislados* y se entrelazan necesariamente formando un dinámico entorno *socioterritorial.*³

A partir del conocimiento sobre distintos aspectos relativos al proceso de urbanización y las ciudades de México, se ha integrado una guía para facilitar que los gobiernos locales (i.e. municipales, comunales) se sumen a la *senda del desarrollo sostenible* (SDS). Ésta senda debe entenderse como una ruta (o proceso) para acrecentar y enriquecer las condiciones de vida de la población y elevar el bienestar de los habitantes urbanos. En el caso de México, la población urbana representa poco más de 70% del total, cifra un tanto inferior al conjunto de países de América Latina que está cercana al 80 % según estimaciones de la CEPAL.⁴

El desarrollo urbano sostenible es un esquema “*ganar-ganar*” pues facilita, entre otras cosas:

- Diseñar y adoptar un plan de ruta para el mejor desempeño de los gobiernos locales;
- Atraer inversiones productivas;
- Conservar, valorar y proteger los recursos naturales que aseguran el sostenimiento de los servicios ambientales (v.g. provisión de agua, aire, alimentos) de manera que se preserven para las generaciones futuras;
- Aumentar el bienestar social y económico de las personas en el ámbito urbano municipal; y,
- Proteger y aprovechar el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y natural en el ámbito jurisdiccional del municipio y la ciudad.

² El Consenso de Montevideo (CEPAL, 2013) de los países latinoamericanos propone: “Asegurar la plena integración de la población y su dinámica en la planificación del desarrollo sostenible, las políticas sectoriales y las políticas y programas públicos en general [en particular en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a escala nacional y subnacional, haciendo uso del conocimiento y la información sociodemográfica y aprovechando los avances tecnológicos]”.

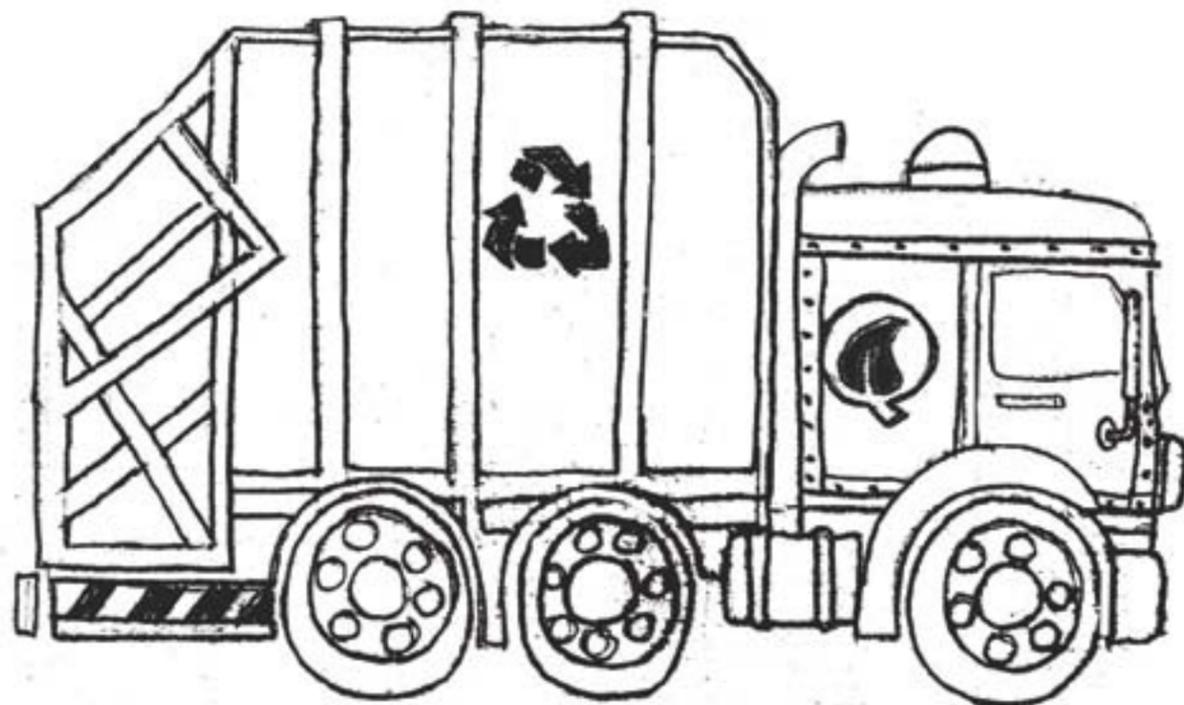
³ El Consenso de Montevideo (CEPAL, 2013) propone al respecto: “Construir territorios más articulados, integrados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes, políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana gestados de manera participativa, con una visión centrada en las personas, dentro del marco de los derechos humanos y con perspectiva de género y un enfoque de sostenibilidad y gestión del riesgo ambiental.”

⁴ La mitad de la población urbana de México habita en zonas metropolitanas (59 según Sedesol, Conapo e INEGI).

Para incorporarse a la SDS se requieren ciertas acciones clave que los tomadores de decisión deben emprender:

- a) **Movilizar recursos locales** (municipales y estatales) y aprovechar los que el gobierno nacional asignará en la implementación de la estrategia para enfrentar los impactos del cambio climático (CC);
- b) **Incorporar a la agenda** de la administración pública local los principios de política y criterios de decisión conforme a la idea de *economía y ciudades verdes*. Es decir, ciudades con una economía que genera bajas emisiones de carbono, eficientes en la utilización de los recursos naturales y socialmente incluyentes, entre otras cosas (UNFPA, 2011);
- c) **Hacer compatibles y coordinar** las políticas y acciones de las diferentes dependencias del gobierno local con las estrategias de desarrollo sostenible en los tres órdenes de gobierno y con los *gobiernos municipales vecinos*.

El modelo conceptual general (figura 1) lo hemos traducido en *elementos clave* para las políticas de ciudades sostenibles (figura 2), que tienen como ejes transversales a la dinámica demográfica y la gestión territorial.



⁴La mitad de la población urbana de México habita en zonas metropolitanas (59 según Sedesol, Conapo e INEGI).

Figura 2

ELEMENTOS CLAVE PARA LAS POLÍTICAS DE

CIUDADES SOSTENIBLES

PROPÓSITOS

1. REDUCIR LA POBREZA (MULTIDIMENSIONAL)
2. DISMINUIR LA DESIGUALDAD
3. UTILIZAR RACIONALMENTE LOS RECURSOS Y EL CAPITAL NATURAL
4. PROMOVER EL CRECIMIENTO
5. GENERAR Y ACCEDER A EMPLEO DECENTE (DE CALIDAD)
6. ACCESO A LAS OPORTUNIDADES



INSTRUMENTOS

1. SERVICIOS PÚBLICOS INCLUYENTES
2. CONTROL DE USO DEL SUELO
3. FINANZAS PÚBLICAS LOCALES
4. NORMATIVIDAD URBANA-METROPOLITANA



CRITERIOS DE EVALUACIÓN

1. EFICIENCIA (COSTO-BENEFICIO)
2. EQUIDAD (DE ACCESO O DE CONDICIONES)
3. EFECTIVIDAD (CÓMO)
4. TEMPORALIDAD (CUÁNDO)
5. ESCALAS TERRITORIALES (DÓNDE)



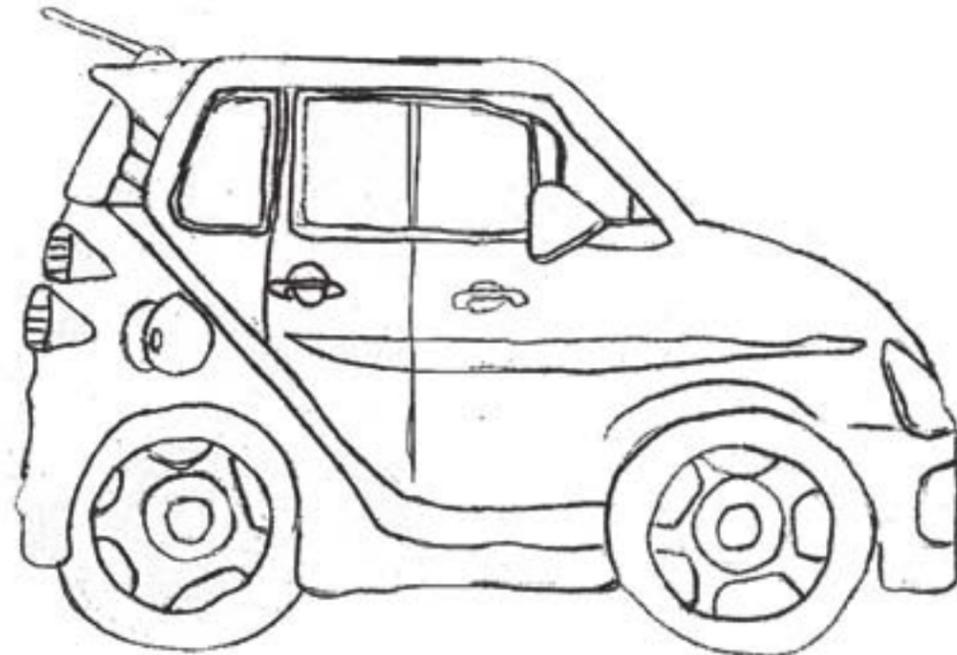
DINÁMICA DEMOGRÁFICA

ENFOQUE TERRITORIAL

Fuente: Elaboración propia

¿Qué condiciones se requieren para incorporarse a la SDS?

- a. Contar con fuentes de ingreso propias y externas balanceadas, y finanzas públicas locales administradas y utilizadas de manera transparente;
- b. Conocer la normatividad vigente y haber cubierto vacíos reglamentarios, así como haber identificado las implicaciones programáticas de los planes y programas municipales para el ámbito jurisdiccional propio;
- c. Tomar decisiones con *instrumentos* de planeación territoriales, económicos, sociales y ambientales probados y eficaces;⁵
- d. Cooperar y dialogar con actores locales y vecinos para evitar el desarrollo urbano incompatible con las prioridades sociales de corto, mediano y largo plazo, y fomentar el desarrollo económico;⁶
- e. Funcionar con una administración consolidada de los sistemas de oferta de los servicios públicos municipales, con criterios de eficiencia y equidad, que tome en cuenta los déficit en la dotación (cuantitativa y cualitativa) del servicio, el equipamiento y la infraestructura;
- f. Tener programas operativos (incorporados al presupuesto) para cubrir la demanda y el acceso equitativo a los servicios públicos municipales, que atiendan especialmente a grupos vulnerables.



⁵ Los planes de ordenamiento estatal y municipal son instrumentos de planeación relevantes.

⁶ Tanto la estructura urbana ordenada como criterios de economía verde facilitarán el crecimiento y la prosperidad de la población y la actividad económica y, por tanto, la oferta de empleo local.

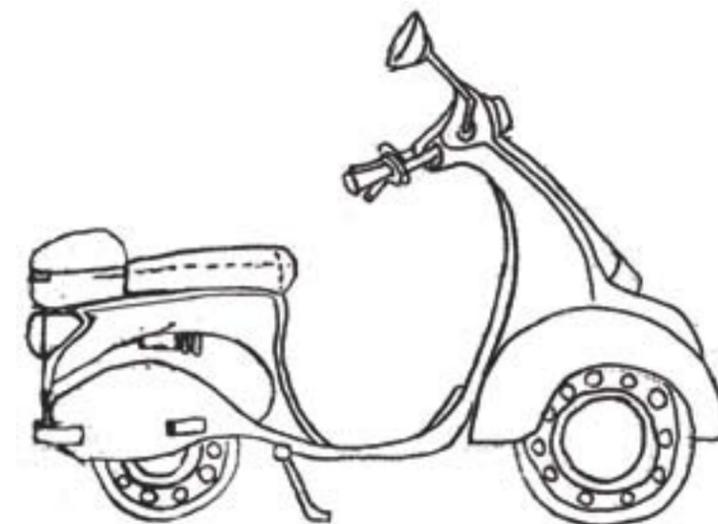
¿A quiénes favorece esta estrategia?

Estas medidas y acciones sistemáticas para guiar la gestión del gobierno municipal por la SDS reducen costos y producen beneficios en favor de la población en general, de los sujetos fiscales al corriente de sus obligaciones, de los empresarios con iniciativa y productivos, de los grupos vulnerables, de los trabajadores, de los inversionistas, de los visitantes y de los vecinos.

Para hacerlo de manera eficiente deben implementarse medidas para *fortalecer institucionalmente* el gobierno municipal a través de:

1. Organizar, profesionalizar y, capacitar a la administración local;
2. Establecer y desarrollar vínculos de cooperación intergubernamental con los municipios vecinos;
3. Consolidar las relaciones con los otros órdenes de gobierno, así como con el poder legislativo estatal o provincial;
4. Incrementar la recaudación;
5. Transparentar la administración pública;
6. Desarrollar canales de comunicación con la sociedad y estimular la participación de la ciudadanía y actores clave;
7. Solucionar el corto plazo, pero pensar y actuar para el mediano y largo plazo.⁷

Estos son *valores y criterios* que deben asumirse genuinamente en los gobiernos municipales y la administración pública de las ciudades para hacerlas viables.⁸ Se trata de “construir” la ciudad que necesitamos más allá de la que *quisiéramos* o la que *tenemos*.



⁷ Una forma de tomar decisiones a partir de esta visión es dar continuidad a planes y programas más allá de los periodos gubernamentales, con una perspectiva que rebase el ámbito jurisdiccional propio.

⁸ No hay alternativa: es imperativo en términos sociales, económicos y ambientales.



2. ORDENAMIENTO Y CONTROL DEL USO DEL SUELO

La intensidad y extensión del desarrollo urbano afecta notablemente el medio ambiente y transforma radicalmente la ocupación y uso del territorio. En este proceso, el efecto o *la presión* que la población ejerce sobre el medio ambiente depende de la manera en que se utilizan y transforman los recursos naturales como son el suelo, el agua o la cubierta vegetal. Asimismo puede ocurrir que cambios medioambientales tengan efectos sobre la distribución espacial de la población.

Un ejemplo muy representativo de lo anterior es la llamada urbanización periférica o *peri-urbanización* que es uno de los rasgos más característicos del crecimiento urbano actual y que representa nuevas formas de expansión urbana respecto a años anteriores. Este tipo de urbanización tiene implicaciones muy importantes para la sostenibilidad del ambiente, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

** Es una urbanización de impacto regional, en la cual la influencia de la ciudad se expande a un territorio regional amplio, lo cual se ve facilitado por los avances de la tecnología, las comunicaciones y por una nueva lógica territorial de producción de la ciudad.*

** Genera una mezcla de actividades y usos del suelo, que da lugar a un espacio urbano mucho más disperso y fragmentado, donde la agricultura peri-urbana tradicional se encuentra al lado de nuevos proyectos de vivienda urbana, parques industriales, desarrollos corporativos, aeropuertos, sitios de recreación o zonas de reserva ecológica.*

** Produce profundos impactos ambientales, con la intensa dinámica en el cambio del uso del suelo se aprecian impactos negativos en el ambiente local, falta de apoyo a actividades agropecuarias, disposición de desechos sólidos y peligrosos en cuerpos de agua y suelo, explotación riesgosa de materiales de construcción, presión de ocupación sobre zonas de reserva ecológica, sobreexplotación de mantos acuíferos, alteración de condiciones naturales que aumentan la vulnerabilidad a inundaciones y deslizamientos de tierras (Douglas, 2006).*

* Propicia una periferización de la pobreza con una concentración de población pobre y migrante que vive en condiciones precarias, muchas veces en condiciones de irregularidad, en localizaciones dispersas con marcados déficits de servicios (Aguilar, 2009: 26).

• Carecen de una buena “governabilidad”, porque incorporan cada vez un mayor número de unidades político-administrativas, muy alejadas de la ciudad central, que con frecuencia son parte de otros estados o jurisdicciones. Por su condición periférica y por su pertenencia a otras jurisdicciones se dificulta la regulación de los usos del suelo y la aplicación de la normatividad urbana, y es común la ausencia de una estructura institucional ordenada y eficaz, con capacidad técnica y política para administrar el crecimiento urbano.

La peri-urbanización representa una forma de desconcentración del crecimiento urbano pero con una ocupación del suelo que no sigue la normatividad urbana y el aprovechamiento racional del suelo, lo cual da lugar a un patrón de desarrollo urbano que se ha vuelto *insostenible* desde el punto de vista ambiental, social y económico. Esto lo confirman algunos datos. Por ejemplo, en México, de 1970 a 2000 la expansión física que se registró de todas las áreas urbanas fue casi cuatro veces más alta que el crecimiento demográfico de esas mismas ciudades (ONU-Hábitat, 2013: 77).

Los actuales desarrollos periféricos requieren una verdadera política de *ordenamiento territorial* a nivel regional, que garantice la aplicación estricta de la normatividad urbana en el uso del suelo y reduzca las fallas del mercado del suelo para su mejor aprovechamiento. Es urgente adoptar una postura en cuanto a la forma que tendrá el crecimiento urbano futuro en nuestras ciudades, y considerar la aplicación de los principios de la *ciudad compacta* en los nuevos desarrollos urbanos, donde el *transporte vertical* juegue un papel estratégico.

El ordenamiento territorial lleva implícitamente la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en beneficio de su aprovechamiento óptimo. Este uso se asocia generalmente con el uso *racional o sustentable* de los recursos naturales, en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas. Es un proceso que se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende lograr y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia ese modelo (Massiris, 2005:15).

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial se recomiendan intervenciones específicas que tengan incidencia en dos ámbitos muy concretos: *i. El control del uso del suelo*, que se relaciona a la utilización racional del territorio; y, *ii. La protección del medio ambiente*, que ayuda a preservar los recursos naturales.

i. El Control del Uso del Suelo

* Estrategias de ordenamiento territorial que incluyan zonificaciones bien definidas y otras regulaciones que de manera estricta preserven e incentiven ciudades de densidades altas (principios de la ciudad compacta) y usos mixtos que favorezcan la movilidad multimodal, el diseño urbano y la edificación ecológica.

* Políticas que limiten el crecimiento expansivo y disperso, que garanticen la prestación de servicios básicos a toda la ciudad, y que eviten el desarrollo de proyectos inmobiliarios que no respondan al volumen y perfil demográfico de la demanda local, ni a criterios ambientales.

* Acciones que incluyan la compra y reserva de tierras para viviendas sociales y otros proyectos de desarrollo urbano llevados a cabo por gobiernos municipales, con posible participación de otros niveles de gobierno.

* Implementación de proyectos tecnológicos que generen fuentes alternativas de energías, por ejemplo la solar, así como la instalación de plantas de tratamiento de aguas residuales y de residuos sólidos.

ii. La Protección del Medio Ambiente

* Estrategias para reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas naturales y al cambio climático, que incluyan sistemas de alerta temprana, atlas de riesgos y sistemas de monitoreo y pronóstico hidrometeorológicos que permitan identificar las amenazas y detectar los riesgos de deslizamiento o inundación.

* Planes de medidas correctivas y preventivas, para reubicar las poblaciones que viven en zonas de alto riesgo, evitar la localización de nuevas infraestructuras en ese tipo de áreas, y construir barracas, diques, y sistemas de alcantarillado.

* Asumir una mayor responsabilidad en el suministro y gestión de servicios urbanos ambientales, a partir de una precisa zonificación y planeación del uso del suelo, definir zonas de preservación y alto valor ecológico, y el pago de servicios ambientales.

* Políticas para rehabilitar la infraestructura hidráulica de agua potable y saneamiento, con el objeto de reducir las pérdidas por fugas en las redes de distribución y evitar problemas de contaminación de acuíferos en los sistemas de alcantarillado.

* Esquemas para internalizar los costos ambientales vía mejoras en la gestión y gobernabilidad de los actores sociales, esto implica implementar incentivos y desincentivos, por ejemplo, para cobrar impuestos y multas a los causantes de daños ambientales o emisores de gases de efecto invernadero, que reduzcan los grados de contaminación y el uso de combustibles fósiles.



3. SERVICIO PÚBLICOS INCLUYENTES Y DE CALIDAD

Una de las principales responsabilidades de los municipios es ofrecer servicios públicos. Se debe tener presente que los servicios públicos se financian con recursos de la sociedad que fueron recaudados de manera *obligatoria* y luego asignados a los gobiernos municipales. Por tanto, estos recursos deben utilizarse de manera *eficaz* (i.e. que se logren los mayores beneficios), *ordenada* (i.e. utilizando los recursos de manera eficiente, pulcra y transparente) y *justa* (i.e. tanto en términos sociales como territoriales) (Garrocho, 2013).

Los servicios públicos representan “*la cara mas aparente del gobierno*” (García Del Castillo, 2003).⁹

Los servicios públicos son tan importantes que deben *planearse* cuidadosamente. Un primer elemento clave en la planeación de los servicios públicos corresponde al ámbito *sectorial*. Aquí, el reto es identificar la *mezcla de asignación* de recursos que más beneficie al municipio (i.e. la mejor *combinación de inversiones*), en función de las necesidades generales *prioritarias* (i.e. de agua potable, drenaje o alumbrado público, por mencionar algunos ejemplos). Una vez resuelto este problema (i.e. *cuánto y en qué se van a invertir los recursos*), corresponde solucionar el problema de localizar las inversiones considerado tres coordenadas fundamentales: la social (i.e. población objetivo: *el quién*)¹⁰, la *territorial* (i.e. localización en el espacio: *el dónde*) y la *temporal* (i.e. secuencia en el tiempo: *el cuándo*). Estas tres coordenadas *están interrelacionadas y se afectan mutuamente*. Por tanto, un error en cualquiera de estas coordenadas conduce al fracaso de la inversión y a la posible bancarrota social. La planeación de los servicios públicos debe considerar estas tres coordenadas *simultáneamente*.

La importancia de la localización social y temporal *está más o menos asumida* entre las administraciones municipales: la primera por las exigencias diarias de la población y la segunda, por lo finito del periodo de gobierno. La localización *territorial* es, quizá, la que menos ha permeado la planeación municipal. Dos aspectos clave ayudarán a entender la importancia de la *localización territorial* de los servicios públicos: la *accesibilidad* y las *externalidades*.

Por *accesibilidad* podemos entender la facilidad con la que se llega a un servicio para poder utilizarlo (v.g. a un mercado, a una clínica). Usualmente se estima en *costos de transporte* que pueden ser *tangibles* (v.g. dinero) o *intangibles* (v.g. riesgos, incomodidades). Las diferencias en definen *quién se beneficia más y quién menos (o nada)* de un servicio público. Los que

⁹ Un servicio público municipal es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento deba ser asegurado, regulado y controlado por el Ayuntamiento, con sujeción a un régimen jurídico (Fernández Ruíz, 2002).

¹⁰ Es esencial considerar las características de la población objetivo de los servicios. Por ejemplo tener en cuenta la accesibilidad para personas mayores y para personas con discapacidad.

enfrentan menores costos de transporte se benefician más, los que enfrentan mayores costos de transporte se benefician menos e incluso puede haber personas para quienes los costos de transporte (tangibles o intangibles) son tan altos que quedan *marginadas del servicio*. Si imaginamos un servicio público gratuito (v.g. un parque) el costo de transporte *termina definiendo* quién se beneficia *más*, quién *menos* y quién *no* se beneficia. Los costos de transporte son especialmente importantes para ciertos grupos de población con problemas de movilidad (v.g. adultos mayores, madres con hijos pequeños, población con capacidades diferentes, entre otros) y para los grupos más pobres.

Por su parte, las externalidades son, en este caso, efectos directos e indirectos de un servicio (público o privado). Las externalidades pueden ser positivas (i.e. cuando generan beneficios) o negativas (i.e. cuando generan efectos nocivos) y se difunden en el territorio. A menudo, los efectos positivos o negativos se combinan de diversas maneras, pero usualmente termina predominado uno de los dos: el positivo o el negativo. Ejemplos muy claros son un parque y un vertedero de basura. El parque genera diversos efectos positivos, entre otros: la gente puede ir a caminar, a sentarse y platicar, e incluso se incrementa el valor de la propiedad en su zona circundante. Estos efectos positivos son mayores entre los vecinos del parque y disminuyen conforme se incrementa la distancia (o los costos de transporte) al parque. El vertedero de basura, en cambio, produce múltiples efectos negativos: malos olores, tráfico pesado, riesgos a la salud, descenso en el valor de la propiedad. Estos efectos negativos son más intensos entre los vecinos del vertedero y disminuyen conforme se incrementa la distancia.

Conclusión: la planeación de los servicios públicos implican una distribución de beneficios y cargas entre la sociedad, en el territorio y en el tiempo. Con frecuencia, estos beneficios y cargas son de importancia mayor ya que afectan notablemente el bienestar de la gente y el valor de su patrimonio.¹¹

¹¹ Las externalidades positivas y negativas también pueden derivarse de inversiones privadas. Por ejemplo, de una farmacia, donde predominan las externalidades positivas, o de una discoteca (como se dice en Chile), de un boliche (Argentina) o de un antro (México), donde predominan las externalidades negativas. Tanto la farmacia o el antro pueden ser negocios privados, pero localizados mediante una licencia de uso de suelo que otorgó el gobierno municipal.

Instrumentos para una distribución eficaz, eficiente y justa de servicios públicos

Los gobiernos locales latinoamericanos usualmente cuentan con diversos instrumentos para planear la *distribución de los beneficios y las cargas* que generan los servicios públicos:

- i. Elaboran normas de zonificación y planes de desarrollo urbano;
- ii. Participan en la formulación de planes de desarrollo regional;
- iii. Autorizan, controlan y vigilan la utilización del suelo;
- iv. Otorgan licencias y permisos para construcciones;
- v. Intervienen en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (lo que modifica la accesibilidad en el municipio), entre otros (Cabrero, 2006).

Existen ciertos servicios públicos que requieren un monto de inversión que supera la *capacidad financiera* de un solo municipio (v.g. una planta de tratamiento de agua, una clínica). Esto implica que los municipios deben tener la *voluntad* para asociarse entre sí y con sus gobiernos estatales o nacionales, con el fin de concretar esos servicios y negociar los términos del proyecto y su localización (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006).

Es importante considerar que la mayoría de la población en Latinoamérica vive en municipios *urbanos*, y muchos de ellos integran *zonas metropolitanas* (ciudades conducidas por más de un gobierno local: Ciudad de México, Lima, São Paulo, Santiago de Chile, entre muchas otras). Esto implica planear los servicios con *visión metropolitana* (i.e. considerando la ciudad en su conjunto), lo que implica, necesariamente, asociaciones entre municipios y con los gobiernos estatales (en ocasiones incluso con el gobierno nacional)¹².

Estos *instrumentos* son suficientes para lograr una distribución *eficaz, eficiente y justa* de los servicios públicos municipales.

¹²En otros países federales de la región el término gobierno estatal debe ser entendido como gobiernos provinciales, federales, departamentales, u otros mecanismos de gobierno intermedio.

Acciones clave

- Contar con una *base de datos sobre la demanda* (i.e. la *población*: cuántos y quiénes son, dónde están, cuál son sus necesidades de servicios públicos), la *oferta* (los *servicios públicos existentes*: dónde están, cuál es su cobertura, calidad y disponibilidad), e *indicadores clave* de avances en la provisión de servicios públicos. Esta base de datos debe *actualizarse periódicamente* y debería incluir información sobre disponibilidad de servicios modernos: *computadora, internet y teléfono celular o móvil*, por su notable importancia para el desarrollo municipal.¹⁵

- *Clasificar* las zonas y grupos de población por su nivel de *necesidad* o *déficit* de servicios públicos, con la idea de *reducir las desigualdades* en la provisión de servicios y *consolidar* los servicios existentes¹⁴.

- *Negociar* con los grupos de población las *prioridades* en materia de servicios públicos (i.e. *en qué* se van a invertir los recursos: agua potable, parques, alumbrado, por ejemplo) y su *localización*: social (el *quién*), espacial (el *dónde*) y temporal (el *cuándo*). Destacar en las negociaciones los temas de *accesibilidad* y *externalidades* positivas y negativas.

- Elaborar un *programa de inversión* en servicios públicos con visión de *corto, mediano y largo plazo* y, si es el caso, con una *perspectiva metropolitana*. Este programa debe incluir la programación y presupuestación del gasto y debe *actualizarse* periódicamente.

- Identificar en el programa de inversión los proyectos que requieren de *alianzas intermunicipales* y con gobiernos de *más alto orden*.

- *Concertar alianzas* intergubernamentales para la ejecución de proyectos de gran escala y beneficio común, así como los términos de su diseño y ejecución.

- *Rendir cuentas claras* a la sociedad de las inversiones y de la *racionalidad* que sustenta la acción pública. Todo en un marco de *transparencia*.

- *Impulsar mecanismos de participación ciudadana* de forma organizada y permanente (v.g. Consejos de Participación Ciudadana, Asociación de Colonos, Jefes de Manzana).

- *Capacitar* a los equipos de planeación del desarrollo municipal y promover el *servicio civil de carrera*.

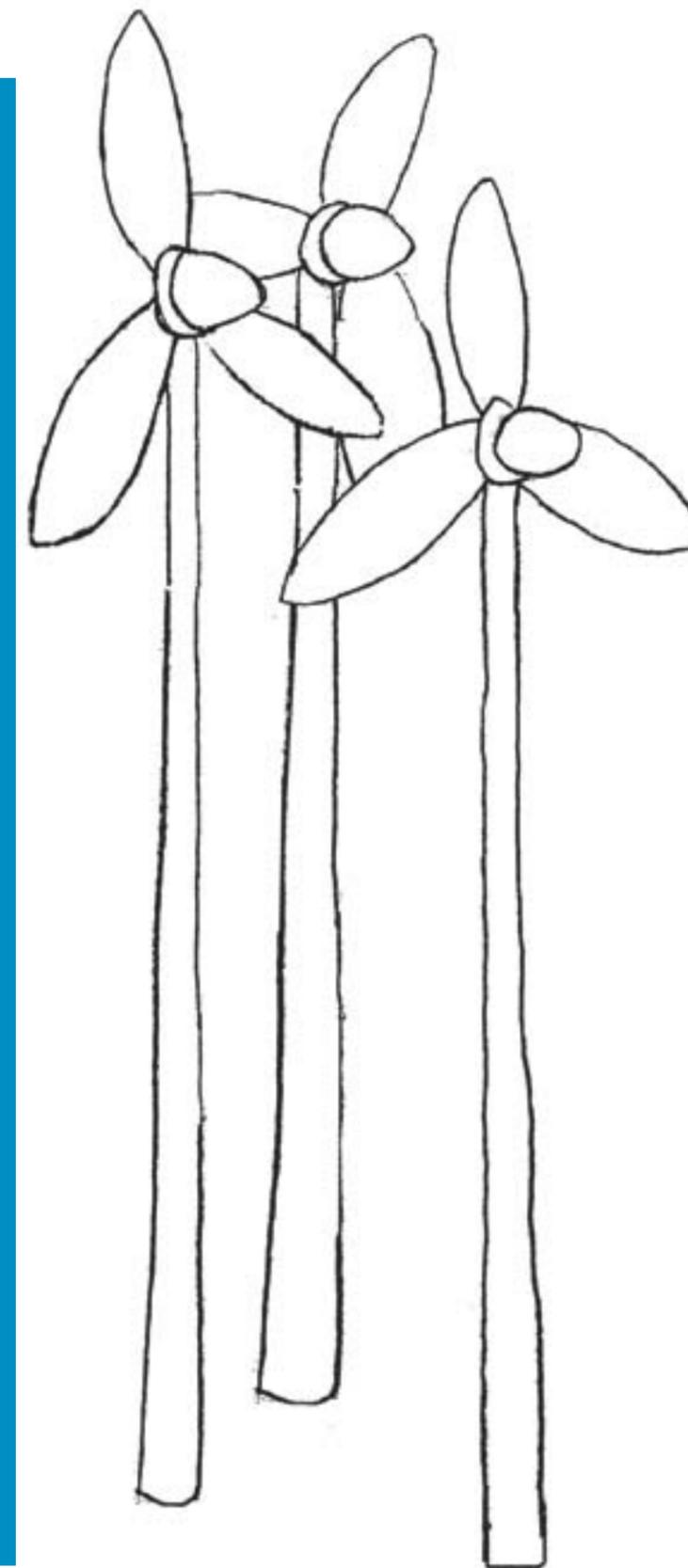
- Explorar las posibilidades que ofrecen las *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (en especial el teléfono celular o móvil y el internet) para ofrecer servicios públicos.

- *Fortalecer la capacidad recaudatoria* del municipio (i.e. catastro, agua potable) para ofrecer más y mejores servicios públicos.

- *Valorar la concesión* de ciertos servicios públicos.

- *Estimar y ajustar periódicamente*, y de manera *razonable*, las cuotas y tarifas para *sostener y ampliar* la disponibilidad de servicios públicos.

- *Analizar cuidadosamente* las ventajas de acceder a recursos financieros complementarios de instituciones crediticias, con la *asesoría* de especialistas del gobierno del estado y de la banca de desarrollo.



¹⁵ En México esta información está disponible en los censos de población y vivienda.

¹⁴ Para una adecuada toma de decisiones de políticas públicas es menester tener adecuados diagnósticos basados en fuentes de información sociodemográfica oportuna, de calidad, y con las desagregaciones necesarias para realizar monitoreo del acceso a derechos de la población objetivo.



4. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Las finanzas públicas municipales son la base para que un gobierno local pueda asumir un papel activo en el ordenamiento territorial y cumplir su responsabilidad como rector del desarrollo urbano.

Las finanzas de los municipios mexicanos dependen entre 80 y 90% de participaciones y aportaciones federales. Esto quiere decir que disponen de 10 a 20% de fondos propios. Gran parte de los municipios no hace efectivo el cobro de los principales impuestos que les corresponden, lo cual limita su potencial recaudatorio y disminuye su esfuerzo fiscal. En términos prácticos el único impuesto que la mayor parte de los municipios cobran es el impuesto predial.

Aproximadamente, 45% de los municipios destinan más de la mitad de sus ingresos totales a *gasto corriente* (v.g. sueldos y salarios, principalmente). Menos del 1% de los municipios del país son capaces de cubrir su gasto corriente con ingresos generados directamente por sus ingresos propios (v.g. recaudación, cobro de servicios).

La grave problemática de las finanzas de los gobiernos locales en México se puede abordar desde diversas aristas. No sólo el rezago en que se encuentran las haciendas municipales se debe a un mal diseño de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional. Factores como la falta de profesionalización de los servidores públicos locales, el rezago administrativo, tecnológico y normativo de los aparatos municipales, la extrema marginación económica en que se encuentra un gran número de municipios, así como otras variables de carácter político, son sin duda elementos que explican en gran medida el deterioro actual de las capacidades financieras locales.

Costos de no intervenir

El marco legal mexicano asigna a los municipios la atribución y obligación de tomar decisiones sobre uso del suelo y de la localización y ubicación de las oportunidades urbanas (v.g. acceso a oportunidades de empleo, educación, servicios de salud, transporte, abasto) que tienen una relación directa con el crecimiento económico local y con el desarrollo urbano. Las decisiones sobre la ubicación de los centros de trabajo, de los centros de abasto, de vivienda, lo mismo que las rutas de transporte y comunicación tienen un impacto inmediato sobre la migración, el crecimiento urbano y, por ende, el desarrollo económico local.

La inacción de los gobiernos municipales para dirigir el desarrollo local tiene graves consecuencias económicas y políticas. Decisiones parciales o equivocadas sobre los servicios públicos imponen altos costos a la producción y al empleo: elevan los salarios y reducen

la competitividad. La falta de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y tránsito se convierten en obstáculos al desarrollo social y al crecimiento económico presente y futuro. Las consecuencias ambientales de malas decisiones en la ubicación y funcionamiento de ciertas actividades contaminantes (v.g. emisión de gases a la atmósfera, ruido) pueden afectar notablemente el precio de la vivienda, que usualmente es el mayor activo del patrimonio de las personas.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en México ha provocado una falta de desarrollo urbano en todo el país, cuyos costos económicos y sociales están aún por ser calculados. Es necesario calcular los costos de una gestión urbana débil en términos de exclusión social, brechas educativas y de acceso a los servicios de salud, efectos la estructura y composición de la población, contaminación ambiental, disposición de desechos tóxicos, preservación del ambiente, seguridad pública, impacto en el patrimonio de las familias, funcionamiento económico y competitividad del municipio, entre otros.

Los datos disponibles permiten afirmar que en la actualidad la mayor parte del crecimiento urbano se origina en la ciudad misma y no por la llegada masiva de migrantes. Además ese crecimiento se concentra en los sectores pobres de la población urbana, en parte como resultado de carencias en el acceso a servicios de salud reproductiva, con niveles significativos de fecundidad no deseada. El mayor costo social de la fecundidad no deseada recae sobre las mujeres, y se traduce en una mayor mortalidad y morbilidad materna y en mayores cargas domésticas, económicas y sociales.

Grandes temas

El uso correcto de las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos municipios, puede ser un primer paso para solucionar el bajo esfuerzo tributario que realizan los Ayuntamientos. En un país con una alta heterogeneidad entre los municipios y estados que lo conforman (como es el caso de México), un sistema de transferencias bien diseñado debe buscar premiar a las entidades con buen desempeño fiscal y a la vez compensar a las más rezagadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales. En México, el sistema actual desincentiva los esfuerzos recaudatorios e incrementa las brechas de desigualdades regionales.

El papel más importante para que las fórmulas distributivas locales tengan el mismo sentido que las fórmulas del Gobierno Nacional recae principalmente en las legislaturas estatales (o provinciales). Es indispensable que los congresos de los estados (i.e. el poder legislativo de las provincias) identifiquen las variables más adecuadas para distribuir las participaciones a sus municipios, de forma tal que incentiven su esfuerzo tributario. Sólo de esta manera los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (i.e. municipal, estatal o provincial, nacional) se enfocarán a los mismos objetivos, y se generará una verdadera corresponsabilidad en materia fiscal que contribuya a la construcción de un federalismo equilibrado y eficiente.¹⁵

¹⁵ El Federalismo como principio organizador del poder debe cumplir al menos dos funciones: i. Separar y delimitar el poder a partir de una división vertical de poderes (i.e. municipios, estados o provincias, gobierno nacional) y proteger a las minorías mediante la autonomía territorial; y ii. Ser un integrador de sociedades heterogéneas (Rainer-Olaff, 1993),

Aunque es evidente que el marco legal e institucional que rige el desarrollo urbano es confuso, es posible coordinar las obligaciones y atribuciones de cada nivel de gobierno. Actualmente no existe una ley o marco legal que obligue a los diversos niveles de gobierno a coordinar sus acciones de desarrollo urbano, como sí existe un marco legal para la coordinación fiscal.

Para lograr una gestión pública eficiente se requiere una adecuada distribución de competencias entre los niveles de gobierno, un diseño institucional de los procesos de descentralización, pero también incentivos fiscales efectivos y esquemas de rendición de cuentas rigurosos, que incluyan sistemas de vigilancia, sanciones y recompensas.

Intervenciones

Existen diversos instrumentos de política pública que los gobiernos municipales pueden utilizar para impulsar el desarrollo urbano de una manera sostenible tanto desde un punto de vista económico como ambiental. A continuación se enumeran algunas intervenciones posibles que han demostrado un impacto positivo tanto en el terreno financiero como en el impacto social, demográfico y ambiental.

1. Intervención directa:

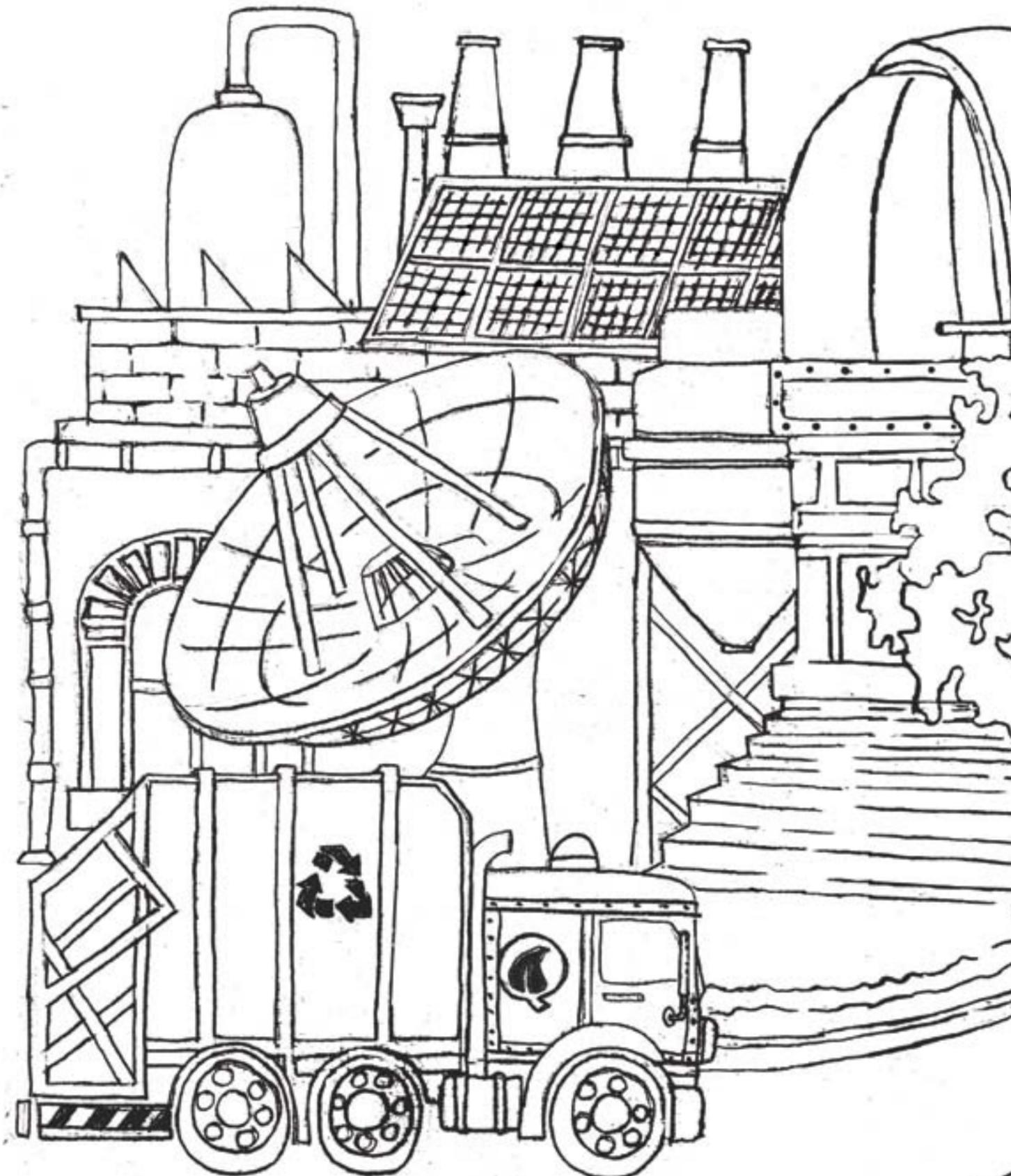
- a) Planeación y designación de usos de suelo y programas de regularización de la tenencia de la tierra de acuerdo a criterios económicos, financieros y ambientales presentes y futuros.
- b) Designación de derechos de preferencia.
- c) Asignación de permisos y licencias basados en criterios económicos presentes y futuros, considerando los procesos de crecimiento urbano.
- d) Convenios de aportación tripartita entre propietarios, desarrolladores y gobiernos.
- e) Emisión de bonos con aval gubernamental.
- f) Saneamiento de las haciendas municipales.

g) Impuestos y contribuciones especiales para desarrolladores

h) Subsidios cruzados para el mantenimiento sostenible de recursos naturales y tierras con actividades primaria

2. Inducción y fomento:

- a) Fideicomisos y/o corporaciones de desarrollo.
- b) Reducción de la imposición fiscal ex ante, para proyectos de desarrollo.
- c) Reintegración parcelaria y asociación forzosa.
- d) Redefinición de áreas con potencial de desarrollo.



5. EL RETO METROPOLITANO

Antecedentes

Hace unos 20 años Fuchs *et al.* (1994:1) advertían que para fin del siglo veinte habría varios cientos de ciudades millonarias (en 1900 se contaban menos de una docena). Sería prácticamente imposible pensar en un patrón geográfico menos concentrado en virtud de los cambios tecnológicos que permitieron el crecimiento económico global después del fin de la segunda guerra mundial. En particular, ha sido el desarrollo de las comunicaciones lo que, entre otras causas, facilitó el rápido proceso de urbanización de la población mundial en la segunda mitad del siglo pasado, dando lugar a este numeroso conjunto de grandes centros urbanos, con carácter metropolitano, principalmente en los países en desarrollo.

Causas y procesos

¿Qué es lo que ha sucedido? Desde el punto de vista ecológico-demográfico y geo-económico se identifican tres grandes procesos:

- i. Un crecimiento natural elevado de la población humana en el camino hacia la “transición demográfica”, que implica mantener tasas altas de fecundidad en un contexto urbano que permite reducir las tasas de mortalidad;
- ii. Un flujo de emigrantes rurales y de pequeñas localidades urbanas, que buscan oportunidades sociales, económicas, culturales y políticas concentradas en la ciudad más importante del país (v.g. la Ciudad de México) durante las primeras fases de la urbanización; y
- iii. Una reclasificación de asentamientos rurales a urbanos por el simple cambio de su tamaño, o bien la incorporación de población periférica de las ciudades debido a la expansión física del área urbana (conurbación) y la ampliación del ámbito funcional tributario de las actividades económicas localizadas en la gran ciudad, lo que ha dado lugar a un proceso de metropolización (Jones, 1990).

¹⁶ Unikel (1972) distinguía entre problemas de y problemas en la ciudad.

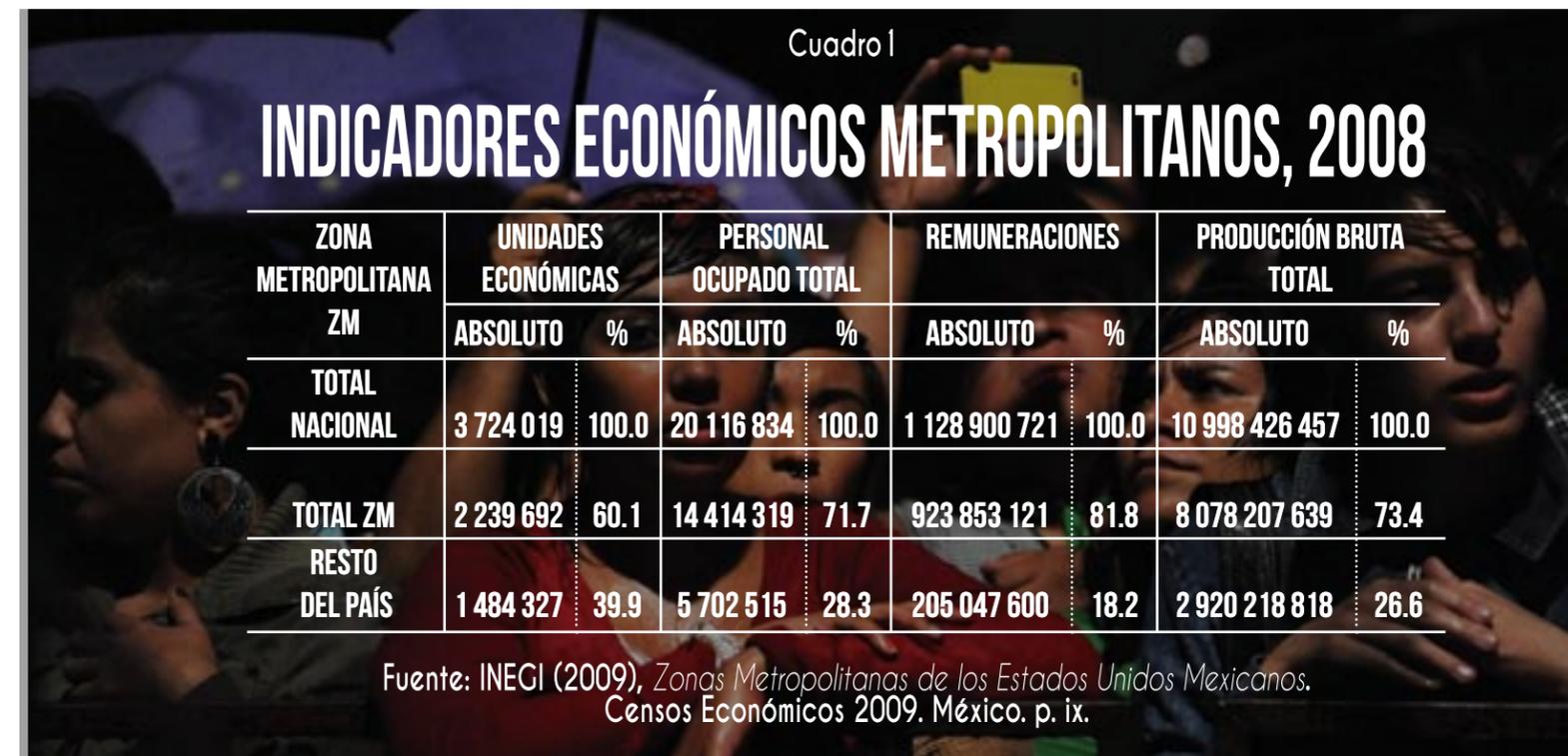
El papel de estas ciudades es ambivalente: son los motores del crecimiento económico regional y nacional y los centros de creatividad tecnológica y cultural y sus depositarios por excelencia. Al mismo tiempo, el éxito de las ciudades las hace atraer población pobre y destituida, y son fuente de la contaminación ambiental (Fuchs et al. 1994; Glaeser, 2011). De hecho, las ciudades, al menos en los países en desarrollo y pobres, se ven casi exclusivamente en función de sus “problemas”:¹⁶ *económicos*, porque muchas veces no cuentan con la base industrial en la que debería descansar su expansión y crecimiento; *políticos*, pues no hay o no se ha consolidado un marco organizativo de administración que garantice una gestión adecuada de losservicios públicos urbanos; y *sociales*, por la inhabilidad del conjunto de la sociedad, y no sólo del gobierno de la ciudad, para enfrentar las demandas de vivienda y bienestar (Jones, 1990:18). Sin embargo se reconoce cada vez con mayor insistencia que en las ciudades es donde se ofrecen y encuentran las oportunidades *sociales, económicas y ambientales*.

Concentración metropolitana

En el caso de México ya había al menos once ciudades millonarias en estos primeros años del siglo XXI. Todas con una estructura metropolitana. Estas ciudades sumaban en total 40 millones de habitantes, es decir, casi 40% de la población total del país. Pero si contamos las 59 zonas metropolitanas identificadas por Sedesol, Conapo e INEGI (2012) en ellas residía 56.8% de la población del país en 2010.¹⁷

La importancia de estas ciudades no puede soslayarse: generan 73% del valor de la producción del país; concentran 6 de cada 10 unidades económicas; 71.7% del Personal Ocupado Total y 81% de sus remuneraciones (cuadro 1) (INEGI, 2009). Pero además concentran una desproporcionada oferta de la actividad cultural, científica y recreativa del país. ¿Cómo alimentar, proporcionar alojamiento y empleo, y facilitar la movilidad de esta población trabajadora y consumidora? ¿Cómo recolectar, tratar y disponer los residuos sólidos; cómo dotar de agua potable a los habitantes en todas y cada una de estas ciudades?

¹⁷ Se define como zona metropolitana el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía; incorporando como parte se si misma o de su área de influencia directa municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que se mantiene un alto grado de integración [funcional] socioeconómica. (Sedesol, Conapo e INEGI: 2012:25). Se distingue esta definición de la de “área metropolitana”. En esta última se incluyen solo aquellos municipios que contienen parte del área urbanizada continua de una ciudad central.



En estas grandes aglomeraciones urbanas se concentran los principales consumidores de recursos y energía, y por tanto, ahí se generan las principales emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Los residentes urbanos demandan agua y ello exige la explotación de los recursos hídricos, tanto en acuíferos “propios” como “ajenos” (i.e. en cuencas y regiones distantes, no necesariamente localizadas en el municipio o en la zona metropolitana). El comportamiento humano en los extensos espacios metropolitanos produce dependencia en transporte, infraestructura y servicios que contribuye sustancialmente a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Sin embargo, el problema no es el tamaño en sí de las metrópolis, sino la capacidad de los diferentes actores sociales (v.g. gobierno, empresas privadas y sociedad organizada) para enfrentar los retos, evitar los riesgos y aprovechar las ventajas y oportunidades. Las grandes ciudades en los países de América Latina representan, por un lado, los centros dominantes donde se ubican los esfuerzos nacionales por impulsar el crecimiento económico basado en la producción industrial y estimular el desarrollo social, pero por otro lado constituyen el *locus* principal de los efectos en el cambio ambiental global causado por la acción de los seres humanos, que pone en riesgo la supervivencia de todos.

El cambio climático global ya afecta la vida y los procesos urbanos. Al incrementarse la frecuencia y magnitud de los eventos relacionados con el clima se pueden esperar lluvias intensas e inundaciones en algunas regiones y paralelamente sequías prolongadas en otras. Estos cambios tienen un fuerte impacto en los cultivos y la producción agrícola, lo que afecta indirectamente la dieta y la salud de los habitantes urbanos. En pocas palabras, los cambios ambientales globales merman los recursos naturales y alteran los servicios ambientales en los que descansa el funcionamiento de las grandes ciudades y su sostenibilidad.

Coordinación metropolitana inexistente o ¿fallida?

En ausencia de planificación y, por tanto, de respuestas coordinadas en tiempo y espacio (relaciones intergubernamentales permanentes), que es casi siempre lo usual en una condición de fragmentación político-administrativa metropolitana, los efectos de una rápida urbanización y crecimiento metropolitano implican:

1. Reducción de la calidad ambiental por contaminación del aire, el agua y el suelo, ruido, modificación de los microclimas y pérdida de áreas naturales;
2. Degradación severa del ambiente que rodea las áreas urbanas y de los sistemas ecológicos de su región circundante, a través de la presión que se ejerce sobre los recursos;
3. Cambios demográficos en ámbitos urbanos y rurales por migración con consecuencias severas de tipo social, económico y ambiental en los lugares de origen y de destino; 4. Riesgos para la salud y pérdida de calidad de vida que resulta de servicios públicos insuficientes e inadecuados o mal distribuidos (transporte, agua, saneamiento, suelos, equipamiento social educativo, salud, vivienda, empleo, abasto);
5. Impactos negativos en grupos de población más vulnerables debidos a deficiencias en alimentos, acceso restringido al agua, la energía y otros bienes y servicios básicos y,
6. Amenazas a la sustentabilidad ambiental.

Es necesario, diseñar soluciones creativas aplicables a grandes ciudades y hacerlas económica, social y ambientalmente sostenibles (Owen, 2009; Rybczynski, 2010). Este es el reto. En efecto, al tiempo que se aprovechan las oportunidades que ofrecen las ventajas de estas metrópolis (v.g. intensas interacciones entre personas y empresas, grandes mercados de bienes, servicios y empleo, disponibilidad de infraestructura) es necesario facilitar su funcionamiento, eliminar barreras a su desarrollo, pensar en formas innovadoras de gobierno y administración de sus recursos, así como remediar sus efectos negativos ambientales, económicos y sociales, no sólo en el ámbito urbano sino en el resto del territorio nacional con el que funcionan de manera interdependiente.¹⁸

¹⁸ La idea de región metropolitana surge de un artículo de Bar-El y Parr (2003) en el que se argumenta que la tendencia a reducir la importancia de las metrópolis en términos de la distribución de la población y la actividad económica se debe más que a su posible decadencia a la importancia que el territorio adyacente adquiere en el tiempo. Las causas son múltiples e incluyen razones tanto tecnológicas como políticas y sociales. El caso es que esos autores proponen con razón que la unidad de análisis ya no es “la ciudad construida” (término también de Parr, 2007) sino la región de base metropolitana.

Metrópolis fragmentadas ¿es posible administrarlas?

La mayoría de las aglomeraciones urbanas de tipo metropolitano (es decir, que rebasan el municipio de la ciudad original incorporando municipios aledaños), cubren vastas escalas y grandes volúmenes de población; se desarrollan de forma dispersa; tienen un carácter económico, social y político complejo y diverso; se estructuran a partir de densas y muchas veces congestionadas redes interactivas por las que fluye información, bienes, valores, dinero, vehículos y gente; están altamente polarizadas reflejando diferencias de ingreso y bienestar de sus habitantes; se encuentran administrativa y políticamente fragmentadas y son espacialmente desiguales en términos de la infraestructura económica y social.

Frente a estas características sobresalientes ¿cuáles serían los criterios para ponderar alternativas básicas desde la administración pública?, tomando en cuenta que en México no existen gobiernos urbanos o metropolitanos, sino municipales, se proponen los siguientes criterios de política que permitirán evaluar el desempeño de los gobiernos locales:¹⁹

- i. Capacidad para aprovechar las economías de escala (i.e. a mayor producción será menor el costo unitario del producto) y de alcance (i.e. la posibilidad de producir varias cosas relacionadas de manera simultánea) para financiar la dotación de servicios públicos (*eficiencia*);
- ii. Control de las externalidades negativas de las actividades locales (*efectos negativos de vecindad*: contaminación o usos del suelo incompatibles);
- iii. Habilidad para reducir las diferencias sociales y espaciales a través de la asignación de costos y beneficios del desarrollo (*justicia distributiva*);
- iv. Grado en el que se reducen las desigualdades sociales y espaciales (*respuesta efectiva*);
- v. Eliminación de barreras para acceder a los bienes y servicios públicos (*accesibilidad*);
- vi. Nivel de transparencia de la acción pública y de responsabilidad del impacto de sus acciones (*rendición de cuentas*).

Se trata de arreglos institucionales que son centrales y de los que depende que se avance en la ruta hacia el éxito: la sostenibilidad.

¹⁹ No solo no existen gobiernos metropolitanos, ni siquiera ejemplos de gobernabilidad intermunicipal formal, aunque hay casos de relaciones intermunicipales circunstanciales, ad hoc, en función de la vecindad y el carácter supra-jurisdiccional de los problemas que les aquejan. Existen, sin embargo, algunas comisiones metropolitanas, usualmente inoperantes. Una excepción fue la CAM (Comisión Ambiental Metropolitana) aunque se focalizó en la calidad del aire de la zona metropolitana de la ciudad de México. Ésta se transformó recientemente en la CAME (Comisión Ambiental de la Megalópolis).



6. ECONOMÍA PARA EL FUTURO

La promoción económica consiste en el conjunto de acciones y estrategias que siguen los gobiernos locales para atraer inversiones productivas, preferentemente en sectores innovadores, y que dichas inversiones signifiquen generación de empleos bien remunerados (Moretti, 2012). La promoción económica local se ha ido prefigurando como una función sustantiva más de los gobiernos locales en el siglo XXI (Malecki, 1997; Otgaar et al, 2012). El éxito en la promoción económica de la ciudad se ha ligado con el concepto de competitividad.

Si los gobiernos locales no procuran el crecimiento económico de sus ciudades, entonces se corre el riesgo de tener estructuras productivas estancadas, sin suficiente generación de empleo, no competitivas y que desaprovechen el capital físico y humano en el que se ha invertido y que se ha acumulado. Quizá Detroit sea actualmente el ejemplo más claro de la no atención que tuvieron varias administraciones locales para inhibir las consecuencias del cierre de las grandes empresas automotrices que conformaban la base económica de la ciudad, así como la incapacidad gubernamental para fomentar la necesaria reestructuración productiva para la sostenibilidad de esa metrópoli.

En sentido contrario, las ciudades de Santiago de Chile, México, Lima, Sao Paulo, Buenos Aires y Panamá han sentado las bases para la promoción exitosa de sus economías metropolitanas, y se han prefigurado como las urbes más competitivas y las mejores para hacer negocios en América Latina (América Economía, 2014; Ni et al., 2014). La clave ha sido combinar acciones de gobierno asertivas con la activa participación de los agentes privados y el correcto reconocimiento de los sectores y las actividades económicas en donde se aprovechan mejor las ventajas comparativas y se generan ventajas competitivas.²⁰

El desarrollo tecnológico y la globalización han promovido la descentralización de la producción manufacturera y la centralización de la coordinación y provisión de servicios de orden superior. Por ejemplo, las ciudades especializadas en servicios al productor aprovechan economías de aglomeración (v.g. interacciones entre personas y empresas, surgimiento de servicios de apoyo para las empresas aglomeradas) que se generan por el tamaño del mercado y la disponibilidad de infraestructura para la generación y transmisión de ideas y conocimiento. Otras ciudades de servicios evolucionan gracias al crecimiento de actividades y funciones específicas, como el turismo, el gobierno o la oferta de educación superior.

²⁰ La ventaja comparativa es un principio económico de los modelos del comercio internacional, el cual establece que un país o una región tiende a especializarse en la producción de aquellos bienes y servicios en los cuales tiene ventaja con respecto a otros países o regiones, o que presentan la menor desventaja frente a otros territorios (Krugman, 1992:12). Por otro lado, ventaja competitiva hace referencia a un instrumento activo o a un proceso dinámico de acumulación de factores internos y externos para la localización de actividades económicas. Las ventajas competitivas pueden ser empresariales, territoriales, distributivas o institucionales (Sobrino, 2010:151-153).

Tanto en el sistema urbano de México, como en la red de metrópolis de América Latina es posible encontrar la combinación de ciudades con un desarrollo neo-industrial, que se dedican principalmente a la exportación de bienes; ciudades con estructura económica más anclada en los servicios de orden superior (v.g. como organización corporativa, servicios financieros y de flujos de información), sobre todo las de mayor tamaño poblacional, o ciudades que aprovechan su capital ambiental y patrimonio histórico, que utilizan para el desarrollo de la actividad turística.

El reto para la economía del futuro de las ciudades consistirá en la *promoción del crecimiento económico con bajo contenido en carbono*. Asimismo, el cambio en la estructura de la población por grandes grupos de edad establece retos diferenciales para la sostenibilidad urbana. La población infantil va a mantener un monto constante de población y deberá tener acceso a oportunidades educativas que les permitan tanto la capacitación posterior para la vida adulta y laboral, como el aprendizaje y las experiencias para adoptar actitudes y prácticas vinculadas a la sostenibilidad. La población de 15 a 64 años mostrará un significativo crecimiento absoluto, y su contribución al desarrollo urbano sostenible dependerá de la capacidad de la ciudad y del país para la generación de empleo de calidad, el cual se vincule a la producción de bienes y servicios con bajas emisiones de carbono. Por último, la población de la tercera edad tendrá un muy significativo crecimiento absoluto, y esta cohorte poblacional apoyará y participará de la sostenibilidad siempre y cuando cuente con los servicios y apoyos públicos incluyentes y suficientes para enfrentar sus necesidades, en especial los referentes a servicios de salud, asistencia social, seguridad económica y entornos favorables. No se debe perder de vista el lugar de residencia al interior de las ciudades de los adultos mayores, para quienes la accesibilidad física es aún más determinante en el ejercicio de sus derechos.

Acciones clave

Las principales acciones de gobierno para la promoción de la economía de la ciudad o la zona metropolitana pueden ser las siguientes:

- *Construir infraestructura productiva*, en especial para la distribución de las distintas formas de energía y para la transmisión de información.

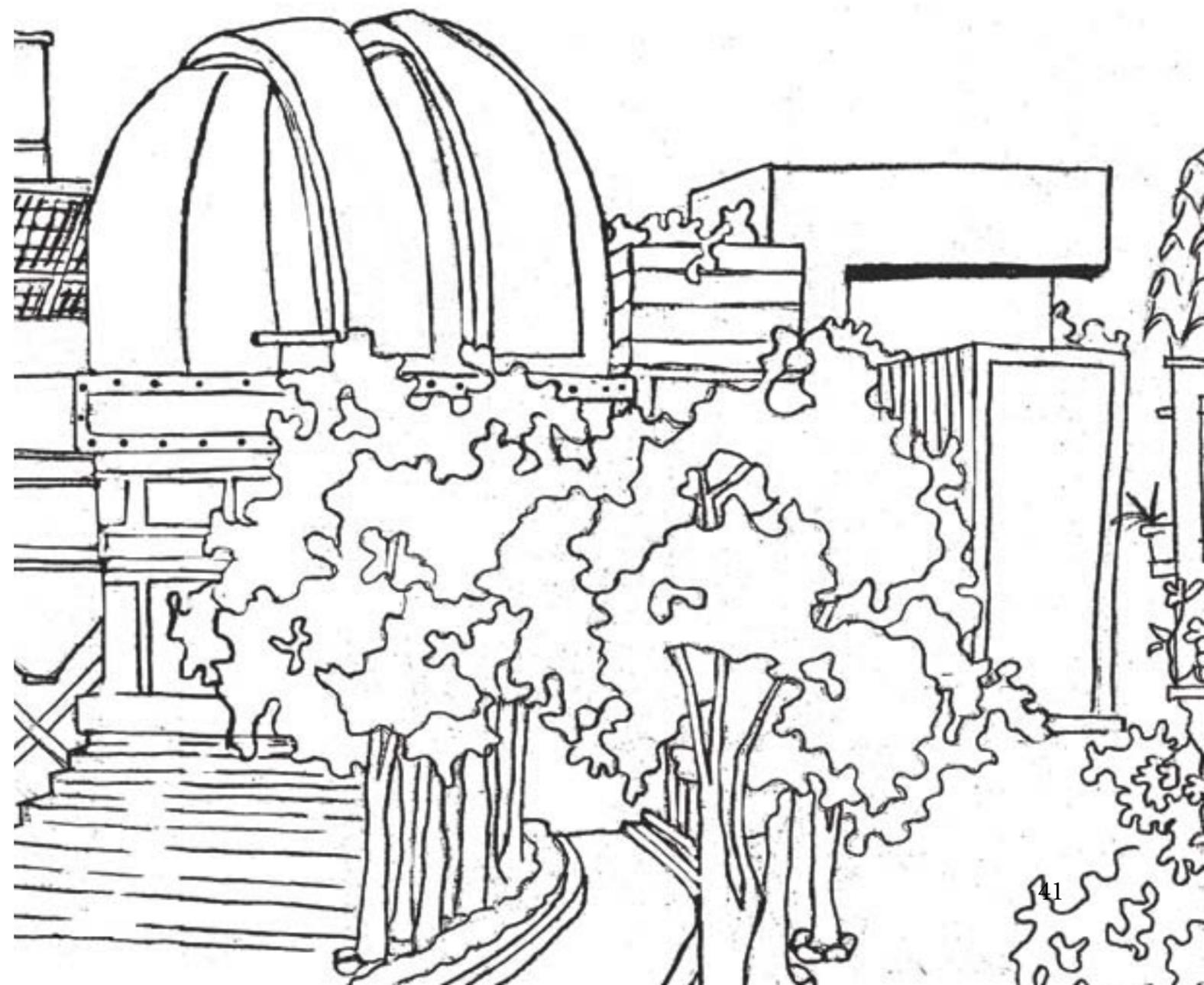
- *Consolidar los sectores económicos en los que la ciudad ha probado su vocación económica*, es decir el fomento a la especialización productiva, pero sin descuidar las oportunidades que representa la promoción de nuevas actividades económicas, especialmente en sectores innovadores. Dicha consolidación y promoción se puede

llevar a cabo a partir de ejercicios de planeación estratégica entre los sectores público y privado.

- *Conformar y fortalecer la marca de la ciudad*, en la que se resalte lo mejor que sabe hacer la ciudad para mejorar su posicionamiento en la red nacional y global de metrópolis. Esta marca de la ciudad implica diseñar portafolios de inversiones, elaborar estudios de factibilidad económica y promocionar a la ciudad en los ámbitos regional, nacional e internacional.

La atracción de inversiones productivas y la generación de empleos son indicadores indiscutibles de la competitividad de la ciudad, pero el uso y aprovechamiento racional de los capitales físico, humano y ambiental en la producción de bienes y servicios es *requisito indispensable* para avanzar hacia el desarrollo urbano sostenible.

La red de metrópolis de América Latina enfrenta un gran reto para el futuro próximo, que implica la promoción del crecimiento económico local impulsado por la inversión, pero con acciones encaminadas a la protección ambiental. Esta dualidad deberá estar presente tanto en las políticas territoriales de los gobiernos centrales, como en los planes y programas de los gobiernos locales para promover la economía del futuro. En algunos países, como México, los esfuerzos realizados hasta el momento han tenido algún éxito desde el punto de vista sectorial, ya que se ha logrado disminuir la participación del costo ambiental en relación al producto interno bruto del país (INEGI, 2012). El desafío es avanzar hacia un desarrollo urbano más sostenible, es decir hacia un mejor desempeño económico local sin mayor presión ambiental.





7. INSTITUCIONES DE CALIDAD

El desarrollo (i.e. crecimiento económico, reducciones de la pobreza y la desigualdad, avances científicos, culturales) no se genera en todos lados, sino que se concentra en el territorio: en *ciertas* ciudades y regiones. Esta concentración del desarrollo produce, inevitablemente, ciudades y regiones *ganadoras* (i.e. las que se desarrollan a gran velocidad de manera sostenida) y *perdedoras* (i.e. las que no se desarrollan o lo hacen a velocidades insuficientes).

¿Cuáles son los factores que detonan el desarrollo, por qué se concentra sólo en ciertos puntos del territorio y por qué diferentes lugares se desarrollan a ritmos diferentes? Existen diversas explicaciones y aunque aún no se tiene una que sea definitiva, sí se dispone de respuestas parciales. Una de ellas se relaciona con el *contexto institucional*.

En efecto, cada vez existe más consenso de que un elemento clave para impulsar el desarrollo es la calidad de las instituciones. Las instituciones se pueden entender como las *reglas del funcionamiento* de la sociedad. Su influencia es clave en múltiples dimensiones de la vida municipal. Cuando se orientan al desarrollo permiten: resolver conflictos transmitir el poder de manera pacífica, reducir la incertidumbre respecto al comportamiento económico y social de personas y organizaciones, establecer compromisos formales e informales (v.g. contratos legales o convenios de palabra), incentivar la inversión, impulsar la cooperación para el desarrollo y el crecimiento económico, solucionar problemas de acción colectiva, disminuir la corrupción, prevenir comportamientos oportunistas (i.e. como la búsqueda del interés propio a cualquier costo y obtener ventajas desleales sobre los demás), facilitar los flujos de información y las interacciones entre personas y organizaciones, lograr mecanismos de distribución de beneficios y cargas más *justos* entre la sociedad, reducir costos de transacción, entre otros.²¹

También se consideran instituciones los sistemas de incentivos, las normas, regulaciones, valores, tradiciones, leyes, creencias, relaciones de poder, intereses y prácticas culturales, que acotan formal e informalmente la interacción y la conducta de las personas y las organizaciones públicas y privadas (Arellano y Lepore, 2009). Las *instituciones orientadas al desarrollo* favorecen que las transacciones de todo tipo generen el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la *calidad* de las instituciones municipales (*“las reglas del juego”* en el municipio) son fundamentales para guiar las acciones individuales y colectivas, e influyen notablemente en el desempeño económico y social de personas y empresas. Existe una *relación*

²¹ Los costos de transacción pueden ser económicos o de otro tipo (v.g. incomodidades, tiempo invertido, incertidumbre, energía, molestias). Aunque usualmente se aplican a intercambios económicos, aquí los podemos asociar a trámites diversos: desde los costos involucrados para obtener una licencia en un gobierno municipal, hasta realizar una transacción en un banco. En estos casos los costos de transacción podrían incluir: la molestia de llegar muy temprano para obtener turno, hacer fila y esperar en espacios inadecuados para obtener el servicio, recibir mal trato, tener que regresar porque se exigen documentos diversos no especificados previamente.

directa, aunque compleja, entre la calidad de las instituciones y la velocidad del desarrollo (Dellepiane, 2010).²²

El gobierno municipal tiene un importante papel que debe jugar para mejorar y crear instituciones que promuevan un *desarrollo sostenible*, fundamentado en la confianza (para coordinar esfuerzos y dinamizar la economía), la *eficiencia* (para generar riqueza y bienestar), la *equidad* (para que los beneficios y las cargas sean justas entre la sociedad y la eficiencia sea sostenible) y la *innovación* (que es el motor del desarrollo en el siglo XXI). Las sociedades con instituciones de mayor calidad son *más innovadoras* en el largo plazo y se adaptan mejor a los cambios en el competitivo mundo global contemporáneo (Farole et al., 2011).

Actualmente, el elemento más importante del desarrollo es el capital *humano* orientado a las *innovaciones* (i.e. personas altamente calificadas que generan nuevas ideas), que trabajan en un *contexto institucional favorable* y en *aglomeraciones* estimulantes (ecosistemas innovadores).²³ Los ejemplos típicos de ciudades innovadoras son Londres (centro de innovaciones en finanzas) o el Valle del Silicio en California (Estados Unidos, centro de innovación en tecnología digital). Pero también existen ejemplos en Latinoamérica: São Carlos (Brasil), produce software sensorial y GPS para monitorear la siembra y el riego de cultivos, Montevideo ha desarrollado un nuevo modelo de inversión de riesgo para apoyar empresas uruguayas en TIC, Mendoza (Argentina) no sólo produce excelentes vino de mesa, sino que es sede de empresas que desarrollan software biométrico para mejorar la seguridad de las transacciones en línea, la mina Radomiro Tomic (cerca de Calama, a 1.700 kilómetros al norte de Santiago de Chile) es pionera en el desarrollo de la robótica en la minería mundial, y en la Ciudad de México se desarrolló la “lluvia sólida” que es un polvo que se esparce en los cultivos y puede acumular agua hasta por 40 días. Los ejemplos son diversos.²⁴

No toda la innovación se orienta a la *alta tecnología*. Por ejemplo, Lima (Perú) es un centro de *innovación gastronómica* de clase mundial (es la ciudad que más turistas internacionales recibe del continente americano, sólo atrás de Nueva York), Buenos Aires (y el barrio de Palermo, en particular) es un punto de *innovación en la industria de la moda*, Curitiba (Brasil) es una ciudad innovadora de clase mundial en la *planeación urbana*, Ciudad de Panamá ha diseñado un modelo innovador para atraer *corporativos e instituciones internacionales*, Bahía Ballena y Puerto Jiménez (Costa Rica) son líderes innovadores en ecoturismo y Santiago de Chile está generando innovaciones notables en albañilería. Sin embargo, en Latinoamérica sólo Chile (lugar 46), Panamá (lugar 52) y Costa Rica (lugar 57) se encuentra entre los Top 60 del *Global Innovation Index 2014*. Los tres países tienen un punto en común: su principal fortaleza fue la *calidad de sus instituciones*, donde puntuaron alto.

²²La pregunta que subyace es: ¿cómo se inician comportamientos que hacen que las reglas se vuelvan mecanismos compartidos y aceptados (o impuestos), relativamente estables en el tiempo? (Arellano y Lepore, 2009).

²³En este contexto, los ecosistemas son concentraciones en el territorio de empresas y capital humano innovador.

²⁴<http://www.fastcompany.com/most-innovative-companies/2013/industry/south-america> y http://www.corfo.cl/archivos/70_Casos_de_Innovacion.pdf

Acciones clave

- El crecimiento y el desarrollo no se generan en un vacío institucional. Requieren un *marco institucional consensado, fuerte, claro y justo*, que genere un entorno favorable (o al menos *no desfavorable*) para el desarrollo: *instituciones de alta calidad, flexibles, adaptables a los cambios y autoreforzantes*.

- *El gobierno municipal debe cumplir y hacer cumplir el marco legal de manera igualitaria*: Reglamento de Tránsito, Usos del suelo, Zonificación, Recaudación (v.g. cobros de impuestos y tarifas), entre otros. *Las reglas del juego* deben ser las mismas para todos y el gobierno municipal debe *garantizar su cumplimiento*.

- Corresponde al Gobierno Municipal, conciliar los intereses sociales, tratar de modificar ciertas creencias de actores clave (grupos de interés, empresarios, políticos clave) y mejorar el comportamiento de los ciudadanos y los actores clave.

- *Eliminar la corrupción* es uno de los principales desafíos y condiciones del desarrollo. La condición inicial para lograrlo es crear *firmemente* que es posible conseguirlo. El gobierno municipal no debe ser cómplice de la impunidad.

- *Establecer compromisos de gobierno viables y creíbles con y entre la sociedad organizada*, y cumplirlos genuinamente. En el municipio la gente percibe claramente cuáles compromisos se cumplen y cuáles no.

- *El gobierno municipal debe ser ejemplo* de eficacia, eficiencia, honestidad y rendición de cuentas. De otra manera no tendrá legitimidad política y no logrará contar con la confianza de los ciudadanos, no tendrá capacidad de liderazgo y negociación con los grupos de interés con influencia, ni podrá ejercer sus funciones apropiadamente (v.g. ofrecer servicio públicos confiables, detonar proyectos).

- *El proceder del líder del gobierno municipal* (i.e. Alcalde, Presidente Municipal) es clave para lograr mejores instituciones, porque su equipo tiende a imitar su comportamiento: más que con palabras y autoridad, *se gobierna con el ejemplo*.

- Es responsabilidad del gobierno municipal ser potente *coordinador y facilitador del desarrollo*. Jamás debe ser una carga que lo obstaculiza. Un buen gobierno no es un lujo, es una *necesidad vital* para el desarrollo.

- *Promover intensamente la democracia participativa* y la solución cooperativa de problemas, apoyándose en las organizaciones de la sociedad, y estimulando su fortalecimiento con una perspectiva incluyente que incorpore a los grupos más vulnerables y necesitados.

- *Capacitar a la sociedad* para participar más eficazmente en el desarrollo municipal.

Acciones clave

- *No existe gestión pública en solitario*: la participación social es fundamental para construir permanentemente un marco institucional *favorable para el desarrollo*. Es clave que el Gobierno Municipal sea transparente y que la información fluya permanentemente hacia y desde los ciudadanos. Las TIC tienen mucho que ofrecer en este tema.

- Construir un plan de desarrollo de largo plazo *consensado genuinamente* con la sociedad. Sólo la sociedad puede *apoyar y vigilar la continuidad* de planes y programas y dar *certeza* sobre el rumbo de mediano y largo plazo del municipio. En este plan es esencial la consideración de la dinámica demográfica de la población y las necesidades de establecer criterios sostenibles de ordenamiento territorial.

- Ejercer los recursos públicos *de acuerdo a las prioridades negociadas* con la sociedad, tomando en cuenta que cada inversión beneficia más a unos que a otros.

- *Capacitar permanentemente* a los trabajadores del municipio de todos los niveles, comenzando por la alta dirección. Establecer el sistema civil de carrera.

- *Construir instituciones* que realmente impulsen el desarrollo es un proceso: no se crean de la noche a la mañana. Lograrlas requiere experimentación, espíritu innovador, conocer bien las condiciones y la historia local, y gobernar de la mano de la gente. El contexto para hacerlo es hoy más propicio que en el pasado: avanzan la democracia, el respeto a los derechos humanos, los flujos de información en tiempo real (*"todo se sabe"*), la apertura económica.

- Ser Alcalde o Presidente Municipal es el inicio de la *carrera política, no el final*. Hacer buen gobierno genera apoyo de la gente y abre caminos para alcanzar responsabilidades políticas más complejas.



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Adrián Guillermo (2009) Urbanización Periférica e Impacto Ambiental. El Suelo de Conservación en la Ciudad de México, en Aguilar Adrián Guillermo y Escamilla Irma (Coords.), Periferia Urbana. Deterioro Ambiental y Reestructuración Metropolitana, pp 21-52, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Geografía-UNAM, México.

América Economía, (2014), Las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina [<http://rankings.americaeconomia.com/mejores-ciudades-para-hacer-negocios-2014/ranking>]

Arellano Gault, David y Lepore, Walter, (2009), Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: límites y restricciones de la literatura contemporánea, Gestión y Política Pública, Vol. 18, No. 2, pp. 253-305.

Banco Mundial, (2010), Sistemas de ciudades: la urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza, Washington, D.C., USA.

Bar-El, Raphael and John Parr (2003), "From Metropolis to Metropolis-Based Region: The case of Tel-Aviv", Urban Studies 40 (1): 113-125.

Cabrero, Enrique, (2006), Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina, Cuaderno de Trabajo 181, División de Administración Pública, CIDE, México.

CEPAL, (2013), Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, CEPAL, Mimeo.

Disponible: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf

Consulta: octubre, 2014.

Dellepiane, Sebastian, (2010), Good governance, institutions and economic development: Beyond the conventional wisdom, British Journal of Political Science, 2010, Vol. 40, No 1, pp. 195-224.

Douglas Ian (2006), Peri-Urban Ecosystems and Societies: traditional zones and contrasting values, en Macgregor, Duncan; Simon, David; Thomson, Donald (eds.) The Peri-Urban Interface, pp. 18-29, Earthscan, Londres .

Drakakis Smith, David (1995), Third World Cities: Sustainable Urban Development 1, Urban Studies, Vol. 32, Nos. 4-5, pp. 659-677.

Farole, Thomas; Rodríguez-Pose, Andrés; Storper, Michael, (2011), Human geography and the institutions that underlie economic growth, Progress in Human Geography, Vol. 35, No. 1, pp. 58-80.

Fernández Ruiz, Jorge, (2002), Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, Toluca, México.

Fuchs Roland J. et al. (eds.; 1994), Mega-city growth and the future, Tokyo: United Nations University Press. p. 1.

García Del Castillo, Rodolfo, (2005), La política de servicio municipales en México: casos y tendencias recientes, en: Enrique Cabrero, Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Garrocho, Carlos, (2013), Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI, ONU Fondo de Población-Conapo-El Colegio Mexiquense.

Garrocho, Carlos, (2011), Población flotante, población en movimiento: conceptos clave y métodos de análisis exitosos, United Nations Population Fund-El Colegio Mexiquense-Conapo, D.F., México.

Glaeser, Edward (2011), Triumph of the city. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier, London: Penguin.

Hodgson, Geoffrey M., (1988), Economics and institutions, Journal of Economic Issues, Vol. 1, No. 1, pp. 1-25.

INEGI, (2012), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2012, México.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), (2009), Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009. México. p. ix.

Jones, Emrys. (1990), Metropolis. The World's Great Cities, NY: Oxford University Press.

Krugman, P. (1992), Geografía y comercio, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

Malecki, E. (1997), Technology & Economic Development, Harlow, Inglaterra, Longman.

Massiris, Angel (2005) Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia, 122 págs.

Moretti, Enrico, (2012), The New Geography of Jobs, Mariner Books, NY.

Ni, P., Kresl, Peter y W. Liu (2014), The Global Urban Competitiveness Report 2013, Cheltenham, Inglaterra, Edward Elgar.

North, Douglass C.; Summerhill, William; Weingast, Barry R., (2000), Order, disorder, and economic change: Latin America versus North America, en: Bruce Bueno de Mesquita y Hilton L. Root (eds.), Governing for Prosperity, Yale University Press, New Haven, USA.

OECD (1994), Cities for the 21st century, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. p. 12.

ONU-HABITAT (2008), State of the World's Cities 2010/2011: Bridging The Urban Divide, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya.

Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer y C. Speller (2012), "Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Nedd for New Perspectives on Metropolitan Governance", en J. Sobrino (ed.), Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective, México, El Colegio de México, pp. 257-286.

Owen, David (2009), Green Metropolis. Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less Are the Keys to Sustainability, London: Riverhead.

Parr, John (2007), "Spatial Definitions of the City: Four Perspectives", Urban Studies 44 (2): 381-392.

Rainer-Olaff, Schultze, (1993), El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada, en Dieter Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática, Síntesis Editorial Nueva Sociedad, Madrid, España.

Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Tuirán, Rodolfo, (2006), La cooperación intermunicipal en México Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar, Gestión y Política Pública, Vol. XV, No. 2, pp. 393-409.

Rybczynski, Witold (2010), Makeshift Metropolis: Ideas About Cities, NY: Scribner Book Co.

Sedesol, Conapo e INEGI (2012), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, México: Sedesol, Conapo e INEGI.

Sobrino, Jaime, (2010), "Ciclos económicos y competitividad de las ciudades", en G. Garza y M. Scheingart (coords.), Los grandes problemas de México. II, Desarrollo urbano y regional, México, El Colegio de México, pp. 127-171.

UN-Habitat (2013), Planning and Design for Sustainable Urban Mobility. Global Report on Human Settlements, 2013, United Nations Human Settlements Programme, Earthscan-Routledge, NY.

Unikel, Luis (1972), La dinámica del crecimiento de la ciudad de México, México: Fundación para Estudios de la Población.

UNFPA (United Nations Population Fund), (2011), State of the world population 2011, NY, USA.

UNFPA (United Nations Population Fund), (2007), State of the world population 2007, NY, USA.



CON EL APOYO Y ASISTENCIA TÉCNICA DE:



Fondo de Población de las Naciones Unidas



PRO TERRITORIOS
PROGRAMA INTERAMERICANO DE COOPERACION
EN GESTION TERRITORIAL
PROGRAMA INTERAMERICANO DE COOPERACION
EN GESTION TERRITORIAL