

Ciudades Sostenibles: dilemas y conjeturas

Carlos Garrocho, *El Colegio Mexiquense, cfgarrocho@gmail.com*

Guillermo Aguilar, *Universidad Nacional Autónoma de México.*

Carlos Brambila, *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.*

Boris Graizbord, *El Colegio de México.*

Jaime Sobrino, *El Colegio de México.*

Raúl Romo, *Consejo Nacional de Población.*

Un mundo de ciudades...

- Actualmente **el mundo** se enfrenta a un **fenómeno nuevo**: desde **2008**, por primera vez en la historia de la humanidad, **más de la mitad** de la población vive en **ciudades**.
- Para **2030**, las ciudades del **mundo en desarrollo** representarán **80%** de la **población urbana mundial** (UNPF, 2007). En los próximos 20 años, el *Homo sapiens* (“el hombre inteligente”) se convertirá en el *Homo sapiens urbanus* en prácticamente todas las regiones del planeta (UN-Habitat, 2008: VIII).

Un mundo de ciudades...

- Se prevé que en los **próximos 20 años** habrá casi **2000 millones** de **nuevos residentes urbanos** y se estima que las **ciudades** ya contribuyen con alrededor de **70% del PIB mundial** (BM, 2010).
- **Más de 90%** del **crecimiento** urbano se localiza en países en **desarrollo** (como los de **Latinoamérica**) lo que representa alrededor de **70 millones de nuevos** habitantes en ciudades **cada año** (BM, 2010).

Nuevo Paradigma de las Ciudades

Nuevo paradigma...

- 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 de **bienes fundamentales**, la **innovación**, el **progreso industrial y tecnológico**, el **espíritu empresarial** y la **creatividad**, generan **economías de escala**, **aglomeración** y **urbanización**, facilitan la **interacción**, impulsan la **especialización** y la **competitividad**...

Nuevo paradigma...

- Adicionalmente, los **costos de oportunidad** de quedarse en asentamientos **rezagados rurales**, a veces incluso **opresivos** (e.g. «*usos y costumbres*»), especialmente para las **mujeres**, son demasiado altos, por lo que las **migraciones** a las ciudades no se detienen.



Nuevo paradigma...

- **Sin embargo**, las ciudades 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; Maskell, 2001; O'Sullivan, 2008; Porter, 1998; Satterthwaite, 2007).

Nuevo paradigma...

- 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** (UNPF, 2007).

Nuevo paradigma...

- Todo esto está generando un **nuevo paradigma** que destaca los **beneficios** de la urbanización y prende alarmas sobre sus importantes **riesgos**.



Nuevo paradigma...

- 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). Cómo lograr ciudades eficientes, justas y responsables en la gestión del medioambiente. Es decir: cómo lograr **ciudades sostenibles**.
- Las **ciudades exitosas** progresan, mejoran sus **finanzas**, generan **oportunidades** de desarrollo para todos, abren ventanas de **negocios**, se ocupan de sus habitantes **más vulnerables**, cuidan el **medioambiente**.

Objetivo del Texto

(Borrador)

Decir y hacer...

- En **México**, la sostenibilidad a nivel de **discurso** está presente en los principales instrumentos de **planeación** desde hace por lo menos **dos décadas**.
- **Sin embargo**, no existe un **acuerdo** sobre el **significado** del término **sostenibilidad** en la **política pública**, que sea realmente **operativo** para el diseño e instrumentación de **estrategias y acciones** de desarrollo a **diversas escalas espaciales y temporales**.

Objetivo...

- El **objetivo** de este documento es **contribuir a lograr ese acuerdo** y aclarar el **significado** del desarrollo urbano sostenible para **México**.
- Si la reflexión resulta de **utilidad** para otros **países latinoamericanos** el propósito del texto estará más que **superado**.

Soporte Conceptual

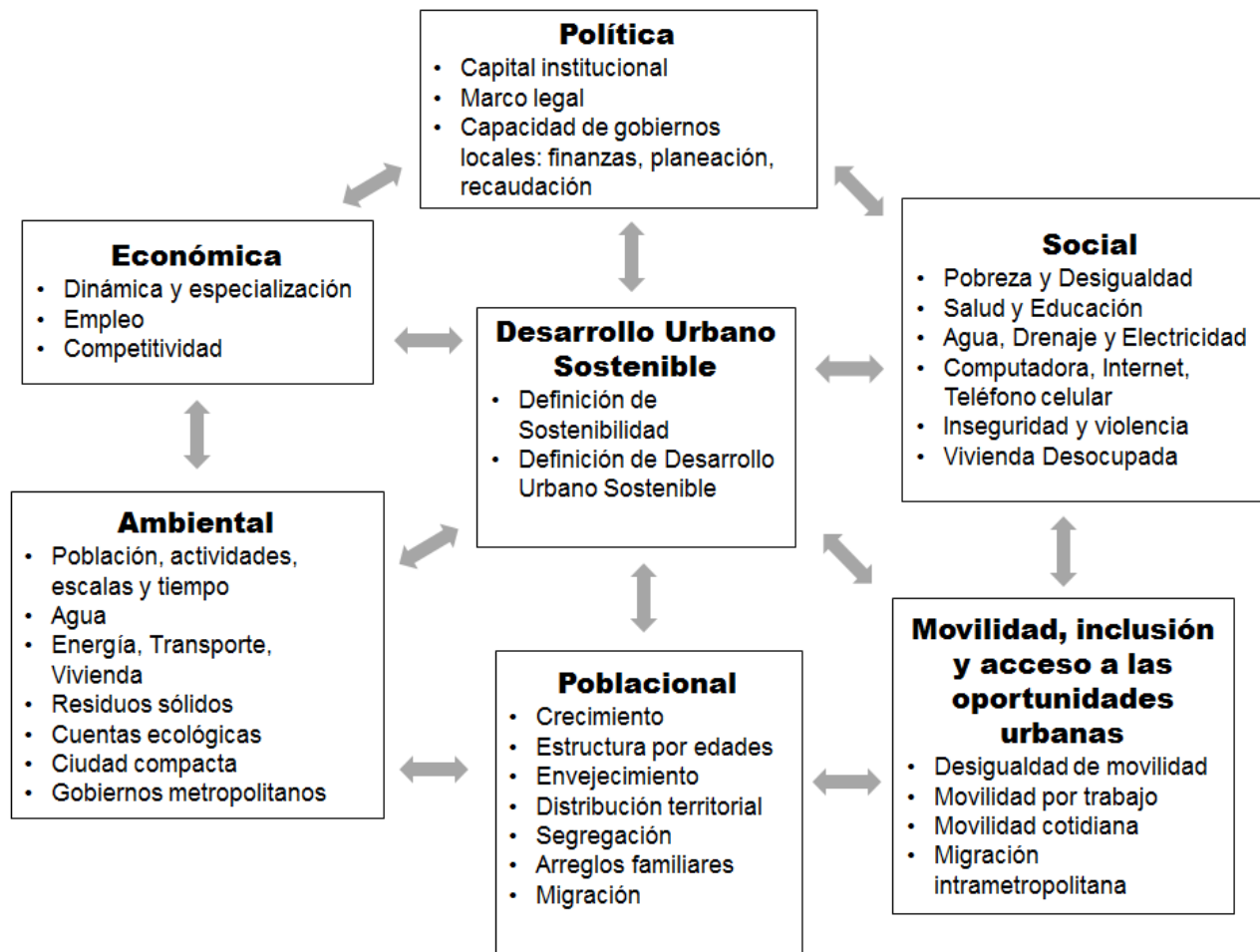
Soporte Conceptual...

- En este documento **entendemos** al desarrollo urbano **sostenible** como un principio-guía de política pública de carácter **multidimensional**. **No** como un estado ideal a lograrse lo más rápidamente posible.
- Las **dimensiones** que consideramos **estratégicas** están **interrelacionadas** y son **igualmente relevantes** (Fig. I.1).

Soporte Conceptual...

Figura I.1

Dimensiones estratégicas del Desarrollo Urbano Sostenible para México



Soporte Conceptual...

- El **antecedente** más directo de esta postura conceptual es Drakakis (1995).
- **Sin embargo**, diferimos en **tres aspectos** principales:
 - Los **factores** más importantes de cada **dimensión** se **ajustan** al **contexto mexicano**;
 - Se **añade** la dimensión de **movilidad, inclusión y acceso** a las **oportunidades** urbanas.

Soporte Conceptual...

- La dimensión de **movilidad, inclusión y acceso** a las **oportunidades** urbanas es **clave** en las grandes ciudades de los países **en desarrollo**, que usualmente sufren elevados **costos de congestión**, serios **desajustes espaciales** entre lugar de trabajo y vivienda, falta de planeación de **uso del suelo** y un acelerado proceso de **envejecimiento** (e.g. las principales ciudades de México: notablemente la Ciudad de México).

Soporte Conceptual...

- **Y tres:** la **visión de justicia** que subyace nuestro posicionamiento del desarrollo sustentable para **México, por ahora** se apoya en las ideas de **John Rawls (1971)** («partir de la igualdad, a menos que una distribución desigual beneficie más a los más desprotegidos: liberalismo igualitario»); y en las de **Amartya Sen (2010)** («identificar y eliminar las injusticias remediables: análisis comparativo»).
- **No coincidimos** con los enfoques *utilitario* (Buchanan, 1981), *libertario* (Nozick, 1974) e *igualitario* (Outka, 1974).
- **Sin embargo**, en esta **área fundamental** aún tenemos mucho que **leer, discutir y preguntar**.

Soporte Operativo

Soporte Operativo...

- El modelo **conceptual** lo hemos traducido en **elementos clave** para las **políticas** de **ciudades sostenibles** (cuadro I.1).
- Estos **elementos** también **corresponden** a la **realidad** y a las **prioridades** de desarrollo de las **ciudades mexicanas**, pero es muy probable que coincidan con las de diversos países de **Latinoamérica**.

Soporte Operativo...

- Identificamos **cinco propósitos** del más alto nivel, **cuatro instrumentos** fundamentales de política pública y **cinco criterios de evaluación** para medir los avances de las políticas de desarrollo urbano sostenible.



Soporte Operativo...

Cuadro I.1

Elementos clave para las políticas de ciudades sostenibles

Propósitos	Instrumentos	Criterios de valuación
<ol style="list-style-type: none">1. Reducir la pobreza (multidimensional)2. Disminuir la desigualdad3. Utilizar racionalmente los recursos y el capital natural4. Promover el crecimiento económico bajo en carbono5. Generar y acceder a empleo decente (de calidad)6. Acceso a las oportunidades	<ol style="list-style-type: none">1. Servicios públicos incluyentes2. Control de uso del suelo3. Finanzas públicas locales4. Normatividad urbana-metropolitana	<ol style="list-style-type: none">1. Eficiencia (<i>costo-beneficio</i>)2. Equidad (<i>de acceso o de condiciones</i>)3. Efectividad (<i>cómo</i>)4. Temporalidad (<i>cuándo</i>)5. Escalas territoriales (<i>dónde</i>)

Soporte Operativo...

- La **selección o diseño** de un modelo conceptual de **desarrollo urbano sostenible** y de los **elementos** clave que lo hacen **operativo** (propósito, instrumentos y criterios de evaluación), implican una **toma de posición teórica y política**.
- **Ideológicamente definida**, como en nuestra postura respecto a la **justicia** en la distribución de costos y beneficios que genera la planeación urbana. **Nos hacemos cargo**.
- En esta **etapa de retroalimentación** en la que está el documento estamos especialmente **abiertos al debate** y a la identificación de **áreas de oportunidad** de mejora.

Estructura del Documento

Estructura del documento

Contenido

Introducción

- 1. Desarrollo sostenible**
 - 1.1. La sostenibilidad en los instrumentos de política pública
 - 1.2. La Definición de Sostenibilidad
 - 1.3. Definición de desarrollo urbano sostenible: diferentes ángulos
 - 1.4. Proceso de urbanización y distribución de la población del país
 - 1.4.1. La expansión urbana dispersa
- 2. Transversalidad de la población en el proceso de sostenibilidad**
 - 2.1. Población y dinámica demográfica
 - 2.1.1. Crecimiento demográfico
 - 2.1.2. Estructura por edades
 - 2.1.3. Distribución territorial de la población
 - 2.1.4. Arreglos familiares
 - 2.1.5. Migración interna
- 3. La dimensión socioespacial**
 - 3.1. Pobreza
 - 3.2. Desigualdad
 - 3.3. Servicios fundamentales: Salud y Educación
 - 3.3.1. Educación
 - 3.3.2. Salud
 - 3.4. Servicios básicos tradicionales: agua, drenaje, electricidad
 - 3.5. Servicios básicos modernos: computadora, Internet y teléfono celular
 - 3.6. Vivienda desocupada
 - 3.7. Inseguridad y violencia
- 4. Elementos para la sostenibilidad de la economía de la ciudad**
 - 4.1. Dinámica económica
 - 4.2. Especialización productiva
 - 4.3. Empleo
 - 4.4. Competitividad urbana
 - 4.5. Movilidad, inclusión y acceso a oportunidades urbanas: la Ciudad de México como ejemplo
 - 4.6. Movilidad por trabajo
 - 4.7. Movilidad residencial intrametropolitana
- 5. Medio ambiente, pobreza y acceso a recursos**
 - 5.1. Población, actividades, escalas y tiempo
 - 5.2. Cambio climático, desastres y vulnerabilidad urbana
 - 5.3. Energía
 - 5.3.1. Transporte
 - 5.3.2. Vivienda
 - 5.3.3. Residuos sólidos
 - 5.4. Cuentas ecológicas
 - 5.5. Ciudad dispersa vs Ciudad compacta
- 6. Capacidades de gobiernos locales: finanzas, planeación y recaudación**
 - 6.1. Municipios y gobierno metropolitano
 - 6.2. Marco institucional y legal
 - 6.3. Desarrollo urbano y gestión local en México
 - 6.4. Marco legal e institucional de las finanzas públicas municipales
 - 6.5. Desafíos de las haciendas municipales en México

Sección 1...

- El texto se divide en **seis secciones**.
- **La primera** explora los aspectos más **conceptuales** del desarrollo urbano sostenible y perfila el **proceso de urbanización y peri-urbanización** en México.
- Convoa a acordar el **significado real y operativo** del concepto de **sostenibilidad** en la política pública de **México** (y de países con características similares, como los latinoamericanos).
- **Propone entender** la sostenibilidad como un **principio-guía** multidimensional

Sección 1...

- Resalta el papel de los **patrones de consumo**.
- Subraya que las **responsabilidades** de la afectación del medioambiente son **diferenciadas**.
- Explica porqué **la ciudad** generalmente **no es válida** como **unidad de gestión ambiental** (no es un sistema cerrado y ejerce una fuerte presión en contextos geográficos mucho más amplios).

Siguientes secciones...

- Las siguientes secciones constituyen un **diagnóstico amplio** de las **dimensiones estratégicas** de la **sostenibilidad urbana** en **México**.
- En cada uno de ellos **se adoptan posicionamientos** conceptuales, metodológicos y de política pública.
- Este conjunto de posicionamientos (**informados, pero no asépticos en términos ideológicos**), completan la **postura general** del documento respecto al desarrollo urbano sostenible en México.

Sección 2...

- La sección dos se ocupa de **la transversalidad de la población en el proceso de sostenibilidad** y analiza el crecimiento demográfico de México, su estructura por edades, la distribución territorial de la población, los arreglos familiares y la migración interna.
- En términos de planeación se podría decir que deja clara **la dimensión, segmentos, localización y crecimiento futuro de la demanda por oportunidades** (e.g. bienes y servicios públicos y privados).

Sección 3...

- La tercera sección se concentra en la **dimensión socioespacial** del desarrollo urbano sostenible.
- Explora la pobreza, desigualdad, educación y salud, servicios básicos *tradicionales*, servicios básicos *modernos*, el fenómeno de la vivienda desocupada y el tema de la violencia y la inseguridad.
- Este capítulo **completa el diagnóstico** de la **demanda** y estima los **avances y desafíos** para enfrentar sus necesidades y aspiraciones.

Sección 4...

- La sección cuatro se enfoca a la **sostenibilidad económica de la ciudad**.
- Analiza la dinámica económica del país, sus regiones y ciudades, su especialización productiva, la evolución del empleo, los cambios e implicaciones de la competitividad de las ciudades, y hace una exploración profunda de la *movilidad y el acceso a las oportunidades urbanas*.
- Se derivan diversas **lecciones** y se anticipan **riesgos y oportunidades**.

Sección 5...

- En la sección cinco se pone atención al **medioambiente** y a su relación con la **pobreza** y el **acceso a los recursos**.
- Examina la **vinculación compleja** entre población, actividades, escalas espaciales y tiempo, para luego pasar a analizar el cambio climático y la vulnerabilidad a desastres naturales (que con frecuencia tiene orígenes *artificiales*). **Enlaza** estos temas con el de **energía** (especialmente en transporte, vivienda y recursos sólidos) y se hace un ejercicio muy relevante de **cuentas ecológicas**.
- La sección termina con una discusión sobre la **ciudad compacta versus la ciudad dispersa**.

Sección 6...

- El texto concluye con la sección seis sobre la **capacidad (y falta de capacidad) de los gobiernos locales**, principalmente en términos de **finanzas, recaudación y planeación**.
- Inicia con el tema clave para México de los **gobiernos locales** y los **gobiernos metropolitanos**, y valora la **planeación** del desarrollo urbano y la **gestión local** en México.
- Del análisis se desprende que la **falta de capacidad** para realizar planeación urbana en México tiene **altos costos** en generación de **áreas de pobreza y de inseguridad**, así como en **falta de acceso a las oportunidades** urbanas para la población más pobre.

Sección 6...

- Luego destaca que los **municipios** deberían, en el **marco de sus debilidades** financieras, administrativas y humanas, cumplir al menos dos objetivos: **i.** Construir un entorno **económico e institucional** fuerte y competitivo; y, **ii.** Mejorar el bienestar de sus pobladores mediante la prestación de **servicios públicos incluyentes**.
- **Sin embargo**, se argumenta, la **ausencia de coordinación intergubernamental** ha provocado una **falta de desarrollo urbano** en todo el país, cuyos costos económicos y sociales están aún por ser calculados.

Valiosa Retroalimentación...

- Este texto estará en su **primera fase de mejora continua** hasta **septiembre** de este año.
- El día de ayer recibimos una **amplia retroalimentación** de los participantes en la sesión sobre la *Dinámica Demográfica y Ciudades Sostenibles como Parte de la Agenda de Desarrollo Post 2015*.
- Continuaremos pasando el texto por la **prueba del ácido** en diversos foros, para **continuar** su mejora.
- **Estaremos muy atentos.**

**Amplias, Extensas,
Múltiples y Variadas...
Gracias!**