

2. DESARROLLO SOCIAL URBANO SOSTENIBLE

Introducción

A escala internacional, el discurso de la sostenibilidad se ha apoyado principalmente en el llamado *modelo de los tres pilares*. Este modelo propone para el desarrollo sostenible tres dimensiones, igualmente importantes, con las que se deben alcanzar objetivos estratégicos: la ecológica, la económica y la social. El modelo se basa en dos argumentos clave:

- i. Las necesidades humanas no pueden ser satisfechas con solo mantener un medio ambiente estable y saludable, se requiere, además, solucionar necesidades económicas y sociales básicas para el ser humano. Por tanto, es imperativo, en términos de sostenibilidad, transferir a las futuras generaciones condiciones económicas y sociales favorables para su desarrollo; y,
- ii. Lo ecológico, lo económico y lo social son tres sistemas individuales interconectados que requieren ser sostenibles en el largo plazo para mantener el progreso de la civilización. Los avances hacia la sostenibilidad solo pueden significar mejoras en las tres dimensiones. Esto implica que los objetivos de política en cada dimensión del desarrollo sostenible tienen igual prioridad y deben contribuir a la sostenibilidad de las otras dimensiones y no lograrse a costa de ellas (Littig y Grießler, 2005).

Sin embargo, la *igualdad de prioridades* entre las tres dimensiones del modelo de los tres pilares es más un asunto teórico que práctico, pues es raro que ocurra en el mundo real. Los esquemas ‘*ganar-ganar*’ del desarrollo sostenible a menudo solo contemplan la dimensión económica y, en menor medida, la ecológica, dejando todavía más rezagada la dimensión social (Omann y Spangenberg, 2002). Además, existen problemas conceptuales que aún quedan por resolver, *en los hechos*: ¿Qué significa prioridad “igual”? ¿Cómo se pueden asignar “prioridades iguales” a las tres dimensiones? ¿Qué pasa con las compensaciones (efectos indirectos positivos y negativos) entre ellas? Hasta el momento estas preguntas no tienen respuestas que hayan logrado consenso general y el debate está abierto (Littig y Grießler, 2005).

Si bien la idea de los “tres pilares” es aceptada en lo general, la discusión más intensa se ubica en la definición de sus *objetivos clave*, las *estrategias* para lograrlos y en el diseño de los *indicadores* que midan los avances o rezagos. En el tema de los objetivos, los más claros parecen ser los ecológicos, seguidos de los objetivos económicos. Sin embargo, las estrategias para lograr los objetivos aún son difusas y están sometidas a intensas discusiones (incluso si se acepta que el desarrollo sostenible no es una *situación a lograr* sino un *proceso de avance permanente*: Garrocho *et al.*, 2014; véase la Introducción de este libro). En cuanto a los objetivos

sociales del desarrollo urbano sostenible la situación es mucho más compleja porque ni siquiera existe consenso sobre cuáles son los objetivos (Omann y Spangenberg, 2002).

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera se orienta a entender mejor el significado del desarrollo social urbano sostenible (DSUS) y, en consecuencia, explora los siguientes temas clave:

- i. La *relación* entre sostenibilidad, equidad, cohesión e inclusión social;
- ii. Las *dimensiones* principales del DSUS; y,
- iii. Los *engranes* que articulan las dimensiones del DSUS. Sobre esta plataforma conceptual se apoya la segunda sección del capítulo, que tiene el propósito de *atterrizar* los conceptos perfilados en la sección uno, en prioridades para las ciudades mexicanas y aportar recomendaciones de política en materia de DSUS. Los temas que se abordan en esta segunda sección son: la importancia de los servicios públicos, el reto metropolitano, la necesidad de contar con instituciones de calidad, el combate a la pobreza y la desigualdad, el incremento de la salud y la educación, ampliar la oferta y calidad de servicios básicos tradicionales y modernos, atacar el problema de la vivienda desocupada y reducir la inseguridad y la violencia.

1. Ideas y conceptos básicos sobre el desarrollo social urbano sostenible

Gran parte del problema para definir los objetivos en la dimensión social radica en que *no se tiene claro* lo que significa esta dimensión en el marco del desarrollo urbano sostenible (Littig, 2002). Tampoco existe consenso sobre su *conexión* con la sostenibilidad económica y ecológica (Dempsey *et al.*, 2011). Esta indefinición de la sostenibilidad social la hace muy difícil de implementar (tema que ya advertían desde hace más de 15 años Becker *et al.*, 1999: 4).¹

Existen algunos intentos para definir la sostenibilidad social. Por un lado, algunos proponen que el desarrollo sostenible a largo plazo solo exige un mínimo de requisitos sociales y, por tanto, proponen una *definición acotada*. En estos términos, el objetivo del desarrollo social sostenible es determinar los *requisitos sociales mínimos* e identificar los *desafíos críticos* para

¹ No obstante, la sostenibilidad social es clave para el desarrollo urbano sostenible y, por tanto, es fundamental en este libro explorar su significado. En términos generales, la idea de la sostenibilidad es la persistencia de ciertas características *necesarias y deseadas* de las personas, sus comunidades, instituciones, organizaciones y el ecosistema circundante en el largo plazo (*v.g.* por tiempo indefinido), así como las de las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente. Estas relaciones deben ser funcionales en tanto que deben garantizar que las generaciones futuras puedan satisfacer sus necesidades (Littig y Grießler, 2005). Sin embargo, definir las *necesidades* y diferenciarlas de los deseos (en sociedades, lugares y tiempos específicos) implica un complejo debate, aún y si se vincula su definición a la idea de una vida digna (que también tiene significados diversos y dinámicos de acuerdo al contexto social, espacial y temporal al que se remita). Es por esto que resulta relevante entender que el logro de avances hacia la sostenibilidad implica *mantener, y aún más, mejorar tanto el bienestar humano como el ecosistema*, sin que uno progrese *a expensas* del otro. Es decir: asumir que las personas y el mundo que nos rodea somos *interdependientes* (Hodge y Hardi, 1997: 7).

el funcionamiento adecuado de la sociedad, con el fin de garantizar el progreso en el largo plazo (Biart, 2002: 6). Por otro lado, existe una corriente de pensamiento que vincula la idea de *sostenibilidad social* con la protección al medio ambiente, la justicia social y la participación política, lo que implica todo un reto teórico y operativo (Littig y Grießler, 2005). Más aún, si se adopta una visión global y se toman en cuenta las diferencias notables que existen entre los países desarrollados y el resto (Becker *et al.*, 1999: 1).

Las dificultades en la conceptualización de la sostenibilidad social también se deben a la diferenciación difusa entre sus *aspectos analíticos, normativos y políticos*. Una de las razones es la *connotación amplia y multifacética* del término “social” (*v.g.* que incluso abarcaría lo económico o lo político). El punto a destacar es que en materia de sostenibilidad, el desarrollo no puede entenderse sin sus *requisitos previos* y estos conforman un tema de ciencias sociales, no solo de ciencias naturales. Es decir, los procesos sociales *dan forma* a la interacción sociedad-naturaleza, a diversas escalas espaciales (*v.g.* global, regional, urbano, local) y temporales. Este tema se ha planteado desde las ciencias sociales con una pregunta breve e inquietante: ¿cómo pueden las sociedades regular y cambiar sus procesos y estructuras, a fin de garantizar las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras? (Littig y Grießler, 2005).

En este capítulo, y a lo largo del libro, no proponemos que la sostenibilidad social signifique la satisfacción de un nivel mínimo de derechos sociales (como en la definición *acotada* de Biart, 2002) y defenderlos contra la primacía de las políticas económicas y/o el predominio de la dimensión ecológica. Nuestra idea, en cambio, es proponer estructuras y procesos *socioespaciales* que influyen en el intercambio metabólico entre la sociedad y la naturaleza (más en los términos de Fischer-Kowalski y Haberl, 1993). Añadimos que la sostenibilidad del medio ambiente está estrechamente vinculada a diversos *atributos estructurales* de las sociedades (*e.g.* justicia social intra e intergeneracional, valores, ideologías, instituciones, cultura, historia, entre muchos más). La sostenibilidad, entonces, es un tema de investigación con enorme *contenido social* que aborda los procesos mediante los cuales las sociedades *gestionan* las condiciones materiales de su reproducción, incluyendo los principios y valores sociales, económicos, políticos y culturales que guían la distribución y redistribución de los recursos (incluyendo los del medio ambiente: Becker *et al.*, 1999: 4).

Si no existe un concepto aceptado sobre sostenibilidad social, no podemos esperar que existan teorías consensadas sobre este tema (Littig y Grießler, 2005). La tarea está pendiente y esta falta de soporte conceptual y teórico complica diseñar políticas públicas (*e.g.* las políticas urbano-regionales) con contenido de sostenibilidad social y diseñar indicadores de avance (Hodge y Hardi, 1997: 10; Dempsey *et al.*, 2011).

1.1. Factores e indicadores del desarrollo social urbano sostenible

Aun en este entorno indeterminado sobre el significado del DSUS, la literatura reporta diversas dimensiones e indicadores de la sostenibilidad social urbana. Por ejemplo, Littig y Grießler (2005) sugieren tres dimensiones de indicadores básicos para evaluar la dimensión social de la sostenibilidad.

- i. Satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida* (e.g. ingreso, pobreza, distribución del ingreso, desempleo, educación, condiciones de vivienda (v.g. vivienda digna), salud, seguridad, satisfacción con el trabajo y el medio ambiente, entre otros);
- ii. Justicia social* (e.g. equidad social incluyendo la equidad de género, justicia distributiva de bienes económicos y no económicos, justicia intra e intergeneracional, igualdad de oportunidades, participación social: Dempsey *et al.*, 2011; Nussbaum y Sen, 2002); y,
- iii. Coherencia social* (v.g. integración de las personas en redes sociales significativas, participación en actividades colectivas, actitudes solidarias y tolerantes hacia las minorías: migrantes, desempleados, homosexuales, indígenas, entre muchos más).

Por su parte Dempsey y sus colaboradores (2011) hacen una amplia revisión de la literatura e identifican una serie de *factores clave* de la sostenibilidad social urbana en el contexto británico (véase Cuadro 2.1).²

² Sus fuentes incluyen a: Chan y Lee, 2008; Meegan y Mitchell, 2001; Turkington y Sangster, 2006; Jacobs, 1999; Bramley *et al.*, 2009; Yiftachel y Hedgcock, 1993; Urban Task Force, 1999; Hopwood *et al.*, 2005; Littig y Griessler, 2005; Burton, 2000a.

Cuadro 2.1



FACTORES CLAVE

DE LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL URBANA EN EL CONTEXTO BRITÁNICO

FACTORES NO-FÍSICOS

- EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO
 - JUSTICIA SOCIAL: INTER E INTRAGENERACIONAL
 - PARTICIPACIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA LOCAL
 - SALUD, CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR
 - INCLUSIÓN SOCIAL (ERRADICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL)
 - CAPITAL SOCIAL
 - SEGURIDAD
 - DISTRIBUCIÓN JUSTA DE LOS INGRESOS
 - ORDEN SOCIAL
 - COHESIÓN SOCIAL
- COHESIÓN COMUNITARIA (AL INTERIOR Y ENTRE DIFERENTES GRUPOS)
 - REDES SOCIALES Y APOYO: INTERACCIONES SIGNIFICATIVAS
 - INTERACCIÓN SOCIAL
 - SENTIDO DE COMUNIDAD Y PERTENENCIA
 - EMPLEO DIGNO
 - ESTABILIDAD Y SEGURIDAD RESIDENCIAL
 - ORGANIZACIONES COMUNITARIAS ACTIVAS
 - TRADICIONES CULTURALES



FACTORES PREDOMINANTES FÍSICOS

- DISEÑO URBANO SOSTENIBLE
 - ENTORNO PÚBLICO AGRADEABLE
 - VIVIENDA DIGNA
 - CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE LOCAL Y DEL EQUIPAMIENTO
- ACCESIBILIDAD A SERVICIOS LOCALES E INSTALACIONES / EMPLEO / ESPACIOS VERDES
 - ESTRUCTURA ESPACIAL DE LAS CIUDADES Y SUS BARRIOS
 - CIUDAD Y BARRIOS TRANSITABLES POR LOS PEATONES

FUENTE: DEMPSEY ET AL., 2011.

Más allá de los indicadores que identifican Dempsey *et al.* (2011), deben resaltarse los *traslapes* que existen entre *lo social* y *lo físico*. Es decir, esas superposiciones que los geógrafos llaman lo *socioespacial*, entendiendo lo social en su sentido analítico y operativo más amplio (que incluye lo económico, lo político, lo cultural, entre muchos otros ejes); y en la parte *espacial*: estructuras y procesos espaciales, efectos de vecindad/lejanía, accesibilidad, escala, entre muchos temas más. La *escala* merece en este capítulo un comentario puntual. Los factores de la sostenibilidad social urbana pueden relacionarse con múltiples escalas al mismo tiempo (*v.g.* multiescalares) o con escalas específicas. Por ejemplo: la cohesión social se analiza con mayor frecuencia a escala nacional, regional, urbana y de barrio; el empleo a escala regional y urbana; la calidad ambiental a escala de amplias zonas de la ciudad; y las interacciones sociales significativas a escala de barrio (Penninx *et al.*, 2004).³

1.2. Sostenibilidad, equidad, cohesión e inclusión social

En el mundo académico existen diversos indicadores de sostenibilidad social en marcos de coherencia y equilibrio con los demás sistemas que conforman el desarrollo sostenible (Holden y Linnerud, 2007). Sin embargo, en términos prácticos el aspecto clave es incorporar los genuinos y eficazmente a las políticas públicas. No obstante que el estudio de Dempsey *et al.*, 2011 se enfoca al Reino Unido, vale la pena revisarlo porque los factores clave de sostenibilidad social urbana que identifican se vinculan a tres grandes conceptos altamente relevantes también para las ciudades mexicanas (y latinoamericanas): *equidad*, *cohesión* e *inclusión social* (*v.g.* ciudades justas y no segregadas).⁴

El concepto de equidad social tiene sus fundamentos en las teorías de *justicia social*, *justicia distributiva* e *igualdad de condiciones* (Burton, 2000a: 1970), lo que se asocia directamente con las definiciones más aceptadas de desarrollo sostenible y se vincula claramente con la integración socioambiental (Hopwood *et al.*, 2005; Holden y Linnerud, 2007). Así, una ciudad es equitativa si no existen prácticas de *exclusión* o *discriminatorias* que impidan que todos participen de los beneficios de vivir en sociedad (Pierson, 2002; Ratcliffe, 2000). Es decir, se trata de una ciudad que reparte los *beneficios y costos* de vivir en sociedad de manera *justa*. Por lo tanto, contar con una ciudad justa es indispensable para lograr la cohesión y la inclusión social.

En un sentido espacial, la exclusión social y la inequidad pueden manifestarse como *áreas de privación*, que pueden originar condiciones de vida más pobres y menor acceso a las oportunidades de desarrollo que ofrece la ciudad. Esto se traduce en una distribución de *sub-beneficios* y *sobre-costos* para los grupos más débiles de la sociedad (Brook Lyndhurst, 2004; Macintyre *et al.*, 1993). Los geógrafos (y otros estudiosos de las ciudades) traducen el concepto de ciudad equitativa como *justicia territorial*, cuando el acceso a las oportunidades y a la repartición de costos tiende a igualarse en términos socioespaciales. Con frecuencia, los sociólogos llaman a la justicia territorial *equidad horizontal* (Kay, 2005).

En este marco, la *accesibilidad* es un indicador clave de la equidad social (Barton, 2000; Burton, 2000b) directamente vinculado al *entorno urbano construido* (*v.g.* regulación de los usos del suelo y las densidades, localización de servicios e instalaciones públicas y privadas esenciales, diseño de rutas de transporte público, provisión de infraestructura diversa). Desde

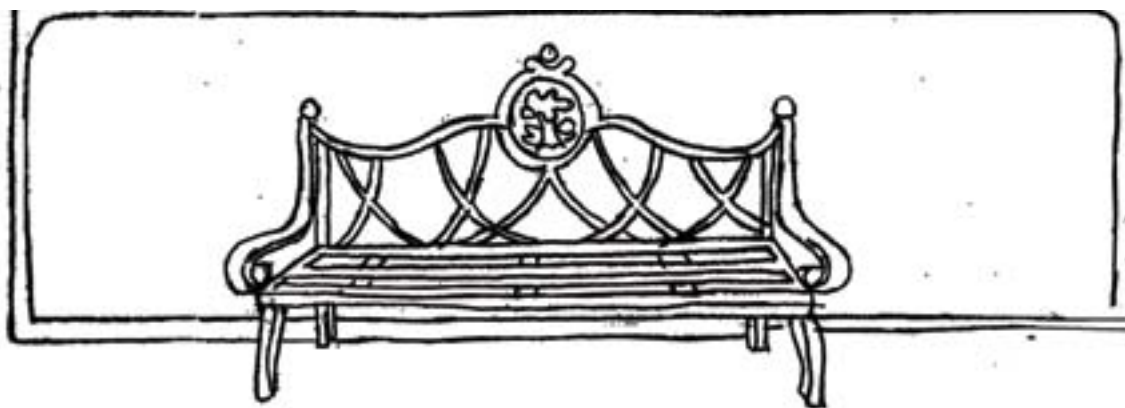
³ En términos temporales la escala también es clave: ciertos aspectos del desarrollo sostenible se pueden analizar en plazos cortos, pero otros solo en plazos medios o largos.

⁴ Una explicación de estos conceptos en el marco del desarrollo social urbano sostenible y la forma urbana se pueden ver en Bramley y Power, 2009.

hace tiempo estos temas se han estudiado en el contexto de ciudades mexicanas (Garrocho, 1997; Garrocho y Campos, 2006).

En este libro se asume que para avanzar hacia la sostenibilidad urbana se requiere una visión que vaya más allá de la ciudad, las regiones y los países (Haughton, 1999; véanse la Introducción y el Capítulo 1). No obstante, también estamos de acuerdo con Dempsey *et al.* (2011) acerca de que la escala local (*v.g.* el barrio) es fundamental para la sostenibilidad social en la *vida cotidiana*, particularmente por su influencia en la cohesión y la inclusión social. También en este sentido la *accesibilidad* a las oportunidades que ofrece la ciudad a servicios cotidianos clave (y el distanciamiento a sus zonas de riesgo: *e.g.* vertederos de basura, zonas vulnerables a desastres asociados a fenómenos naturales), es un asunto prioritario (véase Cuadro 2.2).

En este sentido, la cohesión y la inclusión social son torales en la teoría y el diseño de políticas para contribuir a lograr sociedades y ciudades más fuertes (*v.g.* competitivas, eficientes) y justas (*v.g.* equitativas, no segregadas) para las generaciones presentes y futuras (Lister, 2000).⁵ En esencia, cohesión e inclusión social se refieren a un *entorno social* y a un *espacio cotidiano* que incentiva las *interacciones significativas* entre las personas (*v.g.* ciudades no segregadas); a valores, normas e instituciones solidarias y de reciprocidad que guían el comportamiento social (Coleman, 1988; Dempsey, 2008a); y a la conformación de *redes de apoyo* para los residentes más vulnerables (entre otros temas relevantes: Garrocho y Campos, 2015a). Por lo tanto, la sostenibilidad de la comunidad depende de la capacidad social, a diferentes escalas espaciales (*v.g.* barrio, ciudad), para sostenerse, reproducirse y funcionar de una manera justa, eficiente y eficaz.⁶



5 Incluso el Papa Francisco ha hecho referencia a estos temas en su famosa Encíclica de 2015: “Muchas ciudades son grandes estructuras ineficientes que gastan energía y agua en exceso. Hay barrios que, aunque hayan sido contruidos recientemente, están congestionados y desordenados, sin espacios verdes suficientes.

“No es propio de habitantes de este planeta vivir cada vez más inundados de cemento, asfalto, vidrio y metales, privados del contacto físico con la naturaleza” (Papa Francisco, 2015: 35).

6 Todo lo contrario a lo que algunos observan, por ejemplo, en la Ciudad de México: “...es como si allá, afuera, la ciudad hiciera cosas para terminar con la gente.” (de Mauleón, 2015: 367).

Cuadro 2.2



La sostenibilidad de la comunidad implica, entre otros aspectos, la interacción social entre sus integrantes (como el establecimiento de *interacciones significativas*: sostenibles, solidarias, recíprocas, basadas en la confianza: Reardon y O’Sullivan, 2004); cierta estabilidad de la comunidad, tanto en lo demográfico (*v.g.* saldo neto migratorio) como en lo económico (*e.g.* calidad y cantidad de negocios, trabajadores); instituciones colectivas locales participativas y plurales (tanto formales, como informales: García y Madrigal, 1999); confianza entre los integrantes de la comunidad, incluidos el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos y los gobiernos, y el hacer cumplir la ley por parte del Estado (*e.g.* la seguridad de los ciudadanos y su patrimonio, el cumplimiento de contratos, la protección frente a los gobiernos, entre otros aspectos); sentido de pertenencia, identificación y orgullo de ser parte de la comunidad (Dempsey *et al.*, 2011). En síntesis, una sociedad activa, productiva, inclusiva, sana y segura (Burton y Mitchell, 2006) en la que los residentes deseen permanecer (Forrest y Kearns, 2001).

1.3. Principales dimensiones del desarrollo social urbano sostenible

La sostenibilidad de la comunidad se refiere a *procesos socioespaciales de la vida colectiva*, que pueden agruparse en cinco dimensiones (Dempsey *et al.*, 2011):

i. *Interacción social / Redes sociales en la comunidad.* Son parte fundamental del capital social (Forrest y Kearns, 2001; Putnam, 2000) e incluyen la confianza, la densidad e intensidad de las interacciones, así como la aceptación colectiva de obligaciones y expectativas (modelos de comportamiento individual y social: Pennington y Rydin, 2000). Estos factores facilitan las acciones recíprocas, la cooperación y la cohesión social entre grupos y generaciones diversas (Putnam, 1993).⁷ Los temas de Interacción social / Redes sociales en la comunidad surgen, en parte, como respuesta a cierta evidencia sobre desintegración y segregación en el espacio intraurbano (Forrest y Kearns, 2001). No solo por raza o por niveles económicos (desde el estudio clásico para las ciudades norteamericanas de Burgess, 1928) o por condición de salud (una referencia clásica es Gabriel, 1925), sino también sobre segregación entre grupos de edad, que incluyen a ciudades mexicanas (segregación de la población envejecida: Garrocho y Campos, 2015b).

Existe evidencia de que la *forma urbana* influye en la generación / inhibición de interacciones sociales, a través de la densidad de población, mezcla de usos de suelo o provisión de espacios comunes que no sean *lugares de paso* sino *lugares de encuentro* (especialmente áreas verdes e infraestructuras para niños y jóvenes, o templos y centros comunitarios: preferidos por los adultos mayores). Se acepta, por ejemplo, que las calles de alta densidad y uso mixto habitacional-comercial facilitan más la interacción social que las calles totalmente residenciales, porque generan flujos de peatones que coinciden en tiempo y espacio, lo que facilita los contactos *cara a cara* (Jacobs, 1961; Talen, 1999). Sin embargo, aunque la cercanía espacial es requisito indispensable para establecer contactos *cara a cara* y generar interacciones significativas, no es suficiente. Se requieren otras políticas públicas que aprovechen la *cercanía espacial* y reduzcan las *distancias sociales*: destacan los proyectos comunitarios colectivos (*v.g.* educativos, de impulso al empleo digno o de calidad, de mejoramiento del barrio, de apoyo a tradiciones y actividades artísticas y culturales, entre muchos otros) (Garrocho y Campos, 2015b).

ii. *Participación en actividades sociales.* Participar en las actividades locales y de la comunidad es un componente estratégico del capital y la sostenibilidad social, por su relación con la cohesión comunitaria y la integración de redes (Forrest y Kearns, 2001; Littig y Griessler, 2005). La participación en grupos orientados a actividades específicas (*e.g.* gestionar un servicio, apoyar a un candidato político, organizar eventos sociales o religiosos) implica relaciones estrechas entre las personas que residen en un territorio (*v.g.* barrio) y eso genera *sentido de comunidad* y fortalece la idea de

⁷ Sin interacción social, las personas que viven en un territorio son simplemente un grupo de individuos segregados, sin sentido de comunidad, ni orgullo o apego al lugar (Dempsey, 2006).

sociedad civil (Putnam, 1993). Si no se genera participación en las actividades organizadas en la comunidad, la situación del barrio o de la ciudad tiende a ser insostenible (Dempsey *et al.*, 2011).

Al parecer, la participación en grupos y redes diversas puede incentivarse con la densidad de población y la mezcla adecuada de usos de suelo, porque esto genera mayor variedad de actividades en las que se puede participar (Talen, 2001). Pero también es fundamental el nivel de oferta y accesibilidad a las instalaciones públicas y privadas en la comunidad: a mayor oferta y accesibilidad, mayor participación en actividades (y viceversa). Evidencia generada en diversas ciudades de Estados Unidos muestra que el tiempo de trayecto es inversamente proporcional a la participación comunitaria, y que las personas que realizan viajes diarios más largos son menos propensas a participar en los asuntos de la comunidad (Putnam, 2000). Los costos de transporte (tangibles e intangibles, objetivos y subjetivos) son clave en el tema de la participación en actividades colectivas. La *accesibilidad* vuelve a aparecer como un concepto central del DSUS.

iii. *Estabilidad demográfica y económica*. Esta dimensión se refiere, sobre todo, a la capacidad del barrio y de la ciudad para *retener* a la población, las unidades económicas y el empleo. Se propone que una comunidad sostenible requiere residentes y unidades económicas bien establecidas en el largo plazo (Silburn *et al.*, 1999). La alta movilidad residencial (*v.g.* entrada y salida de población y de negocios) puede ser un síntoma de *falta de cohesión y sentimiento de apego* a una ciudad o barrio (Bramley y Morgan, 2003; Wilson y Taub, 2006). El caso extremo de tasas netas migratorias negativas (pérdida neta de población y empleos) es, sin duda, un indicador claro del fracaso de una región, una ciudad o un barrio.

Sin embargo, algunos argumentan que la *rotación* de residentes (mientras no exista pérdida de población y oportunidades) puede refrescar a la comunidad y aumentar su capital social (Kearns y Forrest, 2000). Incluso, existen barrios o ciudades altamente dinámicas donde la rotación de población es inevitable y los resultados son positivos. Ejemplos por excelencia: las ciudades y comunidades universitarias y las que son atractoras netas de talento (*e.g.* San Francisco, incluyendo Silicon Valley).

El vínculo entre la estabilidad de la comunidad y la forma (o diseño) de la ciudad o del barrio no son claros ni directos (Dempsey *et al.*, 2011). Las decisiones de los residentes sobre permanecer o salir de un barrio depende de diversos factores: la calidad percibida del entorno (incluyendo la seguridad), la oferta y calidad de servicios en la zona, el nivel de accesibilidad a servicios e instalaciones clave (como escuelas en el caso de los padres jóvenes, o de los hospitales en el caso de la población envejecida), el tipo y tamaño de las viviendas en relación con la etapa de la vida de la persona (Wilson y Taub, 2006). Por ejemplo, en México se contabilizan más de cinco millones de viviendas abandonadas, principalmente por la mala localización de los desarrollos inmobiliarios (*v.g.* bajos niveles de accesibilidad a escuelas, empleos, abasto, bancos, oficinas públicas: lo que se vincula directamente con la estructura urbana y con el *diseño urbano sostenible*), lo que provocó la quiebra de grandes grupos inmobiliarios

del país (BBVA, 2014).⁸ El siguiente crash inmobiliario podría tener su origen no en la localización de los desarrollos (si se aprendió la lección), sino en el diseño de las viviendas, en caso de que no se toma en cuenta que los clientes de las próximas décadas será un nuevo grupo de usuarios clave en México: *la población envejecida* (Garrocho y Campos, 2015b).

- iv. *Orgullo / Sentido de pertenencia al lugar*. El sentido positivo de “apego al lugar” es una dimensión de la sostenibilidad social urbana, porque es un componente integral de *disfrute* de la ciudad / barrio en el que viven las personas (Nash y Christie, 2003). El apego al lugar de los residentes se relaciona con el entorno físico (*v.g.* tangible) en el que viven, pero se deriva de una *interpretación socioespacial* que incluye al entorno social (*v.g.* intangible). Así, el apego al lugar y el sentido de comunidad se relaciona con los atributos de los demás residentes de la zona, con el orden social, las normas comunes y la cultura cívica prevaleciente (*v.g.* valores, normas de conducta) (Fukuyama, 2000: 15; Kearns y Forrest, 2000). Quizá por eso, Talen (1999) define el *sentido de comunidad* como una fusión de contacto emocional compartido que se establece mediante interacciones significativas con los demás, apego al lugar y un sentimiento de pertenencia (*v.g.* orgullo y derecho a pertenecer).

El orgullo y sentido de pertenencia al lugar pueden ser afectados por la calidad percibida del barrio o de la ciudad (Talen, 1999). Si se registra descuido, suciedad o vandalismo, el sentido de apego se debilita (Nash y Christie, 2003), se afecta negativamente la sensación de seguridad y esto podría reducir la frecuencia e intensidad de las interacciones sociales y la participación comunitaria. Por eso es importante contar con *normas y códigos* de usos de suelo y construcción que se respeten, ya que terminan afectando los patrones comunes de conducta (Kearns y Forrest, 2000). El entorno construido y el sentido de apego a un lugar son compartidos por los residentes de la ciudad / barrio, y juntos crean su propia imagen (positiva o negativa) que los distingue de los demás lugares y de las demás comunidades (Relph, 1976). En este contexto, es relevante la importancia de un diseño cuidadoso de los espacios y la preservación de puntos simbólicos de referencia e identidad (Duany, 2003).

- v. *Protección y seguridad*.⁹ La percepción de seguridad es fundamental para la sostenibilidad social (Barton, 2000), ya que es una necesidad básica del ser humano (Maslow, 1954).

8 Dos referencias muy prácticas de las corrientes dominantes en materia de diseño urbano sostenible son: NYC (2008) y EC (2004). La primera presenta los manuales de diseño de la ciudad de Nueva York y la segunda identifica las mejores prácticas en diseño urbano para apoyar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión Europea, así como recomendaciones para la acción a diversas escalas espaciotemporales.

9 En este contexto, la protección tiene un significado más amplio que seguridad. Protección se refiere aquí a la prevención de daño físico, social, espiritual, económico, político, emocional, laboral, psicológico, educativo, entre muchos otros. También se refiere al control de los riesgos naturales (*e.g.* inundaciones, terremotos: derivados de fuerzas naturales) y artificiales derivados de la acción o inacción de grupos o agentes estratégicos (gobiernos o grandes empresas, principalmente), en relación a temas colectivos de escala global (como el cambio climático), nacional (modelo de desarrollo económico fundamentado en el agotamiento de recursos naturales), urbana (modelo de urbanización) o de barrio (segregación y falta de cohesión social). La seguridad, por su parte, se refiere más a la prevención eficaz contra actos criminales.

Ciudades y barrios libres de delincuencia y desorden proporcionan a sus residentes la sensación de seguridad, que es fundamental para establecer interacciones sociales significativas y para participar en actividades colectivas (Shafte, 2000). La sensación de seguridad fortalece la confianza y la reciprocidad entre los residentes, impulsa el *sentido de comunidad* y consolida positivamente el *apego al lugar* (Dempsey *et al.*, 2011).

El entorno construido y *la forma de la ciudad* también juegan un papel importante en el tema fundamental de la seguridad. La zonificación de usos del suelo, el mantenimiento en buen estado del entorno, las instalaciones y el equipamiento, la construcción de espacios agradables de encuentro, la posibilidad de caminar por la ciudad, las actividades colectivas en espacios abiertos o la apropiación social de la calle tienen efectos positivos en la seguridad y en la percepción de la seguridad (Worpole, 2003). En esta perspectiva, resulta de crucial importancia el síndrome de la ventana rota, donde incluso daños cosméticos pueden incentivar la generación de daños más graves, comportamiento antisocial o incluso conducta delictiva (Johansen *et al.*, 2014; Wilson y Kelling, 1982).

1.4. Los engranes de las dimensiones del desarrollo social urbano sostenible

Las dimensiones de la sostenibilidad social urbana se articulan mediante dos conceptos clave: la equidad social (entendida como justicia distributiva intra e intergeneracional) y la *sostenibilidad de la comunidad* (Dempsey *et al.*, 2011). El primero es un concepto que ya ha sido ampliamente tratado en la literatura internacional (recientemente por Allingham, 2014), y que incluso ha sido aplicado en las ciudades mexicanas para el caso específico de la *distribución espacial de oportunidades* (Garrocho, 1995; 1997).

El concepto de la sostenibilidad de la comunidad ha sido mucho menos estudiado. Debe destacarse, sin embargo, el trabajo de Dempsey *et al.*, 2011 y, en general, el de la red de investigación de la que forman parte (autodenominada *CityForm*), que opera en diversas ciudades del mundo.¹⁰ De acuerdo a la red *CityForm*, la sostenibilidad de la comunidad se refiere, particularmente a la *viabilidad* de las comunidades en el largo plazo y al adecuado funcionamiento de la sociedad como una *entidad colectiva* (a diferentes escalas socioespaciales). En términos más amplios, esta red de investigación define la sostenibilidad urbana como la *coherencia y equilibrio de la vida social, la economía, la ecología, la energía y el transporte* (Dempsey *et al.*, 2011: pp. 10-11).

No obstante que estamos de acuerdo en lo general, esta definición propuesta para el Reino Unido debe adaptarse a la realidad socioespacial de las ciudades mexicanas. Esto se hace en la siguiente sección.

¹⁰ <http://www.city-form.org/index.html>

2. Políticas clave para el desarrollo social urbano sostenible en México

El enfoque teórico adoptado en este libro, que hemos mencionado en la Introducción, implica la interrelación entre diversas dimensiones del desarrollo urbano sostenible, que son fundamentales para las ciudades mexicanas (y posiblemente, latinoamericanas). Esta sección, a su vez, se enfoca en las prioridades del DSUS para el caso de las ciudades mexicanas, subrayando los vínculos entre lo social (definido como categoría analítica amplia, véase la sección anterior) y las demás dimensiones de nuestro enfoque: económica, política, ambiental, institucional, poblacional, de movilidad y acceso a las oportunidades urbanas. Se pone atención tanto en factores *no-físicos* de la ciudad como en los *predominantemente físicos* (véanse ejemplos en el Cuadro 2.1). Cada subsección sobre las prioridades del DSUS para las ciudades mexicanas abre con un breve argumento que lo justifica en términos conceptuales y operativos, y luego se presentan las recomendaciones cardinales para la acción.

2.1. Servicios públicos de calidad, accesibles y asequibles

Una de las principales responsabilidades de los gobiernos mexicanos es ofrecer servicios públicos de calidad (*v.g.* que respondan a especificaciones técnicas prevalecientes y a las expectativas de los usuarios), accesibles (*v.g.* que todos los grupos de población, especialmente los más vulnerables, puedan llegar fácilmente a los servicios) y asequibles (*v.g.* que los puedan utilizar / pagar los más pobres). Los servicios públicos se financian con recursos de la sociedad que fueron recaudados de manera obligatoria y luego asignados a los gobiernos de los tres niveles. Por tanto, estos recursos deben utilizarse de manera eficaz (*v.g.* que se logren los mayores beneficios), ordenada (*v.g.* utilizando los recursos de manera eficiente, pulcra, transparente) y justa (*v.g.* tanto en términos sociales como territoriales) (Garrocho, 2013). Por tanto, los servicios públicos deben planearse cuidadosamente.

Los gobiernos 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, y definen normas constructivas;
- v. Intervienen en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (lo que modifica los paisajes de accesibilidad), entre otros (Cabrero, 2005). Es decir, disponen de los instrumentos suficientes para lograr una distribución eficaz, eficiente y justa de los servicios públicos. No hay excusas.

Sin embargo, la calidad de la acción gubernamental no ha sido la mejor y se detectan las siguientes recomendaciones clave en materia de servicios públicos de calidad, accesibles y asequibles:

- Identificar la *mezcla de asignación* de recursos que beneficie de forma aceptable a la sociedad (*v.g.* si no la mejor combinación de inversiones, sí una que sea considerada buena), en función de las necesidades generales *prioritarias* (*v.g.* de educación, salud, comunicaciones, transporte, áreas verdes, agua potable, por mencionar algunos ejemplos). Es decir, definir *cuánto y en qué se van a invertir los recursos* en función de las *necesidades y la visión* de la ciudad.

- *Localizar* las inversiones considerando tres coordenadas fundamentales: la *social* (*v.g.* población objetivo: el *quién*),¹¹ la *territorial* (*v.g.* localización en el espacio: el *dónde*) y la temporal (*v.g.* la 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 localización espacial de servicios implica una redistribución socioespacial de los recursos. Esta redistribución puede ser *regresiva* (si favorece a los grupos más aventajados) o *progresiva* (si beneficia a los más vulnerables y tiende a la convergencia socioespacial).

- Garantizar la justa distribución de los recursos transformados en servicios públicos, en un marco de eficiencia funcional y operativa. Las diferencias en accesibilidad definen *quién se beneficia más y quién menos* (o *nada*) de un servicio público. La accesibilidad es especialmente importante para ciertos grupos de población con problemas de movilidad (*v.g.* adultos mayores, madres con hijos pequeños, población con discapacidad, entre otros) y para los grupos más pobres.

- Asegurar que la distribución *socioespacial* de las *externalidades* (positivas y negativas) de los servicios públicos sea justa y eficiente, ya que afectan notablemente el bienestar de la gente y el valor de su patrimonio.¹² Los servicios e instalaciones privadas también generan externalidades (*e.g.* positivas: cercanía al empleo industrial *versus* negativas: contaminación ambiental), por lo que las políticas de uso del suelo son, en el fondo, políticas de redistribución de beneficios y costos (*v.g.* externalidades) entre la población.

- Impulsar las asociaciones entre gobiernos locales y con los órdenes estatal y federal, para financiar ciertos servicios públicos que requieren un monto de inversión que supera la capacidad

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

12 Los servicios públicos generan efectos positivos (*e.g.* escuelas) y/o negativos (*e.g.* vertederos de basura, terminales de autobuses). A estos efectos indirectos se les llama externalidades. 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.

financiera de un solo municipio (*v.g.* una planta de tratamiento de agua) (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006). Esto implica negociar los términos de los proyectos y su *localización*.

- Planear los servicios públicos con *visión metropolitana* (*v.g.* considerando la ciudad en su conjunto), lo que requiere, necesariamente, asociaciones entre municipios y con los gobiernos estatales y en ocasiones con el gobierno federal).¹³ México no cuenta con experiencias *verdaderamente exitosas* en materia de coordinación metropolitana (las ciudades que han intentado algo en este campo son las zonas metropolitanas de Guadalajara y la del Valle de México: la Ciudad de México).

- Contar con una base de datos sobre la *demanda* (*v.g.* la población: cuántos y quiénes son, dónde están, cuáles son sus necesidades), la *oferta* (los servicios públicos existentes: dónde están, cuál es su cobertura, su calidad y disponibilidad), e *indicadores clave* de avances / déficit 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 socioeconómico.¹⁴

- Elaborar un *programa de inversión* en servicios públicos con visión de corto, mediano y largo plazo y, si es el caso,

con *perspectiva metropolitana*. Este programa debe incluir la programación y el presupuesto del gasto, además de actualizarse periódicamente.

- 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 existentes.¹⁵

- *Negociar* con los grupos de población las prioridades en materia de servicios públicos (*v.g.* *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.

- *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, Comités de Jefes de Manzana).

- *Capacitar* a los equipos de planeación del desarrollo urbano (*e.g.* municipal) y promover el *servicio civil de carrera*.

¹³ En otros países federales de América Latina el término gobierno estatal debe ser entendido como gobiernos provinciales, federales, o departamentales.

¹⁴ En México, gran parte de esta información está disponible en los censos de población y vivienda.

¹⁵ Para una adecuada toma de decisiones de políticas públicas es menester tener 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. México cuenta con estos instrumentos.

- Explorar las posibilidades que ofrecen las *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones* (TIC: en especial el teléfono celular o móvil y el internet) para ofrecer / apoyar ciertos servicios públicos (e.g. orientación y citas para realizar trámites diversos) y privados (e.g. operación de taxis, mapas de localización de negocios).

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

- Analizar la conveniencia de *concesionar* ciertos servicios públicos.

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

- *Evaluar 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, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

2.2. El reto metropolitano

México ya tenía once ciudades millonarias en 2010. Todas ellas tienen una estructura *metropolitana*.¹⁶ Estas once ciudades sumaban en total 41.3 millones de habitantes, es decir, poco menos de 40% de la población total del país. Pero si contamos las 59 zonas metropolitanas de México, identificadas por SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012), vemos que en ellas residía 56.8% de la población nacional en 2010.¹⁷

Estas ciudades generan 73% del valor de la producción del país; concentran 6 de cada 10 unidades económicas; 71.7% del total del personal ocupado y 81% de sus remuneraciones (INEGI, 2009). Pero además centralizan una desproporcionada oferta de la actividad cultural, científica y recreativa del país. ¿Cómo alimentar, proporcionar alojamiento y empleo dignos, 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? Al final: ¿Cómo planear estas ciudades con *visión metropolitana*: es decir, como *conducir coordinadamente* una ciudad que tiene varios gobiernos (v.g. varios pilotos) para aprovechar su *potencial* y reducir sus *riesgos*?

16 Las siguientes diez ciudades de mayor población de México también son zonas metropolitanas.

17 Se define como zona metropolitana al 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 la ciudad.

Entre otras recomendaciones, se proponen las siguientes:

- Concientizar a los diferentes *actores sociales* (v.g. gobiernos, empresas privadas, organizaciones sociales, sociedad en general) que la ciudad enfrenta la *competencia intensa* de otras ciudades del planeta y que solamente con una *visión metropolitana* puede ser competitiva.
- Impulsar una visión en la que la *coordinación* entre gobiernos, empresarios, organizaciones y la sociedad sea clave para enfrentar retos, reducir riesgos y aprovechar las ventajas y oportunidades.
- Construir instancias de *decisión metropolitana* fundamentadas en una amplia participación de la sociedad.¹⁸
- Aprovechar las *economías de escala* (v.g. a mayor producción será menor el costo unitario de cada unidad de producto) y *de alcance* (v.g. la posibilidad de producir varios bienes o servicios de manera simultánea), para financiar la dotación de servicios públicos (*eficiencia con justicia socioespacial*).
- Controlar las *externalidades negativas* de las actividades locales (e.g. efectos negativos de vecindad: contaminación o usos del suelo incompatibles).
- *Reducir las diferencias sociales y espaciotemporales* a través de la asignación justa de los costos y beneficios del desarrollo (e.g. justicia distributiva intra e intergeneracional).
- Impulsar la *convergencia* urbana y regional en materia de desarrollo sostenible (v.g. convergencia socioespacial).
- Eliminar cualquier tipo de barrera *innecesaria* (e.g. física, social, económica, cultural) para acceder a bienes y servicios públicos de *calidad* (*accesibilidad y asequibilidad*).¹⁹
- Garantizar la *transparencia* de la acción pública y la responsabilidad legal derivada del impacto de sus acciones (rendición de cuentas).

18 En México no solo no existen gobiernos metropolitanos, ni siquiera ejemplos de gobernabilidad intermunicipal formal, aunque sí hay casos de relaciones intermunicipales circunstanciales, en función de la vecindad y el carácter supra-jurisdiccional de ciertos problemas. 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).

19 Existen barreras innecesarias en el uso de servicios públicos, como el hecho de que los juzgados en zonas indígenas no ofrezcan servicios en las lenguas locales. También existen barreras necesarias: como el costo que implica usar un servicio público (e.g. energía eléctrica, agua potable) para hacerlo viable y sostenible en el largo plazo.

2.3. Instituciones de calidad

El desarrollo (*v.g.* crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, innovaciones, avances científicos) 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* (*v.g.* las que se desarrollan a gran velocidad de manera sostenida) y *perdedoras* (*v.g.* las que no se desarrollan o lo hacen a velocidades insuficientes).

¿Cuáles son los factores que detonan el desarrollo? ¿Por qué se concentra solo en ciertos puntos del territorio? ¿Por qué diferentes lugares se desarrollan a ritmos diferentes? Existen diversas explicaciones y aunque aún no se tiene una que sea definitiva (sería el *santo grial* de la economía urbana y regional: Storper, 2013), sí se dispone de respuestas parciales. Una de ellas se relaciona con el *contexto institucional* y cada vez hay mayor consenso de que un elemento clave para impulsar el desarrollo es la calidad de las instituciones. Las instituciones se pueden entender como las reglas de funcionamiento de la sociedad y su influencia es clave en múltiples dimensiones de la vida de la ciudad.²⁰

- Construir instituciones *orientadas al desarrollo sostenible*. Esto es, que permitan 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 (*v.g.* 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, reducir costos de transacción, entre otros.²¹

- Garantizar que las instituciones orientadas al desarrollo sostenible sean de calidad. Esto favorece que las transacciones de todo tipo generen el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la calidad de las instituciones de la ciudad (*“las reglas del juego”* en la ciudad) es fundamental para guiar las acciones individuales y colectivas, e influye notablemente en el desempeño económico y social de personas y empresas. Existe una *relación directa*, aunque compleja, entre la calidad

²⁰ 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 de las organizaciones públicas y privadas (Arellano y Lepore, 2009).

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 un retiro en un banco. En estos casos, los costos de transacción podrían incluir: la molestia de llegar muy temprano a un servicio para “obtener turno”, hacer fila en el banco y esperar en espacios inadecuados para obtener el servicio, recibir mal trato, tener que regresar al servicio porque se exigen documentos diversos no especificados previamente, entre otros muchos ejemplos.

En materia de instituciones de calidad es prioritario:

de las instituciones y la *velocidad* del desarrollo (Dellepiane, 2010).²²

- Asignar a los *conductores* de la ciudad, en especial al o a los gobiernos, el papel que les corresponde para mejorar y crear instituciones que promuevan el desarrollo sostenible. Esta función debe apoyarse 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 la *alta competencia urbana* del mundo global contemporáneo (Farole *et al.*, 2011).

- Fortalecer el capital humano de la ciudad (*v.g.* personas altamente calificadas que generan nuevas ideas), que es el elemento más importante del desarrollo sostenible orientado a las innovaciones

(condición *sine qua non* de la competitividad). Esto se logra mediante tres vías clave: *formación, retención y atracción* de talento (Glaeser, 2012; Moretti, 2012; Storper, 2013).

- Construir contextos institucionales favorables a la formación, retención y atracción de talento. Esto incluye, de manera prioritaria, la formación de *aglomeraciones* estimulantes (*v.g. ecosistemas innovadores*: Storper, 2013).²³ Los ejemplos de referencia de ciudades innovadoras son Londres (centro de innovaciones en finanzas) o San Francisco (y el Valle del Silicio) en California (Estados Unidos, centro de innovación en tecnología digital), pero los ejemplos en Latinoamérica son diversos.²⁴

- Explorar *diversas áreas de innovación*. No toda la innovación se orienta a la alta tecnología. Por ejemplo, Lima (Perú) es un centro de *innovación gastronómica* de clase mundial,²⁵ Buenos Aires (y el barrio de Palermo, en particular) es un punto de

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

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

²⁴ 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 solo produce excelentes vinos de mesa producto de innovaciones diversas, 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. En México, Monterrey es un centro innovador en las áreas industriales y organizativas, Guadalajara lo es en las TIC, 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 múltiples, consultar: <http://www.fastcompany.com/most-innovative-companies/2013/industry/south-america> y http://www.corfo.cl/archivos/70_Casos_de_Innovacion.pdf

²⁵ Lima es la ciudad que registra el mayor número de turistas internacionales que pernoctan al menos una noche en el continente americano, solo atrás de Nueva York (Hedrick-Wong y Choong, 2014): http://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2014/07/Mastercard_GDCI_2014_Letter_Final_70814.pdf

innovación en la industria de la moda, Curitiba (Brasil) es una ciudad innovadora en *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 construcción de bajo costo*. En México, Querétaro ha desarrollado un modelo innovador de atracción de centros de investigación y empresas de alta tecnología. Sin embargo, en Latinoamérica solo Chile (lugar 46), Panamá (lugar 52) y Costa Rica (lugar 57) se encuentra entre los Top 60 del *Global Innovation Index 2014* (Dutta *et al.*, 2014). Los tres países tienen un punto en común: su principal fortaleza es la *calidad de sus instituciones*, donde calificaron alto.

- Edificar 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 crecimiento y el desarrollo no pueden fructificar en un vacío institucional.

- El o los gobiernos de la ciudad deben cumplir y hacer cumplir el marco legal de manera igualitaria: reglamentos de tránsito y transporte, usos del suelo, normas de edificación, recaudación (*v.g.* cobros de impuestos y tarifas), entre muchos otros. *Las reglas del juego* deben ser las mismas para todos.²⁶

- Instrumentar *políticas activas* para conciliar los intereses sociales, implantar *valores* favorables al desarrollo en los *actores clave* (*e.g.* grupos de interés, empresarios, estudiantes de todos los niveles) y mejorar el comportamiento de los ciudadanos (incluyendo a 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. La conducción de la ciudad no debe ser *cómplice* de la impunidad. Un ejemplo en México: El Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social del Distrito Federal, mejor conocido como “El Torito”.

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

- Conducir la ciudad de manera *ejemplar*: La conducción de la ciudad debe ser la avanzada de la 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 mayor influencia, ni podrá ejercer sus funciones apropiadamente (*v.g.* lograr una ciudad justa y competitiva). Más que con palabras y autoridad, *la ciudad se conduce con el ejemplo*.

²⁶ Esto es posible incluso en México: una institución ejemplar en la manera igualitaria de aplicar la ley es el Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, mejor conocido como “El Torito”, que tiene diversos objetivos, pero es famoso por la aplicación estricta y justa del “Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”.

- Gobernar implica *coordinar esfuerzos y facilitar el desarrollo*. El gobierno jamás debe ser una carga que lo obstaculiza. Una buena conducción urbana no es un lujo, es una *necesidad vital* para el desarrollo sostenible.

- *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. *No existe conducción de la ciudad en solitario*.

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

- Construir planes de desarrollo de largo plazo, *consensados genuinamente* con la sociedad. Solo la sociedad puede apoyar y vigilar la continuidad de planes y programas, y dar *certeza* sobre el rumbo de mediano y largo plazo de la ciudad.

- Ejercer los recursos públicos *de acuerdo a las prioridades negociadas* con la sociedad, en un marco que equilibre la justicia (v.g. distribución socioespacial de las externalidades), la eficacia y la eficiencia.

- *Capacitar permanentemente* a los trabajadores de la ciudad en todos los niveles jerárquicos, comenzando por los de la *alta dirección*. Los gobiernos de la ciudad deberían dar el ejemplo.

- *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 conducir la ciudad de la mano de la gente. El contexto para hacerlo es hoy más propicio y exigente que en el pasado: avanzan la democracia, el respeto a los derechos humanos, los flujos de información en tiempo real (v.g. “todo se sabe”), la apertura económica, entre otros temas.

2.4. Pobreza

En México la distribución de la población urbana en el territorio implica también la distribución de la pobreza (véase Capítulo 1). Si bien la pobreza puede ser de mayor *intensidad* en las zonas rurales, es de mayor *magnitud* en las zonas urbanas (Damián, 2010; ONU-HABITAT, 2008). El combate a la pobreza requiere *un cambio de fondo* en la manera como se organiza la sociedad. Sin embargo, esto puede llevar demasiado tiempo y esperar que eso suceda es la posición más conservadora que se puede adoptar (Titmuss, 1987). Entre tanto, se pueden realizar diversas *acciones paliativas*:

- Diseñar políticas de *precisión* para combatir la pobreza en términos socioespaciales. Esto requiere contestar, de inicio, al menos las siguientes preguntas sobre la población en situación de pobreza: *cuántos son, quiénes son y donde están*.

- Instrumentar *políticas más focalizadas* contra la pobreza. La pobreza extrema en México tiene ciclos de *reducción, freno y aumento* (tanto en términos absolutos, como relativos), pero siempre registra *alta desigualdad por edad*, aunque *no por género*, y es aún más acuciante entre la *población indígena* (CONEVAL, 2015).

- Identificar las *ciudades críticas* para *diseñar políticas a la medida*. También es importante adoptar una visión regional para considerar el contexto espacial en el que se está generando la pobreza en las ciudades, de tal manera que las políticas diseñadas para combatirla consideren a las ciudades, no como *puntos aislados* en el territorio, sino como redes que articulan regiones con problemas de diversa naturaleza e intensidad.

- Distinguir los problemas *en las ciudades de los problemas de las ciudades*. Los primeros son problemas *situados* en las ciudades porque ahí se concentra espacialmente la población y las actividades, pero se originan en el *orden social establecido*. Los segundos sí son problemas generados o exacerbados por la *mala conducción y operación* de las ciudades. *La ciudadanía genera pobreza*, todo

lo contrario: la ciudad atenúa y ofrece oportunidades a los más pobres de la sociedad (incluyendo a los del campo: ofrece las llamadas oportunidades urbanas o *urban advantage* vinculadas al *derecho a la ciudad*: Glaeser, 2012; ONU-HABITAT, 2008). Sin embargo, no basta, la ciudad debe *distribuir y redistribuir de manera justa* las oportunidades y las cargas del desarrollo (Rawls, 1971; Sen, 2009).

- Entender que *la ciudad y el campo son los dos lados de la misma moneda*. La pobreza en México ha decrecido ligeramente en términos relativos, pero sigue creciendo en términos absolutos. Uno de los principales factores explicativos inmediatos es el incremento de los precios de los alimentos que afecta principalmente a las familias de menores ingresos (SEDESOL, 2013; RF, 2014).

- Eliminar la tradicional *división regional norte-sur* en materia de pobreza en la escala nacional. Más que existir convergencia regional *las disparidades se acentúan* en México. Es urgente implementar políticas de convergencia regional eficaces que impulsen la *cohesión social* (v.g. entre grupos, entre generaciones, entre ciudades), *la eficiencia y la equidad* (Dávila *et al.*, 2002).

- Reducir la *desigualdad*. En México, 60% de la reducción de la pobreza se puede atribuir a la leve reducción de la *desigualdad* que ha registrado el país desde 1994 (Lustig, *et al.*, 2012; Pánuco-Laguette y Szekely, 1996).

2.5. Desigualdad

México siempre ha sido un país *altamente desigual*. Su desigualdad de ingreso es mucho más alta que el promedio de América Latina, que es, probablemente, *la región más desigual del mundo* (Corbacho y Schwartz, 2002). Se considera que la desigualdad es un factor crucial que afecta negativamente la *estabilidad social*, la *competitividad* y el *desarrollo sostenible* (Saraví, 2008).

Si bien nuestro país logró una importante reducción en la desigualdad durante las décadas de los sesenta y setenta, que fue un período de rápido crecimiento económico (hace alrededor de medio siglo) (Esquivel y Cruces, 2011; Székely, 2005;), la desigualdad se incrementó notablemente entre 1984 y 1994 (épocas de tremendas crisis económicas, Bouillón *et al.*, 2003; Legovini *et al.*, 2005). A partir de entonces la desigualdad ha venido decreciendo, aunque lentamente, y en ciclos de *avance, freno y retroceso*.

Es más importante la desigualdad *entre zonas rurales y entre ciudades*, que el *gap* existente entre *el campo y la ciudad*. La reducción de la desigualdad se explica de manera diferente en las ciudades y en el campo. En las zonas urbanas se redujo el ingreso de los grupos más favorecidos. En las zonas rurales se elevaron de manera generalizada los ingresos (Esquivel y Cruces, 2011).

Se distinguen diversas recomendaciones para reducir la desigualdad:

- Asignar *más y mejor* los recursos de los programas sociales (*e.g.* Oportunidades), con instrumentos más focalizados. Si bien la contribución de las transferencias del gobierno para la reducción de la desigualdad aumenta de forma constante, sigue siendo *altamente insuficiente* (Lustig *et al.*, 2012). Es urgente elevar la *calidad del gasto*.
- Reforzar los programas sociales enfocados a los hogares más pobres.²⁷
- Lograr niveles de educación más elevados para reducir las desigualdades salariales. La generación de empleos de calidad es central para reducir la pobreza y la desigualdad (Esquivel, 2008).
- Formar una fuerza laboral más educada y productiva (*v.g.* capital humano), para lograr ciudades menos desiguales y más competitivas.
- Impulsar políticas de *convergencia salarial* en todos los sectores y ciudades de México.
- Colocar a la educación *en el centro* de las políticas para reducir la desigualdad. La cobertura educativa tiende a ser más igualitaria, pero no ocurre lo mismo con la calidad educativa (deficiente, en términos generales, véase la siguiente subsección). La calidad de la educación es, quizá, el reto más importante de México en el siglo XXI.

²⁷ Grandes programas de transferencias condicionadas en efectivo, tales como *Jefes y Jefas* (Argentina), *Bolsa Familia* (Brasil) y *Oportunidades* (México), tienen notables efectos redistributivos, y aunque constituyen una pequeña parte del gasto público social total, tienen un tremendo impacto contra la desigualdad y la pobreza (Lustig *et al.*, 2012; Esquivel y Cruces, 2011).

- Impulsar los valores y el espíritu emprendedor en los jóvenes, especialmente en las instituciones de educación de todos los niveles, en un entorno de *formalización del empleo digno*.

- Incrementar la participación laboral de las mujeres en el mercado formal mediante políticas de apoyo. Por ejemplo, aumentar los servicios de guardería de calidad, asequible, accesible e incluyente para las madres con hijos pequeños en hogares con bajos ingresos.

- Diseñar un esquema de pensiones *realista*, con visión de largo plazo y en el marco del envejecimiento de la población. Así, la población trabajadora y sus familias podrán tomar con mayor oportunidad medidas de prevención para la vejez.

- Impulsar una política migratoria con los Estados Unidos para que México reciba flujos crecientes de remesas internacionales y orientar a las familias en los orígenes sobre cómo aplicar sus recursos.

2.6. Servicios fundamentales: Salud y Educación

Invertir en la formación de capital humano es una condición básica para el desarrollo sostenible y para lograr una distribución más equitativa de las ventajas y cargas que genera la ciudad (ONU-HABITAT, 2008). La educación es un derecho humano ineludible y requisito necesario para sustentar cualquier concepción de desarrollo. Se vincula directamente con el despliegue pleno del potencial de las personas y afecta de manera concluyente las oportunidades y la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, así como la capacidad de los individuos para realizar su plan de vida. La educación influye de manera notable en el desarrollo integral, participación económica y en los niveles de ingreso de los individuos, en su salud y en la de sus hijos y dependientes, en la estructura demográfica (mediante la influencia en la fecundidad y la mortalidad, principalmente) y en la transmisión de valores clave como justicia, igualdad, democracia, convivencia tolerante, inclusiva, solidaria y respetuosa de los derechos humanos, entre otros muchos aspectos que favorecen la convivencia civilizada en un marco de prosperidad (Ordaz, 2009).

Las posibilidades de desarrollo de México dependen de contar con un sistema educativo de alta calidad y amplia cobertura (*v.g.* accesible, incluyente), especialmente en un mundo que se apalanca en la *economía del conocimiento* y cuya *única constante* es el cambio.

Por su parte, la salud es condición indispensable para el bienestar de las personas y componente clave del capital humano. Sin embargo, los cambios demográficos y epidemiológicos del país, de sus regiones, ciudades y asentamientos presentan nuevos retos de alta complejidad (*e.g.* el envejecimiento de la población).

Los sistemas educativo y de salud están integrados por miles de unidades de diversos tipos. Muchos de estos elementos (*v.g.* escuelas o unidades de salud) son de carácter público y ofrecen sus servicios de forma *gratuita en el punto de oferta* (*v.g.* la escuela o la unidad de salud). Sin embargo, si se considera el *precio real* del servicio (es decir el costo del servicio más el costo de transporte para llegar al punto de servicio), la gratuidad de la educación / salud queda en entredicho, porque los usuarios y sus familias deben sufragar los costos de transporte para acceder al punto de oferta. Si el servicio es gratuito en el punto de oferta (*v.g.* la escuela o la

unidad de salud), prácticamente el costo total del servicio es el costo de transporte, que es variable en términos socioespaciales.²⁸

Algunas recomendaciones para una correcta *oferta socioespacial* de estos servicios fundamentales son:

- Cuidar la *accesibilidad* de los servicios. Esto es crucial para que la población, especialmente la más pobre, pueda utilizarlos adecuadamente.
- Mejorar la *planeación locacional* a escalas nacional, regional, urbana e intraurbana, porque impacta significativamente a los grupos más desaventajados, acentuando o aminorando su situación de pobreza y desigualdad. También ayudaría al medioambiente al reducir los recorridos (especialmente si se consideran también los recorridos a los puntos de oferta de servicios y productos privados).
- No basta la existencia y accesibilidad de los servicios básicos, se requiere que sean de calidad (en términos técnicos y de percepción), asequibles, incluyentes y equitativos. El territorio (*e.g.* regiones, ciudades, barrios) debe ser un *nodo* para la convergencia de políticas en materia de salud y educación.

En materia de educación:

- Diseñar el sistema educativo de la ciudad acorde a su visión de largo plazo (asumiendo que existe y que está consensuada: su especialización económica, por ejemplo). El gran desafío para la ciudad es construir una oferta educativa de calidad competitiva a escala internacional y contar con un mercado

laboral que dé acomodo a su capital humano (Loyo, 2010).

- Ampliar la cobertura con equidad de acceso y calidad. Los desafíos de cobertura y equidad son más agudos en secundaria y media superior. El problema de la calidad es generalizado en todos los niveles educativos.²⁹ La baja calidad educativa condena a millones de mexicanos a la pobreza y la desigualdad.
- Elevar la calidad en un marco de *convergencia socioespacial* en el desempeño escolar. Las divergencias en este rubro conducen a la pobreza y la desigualdad entre ciudades, regiones y grupos sociodemográficos.
- Reducir las brechas de género en el rendimiento escolar, que no se han alterado desde 2003 (OCDE, 2013).
- Apoyar con becas y estímulos a los estudiantes más pobres para eliminar la exclusión y la desigualdad de acceso a la educación, y lograr la convergencia del desempeño escolar en un marco de alta calidad educativa.
- Eliminar las enormes desigualdades en la cantidad y calidad de los recursos educativos asignados entre escuelas (*e.g.* gasto por alumno). En México, esta desigualdad es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta

28 Aparte deberíamos contabilizar los costos intangibles: estrés, riesgo, y esfuerzo que se incrementan con la distancia recorrida.

29 México ocupa los últimos lugares de la OCDE en las diferentes pruebas PISA (OCDE, 2013).

de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica) (OCDE, 2013).⁵⁰

- Fortalecer la *cultura de la evaluación* de alumnos, egresados, docentes e investigadores, así como la *evaluación y acreditación externa* de instituciones y de programas académicos de licenciatura y posgrado.

- Establecer una ruta clara hacia la *sociedad del conocimiento*, fundamentada en la calidad de la educación, en la investigación de frontera y en la vinculación fuerte entre la educación y el mercado.

En materia de salud:

- El envejecimiento de la población (*v.g.* crecimiento de la población de 65 años y más) es el tema demográfico más importante que enfrenta México en el siglo XXI (CONAPO, 2011; Ham, 2003; 2012; Ordorica, 2012).

- Mejorar la salud de la población, reducir las desigualdades en salud, proveer *acceso efectivo* con calidad y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. En todos los indicadores clave México se encuentra muy por debajo de los promedios de la OCDE (OCDE, 2013).

- Eliminar las notables *desigualdades socioespaciales* en salud. En las regiones, ciudades y barrios más pobres coexisten la desnutrición, las enfermedades infecciosas, las enfermedades crónicas no transmisibles y las lesiones como principales causas de muerte. La enfermedad se manifiesta más entre los más pobres y vulnerables (*e.g.* niños, ancianos y mujeres embarazadas en situación de pobreza y localización periférica).

- Coordinar mejor las políticas de salud con otras políticas sociales y económicas. La *desigualdad en salud* se relaciona directamente con los niveles de pobreza, educación, disponibilidad de infraestructura pública y en el hogar, entre otros factores sociales (Marmot y Wilkinson, 2005; CONEVAL, 2012). El nivel de escolaridad, la edad, el lugar de residencia (*e.g.* urbano o rural) y la condición de pertenecer a un grupo indígena son los principales factores de desigualdad en materia de salud sexual y reproductiva.

- Reducir la mortalidad materna, que es uno de los indicadores más importantes sobre la salud de una sociedad, porque refleja sintéticamente los efectos negativos de una gran cantidad de factores socioeconómicos y culturales.

- Asignar más recursos al sector salud y utilizarlos mejor (*v.g.* incrementar la productividad de los recursos y las unidades de salud). Aunque el gasto público en salud ha aumentado respecto al PIB, continúa siendo el más bajo de los países de la OCDE. Esta insuficiencia de recursos es *excluyente y desigual* en términos socioespaciales. Existen diversas áreas de mejora: por ejemplo, el gasto administrativo del Sistema Nacional de Salud representa cerca de 17% del gasto total, poco más de cuatro veces que el promedio de los países de la OCDE que es de 4% (OCDE, 2013).

- La distribución geográfica de la infraestructura se *concentra ineficientemente* en el territorio y deja a numerosos grupos de población sin acceso. También está ineficientemente *concentrada en el tiempo* (*v.g.* horarios y días de servicio: la gran mayoría de las unidades de salud cierran los fines de semana, por ejemplo) (CONEVAL, 2013).

⁵⁰ Aunque en México el indicador de “gasto por alumno” no debe interpretarse como un real y efectivo “gasto en el alumno”, como lo demuestran, por mencionar solo un ejemplo, los presupuestos de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

2.7. Servicios básicos tradicionales: agua, drenaje, electricidad

Los servicios básicos tradicionales también son derechos humanos fundamentales. Existe un acuerdo general de que los servicios sociales de infraestructura básica *tradicional* (v.g. energía eléctrica, agua limpia e instalaciones sanitarias adecuadas) representan *componentes esenciales del desarrollo*.³¹ El Estado tiene la responsabilidad de asegurar el suministro de estos servicios básicos tradicionales. Al negar a los ciudadanos el acceso a los servicios tradicionales de infraestructura básica, se puede decir que los gobiernos violan los derechos humanos de sus ciudadanos (WHO, 2006).

En México, la desigualdad en la provisión de servicios tradicionales tiende a reducirse. Salvo excepciones notables (e.g. las ciudades de Veracruz o Guerrero), las diferencias entre las ciudades del país en materia de disponibilidad de servicios básicos tradicionales en la vivienda son reducidas y se detecta convergencia (CONEVAL, 2007). Ni el tamaño de la población, ni la velocidad de crecimiento demográfico, ni la densidad están relacionados estadísticamente con la cobertura de los servicios básicos tradicionales en la vivienda. El problema es de *eficiencia y eficacia* de los gobiernos locales (Garrocho, 2013).

Por tanto, en materia de dotación de servicios básicos a la vivienda, se recomienda:

- Elevar la calidad del desempeño de los gobiernos municipales.
 - Incentivar los acuerdos entre municipios metropolitanos y entre municipios y los niveles superiores de gobierno (v.g. estatal y federal).
- Incorporar a la sociedad como parte *usuaria y agente de vigilancia* de las obras públicas. Es urgente elevar de manera considerable la calidad del gasto.
 - Incrementar notablemente el volumen de agua tratada en las ciudades.
 - Utilizar eficientemente los servicios básicos tradicionales.

2.8. Servicios básicos modernos: computadora, internet y teléfono celular

En el siglo XXI la población no solo requiere disponer de los servicios básicos *tradicionales*, sino de los servicios básicos *modernos*, imprescindibles para participar en la nueva sociedad del conocimiento y la información: computadora, internet y telefonía celular. En el contexto económico y social del siglo XXI, las oportunidades de desarrollo de la población se vinculan directamente con la disponibilidad de estas nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC: aquí nos referimos solo a computadoras, internet y telefonía celular). Tener acceso a las TIC en la vivienda es actualmente un factor clave de inclusión o exclusión social para individuos y familias (Hilbert y Katz, 2002; UN-ICT, 2002; Khalil *et al.*, 2009). En México, el nivel de desarrollo humano y pobreza son los principales factores explicativos de la disponibilidad de TIC (Garrocho, 2013).

³¹ Aquí distinguimos entre servicios básicos *tradicionales*: energía eléctrica, agua potable y drenaje, de los servicios básicos *modernos*: computadora, internet y telefonía celular (Garrocho, 2013).

Las recomendaciones en materia de disponibilidad de TIC son:

- Considerar a las TIC como *servicios públicos fundamentales del siglo XXI*, por lo que deben ser de calidad, asequibles y accesibles para todos. Es toral contar con espacios públicos intraurbanos de *acceso abierto a internet*.

- Reducir las desigualdades socioespaciales en disponibilidad de TIC. Esta desigualdad obstaculiza la convergencia del desarrollo sostenible entre regiones y ciudades;

- Abatir la *brecha digital* y reducir las *desigualdades de acceso* a las TIC (*e.g.*: internet de banda ancha, computadoras portátiles, tabletas) por su gran relevancia para la interacción, el desarrollo social y el crecimiento económico. El acceso a las TIC incrementa los ingresos y reduce la pobreza y la desigualdad.³² No olvidar que la brecha digital es un *subproducto* de las brechas socioeconómicas.³³ Para abatir la brecha digital se requiere:

i. Elevar el *nivel de ingreso* de la población;

ii. Bajar el *número de usuarios* por computadora;

iii. Reducir el costo de acceso a las TIC (*e.g.* suscripciones a internet);

iv. Elevar el nivel educativo de la población; e,

v. Incrementar la velocidad de internet (*v.g.* Mgbt/ seg: Megabites por segundo) (ALADI, 2003: 40).³⁴

- Incrementar la disponibilidad de teléfono celular entre la población es clave para la comunicación y el desarrollo. Los teléfonos celulares representan actualmente la *plataforma de distribución más amplia del mundo* y son particularmente importantes en los países en desarrollo y para los habitantes más pobres del campo y la ciudad. Además de beneficios económicos, la telefonía celular (o telefonía móvil) también tiene aplicación para alcanzar diversas metas de desarrollo social (*e.g.* ayudar a elevar los niveles educativos y el aprendizaje, mejorar los servicios de salud, disminuir la incidencia de enfermedades y muertes prematuras, y reducir la pobreza y la desigualdad: CEPAL, 2003; Khalil *et al.*, 2009).

- Incentivar la *competencia y acelerar la penetración* de la telefonía celular en México.³⁵ Ciudad Victoria (Tamaulipas)

³² Evidencia econométrica del Banco Mundial para 120 países, concluye que a cada incremento de 10 puntos porcentuales en la penetración de los servicios de banda ancha, corresponde un incremento del crecimiento económico de 1.5 puntos porcentuales (Qiang, 2009).

³³ La brecha digital se puede entender como “la distancia tecnológica entre individuos, familias, empresas, grupos de interés, países y áreas geográficas en sus oportunidades de acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación en un amplio rango de actividades” (ALADI, 2003: 5).

³⁴ En 2014 el Índice AKAMI de Desempeño de Internet situó a México en el lugar 38 de 51 países considerados. El promedio de velocidad en el mundo se estima en 3.9 Megabits por segundo, el líder fue Corea del Sur con 25.3 Mgbt/seg y México registró una velocidad promedio de apenas 4.1 Mgbt/seg. Tenemos uno de los peores servicios de internet del mundo. Disponible en: <https://content.akamai.com/English-Consumer.html?loc=/us/en/multimedia/documents/secure/akamai-state-of-the-internet-report-q1-2014.pdf&cid=F-MC-27380&ls=website&lsd=resources&hst=www.akamai.com&tid=2F36A519595FA828BA75652D4238EEB3>

³⁵ Actualmente un solo grupo empresarial concentra alrededor de 70% de telefonía móvil, 68% de telefonía fija y 67% de banda ancha fija (SCT, 2015).

es un *caso paradigmático de éxito* en este tema. Con una población menor a 350 mil habitantes, es la ciudad que registró el desempeño más rápido de internet en México durante 2013 (Ookla, 2013).³⁶

- Combatir el *analfabetismo digital*, los altos precios de los servicios y la falta de hardware (e.g. computadoras, tabletas).
- Instrumentar un conjunto de políticas que vinculen la educación y el financiamiento para acceder a TIC y

contar con suscripción a los servicios.

- Impulsar la combinación de los *nuevos factores clave de la producción*, para reducir los costos de transacción y las asimetrías de información, lograr acceso más ágil a nuevos mercados y apoyar la formación de *cadena flexible* de suministros, así como para avanzar en la *digitalización de la información*. Todo esto tiene un impacto positivo notable en la economía y en la productividad (OCDE, 2004).

2.9. Vivienda desocupada

Casas sin gente y gente sin casa: es la paradoja de la vivienda en México. Alrededor de 14% del total de viviendas que hay en el país están deshabitadas, lo que equivale a alrededor de 5 millones de casas. El porcentaje de inmuebles sin ocupar llega hasta 18% en estados ubicados en la frontera norte, como Chihuahua, Tamaulipas y Baja California. El principal factor de esta desocupación es la *equivocada localización* de los desarrollos inmobiliarios, que implican costos de transporte demasiado elevados para acceder al empleo, la escuela, el abasto, bancos, oficinas públicas, templos (aunque también influyen las situaciones de inseguridad) (BBVA, 2011; Isunza-Vizuet y Méndez, 2010). Es decir, el *tsunami inmobiliario* es resultado de la falta de coherencia entre los desarrollos de vivienda, la *estructura funcional* de la ciudad (e.g. si es monocéntrica, policéntrica, dispersa, compacta) y un enfoque de *diseño urbano sostenible*.



36 Ookla Net Index: <http://www.netindex.com/>

La expansión del área urbana a partir de nuevas urbanizaciones, predominantemente en las áreas periféricas de las ciudades donde el suelo tiene un menor costo (véase Capítulo 1), supone retos de políticas públicas en al menos cinco dimensiones vinculadas entre sí y cuya solución es compleja y lenta. Estas dimensiones son: *transporte, suelo, vivienda, medio ambiente y planeación urbana* (incluyendo el diseño urbano sostenible). En estas dimensiones se detectan las siguientes recomendaciones:

- *Transporte.* Favorecer la *complementariedad e intermodalidad* del transporte y su articulación funcional con la *zonificación urbana* (v.g. usos de suelo), en un marco que se oriente a la *reducción de las emisiones de carbono*. En 2008 el transporte consumía 50% de la energía utilizada en México. En la Ciudad de México solo 16% de los viajes se hicieron en modos de transporte seguros para el medio ambiente (metro, trolebús, tren ligero y bicicleta) (véase Capítulo 3).

- *Suelo.* Diseñar medidas impositivas diferenciadas que *amplíen la oferta de suelo* y favorezcan la *reducción de sus precios*. Por ejemplo, elevar el impuesto predial a los terrenos vacantes en el interior de la ciudad o aplicar los recursos derivados de las licencias de construcción a la adquisición de reservas públicas de suelo, con el fin de aminorar la especulación inmobiliaria.

- *Vivienda.* Asegurar que los nuevos desarrollos consideren la *accesibilidad y conectividad* al empleo y a servicios básicos (e.g. educación, salud, abasto, áreas verdes, facilidades de diversión, templos, es decir temas de *estructura urbana*), que su localización no afecte al medio ambiente y, en los años siguientes: que los diseños de las viviendas estén pensados para personas de edad avanzada con problemas de movilidad (e.g.

viviendas sin escaleras, si se piensa en desarrollos de alta densidad se debe asegurar transporte vertical las 24 horas, los 365 días del año, con elevadores donde pueda entrar una camilla, al menos. Esto puede requerir subsidios como los que se otorgan al transporte horizontal: (e.g. el metro de la Ciudad de México).

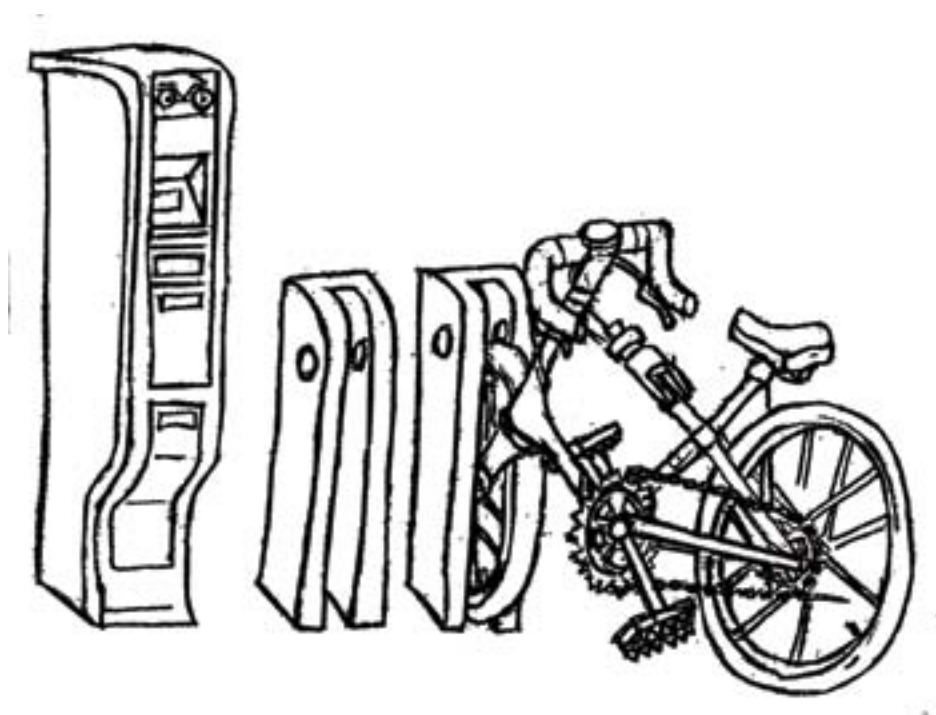
- *Medio ambiente.* Reducir las emisiones de contaminantes relacionadas con los *flujos de la flota vehicular* (privada y pública). Esto implica considerar que los flujos cotidianos más importantes son al trabajo y a la escuela. Se requieren, además, medidas normativas que *todos cumplan* (incluyendo a los transportistas, el llamado “pulpo camionero”), soluciones tecnológicas no contaminantes y que agilicen los flujos, fortalecimiento del transporte público y de la infraestructura de transporte.

- *Planeación.* Contar con un esquema de planeación transparente y participativo que permita construir planes de *largo plazo* del desarrollo de la ciudad (con *visión metropolitana*, si es el caso), que incluyan, al menos: zonificación de los usos del suelo, ocupación prioritaria de los predios interiores desocupados, incremento de la densidad de población, definición de zonas aptas y no aptas de ocupación urbana y los aspectos estratégicos del sistema de transporte.

2.10. Inseguridad y violencia

Las causas de la inseguridad en México se relacionan, en gran parte, con *variables estructurales* (e.g. desempleo, desigualdad, falta de educación, pobreza) y con *altos niveles de corrupción* (Benítez, 2009; Buscaglia, 2013). Sin embargo, existe evidencia de que países con condiciones estructurales más desventajosas que las de México logran mejores indicadores de incidencia delictiva debido al superior desempeño de sus instituciones de administración y procuración de justicia, y a sus menores niveles de corrupción (v.g. a la calidad de sus instituciones: Acemoglu y Robinson, 2013; Diamond, 2013). Cuando las ciudades no pueden desplegar instituciones y procedimientos que respondan a las necesidades de todos, la *impunidad*, la *exclusión* y la *desigualdad social* serán una barrera a los derechos y libertades fundamentales, amenazando la cohesión social, la eficiencia económica y la estabilidad política (ONU-HABITAT, 2008).

Por tanto, no es correcto asumir que primero se deben corregir las variables estructurales para lograr avances en seguridad. Lograr cambios inmediatos en las *variables institucionales* es urgente y es más rápido. Tampoco es verdad que la inseguridad es solo un problema social de alta intensidad, también afecta de manera notable la competitividad, el desarrollo económico, la pobreza y la desigualdad (ISD, 2014). La inseguridad y la violencia vinculadas al crimen organizado tienen costos muy elevados para México.³⁷ El total de las pérdidas económicas a causa de la violencia se estima entre 12% y 15% del PIB total nacional (IMCO, 2013).



³⁷ Aunque poco se habla de sus beneficios económicos, que de una u otra manera se difunden a la sociedad en su conjunto (aunque de manera claramente desigual). Como reportaba el famoso economista colombiano José Antonio Bejarano: “En Colombia la economía va bien, pero el país se desmorona” (Bejarano *et al.*, 1997).

Las principales recomendaciones son:

- Elevar a la máxima *prioridad* y garantizar la seguridad de los ciudadanos y de su patrimonio (incluyendo sus empresas y negocios) en la ciudad. Esta es la *primera responsabilidad y razón de existir* de los gobiernos (Barry, 1995; Stoker, 1998).

- Eliminar las fallas del *sistema judicial* y los *altos niveles de corrupción* pública y privada, que afectan la actividad empresarial, la inversión, la vida colectiva y el desarrollo sostenible en general.

- Aplicar (en todo el país) lo establecido en la *Convención de Palermo* (ONU, 2004) y los mejores protocolos contra la *trata de personas* (ONU, 2000), incluyendo la trata de adultos mayores.

- Eliminar las *desigualdades intraurbanas* en materia de inseguridad, especialmente en los de *alto impacto*: homicidios, secuestro, extorsión y trata de personas.

- Construir un *ambiente legislativo local estable y predecible*. Si esto no existe, se incrementa el riesgo de realizar negocios (que requieren instancias donde los problemas legales se resuelvan de forma justa, rápida y transparente), se elevan los costos de transacción, se producen ineficiencias y distorsiones en los mercados y baja la competitividad de las ciudades.

- Realizar acciones de *mejora del diseño urbano* para que sea posible *caminar por la ciudad* (e.g. banquetas más anchas y en buen estado, equipamiento de mejor calidad, alumbrado público funcional), construir un entorno agradable, mejorar la calidad del medio ambiente local, contar con barrios transitables por los peatones de todas las edades, generar espacios *de encuentro* y no solo *de paso*.

- Instrumentar programas de cultura, deporte y *actividades colectivas*, que permitan a la sociedad recuperar los espacios públicos y el derecho a la ciudad.

- Impulsar el *empoderamiento de las mujeres* (e.g. más y mejor educación para obtener empleos de calidad) y garantizar su independencia económica, favorecer sus planes de vida y protegerlas de la violencia. Esto implica, entre otras acciones, impulsar el financiamiento a mujeres, reforzar la formación de la sociedad en materia de igualdad de género, fomentar la comunicación y las relaciones interpersonales, cambiar normas culturales en el tema de género, promulgar leyes e instrumentar políticas que protejan a la mujer, combatan su discriminación, fomenten la igualdad de género y ayuden a adoptar normas culturales más pacíficas (ONU, 2013; Cerezo, 2012).

No instrumentar políticas *realmente eficaces* en materia de DSUS en un país como México, es tan grave que equivale a *no hacer nada*. Esto recuerda lo que dice el famoso escritor Keigo Higashino (2013: 310) en una de sus novelas más recientes: “...se limitó a no hacer nada...el crimen consistió precisamente en no hacer nada.”



