

# INTRODUCCIÓN: HACIA LAS CIUDADES SOSTENIBLES

Hoy en día el mundo se enfrenta a un fenómeno nuevo: desde 2008, por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población vive en ciudades. Más de 90% del crecimiento urbano se localiza en países en desarrollo, lo que representa alrededor de 70 millones de nuevos habitantes en ciudades cada año (BM, 2010). Para 2030, los asentamientos urbanos del mundo en desarrollo representarán 80% de la población urbana mundial (UNPF, 2007).

En los próximos 20 años, el *Homo sapiens* (el hombre inteligente) se convertirá en el *Homo sapiens urbanus* en prácticamente todas las regiones del planeta (UN-HABITAT, 2008: VIII). Se prevé que en 20 años más habrá casi 2000 millones de nuevos residentes urbanos, y se estima que las ciudades ya contribuyen con alrededor de 70% del PIB mundial (BM, 2010). Gran parte de este nuevo fenómeno se localiza en las ciudades de países en desarrollo, como los de la región Latinoamericana.

Las ciudades son lugares de oportunidad, motores de la economía, impulsan la creación de prosperidad, el desarrollo social y el empleo, la provisión de servicios y bienes fundamentales, la innovación, el progreso industrial y tecnológico, el espíritu empresarial y la creatividad, generan economías de escala, facilitan la interacción, impulsan la especialización y la competitividad.<sup>1</sup> Sin embargo, también pueden ser fuentes de problemas si no están debidamente conducidas y gobernadas, si las políticas públicas y las instituciones son disfuncionales, si la distribución socioespacial de las oportunidades y los costos del desarrollo es injusta. Entonces surgen ciudades ineficientes, inequitativas, predatoras del medioambiente: ciudades insostenibles (ONU-HABITAT, 2008; Maskell, 2001; O'Sullivan, 2008; Porter, 1998; Satterthwaite, 2007).

De una o de otra manera, es claro que lo que pase en las ciudades de los países en desarrollo delineará el futuro del planeta en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, estabilización demográfica, sostenibilidad ambiental y ejercicio de los derechos humanos (UNPF, 2007).

Las ciudades exitosas progresan, mejoran sus finanzas, generan oportunidades de desarrollo para todos, abren ventanas de negocios y se ocupan de sus habitantes más vulnerables. Todo esto está generando un nuevo paradigma que destaca los *beneficios* de la urbanización y prende alarmas sobre sus importantes riesgos. A diferencia de los años ochenta, ahora la pregunta no es cómo frenar la urbanización, sino cómo aprovechar las oportunidades diversas que ofrece minimizando sus contingencias (BM, 2010). Cómo lograr ciudades eficientes, justas y responsables en la gestión del medioambiente. Es decir: cómo lograr *ciudades sostenibles*.

---

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

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

## La definición de desarrollo sostenible

Desde la última década del siglo pasado el desarrollo sostenible (DS) se ha convertido en un paradigma teórico y político dominante debido a que la escala de los problemas ambientales se ha constituido en una preocupación central del actual proceso de desarrollo.

La definición más conocida del desarrollo sostenible es la del Informe Burtland de 1987, que señala que el DS debe satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Las diferentes interpretaciones de esta definición han enfatizado al menos tres aspectos:

- i. Promover cursos de desarrollo que preserven y mejoren el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras;
- ii. Mejorar las condiciones de vida dentro de los límites de las capacidades de los ecosistemas locales;
- iii. Evitar o reducir al mínimo las transferencias de los costos medioambientales en términos sociales, territoriales o temporales (Burgess, 2003: 196).

Esta discusión proponía una agenda para que se resolvieran los problemas ambientales globales en un marco que promoviera el desarrollo económico para atender las necesidades de los grupos más desprotegidos. Es decir, el medio ambiente se incorporaba a la agenda económica (véase Capítulo 2).

En este proceso político a nivel global el concepto de desarrollo sostenible trató de integrar en un solo esquema las necesidades más evidentes de la sociedad, en particular:

- i. Acelerar el desarrollo económico para superar la pobreza;
- ii. Proteger el medio ambiente y cuidar los recursos naturales de los cuales depende la vida; y,
- iii. Avanzar en la justicia social y la tolerancia (*e.g.* diversidad cultural) donde las comunidades locales expresen sus valores. Puesto en otros términos, la sostenibilidad se presentaba como un concepto multidimensional que requería la integración de los objetivos económicos, ambientales y sociales como parte de la misma tarea (Newman y Kenworthy, 1999: 4). Pero, sobre todo, se llegó a la conclusión de que no se debe de ver la sostenibilidad como un estado ideal que hay que alcanzar lo más rápido posible, sino que debería ser un *principio-guía* para la política gubernamental (Hall, 2003: 55-56).

En esta línea, la sostenibilidad debe verse como un *proceso que guía la política pública* en todas sus dimensiones, de tal manera que agrupe las diversas necesidades de la sociedad (*e.g.* económicas, sociales, ambientales, políticas, poblacionales, culturales, entre muchas otras).

En otras interpretaciones del concepto de DS se ha propuesto adicionar dos dimensiones más a las tres básicas ya señaladas (*v.g.* económica, social, ambiental): la política y la demográfica. La *política* porque es necesario incluir el papel del Estado, los procesos de democratización y la planeación participativa; y la *demográfica* por su relación directa con procesos clave como el crecimiento demográfico, la distribución de la población en el territorio, los movimientos migratorios, y los componentes étnicos (Drakakis-Smith, 1995: 665-666) (véase Capítulo 1).

La sostenibilidad es, entonces, un reto que involucra *escalas espaciales y temporales*. Dos ejemplos:

- a) El deterioro en las diversas dimensiones de la sostenibilidad se incrementa conforme aumenta la población que vive en situación de pobreza;
- b) El crecimiento del producto es insostenible más allá de cierta escala y eso hace urgente, en el tiempo, adoptar el concepto de sostenibilidad. El cambio climático lo atestigua. De una u otra manera la tierra se sostendrá, pero depende de los seres humanos que podamos escoger los tiempos y las particularidades de la transición a niveles sostenibles para la humanidad y, en general, para el capital natural (*e.g.* el suelo, la atmósfera, los bosques, el agua, los humedales) que proporciona el flujo de bienes y servicios necesarios para mantener la economía humana, como bien decían desde hace tiempo Goodland (1995), Daly (1990) o Ehrlich & Ehrlich (1989).<sup>2</sup>

Fue evidente que la sostenibilidad generó importantes expectativas con su énfasis en diferentes dimensiones y se presentó como antídoto para la mayor parte de los impactos más destructores del proceso de desarrollo de carácter global, tanto en localidades urbanas como rurales. Surgió, así, como una nueva forma de pensamiento acerca de las múltiples relaciones que se establecen entre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, con el propósito de identificar deficiencias y formular respuestas a largo plazo en beneficio de la sociedad (Aguilar, 2013b: 25).

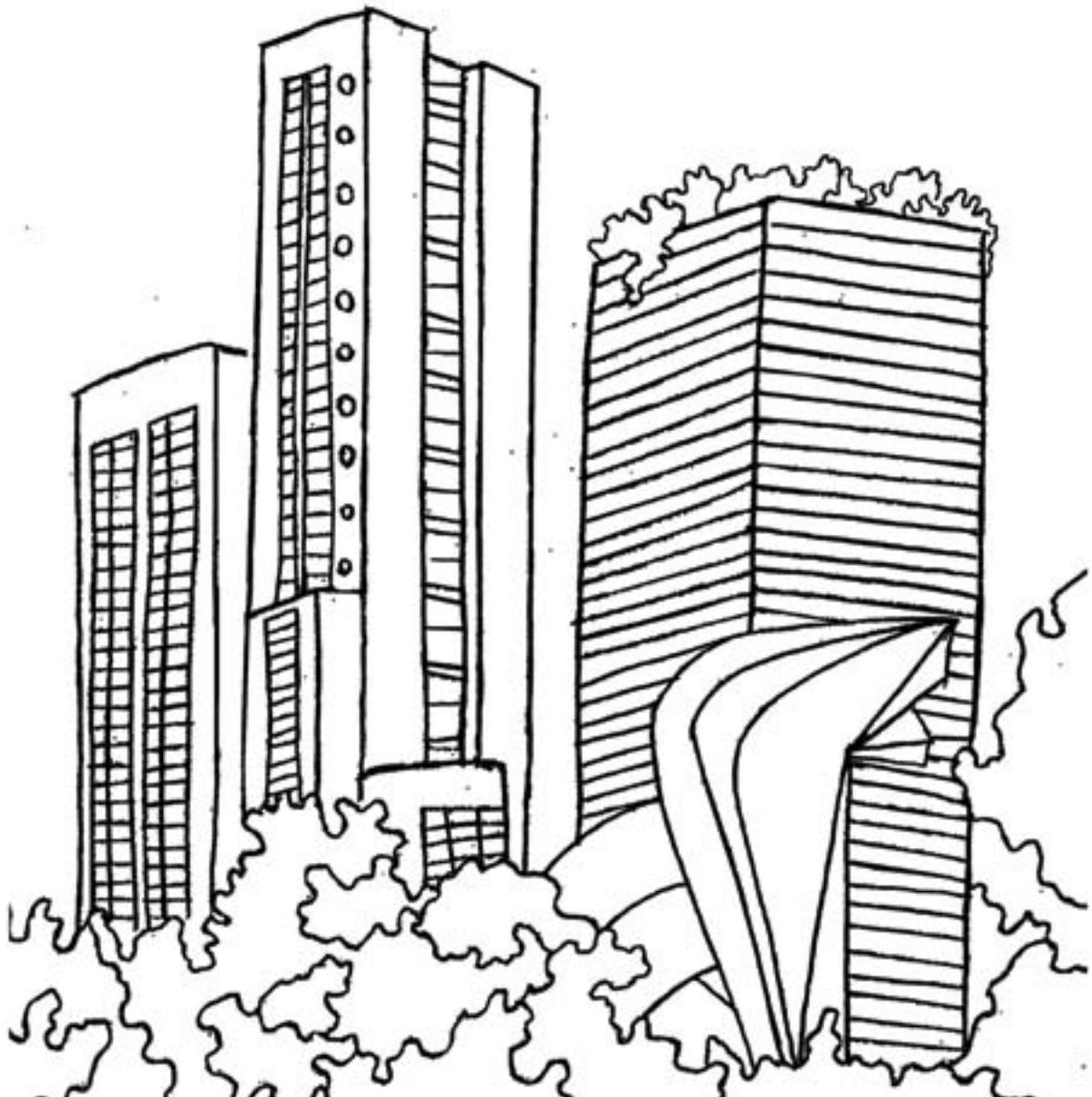
Sin embargo, un primer problema con el concepto de DS se vincula a los diversos énfasis que se le han dado y que, con frecuencia, desvirtúan su perspectiva multidimensional. Es común que el concepto se relacione únicamente con la preservación del capital natural (*e.g.* recursos naturales y ecosistemas), o con aspectos más específicos como la huella ecológica; o que se ponga atención prioritaria a la satisfacción de necesidades sociales; y, en otros casos, a mantener un cierto nivel de actividad productiva. Es evidente que esta circunstancia lleva a interpretaciones parciales en las cuales se pierde la perspectiva de las otras dimensiones y esto contribuye a definiciones ambiguas y difusas (Satterthwaite, 1999: 7-8; United Nations Centre for Human Settlements, 1996: 421).

---

<sup>2</sup> Daly, H. (1990), "Sustainable growth: An impossibility theorem", *Development*, 3/4; P. Ehrlich & A. Ehrlich (1989), "How the rich can save the poor and themselves", en *Pacific Asian Journal of Energy*, 3: 55-63.

Un aspecto importante es que se presta poca atención a los procesos socio-ambientales que están detrás de los problemas ambientales más graves (ver capítulo 2). Es decir, detrás de un cierto patrón de consumo de recursos existen actores sociales que presionan y determinan el grado de impacto en el medio ambiente. El discurso de la sostenibilidad no debe de tomar a la sociedad como un todo homogéneo, se deben examinar las diferencias entre grupos sociales tanto en términos de su condición socio-económica, como en su acceso a recursos, y en su contribución a la degradación del medio ambiente. No se pueden negar las desigualdades sociales y dejar de confrontar las relaciones de poder de los actores sociales involucrados (Rogers, 2008: 66-67).

El interés en el DS necesariamente genera tensiones para mantener el equilibrio entre las diferentes dimensiones que lo integran. Es relevante saber cómo se pueden resolver estas tensiones entre, por ejemplo: crecimiento económico, equidad social, preservación ambiental, y formas y políticas institucionales, porque los actores y las instituciones tienen la capacidad de formular e implementar ciertas políticas y dejar de aplicar otras, es decir de adoptar una *selectividad estratégica* que puede priorizar la competitividad y la perspectiva empresarial sobre la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de los más desposeídos (Gibbs y Krueger, 2007: 102-103).



## El desarrollo urbano sostenible: diferentes ángulos

Durante los años noventa se registraron varias razones de peso que motivaron a tratar el tema del DS vinculado a las ciudades. En el marco de una acelerada urbanización en los países en desarrollo, se consideró urgente adoptar políticas de desarrollo urbano sostenible (DUS). Era evidente que las ciudades contribuían enormemente a modificar las condiciones ambientales y que los centros urbanos eran los agentes de muchos de los cambios biogeoquímicos más importantes. Resultaba claro que el problema principal de la sostenibilidad se relacionaba con el mal funcionamiento de las ciudades. De hecho, las ciudades representan el hábitat social dominante, así que, si nuestra preocupación está en la sostenibilidad del planeta entonces tenemos que enfocarnos en la *sostenibilidad de las ciudades*.

Las ciudades destacan al menos por tres razones importantes. Primera, en la actualidad prácticamente la mitad de la población en el mundo vive en ciudades y la tendencia es que esta concentración demográfica aumente en el corto y mediano plazo, además de que una importante proporción de esta población vive en condiciones de pobreza. Segunda, los centros urbanos concentran un importante número de actividades productivas, lo cual incluye la mayoría de actividades manufactureras y la generación de desechos industriales contaminantes. Tercera, las demandas que generan la presencia de clases medias y altas que viven en centros urbanos causa una fuerte presión sobre los recursos naturales, lo cual produce una gran cantidad de desechos y genera una alta proporción de gases de efecto invernadero (McGranahan y Satterthwaite, 2003: 244).

A partir de la cumbre de Río de Janeiro de 1992 quedó establecida la llamada *Agenda Local 21*, que estableció las bases de acción a nivel local para los centros urbanos. Con ello, la sostenibilidad se convirtió casi instantáneamente en una directriz universal para los planes de desarrollo urbano, que proponía una cooperación entre las diversas oficinas de gobierno para atender la naturaleza compleja y multidisciplinaria de una posible urbanización sostenible. La sostenibilidad parecía ofrecer un mejor camino para cuidar el medio ambiente y restablecer cierta calidad de vida a nivel individual y de comunidad. La ciudad sostenible surgió como un nuevo paradigma en el gris panorama del urbanismo de la época neoliberal (Brand y Thomas 2005: 1).

A partir de ese momento proliferaron interpretaciones acerca de la definición del término de *urbanización sostenible* y se han dedicado muchos esfuerzos para conceptualizar y hacer operativos sus principios en la planeación y construcción de las ciudades. Pero en la práctica no ha existido consenso ni una definición clara. En términos simples, una ciudad sostenible es aquella que es *ecológicamente sostenible, socialmente justa y económicamente viable*. No obstante, el problema es que la sostenibilidad es un concepto integrador que involucra múltiples dimensiones interrelacionadas de manera muy compleja, muchas de ellas valoradas de manera subjetiva: el significado de *lo justo* o *lo económicamente viable*, lo que hace difícil acordar prioridades, objetivos y estrategias. De cualquier manera, esta interdisciplinaria es la marca característica de este enfoque de la sostenibilidad.

Por otra parte, uno de los argumentos más importantes en relación con la *urbanización sostenible* señala que las ciudades nunca lograrán la sostenibilidad, porque dependen de la importación de alimentos y energía, tanto de ecosistemas lejanos como inmediatos. Por tanto, la manera de aminorar el impacto ambiental de los centros urbanos es a través de acciones *intra y extraurbanas* que disminuyan las transferencias de problemas ambientales a otros ecosistemas, lo cual es prácticamente imposible (Satterthwaite, 1999: 82).

Entonces, el avance hacia una *ciudad sostenible* necesita situarse en el contexto de una sociedad sostenible, y en relación a su contribución a un desarrollo global sostenible. Lo que requiere de acción política a diferentes escalas geográficas: desde lo local y urbano hasta lo regional y global (Haughton y Hunter, 1994: 26-27). Una ciudad sostenible no es una entidad en lo específico, *no es un estado final*, se le debe de ver como un *proceso que contribuye al desarrollo global sostenible*.

Para avanzar hacia la sostenibilidad se deben aplicar políticas urbanas que vinculen, de manera equilibrada, el cuidado del medio ambiente, el desarrollo social (*e.g.* la pobreza y la desigualdad urbana) y el desarrollo económico. Sin embargo, políticamente es muy difícil de lograrlo en contextos urbanos de bajo crecimiento económico, desempleo, desigualdad y pobreza (como el de México y los de otros países latinoamericanos). En las ciudades de países emergentes (pero también en las de muchos países avanzados) los grupos económicamente más poderosos distribuyen inequitativamente los beneficios y las cargas del desarrollo entre la sociedad. Así, los pobres aumentan y son endémicas las situaciones de marcada desigualdad, tanto en el presente como en el futuro (Haughton y Hunter, 1994: 26-27; Satterthwaite, 1999: 82).

Es esencial que la urbanización sostenible se entienda como la articulación *balanceada* entre el crecimiento económico (véase Capítulo 3), el desarrollo social (véase Capítulo 2) y la protección ambiental (véase Capítulo 4). La política urbana debe de lograr este equilibrio entre las tres dimensiones, con marcos regulatorios efectivos (véase Capítulo 5) sin ninguna prioridad hacia ninguna de las diferentes dimensiones. Por ejemplo, la política neoliberal muestra un marcado interés en el *glamour* de ser económicamente competitivos, en la renovación urbana, en grandes obras de infraestructura o la atracción de nuevos negocios, sin darle el mismo peso a aspectos como la modificación de patrones de consumo, el reciclamiento de desechos urbanos o la reducción genuina de la pobreza y la desigualdad social.

Es necesario considerar que las ciudades generalmente *no son unidades válidas de gestión ambiental*, no son entidades autónomas que se pueden convertir en sostenibles a través de procesos endógenos de cambio. Se ha hecho evidente que los centros urbanos no solo se relacionan con su *hinterland* inmediato, sino que, en el contexto actual, están intensamente vinculadas a redes y flujos nacionales e internacionales de comercio, capital o innovaciones. La dinámica global del desarrollo urbano tiende a debilitar y disminuir los esfuerzos locales para avanzar hacia la sostenibilidad de las ciudades (Aguilar, 2013b: 33).

En otras palabras, la ciudad no constituye un *sistema cerrado* y ejerce una fuerte presión ambiental en contextos geográficos más amplios. La *escala* de análisis adecuada de la sostenibilidad, sino toda el área de influencia hasta donde se extiende la huella ecológica y los intercambios de insumos y desechos.

Es recomendable no hacer un uso retórico del concepto de sostenibilidad (en especial por parte de los sectores público y empresarial), que tienda a etiquetar y a justificar como “sostenibles” un amplio rango de acciones de diferente naturaleza, olvidando la esencia multidimensional del concepto (Aguilar y Vieyra, 2009: 192-193). Se requiere que las autoridades locales *aseguren* el avance hacia la sostenibilidad a través de políticas, leyes, y/o normas regulatorias que muestren la dirección correcta; esto es particularmente relevante para América Latina donde el factor de la gobernabilidad del sistema urbano frecuentemente falla, no solo en el manejo de las relaciones entre actores sociales, sino sobre todo en la aplicación de las reglas formales del marco institucional y normativo del gobierno local (Winchester, 2006: 8; véase Capítulo 5).

Para trascender el discurso es necesario traducir el concepto de sostenibilidad en un modelo *multidimensional* que permita generar políticas ordenadas de desarrollo urbano, consensuadas, jerarquizadas, y cuantificables, apoyadas en *instrumentos operativos* aplicables a diferentes escalas espaciales y temporales. El modelo y los instrumentos clave propuestos en este libro se presentan en la Figura I.1 y en el Cuadro I.1, y se explican en detalle en la siguiente sección.

## Las dimensiones de la sostenibilidad

En este libro entendemos al desarrollo urbano sostenible como un *principio-guía* de política pública, de carácter multidimensional, y no como un estado ideal a lograrse lo más rápidamente posible. Las dimensiones que consideramos estratégicas son: la social, la económica, la ambiental, la política, la demográfica, la referente a la movilidad, inclusión y acceso a las oportunidades urbanas, y la institucional. Estas dimensiones son igualmente relevantes, no solo están altamente interrelacionadas sino que se empalman, y aquí se presentan de manera separada para limitarlas como *categorías analíticas* (véase Figura I.1).

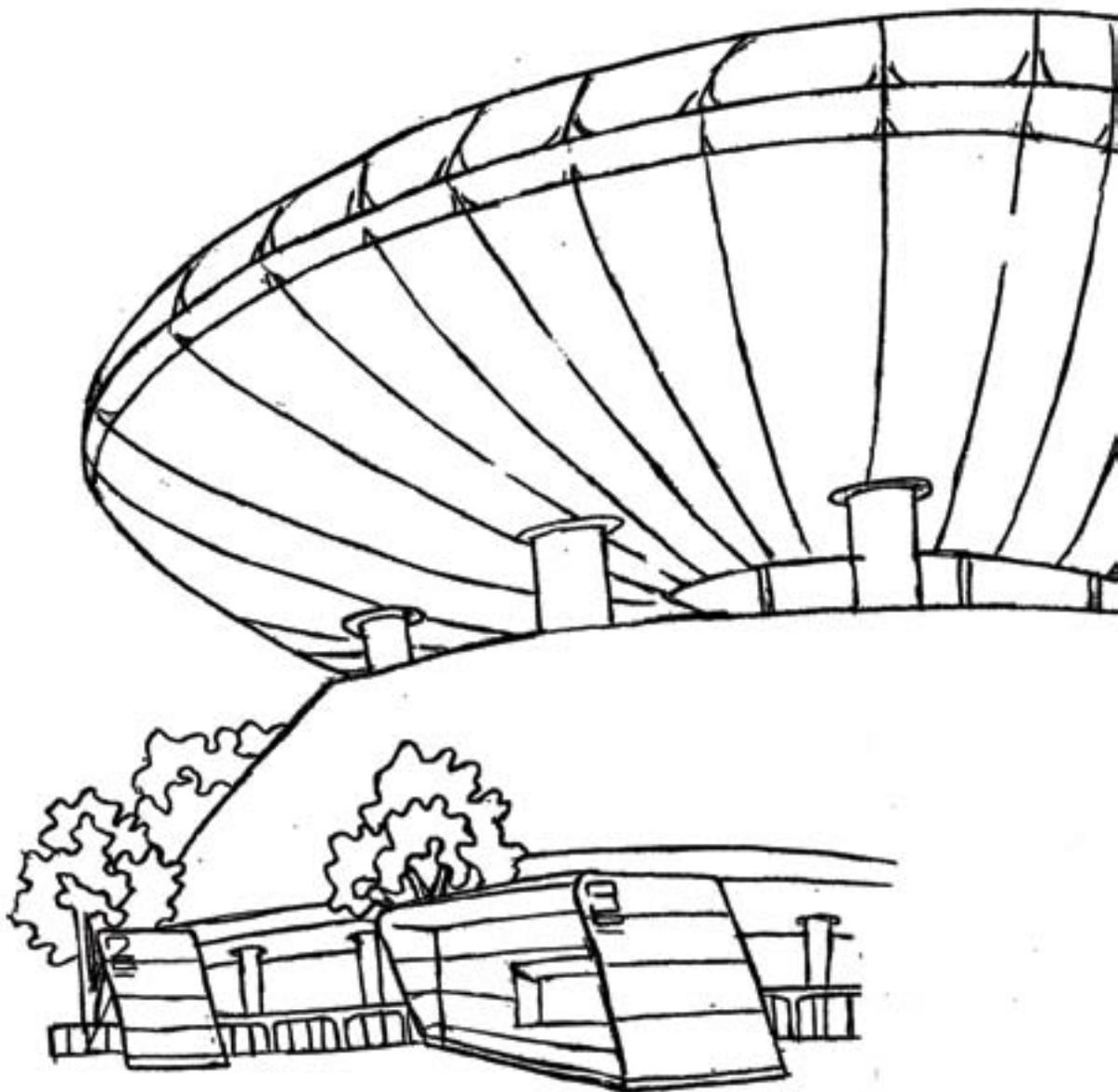


Figura I.1

DIMENSIONES  
ESTRATÉGICAS DEL

# DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

## AMBIENTAL

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

## MOVILIDAD, INCLUSIÓN Y ACCESO A LAS OPORTUNIDADES URBANAS

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

## INSTITUCIONES

- FORMALES
- NO-FORMALES: VALORES, ACTITUDES
- AGENTES DE CAMBIO EJEMPLARES

## POLÍTICA

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

## POBLACIONAL

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

## SOCIAL

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

## ECONÓMICA

- DINÁMICA Y ESPECIALIZACIÓN
- EMPLEO
- COMPETITIVIDAD

## DESARROLLO URBANO SOSTTENIBLE

- DEFINICIÓN DE SOSTENIBILIDAD
- DEFINICIÓN DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

FUENTE; ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DRAKAKIS, 1995.

El antecedente más directo de esta postura conceptual es Drakakis (1995). Sin embargo, diferimos en dos aspectos principales: los factores más importantes de cada dimensión se ajustan al contexto mexicano y se añaden dos dimensiones:

*i.* Movilidad, inclusión y acceso a las oportunidades urbanas, e,

*ii.* Instituciones (*e.g.* sistemas de incentivos, 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). La primera resulta clave en las grandes ciudades de los países en desarrollo que usualmente sufren elevados costos de congestión, serios desajustes espaciales entre lugar de trabajo y vivienda, falta de planeación de uso del suelo y un acelerado proceso de envejecimiento (*e.g.* las principales ciudades de México: notablemente la Ciudad de México). La segunda dimensión ha probado ser central para detonar cualquier proceso de desarrollo (Arellano y Lepore, 2009; Dellepiane, 2010).

El modelo conceptual general (véase Figura I.1) lo hemos traducido en *elementos clave* para las políticas de ciudades sostenibles (véase Cuadro I.1). Estos elementos también corresponden a la realidad y a las prioridades de desarrollo de las ciudades mexicanas, pero es muy probable que coincidan con las de diversos países de Latinoamérica. Identificamos cinco propósitos del más alto nivel, cuatro instrumentos fundamentales de política pública y cinco criterios de evaluación para medir los avances de las políticas de desarrollo urbano sostenible.



Cuadro I.1

## ELEMENTOS CLAVE PARA LAS POLÍTICAS DE

# CIUDADES SOSTENIBLES

### PROPÓSITOS

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



### INSTRUMENTOS

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



### CRITERIOS DE EVALUACIÓN

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



FUENTE; ELABORACIÓN PROPIA.

Los Propósitos del más alto nivel son:

- i.* Reducir la pobreza;
- ii.* Disminuir la desigualdad;
- iii.* Utilizar racionalmente los recursos y el capital natural;
- iv.* Promover el crecimiento económico bajo en carbono; e,
- v.* Incrementar el acceso a las oportunidades urbanas. Por su parte, los instrumentos centrales de política que proponemos son:
  - i.* Servicios públicos incluyentes y de calidad;
  - ii.* Control de usos del suelo;
  - iii.* Finanzas públicas locales fuertes y ordenadas; y,
  - iv.* Normatividad urbana-metropolitana.

Finalmente los criterios de evaluación de logros en relación al *principio-guía* del desarrollo urbano sostenible son:

- i.* Eficiencia (relación costo-beneficio en un sentido amplio);
- ii.* Equidad (*e.g.* de acceso, de utilización, de condiciones);
- iii.* Efectividad (la contribución de las estrategias al logro de los objetivos de más alto nivel: el *cómo*);
- iv.* Temporalidad (oportunidad y duración de las políticas: el *cuándo*); y
- v.* Escalas territoriales (la escala espacial de aplicación de las políticas: el *dónde*).

Como es evidente, la definición de un modelo conceptual de desarrollo urbano sostenible y de los elementos clave que lo hacen operativo (propósito, instrumentos y criterios de evaluación), implican una *toma de posición* teórica y política. Nos hacemos cargo. Estamos abiertos al debate y a la identificación de mejoras a nuestra propuesta.

## **El Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo**

En el tema sobre población y sostenibilidad en América Latina uno de los documentos más importantes es el *Consenso de Montevideo*. Del 12 al 15 de Agosto de 2013 se celebró en Montevideo, Uruguay la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Dos temas centrales articularon esta conferencia:

- i. Perfilar un Plan de Acción post-2014, a partir de los progresos registrados durante los últimos 20 años en materia de población y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe; e,
- ii. Identificar las medidas fundamentales para acelerar el desarrollo de la región, poniendo énfasis en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo, en el bienestar humano y la dignidad, y en su sostenibilidad.

Entre las conclusiones más importantes de la conferencia, se destaca que, a pesar de los significativos avances que ha hecho la región en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en los últimos 20 años, no han alcanzado a todas las personas y que si bien las políticas de inclusión económica y social han ampliado las oportunidades y el bienestar, muchas personas continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza, enfrentando enormes desigualdades derivadas de arraigados patrones históricos y de nuevas formas de discriminación, que limitan el pleno ejercicio de sus derechos. Al mismo tiempo, se reconoce que el cuidado de nuestro planeta y sus ecosistemas es fundamental para alcanzar un *equilibrio justo* entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Por otro lado, se reconoce que las dinámicas de población influyen en las oportunidades para el desarrollo humano.<sup>3</sup> Al ser sensibles a las políticas públicas, resulta clave establecer un marco para su planeación orientado al desarrollo sostenible en sus tres pilares: social, económico y ambiental (CEPAL, 2013: 5)

En el *Consenso de Montevideo* se definen diez medidas prioritarias para ser incorporadas a la agenda de población y desarrollo para América Latina y el Caribe a partir de 2015 (CEPAL, 2013: 7-27):

- a) Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible, con igualdad y respeto de los derechos humanos.
- b) Reconocer los derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- c) Reconocer el envejecimiento poblacional, los requerimientos de protección social y los desafíos socioeconómicos que implica.
- d) Promover el acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva.
- e) Garantizar la igualdad de género.
- f) Reconocer la migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, crecimiento y decrecimiento, cambios en las estructuras de edades, urbanización, migración y cambio en los hogares y estructuras familiares, distribución territorial.

- g) Formular estrategias para combatir la desigualdad territorial, la vulnerabilidad y la exclusión espacial.
- h) Proteger y respetar a los pueblos indígenas, promover sus derechos y la interculturalidad.
- i) Integrar a los afrodescendientes, combatir el racismo y la discriminación racial y garantizar el cumplimiento de sus derechos.
- j) Fortalecer marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en materia de población y desarrollo sostenible.
- k) Dar seguimiento permanente a los avances de la agenda regional.

Para impulsar el cumplimiento de estas medidas se solicitó que se incluyeran en los planes estratégicos de los organismos, fondos y programas de las agencias de Naciones Unidas, así como en los acuerdos que adopten en los años siguientes con los países de la región. Todo esto está contribuyendo a posicionar la preocupación sobre la población y el desarrollo sostenible en Latinoamérica y el Caribe.

## La sostenibilidad en los instrumentos de política pública en México<sup>4</sup>

El uso y la aplicación práctica del término sostenibilidad en los instrumentos de política pública están estrechamente vinculados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. A partir del periodo 1983-1988, la política pública en nuestro país se ha regido desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En éste, el término *sostenido* se utiliza enfatizando el crecimiento y la estabilidad económica del país. En el Plan de 1989-1994, se identifica como el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas. Es hasta el PND 1995-2000 donde se introduce explícitamente el término *desarrollo sostenible* y se convierte en un objetivo programático.

En tanto, entre 2001-2006 esta misma expresión aparece en diferentes estrategias como *adjetivo calificativo* del crecimiento económico, refiriéndose a la conservación y al uso racional de los recursos naturales. El PND 2007-2012 distingue la dimensión humana de la ambiental en el proceso de desarrollo, introduciendo el *desarrollo humano sostenible*, cuya finalidad es crear una atmósfera de multiplicación de oportunidades para todos y de ampliación de oportunidades para las generaciones futuras. Asimismo, aparece la *sostenibilidad ambiental*, refiriéndose a la administración eficiente y racional de los recursos naturales para mejorar el bienestar actual de la población, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Por último, en el PND 2013-2018, el desarrollo integral y sostenible se reporta como fundamental para las metas nacionales: en diferentes estrategias se reconoce la importancia del capital natural, los bienes y servicios ambientales para el desarrollo de los países, y el bienestar de la población.

---

<sup>4</sup> Las referencias a que se hacen cita en esta sección son: DOF, 1983; PR, 1995; PR, 2001; PR, 2007; PR, 2013; PEF, 1995; CONAPO, 2001, CONAPO, 2008, CONAPO, 2014.

En la planeación demográfica, el término *desarrollo sostenible* apareció por primera vez en el Programa Nacional de Población (PNP) 1995-2000, donde se reconoce que la calidad de vida es indisociable de la calidad del medio ambiente, y que se puede incidir en ambas dimensiones mediante una distribución territorial de la población acorde con la disponibilidad de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente. El PNP 2001-2006 siguió la misma vertiente y propuso incidir en la sostenibilidad mediante la armonización del crecimiento y la distribución territorial de la población, a fin de mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El PNP 2008-2012 mantuvo la misma línea de los dos planes anteriores: propuso una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sostenible del territorio, impulsando sistemas urbano-regionales y propiciando el uso racional de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente. En el PNP 2014-2018, se destaca la importancia de impulsar la distribución territorial de la población por medio de la construcción de infraestructura y capacidades locales para generar encadenamientos productivos, articular territorios excluidos y orientar el proceso de urbanización en direcciones seguras y sostenibles.

En México, la sostenibilidad a nivel del discurso y de los programas está presente en los principales instrumentos de planeación del desarrollo nacional y de la planeación demográfica desde hace por lo menos dos décadas, y desde su inclusión se han utilizado indistintamente los términos *sostenido y sostenible*. Sin embargo, es importante resaltar que estos conceptos tienen implicaciones diferentes, por lo que es necesario consensuar la utilización de uno u otro.

Es necesario acordar en los instrumentos de política pública la conceptualización del término *sostenibilidad*, así como su significado en término de acciones específicas y coordinadas de carácter horizontal para evitar políticas rígidas y demasiado sectorizadas. La relación entre política demográfica y sostenibilidad es un ejemplo típico que debe atender el crecimiento económico, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad y el cuidado del medioambiente. Todo en un marco equilibrado y justo.

En el uso del término *sostenibilidad* se puede apreciar una evolución tendiente a la aprehensión de la complejidad del concepto. Ello ha conducido a la adjetivación o separación de las diferentes dimensiones del proceso (la humana y la ambiental). No obstante, aunque la distinción sea útil para efectos de la distribución de atribuciones y competencias de la administración pública, es necesario reflexionar sobre si esto ha propiciado el diseño e implementación de políticas sectorizadas, en lugar de la coordinación y la generación de sinergias (*e.g.* acciones públicas y privadas), que potenciarían las capacidades de la población en la gestión del territorio.

Desde la perspectiva de la planeación demográfica, la vertiente más explorada de las relaciones entre población y sostenibilidad es la que corresponde a la distribución territorial de la población (véase Capítulo 1). Sin duda, la interrelación es estrecha y transversal a la acción gubernamental y requiere de la coordinación entre todos los sectores de la administración pública y los distintos sectores poblacionales para la creación de opciones de empleo, migración y residencia sostenibles, lo que, a su vez, precisa de la superación de la gestión sectorizada.

Debe reflexionarse sobre el significado de la sostenibilidad a partir de las singularidades de los países en vías desarrollo. En específico sobre las asociaciones entre crecimiento económico y desarrollo sostenible en el marco de una economía de mercado globalizada, y en cómo esto se traduce en estrategias de fomento de la competitividad y productividad de la región que eleven el bienestar de la población, más allá de las medidas convencionales de los ingresos.

## *Estructura del documento*

El documento se articula en cinco capítulos y un breve comentario final. El primer capítulo explora la relación entre la *distribución de la población y el desarrollo sostenible*. El punto de partida conceptual es la interacción entre población y medio ambiente, luego analiza las tendencias recientes de la distribución de la población en México (que se concentra predominantemente en ciudades), y cierra con recomendaciones estratégicas de política pública. Una vez establecido el marco de concentración poblacional del país, el capítulo dos mueve el foco al *desarrollo social urbano sostenible*. Inicia examinando las principales ideas y conceptos sobre este elusivo concepto, y una vez que se precisa a nivel de perfil, se delinea una agenda de recomendaciones en muy diversas vertientes, enfatizando las más importantes para México.

El tercer capítulo se orienta a la *dimensión económica*. Vincula conceptualmente la idea de competitividad con el desarrollo urbano sostenible, luego evalúa el desempeño competitivo en el sistema urbano nacional y conecta la competitividad urbana con el uso de energía y la sostenibilidad. Este capítulo, como los anteriores, cierra con recomendaciones clave de política pública. El cuarto capítulo se concentra en el vínculo *medio ambiente, pobreza y recursos naturales*. Arranca revisando la relación entre población y uso de recursos, lo que permite develar el impacto ambiental de la población. Ahonda en el significado de los recursos como capital natural y subraya las complejas interacciones entre medio ambiente, pobreza y utilización de recursos naturales. Al final, se presentan propuestas innovadoras sobre las escalas más adecuadas para implementar políticas de desarrollo sostenible.

Una vez revisadas las dimensiones demográfica, social (en su sentido amplio), económica y medioambiental, el capítulo quinto pone la mira en cuatro recomendaciones centrales en materia de sostenibilidad para los gobiernos locales, que aquí consideramos agentes de cambio claves para avanzar en el desarrollo urbano sostenible. Estas recomendaciones son:

- i.* Establecer programas nacionales y regionales de capacitación, supervisión, evaluación y certificación de tesoreros municipales y planificadores urbanos;
- ii.* Implementar una estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- iii.* Incorporar la perspectiva demográfica en la planeación urbana y regional, e,
- iv.* Instrumentar estrategias regionales para impulsar la formación de autoridades metropolitanas. El texto cierra con un comentario final que  *sintetiza nuestro posicionamiento en materia de ciudades sostenibles en México, pero que podría ser válido para diversos países de la región Latinoamericana y del Caribe. Al final se presenta la bibliografía consultada para la elaboración del texto.*

