

LA AGENDA SOCIAL DE LAS URBES MEXICANAS: CON BASE EN UN EJERCICIO BASADO EN EL MÉTODO DELFOS

*Esther Ponce Adame**

Introducción

Históricamente, las acciones de desarrollo social en las ciudades de nuestro país, han estado determinadas, en gran medida, por las políticas sociales que instrumentadas centralmente por el gobierno federal (sistema de bienestar social y políticas focalizadas de atención a la pobreza) han tenido repercusiones en el desarrollo urbano. Por otra parte, estas acciones han estado encuadradas en la implementación de medidas sectoriales que desde las políticas de desarrollo urbano se han dirigido a atender: la cobertura de infraestructura básica; la prestación de servicios sociales; el mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos irregulares; el desarrollo de vivienda, entre otras.

En la actualidad, frente a una realidad social mucho más confusa y ante problemas sociales profusamente complejos, nos encontramos con la necesidad de encontrar nuevas formas de entender e instrumentar el desarrollo social de las ciudades y, en tal caso, definir aquella agenda social que nos oriente. Esto nos exige plantearnos los temas, objetivos y retos del desarrollo social de nuestras ciudades, tanto del presente como del futuro.

Bajo tal perspectiva, el presente trabajo se propone la definición de la agenda social de las urbes mexicanas, considerando, tanto el análisis retrospectivo del desarrollo social urbano - al ser referente en la explicación de la situación actual-, como la reflexión prospectiva con la definición de tendencias. El estudio de estas tendencias, nos da mayores elementos para conformar una agenda, que nos señale de qué requerimos para orientar el desarrollo urbano hacia un estado deseado y, en tal caso, sea útil para la toma de decisiones ulteriores.

Para ello, además de revisar fuentes documentales que se han escrito sobre el tema, hemos recurrido a la aplicación de un ejercicio basado en el Método DELFOS.

La aplicación de este ejercicio, constituye un acercamiento en el análisis del desarrollo urbano a partir del uso de un método cualitativo. Enfocado, sobre todo, a recoger las percepciones individuales de un grupo de expertos, quienes con sus respuestas dan cuenta de la forma cómo observan y piensan el problema de la dimensión social del desarrollo urbano y, en tal caso, nos dan una orientación sobre la posible agenda social de las ciudades mexicanas en el siglo que transcurre.

Considerando que los resultados de la metodología empleada (revisión de fuentes documentales y método DELFOS) confluyeron en la idea de entender el desarrollo urbano desde una mirada integral, equitativa e incluyente, en un primer apartado se señalan los nuevos enfoques cualitativos de política social que inciden en el desarrollo urbano. Posteriormente, el trabajo se estructura de acuerdo al horizonte temporal propuesto para la definición de la agenda social. Por ello, en un segundo apartado, se realiza una revisión retrospectiva del desarrollo social de las ciudades mexicanas, comprendiendo los inicios de los procesos de modernización del país hasta el pasado más inmediato. En el siguiente apartado, se analiza la situación actual del desarrollo urbano, señalándose, sus principales características, sus problemáticas más relevantes y sus retos. Partiendo del contexto actual,

*Trabajo realizado en el marco del Proyecto/premio Hábitat 2005, coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Secretaría de Desarrollo Social. Actualmente consultora externa del "Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio de la UE y México" y profesora de carrera en la Licenciatura de Relaciones Internacionales en el Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe. correos: adeponce2002@yahoo.es.

se presentan las tendencias en las cuales, se identifican los posibles actores, el agravamiento de ciertos problemas y la complejidad mayor del tema del desarrollo urbano y su dimensión social. Finalmente y, a manera de conclusión, se señalan los problemas añejos, los temas, los retos y los objetivos de la agenda social de las urbes mexicanas.

1. Nuevos enfoques de política social y su incidencia en el desarrollo urbano

La política social, tradicionalmente, se ha orientado a generar intervenciones y acciones, que impulsadas desde el Estado, buscan proporcionar servicios y/o programas encauzados a lograr ciertos niveles óptimos de bienestar social, más recientemente, de calidad de vida¹-. Obviamente en sociedades con porcentajes altos de pobreza e importantes índices de marginación, como es el caso de la mexicana, la política social también tendrá que preocuparse por impulsar niveles de calidad de vida, sobre todo en aquella población pobre, vulnerable y en condiciones de marginación. En dicho caso, los objetivos principales de diversos programas y acciones de desarrollo social son la atención a la pobreza en sus distintas potencialidades y expresiones; así como de aquéllos aspectos relacionados con la marginación.

Bajo tal óptica, la política social en México ha pasado de ser una política en otrora basada en un patrón -estandarizado y centralizado- de seguridad social y asistencia; a una política focalizada a la población de menores ingresos y a los grupos más vulnerables, en quienes se concentran ciertos recursos para cubrir sus necesidades básicas e impulsar sus capacidades. Esto en concordancia, con aquellos postulados teóricos que -promovidos desde las instituciones multilaterales y bilaterales de cooperación internacional para el desarrollo y de los organismos financieros internacionales-, se basan en el reconocimiento de derechos humanos fundamentales como la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la participación, entre otros.

En gran medida estos postulados teóricos señalan que no sólo es suficiente cubrir una necesidad, sino la calidad como la misma es cubierta. También se centran en la defensa de la expansión de las libertades individuales a partir que todo individuo, cuente con aquellos bienes materiales o inmateriales para ejercerlas. Por lo que, el desarrollo social además de incorporar factores como la precariedad laboral, el déficit de formación y de educación, las frágiles condiciones de salud, el acceso a una vivienda digna (Subirats, 2004); incluye otros más complejos como el uso que hacen las personas de las capacidades adquiridas para fines productivos, la recreación o la participación activa en los asuntos culturales, políticos y sociales de la vida comunitaria (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995 y 1997).

En fechas más recientes y, principalmente, en los países de la Unión Europea, la política social se enfoca a lograr crecientes niveles de cohesión social, mediante medidas de integración social hacia los grupos socialmente excluidos. Por ejemplo, se toman medidas para abatir las desigualdades laborales, culturales y educativas en aspectos relacionados con la economía y la sociedad del conocimiento.

En razón de ello, para el caso mexicano, es importante considerar que el desarrollo social, no depende sólo de medidas focalizadas para atender la pobreza o a los grupos socialmente vulnerables; o recuperando a Bustelo (2002) de la mala o buena distribución de los ingresos y la riqueza; sino también de aquellos recursos materiales o inmateriales que todo ciudadano y grupo poblacional deben tener para cubrir las demandas y hábitos sociales que como

¹ Este término proviene de la palabra en inglés *well-being*, que se aleja de la concepción utilitarista de bienestar, en inglés *welfare*, y se relaciona más con la condición de la persona. En tal caso, este concepto involucra elementos no cuantificables. (Nussbaum y Sen, 1996: nota al pie 1.)

miembros de una sociedad particular se exige². Entonces, desde un enfoque más cualitativo, un habitante urbano puede vivir una situación de exclusión, si sus condiciones materiales o inmateriales, no le permiten tener acceso a eventos deportivos, culturales y/o recreativos, o de otro tipo³. En ese mismo sentido, la inclusión o no en la ciudad, está determinada por las facilidades en cuanto a tiempos, vías y medios para hacer uso de los diversos equipamientos y servicios que se hallan en el espacio urbano, principalmente, en la llamada ciudad central, como universidades, centros culturales, lugares de esparcimiento, museos, centros comerciales y laborales.

Justo estos ejemplos más adaptados a condiciones particulares a un espacio urbano, nos recuerda que históricamente, ha sido la pobreza y los niveles de marginación en las ciudades, lo que ha dado al estudio de la pobreza y de lo marginal esa connotación de lo excluido de lo ubicado fuera de cierto orden social (Lezama, 2002). En ese sentido, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos del 2001, subraya la importancia que temas como la desigualdad social en las ciudades y la pobreza urbana, tienen en el carácter más cualitativo que adquieren los nuevos enfoques de exclusión social. De tal forma, los cambios experimentados en los enfoques de desarrollo social, de acuerdo a una evolución interpretativa de pobreza de ingreso a pobreza relativa, y de marginación a exclusión e integración social, nos da nuevos parámetros en nuestro país, para diseñar e instrumentar una política social urbana que parta de la integración social, de su adecuación a un espacio social y físico determinado y, no sólo se enfoque a la atención individual y focalizada a la pobreza y la marginación. De hecho, como veremos más adelante, esto se constituye en uno de los grandes retos en la agenda social de nuestras ciudades.

2. Pasado y presente en el desarrollo social de las ciudades mexicanas: Un análisis retrospectivo

En México, la política social en los términos como se ha diseñado e instrumentado desde los años del periodo sustitutivo de importaciones y el desarrollo estabilizador⁴, hasta los años más recientes de apertura y liberalización económica, poco se ha centrado en mecanismos específicos para atacar la desigualdad social; más bien ha tenido un papel complementario a la política económica y de desarrollo en curso y, en su caso, ha constituido ciertas respuestas a los problemas sociales que en su evolución conllevan estas políticas.

De tal suerte, durante los años de la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador, ésta se fundamentará en el fortalecimiento del mercado interno. En dicho marco y, en correspondencia directa con las políticas de bienestar heredadas de la Europa de la posguerra; su enfoque estará en políticas de seguridad social y asistencia, basadas en el mercado de trabajo formal, considerado en aquel momento, el principal mecanismo de integración social. Los beneficiados, entonces, serán la clase obrera, los sectores medios asalariados tanto del sector público como privado, y funcionarios públicos (Barba, 2004; Schteingart, 2000). Estos grupos, recibirán una serie de prestaciones sociales y, los beneficios de una variedad de instituciones en los ramos de la salud, de la vivienda, la educación, etcétera. Gran parte de tales privilegios serán de categoría urbana.

² Siguiendo a Sen (2002), en un país opulento se necesita más ingreso para comprar suficientes bienes que permitan lograr las mismas funciones sociales. La necesidad de participar en la vida de una comunidad puede provocar la demanda de equipo moderno, en un país donde los servicios sean más o menos generales, y eso provoca tensiones a aquellas personas o grupos poblacionales que no pueden percibir esos bienes.

³ Sobre este punto ver Boltvinik y Damián (2003, citado en Damián 2004).

⁴ Se hace esta referencia en el tiempo pues hay distintas periodicidades en el estudio de las políticas sociales en México como la de Brachet-Márquez (2005) que habla del Estado de bienestar vinculado directamente a la propia formación y consolidación del Estado Mexicano o como la de Carlos Barba (2003; 2004) en la cual señala la etapa de inicio de su análisis desde el comienzo del estado posrevolucionario, a partir de la Constitución de 1917.

Un sistema como este, dejará excluidos o con menores privilegios a todas aquellas personas, colectivos y sectores de población que se encuentran fuera de dicha esfera: trabajadores informales, trabajadores del campo, grupos poblacionales como las mujeres, entre otros. Únicamente un grupo reducido de la población pobre, generalmente aquélla que vivía en el campo, recibirá asistencia social.

Si bien este sistema de bienestar social va paulatinamente incorporando nuevos grupos beneficiarios, como lo vemos en el cuadro siguiente; la distinción que hace entre cada uno de estos grupos lo convierte en un sistema fragmentario.

Cuadro 1

Sistema de bienestar social (1940-1982)⁵

Elementos	Características	Instituciones representativas
Programa de reforma agraria manejado discursivamente y empleado como instrumento de control social (Román y Aguirre 1998).	Heredada del ideario de la Revolución de 1910 y centro de la acción pública durante el gobierno de Cárdenas, que se fue desgastando poco a poco hasta convertirse en un mecanismo de manipulada discursiva y control político de los pobres del campo, a través del reparto agrario a cuenta gotas, contrapunteado por la promoción de la agricultura comercial y el abandono de la agricultura de subsistencia.	
Instituciones asistenciales que se concentraban en atender la salud primaria de la población abierta o en ayudar a las familias y la infancia urbanas que no contaban con protección por parte de los sistemas de seguridad social (Zorrilla 1988).	Ayuda eventual y curativa a los pobres. Posteriormente, la salud preventiva y la alimentación materno-infantil, en aquellos sectores no incorporados a la seguridad social de las zonas urbanas.	Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, creado en 1961), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN, instaurado en 1968) y el Sistema Nacional de Desarrollo de la Familia.
Sistema educativo que se caracterizaba por segmentar a la población escolar y sólo había alcanzado universalidad en el caso de la educación primaria.	Sólo alcanzó niveles de universalidad en el caso de la educación primaria y que en los siguientes niveles privilegió a la población urbana de nivel medio, excluyendo a los pobres rurales y los trabajadores del sector informal.	
Instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos ubicados en el mercado formal, que segmentaban a los empleados privados, los empleados públicos, las fuerzas armadas, los electricistas, los petroleros, etc. (Brachet-Márquez 1996; COPLAMAR 1985).	El principal mecanismo de articulación entre el modelo ISI, el intercambio corporativo entre el Estado y sus aliados urbanos de la coalición industrializadora y el <i>breadwinner system</i> . Las cuales se caracterizaron por concentrar recursos en el medio urbano y en los mercados formales, así como por su carácter segmentario y fragmentador de la estructura social, pues los beneficios que recibían, en términos financieros los usuarios de Salubridad y Asistencia era 10 veces inferiores a los recibidos por los empleados de PEMEX.	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, fundado en 1943), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE, fundado en 1959) y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM, instaurado en 1976). Hospital de PEMEX e institucionalización de servicios de Salubridad y Asistencia para aquellos
Programas de vivienda, en su mayoría ligados al salario social de los mismos sectores que eran protegidos por los sistemas de seguridad social (Aldrete 1991; Catalán 1993).	Emergieron en el contexto de los altos ritmos de crecimiento urbano de los años 1950 y 1970, se orientaron hacia las mismas clientelas de las instituciones de seguridad social y reprodujeron su lógica segmentaria y fragmentadora de la estructura social.	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT, creado en 1972), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE, instituido también en 1972) y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI, creado en 1973) y finalmente el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO, creado en 1981) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad.
Políticas alimentarias con un sesgo	Transferencia de recursos a los sectores	Compañía Exportadora e Importadora

⁵ Según Barba (2003; 2004) este periodo corresponde a la vinculación entre política social y el modelo de sustitución de importaciones

urbano (Duhau 1997; González Navarro 1985; Ordoñez 2001).	medios y populares urbanos, en perjuicio de los pobres del medio rural, combinando precios de garantía para productos agrícolas (que mantuvieron en un estado de precariedad permanente a los productores de bienes agrícolas básicos) y mecanismos de abasto a las zonas urbanas.	Mexicana (CEMISA, creada en 1949), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, instituida en 1961).
Procesos de dotación de infraestructura social ligados a intercambios clientelistas (Cornelius 1980; Eckstein 1982; Fajen y Tuhohy 1972; González Casanova 1981; Unikel 1973).	Destinados a los inmigrantes rurales en las grandes ciudades, no a través de vías ciudadanas sino de procesos de manipulación política e intercambios clientelares.	
Programas sociales focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí, no permanentes y manipulados con fines políticos (Brachet-Márquez y Sherraden 1993; COPLAMAR 1982, 1985; González Navarro 1985; Levy y Székely 1985; Montes de Oca 1994; Murai 2001; Román y Aguirre 1998; Spalding 1985; Valencia y Aguirre 1998).	De carácter focalizado, desarrollados a partir de 1973 y orientados a reasignar recursos públicos a las zonas rurales que se encontraban en crisis desde 1965. Éstos culminaron el ensamblaje del régimen de bienestar y se caracterizaron por bajos niveles de coordinación, por duplicidades operativas y de diseño, por no ser permanentes y por ser utilizados con fines políticos (tal vez la única excepción sea COPLAMAR).	Los programas más importantes fueron el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS (IMSSSolidaridad, creado en 1973), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, creado en 1973), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, creada en 1976) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, establecido en 1980).

Fuente: Elaboración propia con base en Barba (2004:28-29)

Una política social sustentada en el vínculo ya institucionalizado, de trabajo y ciudadanía social en sociedades donde el pleno empleo no podía ser una realidad, obviamente, tendrá efectos sociales desiguales, en la distribución del ingreso, en la cobertura de la protección social y en la calidad de los servicios sociales. (Bustelo, 2002; Barba, 2003).

Siendo las ciudades los espacios privilegiados del proceso de desarrollo, donde tienen lugar las políticas de industrialización, de modernización y, más recientemente, de globalización económica, los efectos desiguales mencionados anteriormente, no sólo se reflejarán entre sectores o grupos muy específicos, sino los mismos tendrán también una manifestación física-espacial en las urbes.

A partir de la década de los 50, el acelerado proceso de migración rural-urbana y el crecimiento demográfico exponencial de las ciudades, con pocas posibilidades de incorporar en el mercado laboral a dichas colectividades, provocó que las contradicciones sociales se expresaran no sólo entre el campo y la ciudad, sino también social y espacialmente, al interior de esta última.

Así, por ejemplo, la ausencia de oportunidades de empleo formal para parte de los urbanitas, conllevó a que éstos generaran su autoempleo dentro del sistema de reproducción de ésta, pero sin los derechos sociales de quienes pertenecen al sistema formal: artesano indígena, vendedor ambulante, trabajadora doméstica, grupos musicales callejeros...⁶.

Estas contradicciones sociales tuvieron también su expresión espacial (o ecológica), bajo la forma física de barrios pobres caracterizados por una vivienda y un entorno urbano deteriorado (Lezama, 2002), o por asentamientos urbanos no regulares (Turner, 1966; 1976) generalmente, ubicados en la periferia.

La proliferación de este tipo de zonas de marginación carentes de agua, drenaje, luz, y otros servicios como escuelas, servicios de salud, protección, etcétera, y la concurrente demanda de vivienda en las ciudades, convirtieron a ambos en las preocupaciones centrales para el desarrollo social de las ciudades⁷. Esto, aún más, cuando las colectividades a quienes

⁶ Esta forma de ver lo marginal se refleja en los trabajos de autores brasileños como: F.H. Cardoso, Paul Singer, Francisco Oliveira y Lucio Kowarick (citados en Lezama, 2002)

⁷ Estos estarán de acuerdo a propuestas planteadas desde las Naciones Unidas que recomendaban soluciones como la creación de organismos e instituciones que planifiquen la construcción de la vivienda, reformas a las leyes sobre usos de suelo y propiedad de la tierra (Resolución 1390, Asamblea General, diciembre de 1965).

directamente han afectado, son en su mayoría, aquellas que han permanecido excluidas de los distintos modelos de desarrollo.

La forma de responder a estos desequilibrios sociales, se dio mediante la instrumentación de una política sectorial de desarrollo urbano dirigida a atender el déficit de vivienda y llevar a cabo la cobertura de infraestructura básica como agua, luz, drenaje y caminos; así como la protección y mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos irregulares, donde la introducción de redes de infraestructura y servicios básicos es fundamental.

Sin embargo, la limitante será que tanto desde el ámbito de las políticas de desarrollo urbano como desde los programas del sistema nacional de bienestar -pese a las alusiones a los aspectos de pobreza y marginación-, la diferenciación social no representa un elemento central en la política social y urbana.

Para la década de los 70, coetáneo a lo que sucedía en otros puntos geográficos, y de acuerdo a los compromisos que México había adquirido internacionalmente en el marco de la preparación y realización de la Conferencia sobre Asentamiento Humanos en Vancouver, Canadá (1976); inicia lo que llama Garza (1989) "la planeación territorial institucionalizada".

Con esta institucionalidad, se buscaba generar las condiciones para que en el marco de un desarrollo social, la población resolviera sus necesidades de suelo urbano, con acciones relativas a reservas territoriales y vivienda. Se realizaban también inversiones en servicios, infraestructura, vialidad y equipamiento urbano⁸.

Aún con estos avances, el desarrollo urbano es visto como una política sectorial, que presta muy poca atención a su dimensión social y a su espacio físico-territorial basándose, para su operación, citando a Garza (Ibidem), "en esquemas físicos de distribución cuantitativa (en tanto volúmenes) de la población y de las actividades económicas". Por tanto, no se reconoce en él un enfoque integral, que incluya además los recursos financieros, las instituciones, las actividades sociales, las distintas temporalidades socio-espaciales, la participación real de los gobiernos locales, entre otras variables.

Por su parte, el régimen de bienestar social careció de una connotación territorial, de acciones vinculadas a las particularidades sociales del desarrollo urbano. Las políticas sociales se concibieron, en su esencia, como una tarea exclusivamente de carácter nacional y, por ende, tarea indiscutible sólo de la federación.

Durante los ochenta, con la crisis de la deuda y el aumento de presiones externas que afectaron gravemente el funcionamiento de la economía mexicana, la política de desarrollo del país se vuelca hacia una nueva posición, manifiestamente confiada en las posibilidades del mercado y recelosa frente a cualquier presencia pública en la actividad económica. Los resultados son evidentes en la transformación del otrora sistema de bienestar social y del desarrollo urbano.

Se inicia una política de racionalización administrativa que, con los consiguientes recortes en la inversión pública y en el gasto social del gobierno, conlleva a un deterioro en la cobertura de necesidades e infraestructura básica de algunas ciudades del país sobre todo de aquellas de tamaño medio⁹. Asimismo, la eliminación de subsidios en productos alimenticios y

⁸ A nivel internacional, se impulsan medidas semejantes. Desde comienzos de la década de los 70, diversos gobiernos nacionales de América Latina, Asia y África, en gran parte, apoyados con fondos de provenientes de la cooperación bilateral y multilateral y/o de fondos de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial. Por ejemplo, en 1972, el Banco Mundial inicio un programa de préstamo dirigido a lo urbano. Dicho programa no sólo incorporaba acciones encauzadas a la construcción de vivienda y su mejora, sino también otro tipo de medidas como mejora y fomento al transporte urbano, empleo urbano y servicios sociales. (Cohen, 1983).

⁹ Por ejemplo, la provisión de agua y el servicio de alcantarillado tuvo un deterioro, pasando el porcentaje de su población con agua potable de 86 a 83% entre los años de 1980 y 1987, y los porcentajes correspondientes al rubro del alcantarillado de 75 y 68%, respectivamente, (Conolly, 1989)

energéticos tiene efectos mayores en aquella población urbana que se encontraba fuera del mercado formal del trabajo. (Huber, 2004).

Las políticas de ajuste estructural también tuvieron efectos indirectos en la disminución del empleo formal. La racionalización en el sector público y la privatización de numerosas empresas estatales ocasionaron pérdidas de miles de trabajos en el medio urbano (Huber, 2004; Blanchett-Márquez, 2004). El detrimento en la oferta laboral, tampoco pudo ser enfrentado desde el sector privado, él cual, en gran medida, no estaba preparado para competir con productos extranjeros (Iracheta, 2003: 221).

Frente a tal panorama, la población urbana se encuentra con una estructura socioeconómica, aún más, imposibilitada de ofrecer el empleo y servicios suficientes a aquellos habitantes que buscaban oportunidades en la ciudad, incrementándose el desempleo, el subempleo y el empleo informal; problemas estructurales del desarrollo urbano desde años atrás.

En tal marco, problemas ya añejos como la marginación, se recrudecen con el incremento del empleo informal, al cual se agregan nuevos actores sociales: niños de la calle; y surgen nuevas formas de autoempleo: ofrecimiento de nuevos servicios en la vía pública. A esto hay que añadir el aumento de la segregación espacial según clases sociales, pues para los años 80 se consolida la migración de las clases medias y altas a los antiguos pueblos y barrios de las ciudades. De manera coetánea, aparecen las llamadas ciudades pérdidas que se articulan al paisaje urbano a gran velocidad (Portal y Safa, 2005: 36).

Mientras tanto, estos años representan el cambio del sistema de bienestar a políticas sociales focalizadas, dirigidas a la población de menores ingresos y los grupos más vulnerables. En cuyo proceso se instrumentaron programas que pasarán de involucrar directamente a la población beneficiada en el manejo del recurso (PRONASOL) hasta su instrumentación en esquemas de colaboración intergubernamental y descentralización del gasto social con la participación directa de los gobiernos municipales (PROGRESA y en últimas fechas Hábitat y OPORTUNIDADES). Las repercusiones de estos programas a nivel urbano han sido variadas. Progresas, priorizó la pobreza rural dejando fuera a los pobres urbanos, e incluso desmantelando el subsidio a la tortilla y reparto de leche de bajo costo (Brachet-Márquez, 2004). Posteriormente, cuando Progresas se traduce en Oportunidades, la pobreza urbana vuelve a ser considerada en estas políticas de focalización, abarcando para el 2003 a los pobres urbanos, con ciertos logros, por ejemplo en la disminución de la pobreza urbana femenina.

La década de los noventa encarna el auge de los procesos de liberalización y apertura económica y de globalización e integración económica, en cuyo contexto, las ciudades se enfrentan a nuevos parámetros de competencia, traducidos en mayor vulnerabilidad y diferenciación social: alza en la subocupación y del desempleo abierto; reestructuración del mercado de trabajo con una mayor segmentación del mercado laboral, por edad, género y educación; niveles de salarios más dispares; altas tasas de desempleo; crecimiento exponencial y acelerado del sector informal; estructuras sociales más fragmentadas; multiplicidad de ejes de desigualdad; la coexistencia de ciudades pérdidas y zonas de marginación con el enclaustramiento de los espacios habitacionales de sectores medios y altos, etcétera.

A su vez, la crisis económica y financiera ocurrida en 1995, se traduce en una crisis de la inversión productiva en las ciudades; en la ausencia de proyectos urbanos a gran escala y el deterioro en los niveles de mantenimiento de la infraestructura, el equipamiento y el mobiliario urbano (Duhau, 2001).

Por otra parte, las modificaciones a los beneficios sociales del estado, nuevamente trae repercusiones en el desarrollo social de nuestras ciudades. La retirada de políticas de bienestar en aspectos como la vivienda y, la consiguiente liberalización de este mercado, produce efectos negativos en la equidad del desarrollo social urbano, ya que, en tanto, se

observa una mejoría en la disponibilidad de servicios urbanos básicos¹⁰ y del rezago habitacional; la calidad de los mismos depende del grupo o sector social del cual se trate.

En este contexto, las décadas de los 80 y 90, dejaron una imagen de las ciudades mexicanas, sobre todo de la capital del país y los municipios urbanos del estado de México, de pobreza, segregación social, creciente deterioro de los servicios e infraestructura social, la proliferación de estrategias de sobrevivencia y otro tipo de manifestaciones sociales, que demuestran la ausencia de oportunidades para millones de habitantes de los grandes municipios urbanos. Con el agravante además de la continuidad en la ocurrencia de desastres y riesgos naturales¹¹ de mayor daño y envergadura, que reflejan no sólo la fragilidad de la ciudad, sino también confirma las enormes desigualdades socio-espaciales como se ha construido el espacio urbano¹².

3. Situación actual y prospectiva del desarrollo social de las ciudades

Ahora bien, muchos de los problemas mencionados arriba, se gestaron en gran medida en el pasado por una serie de factores que van desde las externalidades negativas del modelo de desarrollo urbano-industrial, hasta producto de cómo se estructuró el espacio social en nuestras ciudades. Gran parte de éstos, pudieron ser mitigados, si se hubieran previsto sus orígenes o sus consecuencias. En gran medida, la instrumentación de políticas sociales de bienestar y focalizadas, y aquellas correspondientes al desarrollo urbano, respondieron a problemas existentes y eminentes. La ausencia fue la no prevención de ellos y sus correspondientes medidas precautorias.

Fueron justo estas reflexiones las que nos motivaron a realizar un ejercicio que permitiera no sólo identificar el presente del contexto social de nuestras urbes, sino también pudiéramos asomarnos a su futuro cercano, a partir de la definición de ciertas tendencias. El estudio de estas tendencias, vinculado al análisis retrospectivo y de la situación actual de dicho contexto, nos da mayores elementos para proponer la agenda de desarrollo social de las urbes mexicanas y, en tal caso, sirva para la toma de decisiones.

Ver el futuro, teniendo mayor conciencia o comprensión de él, no requiere sólo de métodos cuantitativos, éste puede ser estudiado a partir del conocimiento, la experiencia actual y la memoria histórica de un individuo o de un grupo de personas o de toda una comunidad. En el caso de los procesos urbanos, esto se facilita, considerando que muchos de ellos, si bien parten de causas estructurales y de carácter macro, son también construcciones sociales que obedecen a una forma de comportamiento, de acción, de interacción social y societaria ante los problemas, los sentidos y los significados provenientes de la ciudad y del proceso de su desarrollo.

Por ello, además de revisar fuentes documentales sobre el tema, se decidió el empleo de un método cualitativo, enfocado, sobre todo, a recoger percepciones individuales. En este caso particular, se determinó recurrir a la consulta de un grupo multidisciplinario de expertos –

¹⁰ El porcentaje de viviendas sin agua entubada pasó de 28.4% en el año de 1980 a 10 % en el año 2000; la proporción de viviendas sin drenaje disminuyó de 42.8% a 20.9% en los mismos años; aquéllas sin energía eléctrica, pasaron de 21.8% a representar tan sólo el 4.5% del total de viviendas. Sin embargo estas cifras de acceso no permiten evidenciar las diferencias en la calidad de los servicios que se presentan en las distintas regiones del país y al interior de una misma ciudad o zona metropolitana (World Bank, 2002⁹ citado en Fausto, 2005)

¹¹ Desde la explosión en San Juanico, en Ecatepec; el terremoto de 1985 en la ciudad de México; las explosiones en Guadalajara en 1992; los daños cada vez más fuertes de huracanes en ciudades costeras, llevan a reflexionar desde distintas disciplinas sobre los desastres, las ciudades y el desarrollo urbano.

¹² Todo lo anterior, se complejiza ante una proporción de población urbana que en 1988 representaba más del 52% de la población total del país con 52.6 millones de personas viviendo en las 274 ciudades; y para finales de los años 90 ésta ya había aumentado a 58 millones de personas habitando en 347 ciudades.

académicos y técnicos* - que desde distintas áreas pudieran reflexionar con nosotros sobre la agenda social de las ciudades mexicanas como un componente fundamental en el desarrollo urbano.

Mediante este proceso de reflexión se buscaba dar respuestas a las interrogantes planteadas y aventurarse a descifrar el devenir de lo urbano y de su desarrollo social con los arquetipos y modelos actuales y los ideales imaginarios. De los resultados obtenidos, se brinda una base de discusión, que debería ser ampliada con el aporte de investigadores, especialistas y técnicos de distintas partes del país y, sobre todo, con la percepción de los habitantes urbanos.

La dificultad de unir a todos los expertos en un debate presencial o por grupos de enfoque, nos llevó a buscar algún método en el cual pudiéramos conjuntarlos para discernir sobre las principales interrogantes aquí planteadas. Es por ello, que buscamos un ejercicio donde la retroalimentación se diera, pero sin necesidad de implicar desplazamientos. Por ello decidimos aplicar un ejercicio que recuperara algunos aspectos de la metodología utilizada por el Método DELFOS¹³.

A partir de la formulación de once preguntas (cuadro 2) y su consiguiente respuesta y discusión por parte de los expertos, se planteó una agenda social de las urbes mexicanas desde una visión integral y multidimensional.

Cuadro 2

CUESTIONARIO

1. ¿Qué características presenta el desarrollo urbano en México? (mencione al menos 4)
2. ¿Cuáles son los 5 principales problemas y retos de la política de desarrollo urbano actual?
3. ¿Considera que hay nuevos agentes involucrados en la transformación de la ciudad y en su urbanización? De ser así, ¿cuál es su peso en la construcción de la política urbana y cuál su orientación?
4. ¿Cuáles estima son los principales temas y/o desafíos que conforman el debate hoy en México sobre el desarrollo sostenible¹⁴ de las ciudades?
5. Considerando la heterogeneidad estructural del desarrollo regional, ¿Cuáles serían los elementos claves para responder a un desarrollo urbano equitativo e incluyente en México?
6. ¿Cuáles deberían ser los temas y objetivos de la política social desde el punto de vista del desarrollo urbano?
7. Para fomentar relaciones equitativas e incluyentes entre los distintos sectores sociales, ¿cuáles deberían ser los 5 principales objetivos de la política social (federal, estatal y municipal) aplicada en los espacios urbanos?
8. Tomando en cuenta la evolución de las políticas de desarrollo urbano-territorial y su impacto en la política social, ¿cuáles considera las seis principales tendencias futuras? (Menciónelas en orden de importancia).
9. ¿Cuál debe ser el papel del gobierno en la instrumentación de políticas sociales y del desarrollo urbano-territorial y cuáles limitaciones debe superar?
10. ¿Cuál considera debe ser el papel de los gobiernos municipales y estatales en la política social urbana?
11. Si continuamos con las dinámicas actuales del proceso de urbanización en México, describa la ciudad mexicana del futuro. Si desea tome como referencia los siguientes puntos: desarrollo económico; desarrollo social; población/ sociedad; formas de gestión de la ciudad (instituciones e instrumentos); medio ambiente; formas de conflicto y cooperación.

* La condición de experto viene avalada por la capacidad del individuo de aportar información relevante a la investigación. La selección de expertos ha sido con base en la temática de su obra y la trascendencia pública o profesional de la misma.

¹³ Esta es una técnica de análisis del estado de opinión, en este caso de expertos, mediante la realización del debate a distancia, con el empleo del correo postal y/o electrónico, como fue en el caso del ejercicio que aplicamos.

¹⁴ Entendido desarrollo sostenible como un concepto integral que incorpora variables como medio ambientales, económicas, sociales, culturales, etc.

Por ello, destaca que en el análisis de las respuestas a las 11 preguntas se conjuntaron diversas dimensiones: desarrollo económico, desarrollo social, infraestructura y servicios urbanos, población/sociedad, medio ambiente y formas de gestión y gobernabilidad de la ciudad. Además, se agregó el tema de la vivienda y uso del suelo, pues como vimos al inicio de este capítulo, éste se ha constituido en una cuestión propiamente del desarrollo social de la ciudad y, como tal, su atención ha ocupado los más antiguos programas de carácter social enfocados al desarrollo urbano.

El horizonte temporal respecto al cual se formularon las preguntas fue: la situación actual del desarrollo urbano; sus principales características, problemáticas, retos; asimismo, se reflexiona sobre la existencia o no de nuevos agentes en la transformación de la ciudad y en su urbanización. Las tendencias futuras en las cuales, se identifican los posibles actores, el agravamiento de ciertos problemas y la complejidad mayor del tema del desarrollo urbano y su dimensión social. Finalmente, en una siguiente temporalidad, buscamos que los expertos respondieran ¿de qué requerimos para orientar el cambio hacia un estado deseado?, esto a fin de señalar las potenciales decisiones, frente al panorama actual.

Con el análisis de las respuestas a cada una de las preguntas, ubicadas en sus diferentes temporalidades, se avanzó en detectar cuáles son las principales cuestiones a tomar en cuenta en la formulación de una agenda de desarrollo social de las ciudades mexicanas. Bajo tal perspectiva, la construcción de dicha agenda, la proponemos no sólo de acuerdo al análisis retrospectivo hecho páginas atrás, sino también de la reflexión y de las opiniones que, sobre la situación actual y la prospectiva del desarrollo urbano, nos aportaron el grupo de expertos.

A partir del análisis cualitativo y cuantitativo de las respuestas, se propone una agenda social de las ciudades mexicanas en el siglo XXI. En la cual se identificaron como temas los siguientes¹⁵: vivienda, uso de suelo y ordenamiento del territorio; equipamiento, infraestructura y servicios urbanos; población y sociedad; desarrollo económico; la cuestión ambiental; formas de gobernabilidad y nuevos actores.

En los apartados siguientes se plasman ya los resultados del ejercicio. Tales resultados se exponen de acuerdo a los temas rectores señalados. Además se exponen en su temporalidad: situación actual y tendencias. A manera de conclusión, se presenta la agenda del desarrollo social de las urbes mexicanas.

3.1 El desarrollo social de las urbes: situación actual y tendencias

Las características actuales del desarrollo social de las ciudades son: desconexión social y una mayor segregación socio-territorial, ante una localización selectiva de las grandes infraestructuras públicas de transporte y de comunicación; combinaciones diversas de las causas de desigualdad y marginación que pueden ser por motivos de edad, sexo, condición socio-económica, entorno donde se habita, aspectos de clase, etcétera.

En tal contexto, a juicio de nuestros expertos, el desarrollo urbano continúa presentando problemas ya añejos, muchos de los cuales tienden a agravarse:

- ⇒ Perduran procesos de diferenciación socio-espacial y segregación económica-productiva.

¹⁵ Estos temas fueron extraídos de la agrupación de las opiniones de los expertos, las cuales incorporan las 11 preguntas planteadas y fueron identificados como los de mayor frecuencia de aparición y, por tanto, los que más preocupan en el análisis del desarrollo urbano y su dimensión social. De hecho, éstos, aparecen en un orden de 6 a 9 preguntas de las 11 formuladas, si a ello le añadimos que las preguntas 3, 9 y 10 se refieren más a la participación de actores y agentes, nos percatamos que la preocupación y reflexión por aquéllos temas es dominante en la opinión de los expertos.

Si bien como vimos al inicio de este capítulo, estas manifestaciones son innegables desde hace tiempo, en la actualidad es evidente como cruzan una variedad de aspectos y sectores del desarrollo urbano: vivienda, ordenamiento del territorio, medio ambiente, infraestructura, servicios públicos, población, etcétera.

a) Vivienda, uso del suelo y ordenamiento del territorio

La diferenciación en la estructura social urbana, se hace evidente en el desarrollo de la vivienda, el uso del suelo y el ordenamiento del territorio, donde la segregación por estatus económico y social es axiomática. Es por ello, que a juicio de nuestros expertos hay:

- ⇒ Mayor segregación y diferenciación socio-espacial en la vivienda y uso de suelo, cuya dimensión territorial, además de hacerse presente en la clásica separación centro-periferia, ya no se limita a ésta.

En el campo de la vivienda, fundamental cuando se habla de desarrollo social urbano¹⁶- si bien, históricamente se ha dado una diferenciación en la división que se hace del espacio urbano y de aquellos que tienen vivienda y los que no; en nuestros días, la segregación con el desarrollo de complejos que económica, social y culturalmente se encuentran vinculados a la economía global; coexistiendo con aquellos otros espacios donde los problemas ya añejos de desempleo, precarización y diversas formas de exclusión parecieran irresolubles.

Asimismo, dicha diferenciación social se visibiliza con la reproducción mayor de las llamadas ciudades cerradas, en tal caso, nuestros expertos exponen como otro de los rasgos característicos del desarrollo urbano actual:

- ⇒ Ciertas colonias, barrios y calles de las ciudades mexicanas, se convierten en espacios cerrados, por una tendencia creciente de grupos de ingresos medios y altos al aislamiento en conjuntos y condominios.
- ⇒ Las ciudades mexicanas aún más polarizadas, con carencias extremas en algunos sitios y zonas de altos ingresos coexistiendo en el mismo espacio.

En realidad estos procesos de fragmentación de la estructura urbana, de polarización social y de segregación residencial, no quedan ahí, sino también en las dos formas contradictorias como crece y se planean las ciudades mexicanas de acuerdo al uso del suelo y el ordenamiento territorial. Al respecto, nuestros expertos señalan:

- ⇒ En un sentido, el Estado, ha dejado en manos de desarrolladores inmobiliarios, el crecimiento y la planeación de la ciudad.
- ⇒ En otro, la población de más bajos recursos que está fuera del mercado formal (ya sean residentes de las periferias como el de los asentamientos humanos que son absorbidos por el crecimiento urbano) se constituye como la "otra fuerza" de crecimiento de las ciudades.

Respecto a la forma como los desarrolladores inmobiliarios han determinado el crecimiento y planeación de la ciudad, observamos una tendencia a la creación de urbanizaciones cerradas. Por ejemplo, llama la atención el desarrollo de viviendas bajo el concepto de *ciudad entera*, como anuncia una noticia en el diario Reforma (5 /XII/ 2005): "Para las desarrolladoras de vivienda el negocio ya no es construir casas, sino ciudades". En ese sentido, los principales desarrolladores inmobiliarios en el país (Homex, Corporación Geo,

¹⁶ La vivienda es un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad. Cabe destacar que cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional. (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006:66)

Urbi, Consorcio Ara y Sare)¹⁷ ofrecen privadas donde además de la vivienda (normalmente de interés social) se construyen jardín de niños, primaria, secundaria, zona deportiva, pozos de extracción de agua, centros comerciales y hasta iglesias¹⁸. Dichos desarrollos, generalmente, funcionan en esquemas de gobernanza, donde el desarrollador se encarga de la infraestructura y el gobierno municipal y estatal, provee el personal y el equipamiento.

A la par de este tipo de conceptos inmobiliarios dirigidos a los sectores medios y medio bajos, encontramos otro tipo de desarrollos que obedecen a lo que distintos autores han llamado desde “ciudad blindada”; “ciudad de muros”; “ciudad cerrada”, “ciudad fragmentada”, “ciudad dual”. Este tipo de urbanizaciones también responden a intereses de privatización del espacio urbano, pero de un sector de la población con ingresos altos.

En otra dirección y, de acuerdo a la opinión de nuestros expertos, observamos que la otra forma de crecimiento y planeación de la ciudad, se determina por la proliferación de asentamientos irregulares. En dicho contexto, el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de vivienda¹⁹.

El problema de estos asentamientos irregulares es que sus habitantes continúan siendo excluidos del derecho a la ciudad: no tienen accesos suficientes para hacer uso de equipamientos y servicios de carácter superior que se hallan en la ciudad. Las vías de comunicación no son suficientes, ni fáciles hacia aquellas zonas de concentración de trabajo, de la actividad económica, comercial, cultural y educativa, disminuyéndose con ello la capacidad de sus habitantes para incrementar sus posibilidades de desarrollo social y económico²⁰ (Negrón, 2003:511). Además de la extrema vulnerabilidad que se vive ante riesgos naturales o de ser desalojado.

La muestra de las variadas formas como se da el uso del suelo y del espacio urbano, aún respondiendo a causas estructurales, nos habla, en opinión de nuestros expertos de la existencia de una competencia imperante entre las distintas visiones de los grupos que constituyen la ciudad.

Esto se refleja también en una privatización del espacio público que, “naturalmente, debiera ser colectivo”. Cada clase genera sus propios espacios, privatizando para sí lo que corresponde a lo público. Entre todos estos grupos hay mínima confluencia.

Esta crisis del espacio público, no hace más que mostrar las desigualdades y asimetrías que permanecen en las ciudades mexicanas del nuevo siglo.

Es por ello que la ocurrencia de los fenómenos expuestos, han llevado a nuestros expertos a definir las siguientes *tendencias* en el ámbito del desarrollo urbano y su dimensión social:

- ⇒ Debido a que las políticas de desarrollo urbano y las políticas sociales no han incidido en problemas estructurales, se coincide en la tendencia hacia la profundización de la polarización, la segregación y la exclusión social, cuya evidencia estará en el aceleramiento de los espacios habitacionales cerrados para grupos medios y altos y la

¹⁷ La competencia por este tipo de desarrollos inmobiliarios se constriñe a las empresas de mayor tamaño, pues el costo de inversión es superior a los 20 millones de pesos.

¹⁸ Según esta misma nota del diario Reforma, Urbi fue de las primeras desarrolladoras en aplicar el concepto de ciudades integrales, con su primer proyecto en el mercado en 1981: Villa Verde Residencial. Ahora, tiene 54 desarrollos a lo largo del país, todos bajo este concepto. Corporación Geo inició su primer desarrollo de este tipo dos años después, San Pablo II, en Tultitlán, mismo que cuenta con una primaria de 12 aulas, jardines vecinales, zonas deportivas y un centro de integración social. Sadasi arrancó en 1993 con El Molino, en Chimalhucán, una ciudad integral de mil 410 casas, que cuenta con escuelas, áreas verdes y sistemas para el ahorro del agua. Consorcio Ara arrancó en el 2003, la construcción de 13 mil casa en Ecatepec a la par con un centro comercial, donde la inversión rondó los mil millones de pesos. Homex edificó su primera iglesia en Guadalajara, en un conjunto integral de 16 mil casas llamado “Santa Fe”.

¹⁹ De hecho, el 73% del suelo incorporado al desarrollo urbano en el país se ha realizado en forma irregular, y cada año, 100 mil familias se asientan en predios irregulares (SEDESOL, citado en Fausto, 2005: 31).

²⁰ Es por ello, que el transporte y la generación de vías se convierten, en una necesidad para estos grupos.

privatización de áreas y espacios tradicionales de confluencia, intercambio y encuentro, por parte de sectores de menores ingresos.

- ⇒ Respecto al uso de suelo y ordenamiento del territorio, la tendencia es una mayor demanda de cambio de uso de suelo y aumento de los asentamientos irregulares.
- ⇒ La persistencia de la segregación socio-económica, también involucrará una mayor atención a la pobreza en áreas urbanas, de acuerdo, a sus diferentes manifestaciones poblacionales, además de espacio-territoriales, pero sin conllevar políticas de cohesión social.

b) Equipamiento, infraestructura y servicios públicos urbanos

Una política social urbana que sea incluyente y que ofrezca calidad de vida, involucra, necesariamente, la existencia de equipamiento e infraestructura que haga de las ciudades lugares accesibles, habitables y de encuentro para los diversos grupos. Sin embargo, en opinión de los expertos consultados, el crecimiento urbano en México se caracteriza por:

- ⇒ Servicios públicos deficientes para una parte importante de la población pobre y marginada y, en algunos casos, para que éstos operen se requiere de la participación de los ciudadanos.
- ⇒ Transporte público de mala calidad
- ⇒ Carencia de obras de infraestructura que, en conjunto, den mayor movilidad y accesibilidad a las personas desde y hacia los distintos espacios que conforman la ciudad.
- ⇒ Insuficiencia de infraestructura urbana y equipamiento

En lo que corresponde a la prestación de servicios públicos municipales, ha habido una reducción porcentual en la cobertura de un elevado número de servicios, entre los cuales, podemos destacar el de agua potable, alcantarillado, alumbrado público y seguridad (García Del Castillo, 2003)²¹. De tal forma, los expertos participantes señalan como tendencias en el tema de infraestructura y servicios públicos urbanos:

- ⇒ Aumento considerable en la demanda de servicios, cuyo problema fundamental será la falta de atención de estas demandas.
- ⇒ Este problema, provoca que un número cada vez mayor de servicios públicos sean co-financiados por los prestadores y los usuarios y, haya mayores procesos de auto-organización para la gestión de estos servicios.
- ⇒ Permanecerá, la dificultad de atender necesidades de infraestructuras y equipamiento por la falta de estrategias de largo plazo.

Ahora bien, en cuanto a la distribución de estos servicios considerando diferencias socio-económicas y territoriales, los resultados, en opinión de los expertos suponen ser más alentadores. Una parte de los encuestados opina que la tendencia será:

- ⇒ Una disminución de la brecha de acceso a los servicios públicos urbanos, debido a la estabilización y/o reducción de las tasas de crecimiento de las ciudades, y no tanto por la disminución en los niveles de pobreza y/o desigualdades sociales, o por la aplicación de mejores políticas de desarrollo social..

²¹ La provisión de agua bajo de 85.33% en 1995 a 79.67 en 2000 y, el servicio de drenaje y alcantarillado de 63.51% a 54.56%, respectivamente, semejantes resultados podemos ver en transporte, alumbrado público y parques y jardines.

En cuanto al transporte, como decíamos anteriormente, la inclusión o no en la ciudad, está determinada también por las facilidades en cuanto a tiempos, vías y medios para hacer uso de los diversos equipamientos y servicios que se hallan en el espacio urbano (universidades, centros culturales, lugares de esparcimiento, museos, centros comerciales y laborales), principalmente, en la llamada ciudad central²². Es, por ello, que el transporte y la generación de vías de comunicación, se convierten en un elemento fundamental para crear condiciones incluyentes de desarrollo social y económico a cada uno de los habitantes y grupos que componen la ciudad.

Esto, aún más, cuando observamos que la mayoría de la población de nuestras ciudades se mueve por medio de las distintas modalidades de transporte público²³. Además que un importante porcentaje de estos usuarios, sobre todo el que habita en las zonas metropolitanas, le lleva un tiempo considerable desplazarse a su centro de trabajo, educativo o de esparcimiento. Por lo que, las condiciones de calidad de vida y acceso a la ciudad para muchos urbanitas no son las mismas que para la población habitante de la ciudad central.

En tal caso, la infraestructura de transporte colectivo además de relacionarse con las actividades humanas, en su mayoría vinculadas al trabajo, debe concebirse como un medio de integración y cohesión social, a manera que no signifique un mecanismo de exclusión y desigualdad social.

El mal funcionamiento del transporte público, entre otras razones, conllevan a que la saturación de la red vial, sea ya un problema, pues el tráfico vehicular va en aumento, de hecho para la ZMVM se calcula un crecimiento de 120 mil nuevas unidades anualmente (Iracheta, 2003: 230) Frente a tal panorama, los expertos estiman como las principales tendencias y retos en esta temática:

- ⇒ Se requiere el diseño e instrumentación de políticas urbanas que fomenten el uso del transporte público en nuestras ciudades, lo cual, implica enormes desafíos en su mejoramiento y el ejercicio de la política con aquellos grupos involucrados en el manejo y operación del transporte colectivo existente (taxistas, camioneros, sindicatos como el del Metro, entre otros).
- ⇒ Se trata, entonces, de aplicar una política de cambio e innovación del transporte público, para ello, se necesita, no únicamente de inversión pública, sino de la capacidad gubernamental para establecer acuerdos sociales con los grupos y actores involucrados.
- ⇒ Si lo anterior, no se resuelve satisfactoriamente, en un escenario de exacerbado pesimismo, se puede dar la reducción en la movilidad física por la explosión del parque vehicular.

c) Población y sociedad en las ciudades mexicanas de hoy y el mañana

Como características del desarrollo urbano tenemos que:

- ⇒ La desigualdad social en nuestras ciudades, se manifiesta en altos índices de población en situación de desventaja: jóvenes, mujeres, niños y adultos mayores.
- ⇒ Tales grupos poblacionales se encuentran con mayor vulnerabilidad a sufrir algún tipo de exclusión social.

²² Por ejemplo de acuerdo a una encuesta de origen y destino de 1994, las cinco delegaciones consideradas centrales en la ciudad de México, representaban más del 40% del total de tramos-viales atraídos por motivo de trabajo en la ZMCM; en cuanto a viajes con motivo de compras el porcentaje era similar. (Negrón, 2003 :514)

²³ De hecho en esta misma encuesta se señala que de los 20 millones y medio de viajes efectuados diariamente, el 75 por ciento se realizaba en las distintas unidades del transporte público, correspondiendo más de la mitad de tal porcentaje a vehículos de baja capacidad como microbuses y combis (DDF, 1994: 53 citado en Duhau, 2001: 145)

De hecho, en nuestro país, las sociedades urbanas se enfrentan a cambios en las formas como los distintos estratos poblacionales, participan en la esfera productiva, social, cultural y política. Situación que, en mucho, está provocando nuevas condiciones de exclusión social, por cuestiones de diferenciación demográfica y social como el género, el envejecimiento, la edad, la clase social, la etnia, etcétera. Dichas formas de exclusión, exigen que las políticas sociales urbanas tomen en cuenta tales diferencias e inequidades, a fin que se impulsen acciones para un desarrollo incluyente.

En ese sentido, encontramos la diferencia cómo hombres y mujeres pueden acceder al espacio urbano y las condiciones aún desiguales como les afecta la pobreza²⁴. Tenemos, por ejemplo, la mayor incidencia de pobreza alimentaria y patrimonial en hombres urbanos mayores de 70 años (Gomes, 2005). Por su parte, hay un mayor porcentaje de mujeres en el mercado de trabajo informal, por ser el que mejor se acomoda a su rol tradicional de amas de casa y crianza de los hijos.

La evidencia, cada vez mayor de estas diferencias, obliga a que el desarrollo social en nuestras ciudades contemple necesariamente al género, por lo que, desde el punto de vista de parte de nuestros expertos, una tendencia es:

- ⇒ La mayor sensibilidad al tema del género, origina que este enfoque sea considerado en la planeación del desarrollo urbano.

Por otra parte, según un grupo de los expertos:

- ⇒ El aumento en las áreas urbanas de la población de la tercera edad, obliga a generar políticas que cubran sus necesidades correspondientes en términos de salud, atención personal y esparcimiento.

En tal caso, la producción de políticas sociales en las ciudades, requiere también de un enfoque que contemple las nuevas tendencias demográficas hacia el envejecimiento de la población que, como señala Canales (2001), parece inaugurar un nuevo régimen de reproducción cuantitativa y social de la población: Las ciudades, con un sistema de producción basado en personas que llegan hasta los 65 años de edad, se enfrentan ante la tendencia que la población urbana viva en promedio 80 años.

- ⇒ Por ello, la tendencia también es que la recomposición etárea de la población, puede manifestar nuevas formas de desigualdad en cuanto al acceso a empleos y ocupaciones de alto nivel.

Ahora bien, en el otro extremo del ciclo de vida, la dimensión social del desarrollo urbano, tiene el reto también de incorporar a un grupo poblacional que ha sido subestimado: los niños y niñas, quienes, representen alrededor del 43,5% de la población total del país²⁵. De este porcentaje, una gran cantidad son niños que habitan en las ciudades y, principalmente, en las grandes ciudades.

Los niños y niñas han sido, directa e indirectamente, afectados por la serie de externalidades positivas y negativas contempladas en el proceso de desarrollo urbano: Millones de niños y niñas forman parte de la fuerza laboral oficial y no oficial, o en su caso han creado su propia manera de subsistencia en el comercio ambulante y/o en la vía pública²⁶. Otro número igual, son niños encerrados frente a una pantalla de televisor o algún juego de video, en espera que sus padres lleguen de su jornada laboral. Otro tanto, por motivo de la desintegración

²⁴ Aun con los resultados positivos de las recientes políticas de focalización dirigidas a los hogares pobres encabezados por mujeres

²⁵ Que como señala Corona (2002), tal porcentaje, provoca que la reflexión sobre las políticas públicas para la infancia y la adolescencia adquiera relevancia.

²⁶ Según las estadísticas de 1996, 3,5 millones de niños y niñas de 12 a 17 años forman parte de la fuerza laboral oficial o no oficial (UNICEF, México)

familiar, violencia u otras condiciones, vive en las calles, estando en una situación de vulnerabilidad a formas de explotación sexual y económica y privados por completo de su ciudadanía social.

Estas realidades, han colocado en el fondo de la discusión, la importancia que adquieren los niños como ciudadanos de la ciudad, donde históricamente las necesidades específicas de este grupo poblacional han sido sólo incorporadas tangencialmente. Y, donde la ciudad, por su dinámica, se convierte en un espacio de exclusión para la infancia. Por lo cual, una política social urbana incluyente, deberá procurarles su ciudadanía social y su derecho a participar en el desarrollo urbano; o se continuarán reproduciendo formas de exclusión social y marginación, sobre todo, para aquéllos que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad. Frente a las transformaciones de las estructuras sociales y demográficas señaladas, las tendencias posibles son:

- ⇒ Estos cambios conllevan a la instrumentación de políticas urbanas que respondan a los cambios relacionados con las formas y pautas que adquiere la población urbana. Con ello, las políticas urbanas tendrán que generar un conjunto de medidas incluyentes dentro del diseño de la ciudad futura inmediata.
- ⇒ Esto necesariamente conllevará a la implementación de políticas menos sectoriales y más sistémicas, sin embargo, se piensa que esto no ocurrirá hasta después de varios fracasos.

Cabe señalar que, el grupo poblacional, ausente en las reflexiones de los expertos, fueron los indígenas en las ciudades. Dicho grupo sufre de exclusión, por causas étnicas. En consecuencia son víctimas de formas de desigualdad y segregación social, económica y espacial. Además, por su condición de vulnerabilidad social, se encuentran entre las principales víctimas de la violencia urbana, hostigamiento generalizado y desalojo de viviendas y espacios públicos (Fausto, 2005)²⁷.

3.2 Desarrollo económico de las ciudades: un referente del desarrollo social

A los problemas de la exclusión y la desigualdad social intraurbana, hay que agregar las diferencias como se encauza el desarrollo económico de las ciudades. De hecho, actualmente, en el marco de los procesos de liberalización e integración económica, se continúan acentuando las desigualdades regionales y se agudiza la superconcentración económica-demográfica en las grandes metrópolis nacionales como la ciudad de México, donde emerge un nuevo ámbito de concentración de corte megapolitano.

En tal contexto, la mayoría de los expertos consultados expresaron como uno de los rasgos característicos del desarrollo urbano y de sus principales tendencias:

- ⇒ Una concentración muy marcada de las actividades económicas más dinámicas, en las grandes y en ciertas ciudades medias
- ⇒ Se refuerza el proceso ya histórico de concentración de la población y de las actividades económicas más competitivas en las grandes ciudades.
- ⇒ Diversificación a un grupo de ciudades medias, cuya ubicación e infraestructura conllevan a beneficiarse con los nuevos procesos económicos.
- ⇒ Las tendencias marcan también una continuidad en los fenómenos de concentración y centralización del desarrollo urbano, tanto en su dimensión nacional como en sus formas locales.

²⁷ En las áreas centrales de la ciudad de México, reciben constantes amenazas – en ocasiones intentos violentos de desalojo- por parte de supuestos o reales dueños de los predios donde viven. Otros indígenas viven en zonas periféricas carentes de servicios o en terrenos poco propicios para instalarse.

Asimismo, desde el punto de vista de los expertos:

⇒ La misma concentración de la actividad económica, conllevará a una centralización de la infraestructura social, gasto público, servicios públicos, etcétera; en aquellas ciudades donde los niveles de terciarización han avanzado y en las zonas de gran desarrollo industrial²⁸.

De hecho, en la era de la globalización y la integración económica, se fomenta una mayor inversión en aquellos servicios e infraestructura relevantes para atraer la inversión externa y en aquellas ciudades con mayores ventajas competitivas. Para ello, cambia la lógica de redistribución del ingreso y el bienestar social por los imperativos de rentabilidad económica.

⇒ En ese sentido, la política social, cuyo proceso histórico ya visto en páginas atrás, se caracteriza por su relación directa con las políticas y procesos de desarrollo y crecimiento económico, tiende a mantenerse, pues en opinión de los expertos se da la tendencia en las ciudades de México, a una mayor integración entre política social y económica como elemento de competitividad.

Por ello, los retos estarán en que el desempeño económico de las urbes dependiente, cada vez más, de su inserción en la economía global, produzca efectos en el empleo; en el bienestar de la población y en su calidad de vida, así como en la mejor infraestructura urbana.

Mientras tanto, se perciben problemas que afectan la competitividad de las diversas ciudades del país, aún de las más desarrolladas, pues en opinión de algunos expertos, son muy pocas las que pueden ofrecer ventajas competitivas²⁹, ante la subsistencia de rezagos en materia de infraestructura, servicios y desarrollo tecnológico; creciente desigualdad social en materia de empleo, ingreso, accesibilidad a satisfactores esenciales; altos niveles de marginación y pobreza; cierre de pequeñas y medianas empresas.

En tal caso, si bien la mayoría de nuestros expertos señalan a:

⇒ La competitividad de las ciudades como elemento guía para su crecimiento y desarrollo. El problema en ello, es la coincidencia en la reducción de la competitividad de varias de las ciudades mexicanas.

3.3. La cuestión ambiental en las ciudades como parte del bienestar social

La percepción social de que las ciudades padecen un deterioro ambiental, al tiempo que, diversas formas de desarrollo urbano son una amenaza intrínseca al medio ambiente, se traduce en la actualidad en estrategias como la Agenda Local 21. La cual con base en un *ambientalismo instrumentalista*, parafraseando a Lezama (2004), plantea ciertas motivaciones humanas para promover prácticas ambientales sustentables en el plano local.

En este tenor, diversos gobiernos municipales de nuestro país han realizado programas y acciones de gestión urbana ambiental. A pesar de ello, poco se ha logrado en provocar condiciones más sustentables en el desarrollo urbano. De hecho, en opinión de la gran mayoría de los expertos consultados:

²⁸ Según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006, de las 35 ciudades que cuentan con niveles altos y muy altos de dotación de infraestructura básica urbana, el 50% corresponde a las capitales de los estados del centro y norte del país. En el caso de las ciudades de la frontera norte el 70% de éstas tiene niveles de cobertura de medio a muy alto. En cuanto a cobertura de pavimentación de la red vial, observamos que 19 de las 20 ciudades que cuentan con una cobertura de pavimentación superior al 50%, corresponden a las capitales de los estados del centro y noreste del país. El 84% de las ciudades mexicanas tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50% de su red vial.

²⁹ En una opinión más extrema hubo la opinión de escasa, sino es que nula, competitividad global de éstas

- ⇒ El desarrollo de nuestras ciudades sigue siendo insustentable, pues en ninguna urbe se ha logrado equilibrar el consumo de recursos naturales y la afectación del ambiente, con las necesidades de la naturaleza.

Esta situación parece no cambiar en el corto plazo, pues como señalan un grupo de los expertos:

- ⇒ En las condiciones actuales del desarrollo urbano, hay una mayor demanda de recursos no renovables como el agua y; para mantener los niveles de crecimiento y servicios de las ciudades, continúa destruyéndose la masa forestal o de otro tipo de biotas en el entorno de éstas.

Para hacer que estas circunstancias cambien, se tendrían que generar cambios sociales, culturales, políticos y económicos, que hagan que el proceso de desarrollo adquiera una *racionalidad ambiental*. En general, esto depende de cómo las sociedades de nuestras ciudades valoran y perciben los problemas ambientales como un factor que afecta su calidad de vida.

Esto es, si desde ciertas normas sociales, respirar un aire contaminado, tomar agua contaminada o un entorno sucio, se aprecian como daños al bienestar de la población (Lezama, 2004).

De acuerdo a esta idea, en el análisis hecho a las respuestas de nuestro grupo de expertos, observamos que la contaminación del aire y problemas como el abastecimiento del agua³⁰, son prioritarios cuando se habla de condiciones ambientales urbanas, pues afectan directamente a la población en su calidad de vida.

Al respecto, los expertos sugieren como los tres problemas más preocupantes en la gestión urbana ambiental, aquellos que impactan de manera más directa y visible a los ciudadanos:

- ⇒ El manejo, la disponibilidad y el suministro del agua;
- ⇒ la calidad del aire y,
- ⇒ el manejo de residuos sólidos.

En cuanto al agua, que es además él que refleja el mayor número de opiniones y preocupaciones, se señalan como uno de sus retos: asegurar su suministro para las actividades humanas³¹.

El siguiente punto en importancia de acuerdo al número de opiniones y consensos, fue la calidad del aire. Se señala que:

- ⇒ Las políticas de transporte e infraestructura siguen favoreciendo el uso de vehículos particulares, olvidando el mejoramiento y ordenamiento del transporte público, desatendiendo con ello, el problema de la contaminación del aire, sobre todo, en aquellas ciudades donde ciertas soluciones técnicas no han sido implementadas.
- ⇒ No hay políticas claras, salvo casos aislados, para evitar la polución por materia fecal humana y de animales.
- ⇒ No hay política para rehabilitar los escasos espacios verdes ni de protección efectiva de los "pulmones" de las ciudades.
- ⇒ Asimismo, no hay una orientación clara para usar fuentes alternativas de energía, y una mayor regulación ambiental a la industria.

³⁰ Dicho problema afecta de manera mayor a la población asentada en colonias, con niveles de desarrollo más bajos, donde observamos que para los sectores pobres el consumo es de 28 litros diarios per cápita, mientras que en los sectores medios varía entre 275 y 410 litros; y en los de máximos ingresos el consumo promedio diario es de entre 800 y 1000 litros por habitante (Legorreta, 1997 citado en Izazola, 2001: 311).

³¹ Sólo en la ciudad de México, el caudal es de 5.5 millones de m³ diarios, o casi 2000 millones de m³ al año se destina principalmente a la población urbana (67%); a la industria 17% y al comercio y los servicios 16%, sin embargo su aprovechamiento es deficiente, debido a una importante pérdida por fugas. (Izazola, 2001:302)

Para aquellos expertos con mayor conocimiento del espacio municipal, uno más de los problemas mencionados como prioritarios, fue el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, pues continúa siendo irresoluble y, por ello, complicado para la gestión urbana ambiental. Los desafíos, al respecto, son varios:

- ⇒ acceso a tecnología de punta,
- ⇒ capacidad financiera y técnica de los municipios para innovar su actuación en la materia;
- ⇒ coordinación y cooperación en formas de financiamiento de esos servicios,
- ⇒ generar corresponsabilidad social, entre otros.

Una parte de los expertos, también expresaron como un problema actual y una tendencia, la forma diferenciada como afectan en algunos espacios urbanos o colectividades los problemas del ambiente. Se habla, de hecho, de desigualdades socioambientales. En el marco de las cuales, los riesgos ambientales tienden a ser mayores para la población vulnerable y/o excluida, que habita en lugares con mayor incidencia a altos niveles de contaminación, o en predios ubicados en zonas naturales de peligro.

Ahora bien, a la luz de lo expuesto, el escenario futuro más probable para nuestros expertos en este tema:

- ⇒ Es la continuidad de un desarrollo urbano insostenible con el deterioro de los recursos naturales, en concomitancia, con problemas del agua, una crisis ácuea y de su manejo hidráulico; así como mayor demanda de energéticos.

3.4 Formas de gobernabilidad y gestión de la ciudad para el desarrollo social

El espacio social y político donde tienen lugar todas las manifestaciones y problemas actuales, así como las tendencias expuestas, refleja nuevas formas de gobernabilidad y de gestión urbanas³². En el marco de las cuales, el gobierno federal no tiene más un papel único y protagónico, siendo ahora los gobiernos municipales los actores prioritarios.

Hay también una mayor participación tanto de los diversos grupos que conforman la sociedad civil, como del ciudadano en general, quien actúa desde su ámbito de acción individual.

Cada uno de estos actores busca un espacio en el proceso de toma de decisiones. Convirtiéndose la política, mediante la negociación, el entendimiento y también el enfrentamiento, en uno de los elementos fundamentales a tener en cuenta en la transformación y la apropiación de la ciudad en el futuro. En ese sentido, desde el punto de vista de los expertos consultados:

- ⇒ Aumenta la fragmentación socio-política en las ciudades, ante la mayor diversidad y segregación de intereses y de necesidades de los distintos grupos que la conforman.
- ⇒ Aumenta, con ello, la complejidad en algunas áreas de las políticas públicas urbanas.
- ⇒ Dicha complejidad y la diversidad de soluciones, conlleva a que ciertas respuestas a ciertos problemas urbanos contemplen la participación de recursos gubernamentales y no-gubernamentales.

³² Entendiendo por gobernabilidad urbana el proceso de toma de decisiones, el cual es el deber de las autoridades elegida. Por gestión y administración urbana, el proceso por medio del cual se alcanzan los objetivos del desarrollo urbano.

Ante tal escenario y ante la necesidad de mayor participación de ONG, comités ciudadanos y agrupaciones vecinales en el diseño e instrumentación de las políticas urbanas, nuestros expertos coinciden en que la gobernabilidad urbana, exige en el futuro formas de gobernanza en el establecimiento de la agenda del desarrollo urbano.

Si bien en el presente se observan formas de gestión participativa, con la instrumentación de los Institutos Municipales de Planeación; o de los observatorios urbanos; a juicio de nuestros expertos, las tendencias en este escenario no son muy halagüeñas pues,

- ⇒ las formas de gestión se complejizan por el aumento del número y de la diversidad de actores interactuando con el gobierno local, en algunos casos, estos últimos poco capaces para enfrentar los retos que suponen la necesidad de implementar nuevos esquemas de gobernanza (gobernabilidad democrática).
- ⇒ Los conflictos por diversos asuntos, no permiten la construcción de consensos en la implementación de la política urbana.

Asimismo, la gestión urbana, se caracteriza por la falta de planeación y carencia de perspectiva y visión a largo plazo, particularidades, intrínsecas a la forma reactiva como históricamente se han diseñado e instrumentado las políticas urbanas en México. De lo anterior, resulta que todavía en el futuro cercano se perciba que:

- ⇒ Los actores políticos estén poco interesados en establecer políticas de largo plazo.
- ⇒ Predominando la perspectiva inmediata sustentada en los intereses partidarios limitados a que les garanticen votos.
- ⇒ Ciudades metropolitanas y ciudades región con crecimiento demográfico y físico, sin coordinación intergubernamental e intersectorial, con cacicazgos locales y municipales y con intereses partidistas que dificulten el proceso de planeación regional bajo intereses estratégicos comunes; ciudades pequeñas y medianas sin capacidad de gestión ante decisiones verticales.
- ⇒ Conflictividad entre gobiernos, horizontal y verticalmente.
- ⇒ La complejidad de los cambios anteriores, provoca, que desde la gestión de la ciudad, no haya del todo capacidad para coordinar y conducir el cambio y gestionar y resolver la diversidad de conflictos de intereses.
- ⇒ Con tendencias hacia una crisis institucional, de legitimidad de las instituciones públicas encargadas de la gestión urbana.

3.5 Nuevos y viejos agentes en la construcción de la ciudad

Por su parte, la importancia que adquieren diversos actores en la forma como se desarrolló la ciudad, nos incentivó a reflexionar sobre la existencia o no de nuevos actores. Por ello, preguntamos al grupo de expertos si consideraban que hubiera nuevos agentes involucrados en la transformación del desarrollo urbano y de ser así, ¿cuál era su peso en la construcción de la política urbana?; ¿cuál su orientación y su peso en el futuro inmediato? De las respuestas en la primera fase del ejercicio, los agentes mencionados fueron:

Cuadro 3

CUADRO DE AGENTES
MEDIOS DE COMUNICACIÓN
ONG y OSC's
ACADEMIA Y ASOCIACIONES PROFESIONALES
PRESTADORES DE SERVICIOS URBANOS
FRACCIONADORES Y CONSTRUCTORES DE INFRAESTRUCTURA URBANA
ASOCIACIONES DE VECINOS
GRUPOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES
EMPRESARIOS
INVERSIONISTAS EXTRANJEROS
SECTOR AGRARIO
TRABAJADORES INFORMALES
MUJERES /JOVENES
BENEFICIARIOS
VIAJERO URBANO

En la segunda fase se solicitó se eligieran aquellos siete agentes que se considerarán prioritarios, el resultado se expresa en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

El peso y orientación de los principales agentes	
<i>Medios de comunicación</i>	<i>Asociaciones de vecinos</i>
<i>Prestadores de servicios</i>	<i>Inversionistas Extranjeros</i>
<i>Grupos y movimientos sociales</i>	<i>Mujeres y jóvenes</i>
<i>Fraccionadores urbanos y constructores</i>	<i>Empresarios</i>

Del cuadro anterior desprendemos, la preponderancia de viejos agentes en la construcción y planeación de la ciudad: empresarios, fraccionadores y constructores, movimientos sociales y asociaciones de vecinos. Ahora compartida con nuevos agentes: medios de comunicación, prestadores de servicios e inversionistas extranjeros.

En cuanto a los viejos agentes observamos el papel, no siempre positivo que los fraccionadores y constructores juegan en la construcción de la ciudad, pues estos tienden a impulsar ciudades cerradas contribuyendo a la privatización del espacio público. A la larga atentan contra la idea de integración física de la ciudad, pues las barreras además de ser sociales, se convierten en barreras de espacio construido.

Los movimientos sociales y las asociaciones de vecinos, en últimas fechas establecen esquemas de gobernanza con los gobiernos municipales, se convierten, en tal caso, en corresponsables de la administración de sus espacios.

Los empresarios, desde una visión estratégica, tendrían que constituirse en agentes desencadenantes de procesos de desarrollo económico local en las ciudades, al ser los actores con posibilidades de generar empleos. Ante ello pudieran establecer lazos de entendimiento y cooperación con el gobierno local, para impulsar cadenas productivas, pequeñas y medianas empresas, etcétera.

En el caso de los medios de comunicación, se convierten en agentes prioritarios en la construcción que hacen de la ciudad a partir del imaginario colectivo, y de la información que vierten sobre las formas como se gestiona y gobierna la ciudad.

Por su parte, los prestadores de servicios son piezas claves al ser los proveedores de aquellos servicios considerados como básicos para el bienestar social de los urbanitas. La forma como éstos innoven y oferten se constituye en elemento fundamental en la gestión urbana.

Los inversionistas extranjeros, si bien habían adquirido un papel importante desde hace tiempo, es con las nuevas formas de competitividad regional e internacional, como se convierten en piezas claves para el desarrollo económico de las ciudades. El problema es que los mismos no impongan su interés particular sobre el interés general que debe privar en cualquier estrategia de desarrollo económico local.

Ahora bien, por antonomasia, el conflicto y la cooperación en la gestión del desarrollo social en nuestras ciudades se encuentra caracterizada y concebida desde el papel proactivo y reactivo que desempeñan directa o indirectamente cada uno de estos agentes (por grupo o individualmente) en la transformación, apropiación y construcción del espacio urbano.

La diversidad de formas e intereses en la manera como cada uno de estos agentes participa en la construcción de la ciudad, refleja la mayor complejidad en los procesos de gobernabilidad y gestión urbana, en los cuales, las decisiones tienen que ser cada vez más negociadas, y donde el gobierno municipal, debería adquirir un papel relevante anteponiendo el interés general sobre los intereses particulares.

La negociación de estos intereses en pro del interés general, y la instrumentación de políticas urbanas que atiendan las principales problemáticas expuestas en este apartado, nos obliga también a reflexionar sobre el papel que corresponde jugar a los diferentes niveles de gobierno y, en particular, al gobierno municipal.

3.6 El papel de los gobiernos locales en las políticas sociales urbanas

A partir de los años 80, modificaciones legales y una serie de cambios en las reglas del juego en las relaciones intergubernamentales, hacen que el gobierno municipal sea considerado un nivel de gobierno y no más una administración. Los resultados de ello será el papel cada vez más importante que *de jure* habrán de desempeñar los municipios, en una diversidad de áreas que anteriormente no eran de su competencia, como es la política social.

Así vemos como recientemente, los gobiernos locales prestan servicios sociales básicos; dan atención a la salud (García Del Castillo, Pérez, Santín, 2003); fomentan la enseñanza y la formación profesional, encaminadas a la educación no formal y/o complementaria (Pardo, 2003). Igualmente, instrumentan políticas focalizadas, concentrándose en poblaciones, con cierta tendencia a un corte generacional y por género (mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos vulnerables, etcétera). Además, observamos políticas dirigidas a la atención de la marginalidad social o problemáticas asociadas con la pobreza (Guillén, 2003).

Asimismo, impulsan acciones para enfrentar algunos problemas sociales colaterales a la pobreza y marginación urbana, como es el servicio y la gestión del agua y el alcantarillado; manejo y recolección de residuos sólidos, etc. Innovan también en políticas de vivienda utilizando esquemas de gobernanza. Mejoran el entorno urbano, mediante inversión en infraestructura básica y la prestación de servicios públicos a asentamientos irregulares.

Sin embargo, aún estas acciones son limitadas, pues en este camino, los gobiernos locales se han encontrado aún con una serie de cortapisas tanto de orden jurídico, como técnico y financiero. De tal modo, uno de los grandes temas pendientes en la agenda del desarrollo social de las ciudades es la manera cómo se gestiona dicho desarrollo desde el gobierno municipal, y qué le corresponde a cada nivel de gobierno. Sobre el particular, se cuestionó a los expertos. Obteniéndose como los principales consensos lo siguiente:

Gobierno federal

- *Rector y gestor en políticas urbana-sociales a nivel nacional, para ello:*
 - *Tendría que definir las reglas del juego en política urbana nacional; política nacional para metrópolis; política nacional de transporte urbano e intraurbano; entre otras.*
 - *Plantear las diferentes opciones de desarrollo urbano regional procurando disminuir las diferencias entre las ciudades y establecer los mínimos que deben contar cada ciudad media del país*
 - *Realizar diagnósticos sobre el sistema urbano nacional para diseñar propuestas generales de desarrollo social que permitan su aplicación flexible en condiciones específicas de cada ciudad, en función de objetivos nacionales de equidad.*
 - *Superar las limitaciones presupuestales del etiquetamiento por sectores y programas, concibiendo el desarrollo urbano como un desarrollo económico y social de manera integral.*
- *Facilitar la planeación*
 - *Planear la política social urbana como el proceso sociopolítico de toma de decisiones y ejecución de acciones, a través de la ley y de los planes. Privilegiando la visión estratégica, la política de la acción y los proyectos integrales de largo plazo y participativos.*
- *Transparencia*
 - *Generar espacios y medios de rendición de cuentas que trasciendan las “condiciones procedimentales”, hacia la instauración de “condiciones profundas” de accountability, como son el desarrollo de habilidades y competencias cívicas (vg. destrezas para adquirir y procesar información.*

A los gobiernos estatales, les corresponde:

- *Identificar las necesidades más específicas de sus territorios y definir lineamientos generales para atenderlas y gestionar los recursos financieros necesarios.*
- *Diseñar y promover políticas que apoyen la transferencia de capacidades y asistencia técnica hacia los municipios que más las necesiten.*
- *Fortalecer su papel como reguladores sociales, mediante una aplicación adecuada de un marco legal y financiero que promueva efectivamente la acción social en las ciudades.*
- *Fomentar, en concordancia con la política nacional, la cooperación para la planeación del desarrollo regional, la gestión participativa, entre otras.*

Al gobierno municipal

- *En el diseño, instrumentación y operación de las políticas sociales urbanas*
 - *Formular una política social propia, en el marco del desarrollo integral, aprovechando los mecanismos, instrumentos y recursos para la descentralización federal disponibles*
 - *Articularla con las políticas de desarrollo económico-regional-demográfico, de preservación ambiental y de desarrollo sustentable..*
 - *Diseñar programas locales de desarrollo de acuerdo con diagnósticos a profundidad, a fin de instrumentar políticas con visión de “abajo hacia arriba”, y con ello facilitar la coordinación de políticas y programas sectoriales que se aplican de “arriba hacia abajo”.*
 - *Ser el nivel de contacto con los ciudadanos, beneficiarios y usuarios, a fin de conocer demandas y necesidades; evaluar la realización de los objetivos de la política con el fin de enfrentar reclamos, dar explicaciones y negociar reajustes.*
 - *Ser los principales actores en el diseño y operación de las políticas sociales urbanas.*
- *En el desarrollo urbano*
 - *El desarrollo urbano debe ser un tema central en la actuación de los gobiernos municipales, por tanto, modificar la apreciación y visión que tienen sobre el mismo.*
 - *Diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de desarrollo municipal, especialmente, aquellas relacionadas con: planeación urbana, usos del suelo y ordenamiento territorial; promoción económica y gestión del desarrollo municipal; administración de los recursos naturales e infraestructura productiva local y regional.*
 - *Realizar una planeación integral que responda a las necesidades de crecimiento sin perder de vista la infraestructura necesaria para tener una buena calidad de vida. E impulsar el servicio civil de carrera.*
- *Esquemas de gobernanza: articulador de esfuerzos públicos y privados*
 - *Concertar y coordinarse con los sectores privados para optimizar recursos y participación en acciones de interés para todos.*
 - *Constituirse en el eje articulador de los esfuerzos públicos-privados-sociales, para tener los recursos financieros y humanos suficientes para soportar las complejas redes de cooperación, pueden apoyarse en los otros dos niveles de gobierno.*
 - *Construir redes de cooperación entre actores con capacidades reconocidas para la planeación del desarrollo (universidades, organizaciones de la sociedad civil, empresas, centro de investigación, centros tecnológicos, etcétera)*
- *Los retos para todo ello son:*
 - *Pugnar por mayores presupuestos de los estados y federación para proporcionar servicios urbanos suficientes;*
 - *Concertar y coordinarse con los sectores privado y social para optimizar recursos y hacer eficiente la administración de sus presupuestos para nuevas inversiones sociales.*
 - *Profesionalización, capacitación y formación de recursos humanos en aspectos específicos como: planeación participativa, desarrollo regional y comunitario, legislación municipal, administración o gestión pública con énfasis en aspectos*

organizacionales, finanzas públicas, administración de recursos naturales, negociación y solución de conflictos, financiamiento del desarrollo, etcétera.

En función de lo anterior, es importante, mejorar radicalmente los cuadros profesionales que dirigen y operan las acciones de planeación urbana en los diferentes niveles de gobierno. Por otra, incorporar diversos perfiles en la planeación urbana, acorde con los distintos aspectos socioeconómicos involucrados en las dinámicas, procesos y fenómenos de la dimensión social del desarrollo urbano.

Teniendo la evolución histórica del desarrollo social urbano, los elementos que caracterizan su situación actual y sus posibles tendencias es factible dar algunas propuestas respecto de qué requerimos para orientar el cambio hacia un estado deseado y, en tal sentido, cuáles serían algunos de los temas pendientes en la construcción de la agenda social.

4. El estado de lo deseado: La agenda social de las ciudades mexicanas

Viejos problemas, no resueltos

La ciudad como lugar de integración y de compartimiento entre los diversos individuos y grupos que conforman el espacio social de lo urbano, no ha sido la característica propia del proceso de urbanización. La fragmentación y la desintegración social es la constancia en la interpretación que se hace del desarrollo urbano y, en sí de las ciudades en su sentido biofísico-social.

Las ciudades de hoy, se constituyen en ciudades duales, en gran parte, como representación de la condición de inclusión-exclusión que define la situación de aquellos considerados ciudadanos plenos, y aquellos otros cuyo derecho a ejercer su ciudadanía social se encuentra ausente. En tal caso, la dimensión social de lo urbano se ve enfrentada al *continuum* exclusión-inclusión-fragmentación

Tal situación no corresponde al pasado reciente, pues, justamente, en nuestras ciudades, las externalidades negativas del proceso de desarrollo, representadas en la fragmentación física y social de los procesos sociales urbanos, se hicieron evidentes casi de manera inmediata a la instrumentación de las primeras políticas de desarrollo y crecimiento económico en el país.

Aún con estas evidencias, ni el sistema nacional de bienestar ni las recientes políticas sociales focalizadas, ni las políticas de desarrollo urbano, parten y partieron de enfoques integradores y de cohesión social, requeridos en sociedades tan heterogéneas estructuralmente.

Primero, el carácter fragmentario de las políticas de bienestar, afectó de forma distinta a los diversos colectivos e individuos que habitaban las ciudades. Beneficiando a cierto sector de la población cuyo acceso al trabajo formal le concedía la ciudadanía social, y dejando fuera o con menores privilegios, a todos aquellos colectivos y personas que no eran partícipes de esa formalidad. Posteriormente, las políticas focalizadas dirigidas a la pobreza, visualizan este problema social de forma fragmentaria. Instrumentándose acciones sólo desde quienes las sufren, sin vislumbrarla, como un problema que emerge de la ciudad y, por tanto, perteneciendo a todos, desde cuya totalidad debiera ser superada y comprendida. Por su parte, las políticas de desarrollo urbano, sólo atendieron los problemas sociales, desde una visión sectorial, desde la cual, la provisión de servicios urbanos hacia las zonas marginadas y paupérrimas se convierte en la punta del iceberg de su política social.

Así, en nuestro país el desarrollo urbano continúa concibiéndose como una política sectorial y, en ese sentido, deja fuera de su conceptualización y diseño, las diferencias aún irresolubles de los distintos grupos sociales y colectividades que conforman la estructura

social urbana. Por su parte, las políticas sociales instrumentadas desde los distintos niveles de gobierno, continúan visualizando los problemas sociales de las ciudades, de una forma fragmentaria, concibiéndose sólo desde quienes los sufren, sin vislumbrar, parafraseando a Ramírez (2003), como problemas que emergen de la ciudad, de sus formas de convivencia, de desarrollo, de interacción y, por tanto, perteneciendo a todos.

De tal forma, las manifestaciones y las causas, muchas de ellas estructurales, de la creciente y, cada vez más, compleja diferenciación social, han sido poco atendidas en el desarrollo social de las ciudades.

En el presente, los problemas de desigualdad y segregación física y social, en parte, inminentes al contexto de la ciudad (condiciones micro) y otro tanto producto de situaciones estructurales que escapan del espacio inmediato de ésta (condiciones macro) se perciben, desde la opinión de los expertos encuestados y desde la revisión documental hecha, como uno de los principales objetivos del desarrollo urbano y, en particular de la agenda social pendiente. Esto, aún más, cuando su recrudescimiento se percibe como una de las tendencias más claras en el desarrollo de las ciudades.

De hecho, la importancia de tal objetivo, se refleja en los distintos temas que componen las preocupaciones de los expertos respecto al desarrollo urbano. Por ejemplo, en el tema de la vivienda, del uso del suelo y del ordenamiento del territorio, se observa una tendencia a la intensificación de la segregación por estatus económico, étnico, de género y social como un problema que contradice la naturaleza integradora que debiera tener la ciudad. La misma situación, se presenta tanto en la clásica separación centro-periferia, como en la proliferación de urbanizaciones cerradas para distintos estratos económicos; así como en la llamada privatización que del espacio público hacen para sí cada clase o grupo social. Esta diferenciación afecta directamente el derecho a la ciudad y, en tal sentido, afecta la libertad elemental de movilidad.

Nuevos retos y nuevos objetivos

De lo anterior, se desprende que la heterogeneidad multitemporal y multiespacial, representada en la fragmentación social urbana, además de reflejar problemas estructurales ya añejos de un desarrollo desigual, evidencia una crisis de interacción entre los distintos grupos poblacionales que hacen a diario la ciudad. La ciudad como espacio integrador resulta inexistente.

Bajo tal realidad, los nuevos retos están más allá de la atención y focalización a aquella población pobre o en condiciones de marginación; pues tienen que ver con respuestas a la segregación y fragmentación de los espacios urbanos y, a los consiguientes, conflictos de intereses. En ese entendido, el desarrollo social urbano, inevitablemente se torna distinto. Por ello, en la actualidad las otrora políticas sociales requieren adecuarse a dichos desequilibrios. Esto, partiendo de las condiciones específicas de cada ciudad y de aquellas situaciones estructurales de carácter micro y macro, que juegan un papel relevante en el proceso de desarrollo urbano.

De tal forma, debido a que tales desequilibrios sociales cruzan a distintos espacios de acción, la atención a los mismos, tiene que incorporar medidas en el desarrollo económico local, en el desarrollo sustentable, en equipamiento, infraestructura y servicios públicos urbanos, en uso de suelo y la vivienda; así como considerar los distintos estratos poblacionales y grupos sociales. En ese sentido se requiere de una transversalización de la dimensión social

Con base en lo expuesto, en seguida se presentan aquellos elementos y principios considerados claves para un desarrollo urbano, social, integral, equitativo e incluyente.

En infraestructura y servicios urbanos

a) Localización, accesibilidad y equidad como principios marco en la prestación de servicios urbanos y de aquellos considerados derechos fundamentales

La planeación física de la ciudad y del territorio urbanizado, debe buscar una distribución óptima de los espacios educativos, de las instalaciones de salud pública y de la provisión de servicios asistenciales a los grupos vulnerables y desfavorecidos.

Tendrá que suponer políticas que efficienten el sistema de transporte público, considerando vías, medios y tiempos. En tal caso, la infraestructura de transporte colectivo debe ser concebida como un medio de integración y cohesión social y no de exclusión social.

En los diversos barrios y colonias de las ciudades, principalmente de aquellas segregadas espacial y territorialmente, se debe contar con instituciones o espacios culturales (museos, casas de cultura, bibliotecas, entre otras); así como de aquéllos destinados a la utilización del tiempo de ocio (cines, centros comerciales, parques, viveros, jardines, etcétera). Para ello, se sugiere la instrumentación de políticas públicas que mejoren substancialmente la accesibilidad de servicios y espacios públicos comunes.

Políticas en esta dirección contribuirían a disminuir las disparidades locales respecto al uso del espacio público y el acceso a ciertos benefactores que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y, en este sentido, a hacer realidad el derecho a la ciudad.

En el uso de suelo y vivienda

b) Atender la segregación socio-económica y funcional de los espacios urbanos, con base en programas y acciones de integración social de los diferentes grupos que componen la ciudad.

Al respecto se sugiere evitar la dispersión y la exagerada segregación funcional (actividad/servicios/residencia) o social (mezclar poblaciones) de los espacios urbanos. Para lo cual, se propone diseñar y apoyar esquemas de, construcción, desarrollo y uso masivo de espacios públicos tradicionales como: parques, calles, edificios públicos, vías recreativas, entre otros. Además de promover desarrollos inmobiliarios que promuevan la convivencia de grupos de población con diferentes condiciones socioeconómicas³³.

Ahora bien, la estructura excluyente e inequitativa de la ciudad, debiera evitarse combatiendo la irregularidad e ilegalidad en la prestación de servicios públicos y en la dotación y construcción de infraestructuras y equipamientos, que más que derechos se han convertido en mercancías.

c) El uso del suelo y la vivienda como instrumentos de equidad y de combate a la segregación y polarización social

En dicho marco, tanto el combate a la ilegalidad e informalidad en el uso de suelo y en el ordenamiento territorial; como la desprivatización del desarrollo urbano, se tornan elementos prioritarios a considerar. Su atención implica, entre otras cosas: políticas de integración territorial de las ciudades, desarticulando el desarrollo de vivienda organizada por cotos. Además, implica combatir, en todas sus modalidades, el tráfico ilegal de predios, ya que estos además de ser los principales causantes de los problemas del crecimiento irregular de la ciudad, también, propician que disminuya considerablemente el nivel y calidad de vida de los habitantes.

Asimismo, se debe partir del reconocimiento que el mercado del suelo excluye por la vía del precio a más de la mitad de los habitantes de la ciudad, cuyo nivel adquisitivo y condición

³³ De hecho, uno de nuestros expertos, propuso que si había resistencia de alguno de los grupos, sobre todo de aquellos de mayor nivel adquisitivo, entonces él mismo tendría que pagar impuestos más altos para contribuir al adecuado desarrollo de las zonas más desfavorecidas.

laboral, les impide obtener un lote o vivienda legal en la llamada ciudad formal. En este contexto, se requiere hacer solvente la demanda habitacional de las familias de más bajos ingresos, disponiendo de una reserva territorial pública para la población que no puede acceder a vivienda por los mecanismos convencionales.

En población

d) Una política de desarrollo que incorpore la perspectiva de género, la diversidad por razones etarias, generacionales, sociales, culturales y socioeconómicas.

En el desarrollo económico de las ciudades

e) Hacer de la política económica la mejor política social

Las políticas sociales urbanas, retomando a Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999), deben ser aquellas políticas socioeconómicas que se diseñen e implementen en las ciudades a fin de asegurar a la ciudadanía una actividad económica remunerada que garantice su sobrevivencia, así como el acceso a un conjunto de bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda y recreación), y agregaríamos en condiciones ambientales, que incidan en la mejor calidad de vida de la población urbana (agua, calidad de aire, manejo de residuos sólidos).

f) Integrar la política de desarrollo económico de las ciudades a la política de desarrollo urbano.

Al respecto, se sugiere, cambiar esquemas de apoyo a proyectos de inversión tradicionales hacia apoyos a las iniciativas locales de desarrollo, a fin que el desarrollo económico de las ciudades se reoriente en beneficio de la sociedad urbana.

g) Impulso a un enfoque de desarrollo local en las ciudades

Este podría basarse en dos objetivos principales: la instrumentación de políticas de fomento económico y de generación de empleo.

Las políticas de fomento económico pueden reactivar zonas que han perdido atractividad y competitividad al interior de las ciudades; generando mayores incentivos para pequeños, medianos y grandes empresarios locales y consolidando agrupamientos de servicios y comercio especializados. Esto, a su vez, permitiría provocar las condiciones para la creación de mayor número de empleos e ingresos para los habitantes de las ciudades. Además que podría convertirse en una alternativa para reducir el comercio y la economía informal e impulsar su formalización.

Se parte, entonces, de aprovechar la economía de la ciudad y la economía que la propia producción urbana genera para establecer estrategias de empleo y de ingreso público, lo cual, a su vez, permita a la autoridad local, contar con recursos para atender las necesidades de la población de más bajos ingresos.

En esta dirección, más que impulsarse medidas de corte asistencialista para combatir la pobreza, se propone que una de las líneas centrales del desarrollo urbano sea la vinculación de la política social con la económica, y la mejor redistribución de los beneficios del desarrollo.

h) Impulso a las ventajas competitivas y comparativas, con base en la especialización productiva de las diferentes ciudades.

Dicha especialización, debe tender a generar condiciones de complementariedad más que de competencia entre ciudades. En aras de ampliar las ventajas competitivas de los espacios urbanos es importante mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, la educación, la alimentación y la salud.

Se requiere, asimismo, ofrecer condiciones para participar en las actividades económicas en condiciones de libertad en su ejercicio, seguridad de ingresos y servicios dignos para no tener que obligar a inversionistas y trabajadores a emigrar a otros lugares en el extranjero que sí las ofrecen.

i) Recuperar el análisis espacial en las políticas urbanas

Bajo tal perspectiva, el análisis de lo espacial tiene que ser recuperado a la hora de hacer políticas sociales urbanas, pero lo espacial no sólo, en el sentido físico, sino incorporando las diferentes temporalidades y espacialidades de las interacciones sociales que tienen lugar en la ciudad.

En la cuestión ambiental de las ciudades

j) Incorporación del enfoque de sustentabilidad en los instrumentos de planeación

Esto con la generación de estudios de capacidades de carga e impacto en vialidades, drenajes, agua potable, recursos naturales. Y la estimación de riesgos hidrológicos y geológicos, sobre todo a nivel de los mantos acuíferos y zonas de alta sismicidad, en ciudades como la de México.

k) Gestión urbana ambiental, con base en principios de gobernanza y de participación ciudadana para la atención de los problemas ambientales.

Se debe trabajar con la población, en general, por una cultura de cuidado y protección del medio ambiente en las ciudades, a fin de utilizar racionalmente los recursos naturales, protegerlos y respetar el medio ambiente.

En cuanto al agua, que es además él que refleja el mayor número de opiniones y preocupaciones, se señalan como uno de sus retos: asegurar su suministro para las actividades humanas³⁴. El desafío consiste en incrementar las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, no sólo para mejorar su dotación, su calidad y eficiencia de los servicios públicos con ella relacionados, sino también para estar en capacidad de resolver los posibles conflictos futuros y participar de manera efectiva en la política y administración del agua.

En el ámbito de la gobernabilidad y gestión urbana

l) Encauzar la intervención social en los procesos de gestión y gobernabilidad urbana

Para ello se plantea generar mayores niveles y espacios de participación ciudadana y mecanismos democráticos en el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de todos aquellos procesos que conforman las políticas de desarrollo urbano. Una acción, en dicha dirección, sería la creación de un organismo ciudadano conformado por académicos, líderes sociales, empresarios y otros actores que diseñe, evalúe, vigile y sancione las acciones de política urbana.

Asimismo, se plantea generar comportamientos colectivos que promuevan la representación real de las comunidades destinatarias de la gestión; el desarrollo de capacidades de seguimiento a la administración y ejecución cabal de la gestión.

m) Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como medios para fomentar relaciones equitativas e incluyentes

³⁴ Sólo en la ciudad de México, el caudal es de 5.5 millones de m³ diarios, o casi 2000 millones de m³ al año se destina principalmente a la población urbana (67%); a la industria 17% y al comercio y los servicios 16%, sin embargo su aprovechamiento es deficiente, debido a una importante pérdida por fugas. (Izazola, 2001:302)

En ese sentido, se expresa la necesidad de fomentar la difusión de una información transparente y exhaustiva a través de todos los canales posibles (consultas públicas, *internet*, prensa, televisión y radio, etc.), y aumentar, significativamente, la rendición de cuentas, no sólo de las autoridades locales hacia los ciudadanos, sino también de los miembros de los consejos ciudadanos hacia otras instituciones locales y el público en general.

Se requiere, asimismo, del conocimiento, acompañamiento y vigilancia de la comunidad a la forma en que la administración pública suministra bienes y servicios, así como el uso y consumo de ellos por la ciudadanía.

n) Gobierno multinivel para la coordinación y operación de ciertos temas

A nivel de gobierno multinivel, es indispensable asegurar la coordinación metropolitana y regional en temas estratégicos como el abasto de agua, vialidad, seguridad pública, calidad ambiental, disposición de residuos, aseguramiento en el acceso de servicios, control de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y el apoyo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población asentada en las zonas con menor acceso a los servicios públicos.

o) Política fiscal eficiente y distributiva

Además, se necesita de una política fiscal eficiente y distributiva, con una mayor participación de los gobiernos de las ciudades y de los estados, a fin que se tengan mayores recursos locales para subsanar sus problemas de obra pública y servicios de carácter urbano, pero con mayor vigilancia en su ejercicio.

p) Introducir mecanismos de impugnación en la planeación del desarrollo urbano

Asimismo, en el marco jurídico-normativo que regula el desarrollo urbano, es importante incorporar o fortalecer mecanismos que puedan ser utilizados para impugnar decisiones mal hechas en torno a la planeación y desarrollo urbano.

Es necesario también que las instituciones públicas accedan a procesos de capacitación y sensibilización para apoyar métodos de gestión democráticos, participativos, multinivel, cooperativos y subsidiarios.

q) El gobierno municipal como el coordinador e instrumentador de una agenda de desarrollo social

Cambios institucionales y económicos provocan que el municipio adopte un papel de primer orden en el diseño e instrumentación de acciones de intervención para generar procesos de un desarrollo urbano equitativo, incluyente e integral. En ese sentido, entre una diversidad de acciones, le correspondería: fomentar una política social propia; diseñar programas locales de desarrollo con base en diagnósticos previos; hacer del desarrollo urbano una política integral y central; realizar una planeación integral que responda a un desarrollo económico pero también a la buena calidad de vida de la población; constituirse en el eje articulador de los esfuerzos público, privado y sociales; articular la política social con las políticas de desarrollo económico, de preservación ambiental, regional; profesionalizar y capacitar a sus recursos humanos en aspectos específicos de la planeación del desarrollo urbano con dimensión social; ser el interfaz de una política urbana concertada e implementada por los tres niveles de gobierno, etcétera.

La tarea no se torna fácil, pues muchas de estas acciones requerirán resolverse desde un nivel macro y no desde el contexto propio de la ciudad; otras muchas necesitan ser negociadas y consensuadas con y entre la pluralidad de actores que conforman el espacio social urbano; otras más requieren de altos niveles de especialización y recursos por parte

del gobierno municipal y de la instrumentación de acciones a escala multinivel con los otros dos ámbitos de gobierno.

5. Consideraciones finales

La integralidad en el desarrollo social

Como vimos a lo largo de este trabajo, el desarrollo urbano de las ciudades del presente y del futuro, se ve afectado por una serie de variables ambientales, económicas, culturales, políticas, etcétera, que en mucho condicionan el bienestar social y la calidad de vida de sus habitantes. Frente a ello, el desarrollo social necesariamente tiene que cruzar una multiplicidad de aspectos que van desde medidas de desarrollo económico que impulsen la generación de empleos en medio de las exigencias de competencia económica del mundo globalizado; la satisfacción de ciertos requerimientos ambientales que afectan la calidad de vida y bienestar de los urbanitas como un aire más limpio, manejo sustentable de residuos sólidos, la provisión de agua potable y la construcción de una cultura pro ambiental; la instrumentación de políticas que atiendan a las relaciones y contradicciones entre individuos, generaciones, géneros, clases sociales..., la implementación de políticas de transporte público y vías de comunicación como elementos que cohesionan los espacios físicos y sociales, entre otras.

A la luz de lo anterior, el desarrollo urbano tendrá que ser concebido desde una visión integral. Desde la cual, políticas tradicionalmente urbanas, políticas económicas, políticas sociales, políticas ambientales..., necesariamente tengan un punto de interacción en el proceso de desarrollo de la ciudad. Tal interacción ha permanecido ausente en los procesos de desarrollo urbano de México. En sí, tales procesos continúan siendo divergentes de su origen.

El cómo lograr la convergencia y la integralidad de esos procesos es uno de los principales cuestionamientos y uno de los grandes retos en la dimensión social del desarrollo de nuestras ciudades. Más aún cuando las tendencias apuntan, por una lado, hacia una dimensión mucho más compleja (más contradicciones y opuestos entre grupos, racionalidades, espacios sociales y físicos) que en el pasado cercano y, por otro, señalan la necesidad de encauzar acciones no sólo en el contexto de la ciudad sino desde un nivel macro (regional, estatal, nacional y, en su caso internacional).

En tal sentido, el análisis nos traza la necesidad de partir de una perspectiva sistémica que nos permita tener una visión no sólo parcial sino también integral de cómo abordar los procesos de desarrollo urbano y, su correspondiente, dimensión social, tanto desde el terreno de la gestión pública municipal como de la estatal y la nacional.

Por otra parte, la diversidad de los actores que directa o indirectamente tienen un papel que desempeñar en la construcción social del desarrollo urbano, nos refleja la necesidad del uso de más análisis cualitativos por sectores, grupos poblacionales y ciudadanos en general, que nos arrojen mayor información sobre una serie de cuestionamientos. Por ejemplo respecto a la forma cómo los ciudadanos ven la ciudad del futuro; sobre cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan, cómo consideran que dichos problemas puedan potenciarse en el devenir; con cuáles grupos interactúan; de qué forma la ciudad los excluye o incluye, etcétera.

También, la constancia en el cambio como variable determinante del estudio del desarrollo social urbano, aún sosteniendo la permanencia de problemas estructurales añejos, nos plantea la necesidad de métodos cualitativos que nos permitan hacer una lectura prospectiva, sobre cuáles serían los posibles cambios sociales, económicos, políticos... en las ciudades y en su desarrollo; hacia dónde pueden conducirse estos cambios, cuáles serán sus efectos y complejidades. En general, abarcar aquellos cuestionamientos que nos

conduzca a una reflexión prospectiva para la construcción de un futuro más acorde a nuestros ideales imaginarios.

En fin, ante la complejidad del tema y de las múltiples realidades urbanas de nuestro país, este trabajo, sólo han pretendido provocar una base de discusión, que debería ser ampliada con el aporte de investigadores, de especialistas y técnicos de distintas partes de México y, sobre todo, de nosotros, los habitantes urbanos como constructores constantes y permanentes de las ciudades.

Bibliografía

- Aguilar A., Boris G., Sánchez A. (1996), *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, El Colegio de México- UNAM, Geografía y CONACULTA.
- Aguilar A., (2002) "Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México", Santiago de Chile, *Revista Eure*, XXVIII,.
- Arias, P., (2002) "Hacia el espacio rural urbano; una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México.
- Banco Mundial (2000), *Ciudades en transición*, Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales, Washington, BID y BM.
- Balbo M., (2003) "La ciudad inclusiva", en Balbo, Jordán y Simioni, *La ciudad inclusiva*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barba C., (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Bas E., (2004) *Megatendencias para el siglo XXI: Un estudio Delfos*, México, Fondo de Cultura Económica
- Bodemer K., Coraggio J., Ziccardi A. (1999), *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo*, Documento Base, Programa URB-AL, Red No.5 "Políticas sociales urbanas", Intendencia de Montevideo y Comisión de las Comunidades Europeas.
- Boltvinik J., y Damián, A., (Coord.) (2005), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Borja J. y Castells M., (2000), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus.
- Brachet-Márquez V., (2005) "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive 1822-2002" en Boltvinik J., y Damián, A., (Coord.) (2005), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Bustelo E., (2002) "Pobreza moral: Reflexiones sobre política social amoral y la utopía posible", en *Infancia y políticas sociales*, UNICEF/ UAM, Casa abierta al tiempo.
- ----- (2005), "¿Retornar a lo social?" en Boltvinik J., y Damián, A., (Coord.) (2005), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Canales A., (2001), "La población en la era de la información. De la transición demográfica al proceso de envejecimiento", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 485-518.
- Cohen M., (1983) *The Challenge of Replicability: Toward a new paradigm for urban shelter in developing countries*, World Bank Reprint Series, No.287.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL no. 77.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000), Construir una Europa que fomente la integración, Bruselas, 1.3.2000, COM, 79 final.

- Corona Yolanda (2002) "La participación de la infancia y la adolescencia en las políticas públicas" en *Infancia y políticas sociales*, México, UNICEF/ UAM, Casa abierta al tiempo.
- Damián A., (2005) "Panorama de la pobreza en América Latina y México" en Boltvinik J., y Damián, A., (Coord.), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- -----, y Lindón A., (2001) "Megaciudad, crisis del espacio público y nueva configuración territorial en México", en *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Año 7, no.30, oct-diciembre.
- Duhau, E., (2003), "División social del espacio y movilidad residencial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, año 9, no 36.
- Fausto A., (2005) "Vivienda, mujeres y grupos vulnerables", Puebla, *Ciudades*, no. 68: 29-37
- García Canclini N., (2005) "La antropología en México y la cuestión urbana" en García N., *La antropología en México*, México, CONACULTA, UAM y FCE.
- García Del Castillo R., (2003) "La Política de servicios municipales en México: casos y tendencias recientes" en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Ford, CIDE.
- -----, Pérez y Santín (2003) "La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública: en búsqueda de una primera explicación" en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Ford, CIDE.
- Grimes, Jr. (1978) *Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos*, Banco Mundial, Editorial Tecnos.
- Guillén T., (2003) "Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma", en búsqueda de una primera explicación" en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Ford, CIDE.
- Hiernaux, D., (1998) "Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995" en Mattos, C., Restrepo, D., Hiernaux, D., (Comp.) *Globalización y Territorio: Impactos y perspectivas*; Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fondo de Cultura Económica.
- Huber E., (2005) "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica" en Boltvinik J., y Damián, A., (Coord.) (2005), *La pobreza en México y el mundo*, México, Siglo XXI, Gobierno de Tamaulipas.
- Iracheta, A., (2003), "Crecimiento urbano y gobernabilidad en la zona Metropolitana del Valle de México", *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, año 9, no 36.
- Islas V., "El transporte urbano y sus efectos ambientales", en Schteingart Martha y D' Andrea Luciano (Compiladores) *Servicios Urbanos, Gestión Local y medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Izazola H., (2001), "Agua y sustentabilidad en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, 16: 285-320.
- Janoschka M., "Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico", Puebla, *Ciudades*, no. 59: 9-20
- Leff, E., (2004), *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI, PNUMA, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, México.

- ----- (2004), *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI, México.
- Ley General de Asentamientos Humanos de 1975, Cámara de Diputados, Diciembre 17 de 1975.
- Lezama, J., (2002), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, El Colegio de México.
- ----- (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, México, El Colegio de México.
- Nussbaum y Sen (*comp*) (1996); *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Negrón P., (2003) "La accesibilidad física a las zonas de trabajo y su relación con la consolidación de cuatro barrios ubicados en el Distrito Federal", México, *Estudios Demográficos y Urbanos*.
- Pardo M., (2003) "El municipio, espacio de acción educativa complementaria" en búsqueda de una primera explicación" en Cabrero, E., *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Ford, CIDE.
- *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Poder Ejecutivo Federal.
- Portal M., y Safa, P., (2005), "De la fragmentación urbana al estudio de la diversidad en las grandes ciudades", en García N., *La antropología en México*, México, CONACULTA, UAM y FCE.
- *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Gobierno Federal, Presidencia de la República.
- Ramírez R., (2003) "Ciudad y pobreza: el paradigma cualitativo de la pobreza urbana" en Balbo, Jordán y Simioni, *La ciudad inclusiva*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reglamento interior de la Comisión de Operación Económica del Plan Director, artículo 35 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976.
- Schteingart M., (1989) *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- ----- (2000) "Pobreza y alternativas de Equidad Social", Documento presentado en el seminario *El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos*, Montevideo, Uruguay.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Decreto que regula el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978.
- Sen A., (2000) *Desarrollo y Libertad*, México, Planeta.
- Sobrino, L., (2002) "Globalización, crecimiento manufacturero y cambio en la localización industrial en México" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México.
- -----, (2002) "Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México.
- Subirats Joan (2004), *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación "La Caixa".
- Turner J. (1975), "Asentamientos urbanos no regulados" en Unikel L., *Desarrollo urbano y regional en América Latina: problemas y políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Unikel, L. et al. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- UN-Hábitat (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlement 2001*, Londres, Earthscan Publication.

- -----(1976) *The Vancouver Declaration on Human Settlements*.
- ----- (1996) *The Stambul Declaration on Human Settlements*.
- ----- Resumen de los antecedentes y resultados de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.
- World Bank, *World Bank Lending for Urban Development 1972-1982*, Washington, The World Bank.
- Ziccardi A., (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, INDESOL, IIS, UNAM, COMECOSO.