



Comparando la percepción de los ciudadanos con las prioridades de los líderes locales para el crecimiento sostenible. Los casos de Lázaro Cárdenas y Tapachula, México

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Autor(es): Ramírez de la Cruz, Edgar Eugenio

Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Email: edgar.ramirez@cide.edu

Twitter: [@edgareramirez](https://twitter.com/edgareramirez)

Resumen/abstract:

El propósito de este documento es comparar las percepciones de los ciudadanos y los líderes locales sobre una cantidad de cuestiones relevantes para el desarrollo sostenible de las ciudades. La investigación utiliza parte de la información producida durante la aplicación de la metodología para Ciudades Emergentes y Sostenibles (Banco Interamericano de Desarrollo) en las ciudades de Tapachula, Chiapas, y Lázaro Cárdenas, Michoacán, México. Como resultado, podemos observar diferencias significativas entre la percepción de los ciudadanos, la de los líderes locales, y la información estadística sobre cada tema. Las disonancias parecen ser el resultado del distanciamiento entre los actores locales, las desigualdades económicas entre grupos sociales, la incapacidad del gobierno local para promover negociación entre grupos, así como la incapacidad de las autoridades locales para defender y preservar, en el largo plazo, las prioridades definidas en los planes de desarrollo local.

Palabras clave:

Sostenibilidad urbana; ciudades emergentes y sostenibles; agenda local; prioridades locales.

Nota biográfica: Edgar E. Ramírez de la Cruz. Doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Estatal de Florida. Actualmente es profesor-investigador del CIDE y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Su trabajo ha sido publicado en revistas académicas como *The American Journal of Political Science*, *International Review of Public Administration*, *International Journal of Public Administration*, *Urban Affairs Review* y *Public Administration Review*, así como en diversos capítulos en libros editados en México, China y Estados Unidos.

Introducción

Las ciudades mexicanas se encuentran amenazadas por múltiples factores: la expansión urbana descontrolada, que incluye problemas con la provisión de servicios públicos básicos (agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, espacios públicos, transporte); la falta de infraestructura social; los desastres naturales, que incluyen huracanes, tormentas, terremotos, deslizamientos de tierra, inundaciones, etc.; la desigualdad, en forma de exclusión social y segmentación económica (para algunas ciudades, más del 60% de la población vive bajo el umbral de pobreza); violencia contra las mujeres y altas tasas de homicidio y crimen. Por ejemplo, en la ciudad de Lázaro Cárdenas, más del 48% de las mujeres han experimentado violencia física en sus vidas, y los homicidios por cada 100,000 personas alcanzaron 87.8 en 2015.

Las muchas amenazas al desarrollo urbano sostenible en México han llevado a muchos funcionarios y académicos a encabezar un esfuerzo concertado para hacer de esta situación una oportunidad de cambio. La observación sistemática de las amenazas mencionadas nos llevará a cambiar nuestra perspectiva sobre cómo los países en desarrollo podrían implementar políticas sostenibles de desarrollo urbano.

Explorar estas barreras y amenazas es fundamental para comprender las premisas básicas de la sostenibilidad urbana desarrollo. Por ejemplo, el desarrollo urbano sostenible asume la existencia de una sólida estructura institucional, pero los países en desarrollo tienen que implementar la visión del desarrollo sostenible al mismo tiempo que reformas destinadas a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos. El argumento del desarrollo urbano sostenible asume una fuerte comunidad cívica y capacidades para la gestión colaborativa. Sin embargo, en los países en desarrollo los niveles de la participación y la pluralidad que enfrentan los gobiernos urbanos son nuevos, y apenas están comenzando a entender cómo gestionar ambos elementos. De hecho, todavía hay un largo camino para la coordinación efectiva entre gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, lo cual ha sido fundamental para crecimiento en las economías de mercado desarrolladas. Finalmente, una de las herramientas más importantes involucradas en el desarrollo sostenible es la capacidad de generar y procesar información, con el fin de transformarla en conocimiento que informe las políticas públicas urbanas. Sin embargo, México no ha creado sistemas de información que puedan ayudar a este esfuerzo.

Adicionalmente, la falta de recursos financieros en México significa que los gobiernos urbanos están más atentos a satisfacer los requisitos de los actores extralocales, con el propósito de obtener fondos, en lugar de atender las necesidades particulares de sus ciudades. Por otra parte, las débiles capacidades institucionales locales de los gobiernos les impiden ejercer plenamente sus capacidades reguladoras. Por lo tanto, los gobiernos urbanos están expuestos a la captura por grupos de interés, cuyos objetivos pueden no estar alineados con los del público. Todo esto restringe la capacidad de los municipios mexicanos para implementar políticas transversales para el desarrollo urbano sostenible.

En este documento, me referiré específicamente a algunas de las disonancias entre los diferentes actores urbanos sobre el concepto de sostenibilidad, lo que dificulta la construcción de una agenda local sólida y consistente sobre el tema, así como la implementación de políticas urbanas apropiadas. En la primera sección se exponen algunas ideas sobre el concepto de sostenibilidad urbana. La siguiente

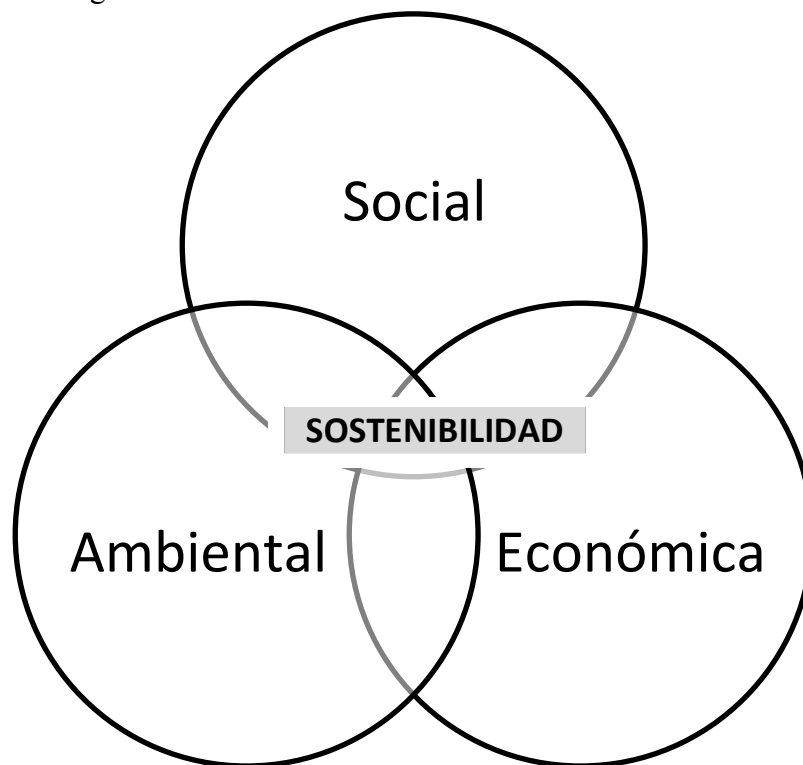
sección compara las ideas y las prioridades que diferentes grupos de población y grupos de interés asocian con la sostenibilidad de dos ciudades mexicanas: Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Tapachula, Chiapas.

Cómo entender la sostenibilidad urbana

Uno de los Objetivos Globales para el Desarrollo Sostenible es construir ciudades y comunidades sostenibles. Según la Asociación de Energía Sostenible de la Columbia Británica, la sostenibilidad permite a los seres humanos disfrutar del bienestar social, los beneficios económicos y un medio ambiente saludable, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras.

La sostenibilidad es un concepto complejo y su construcción mediante políticas urbanas exige esfuerzos igualmente complejos. La construcción de la sostenibilidad implica trabajar por la inclusión social, la conservación del medio ambiente, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la seguridad pública, la creación de resiliencia urbana y la provisión de servicios públicos de calidad. En resumen, la sostenibilidad exige políticas equilibradas, considerando el desarrollo económico, la equidad social y el medio ambiente de calidad (ver Figura 1).

Figura 1. Dimensiones de la sostenibilidad



Fuente: El autor.

Sin embargo, las políticas urbanas tienden a centrarse en una sola dimensión e ignorar a las demás. Por ejemplo, los Planes de Acción Climática cubren la parte ambiental, pero no consideran los aspectos sociales y las implicaciones económicas de las políticas que proponen. Los Planes de Desarrollo Urbano pretenden gestionar el crecimiento de la ciudad, a menudo siguiendo modelos de urbanización que no consideran el deterioro ambiental o la calidad de vida de los ciudadanos. Además, los gobiernos locales, las organizaciones civiles y los grupos de interés luchan por impulsar sus agendas temáticas particulares y, en la interacción de estos agentes, no siempre hay una alineación de prioridades para favorecer la sostenibilidad urbana.

En la siguiente sección, describo las diferentes prioridades definidas por ciudadanos, expertos y actores económicos en dos ciudades mexicanas: Tapachula y Lázaro Cárdenas. Para contrastar las percepciones de esos grupos, tomo un conjunto de indicadores como referencia. Los indicadores se calcularon con la metodología del Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los indicadores muestran una imagen de la situación real de cada ciudad en varios temas relacionados con la sostenibilidad urbana, y deberían tener una influencia importante en la definición de prioridades de los ciudadanos, el gobierno y los actores interesados en ambos temas. Sin embargo, la información no parece tenerse suficientemente en cuenta para la formulación de la agenda de sostenibilidad de las urbes.

Percepciones sobre las prioridades de sostenibilidad en dos ciudades mexicanas

Las tablas 1 y 2 muestran la priorización de la sostenibilidad urbana para diferentes grupos de expertos y la sociedad en Tapachula y Lázaro Cárdenas. Los pesos para cada tema se obtuvieron a través de la aplicación de la metodología del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, del BID.

La metodología incluye un conjunto de filtros para definir las prioridades de cada ciudad. Hay dos filtros técnicos, que se basan en información objetiva: el filtro de indicadores y el filtro ambiental. Por otro lado, el filtro de opinión pública y el económico se basan en la percepción del público en general y de actores económicos locales seleccionados. El filtro de opinión pública se basa en una encuesta representativa de todos los habitantes de cada ciudad, mientras que el filtro económico se basa en otra encuesta dirigida a empresarios locales y agentes económicos. Las respuestas de cada filtro se procesan y normalizan para que sean comparables.

Como se puede ver en las tablas, hay un conjunto de temas que la metodología asocia con sostenibilidad ambiental y sostenibilidad urbana. Los colores y los números (del 1 a 5) representan el grado de importancia que cada filtro asigna a cada tema: cuando el indicador se encuentra cerca de 5 indica la prioridad máxima, es decir, hay problemas serios en el tema en cuestión; cuando el indicador está cerca de 1, el filtro revela que el problema no es una prioridad.

Tabla 1. Priorización en Tapachula

Dimensión	Tema	Filtro de indicadores	Filtro de opinión pública	Filtro ambiental	Filtro económico
Sostenibilidad ambiental y cambio climático	Gestión de residuos sólidos	5.0	5.0	5.0	3.9
	Saneamiento y drenaje	5.0	2.4	4.0	4.0
	Vulnerabilidad a desastres naturales y cambio climático	5.0	2.1	3.0	2.9
	Agua	3.0	3.6	1.3	3.6
	Energía	3.0	1.7	3.7	5.0
	Mitigación del cambio climático	3.0	1.8	5.0	1.9
	Ruido	3.0	1.7	1.0	1.5
	Calidad del aire	2.0	1.5	3.2	1.0
Sostenibilidad urbana	Uso de suelo	5.0	3.5	3.9	3.9
	Seguridad	5.0	4.0	1.0	4.7
	Inequidad urbana	5.0	2.0	3.0	3.0
	Empleo	5.0	1.9	1.0	4.7
	Educación	5.0	1.7	1.0	4.8
	Competitividad de la economía	5.0	1.1	2.4	4.2
	Movilidad y transporte	3.0	1.7	4.8	5.0
	Salud	3.0	2.7	1.0	4.7
	Conectividad	3.0	1.4	1.0	4.9

Fuente: El autor.

Tabla 2. Priorización en Lázaro Cárdenas

Dimensión	Tema	Filtro de indicadores	Filtro de opinión pública	Filtro ambiental	Filtro económico
Sostenibilidad ambiental y cambio climático	Gestión de residuos sólidos	5.0	3.5	4.2	3.5
	Saneamiento y drenaje	5.0	3.0	2.1	3.4
	Vulnerabilidad a desastres naturales y cambio climático	5.0	2.1	5.0	1.9
	Agua	5.0	2.0	2.0	3.3
	Energía	3.0	4.0	1.3	3.0
	Mitigación del cambio climático	5.0	1.9	3.1	1.0
	Ruido	3.0	2.0	3.3	3.6

Dimensión	Tema	Filtro de indicadores	Filtro de opinión pública	Filtro ambiental	Filtro económico
	Calidad del aire	3.0	2.2	1.0	1.0
Sostenibilidad urbana	Uso de suelo	5.0	5.0	1.0	4.6
	Seguridad	5.0	2.6	5.0	4.7
	Inequidad urbana	5.0	2.1	4.1	5.0
	Empleo	5.0	3.2	2.0	2.6
	Educación	5.0	2.2	1.0	4.6
	Competitividad de la economía	5.0	1.0	1.9	4.4
	Movilidad y transporte	3.0	3.9	1.0	4.0
	Salud	3.0	3.4	1.0	4.0
	Conectividad	3.0	1.7	1.0	4.6

Fuente: El autor.

En Tapachula, el filtro de indicadores especifica como prioridad la atención a la provisión y calidad de los servicios básicos, como la gestión de los desechos sólidos, el drenaje y la vulnerabilidad a los desastres naturales (la ciudad se encuentra en un área atacada anualmente por huracanes). Por otro lado, en la dimensión de sostenibilidad urbana, la información de los indicadores muestra graves problemas en la regulación de uso del suelo, la seguridad pública, la desigualdad urbana, el empleo, la educación y la competitividad de la economía. Debe recordarse que Tapachula se encuentra en el sur de México, en el estado de Chiapas, uno de los más pobres del país, con una economía fuertemente ligada al sector primario. Además, la ciudad ha crecido rápidamente en los últimos años, sin una planificación satisfactoria, en parte debido a la incapacidad del gobierno local para hacer cumplir las regulaciones. El filtro ambiental coincide parcialmente con el filtro de indicadores, en términos de servicios básicos, aunque también describe problemas en el tema del cambio climático, la movilidad, el uso de la tierra y la desigualdad urbana.

Aunque los filtros anteriores muestran una imagen más cercana de la realidad, los otros dos filtros muestran diferentes percepciones sobre la situación de la ciudad. El filtro de opinión pública, que refleja la percepción de los ciudadanos, prioriza la provisión y calidad de dos servicios públicos (gestión de residuos y agua) en la dimensión de sostenibilidad ambiental. En términos de sostenibilidad urbana, la preocupación de los ciudadanos se relaciona principalmente con la seguridad pública, la certeza sobre el uso de la tierra y la calidad de los servicios de salud.

Por otro lado, los agentes económicos privados priorizan el tema de la energía, en la primera dimensión, y la movilidad y conectividad en la dimensión de sostenibilidad urbana. Estos actores coinciden con algunos de los otros filtros en los temas de empleo, educación, seguridad pública y servicios de salud.

Algo similar sucede en Lázaro Cárdenas. Fundamentalmente, las prioridades indicadas por los indicadores de filtro son los mismos que en el caso de Tapachula. El filtro ambiental coincide en algunos problemas con los servicios básicos y resalta la vulnerabilidad a los desastres naturales, así como los problemas de seguridad y desigualdad urbana sufridos por la ciudad.

Lázaro Cárdenas es una ciudad portuaria en el Pacífico Mexicano, expuesta a huracanes, al igual que Tapachula. Se encuentra en el estado de Michoacán, que aún padece de serios problemas de seguridad pública, especialmente a causa del crimen organizado. La ciudad creció desde la creación de Puerto Lázaro Cárdenas, uno de los más grandes de México. Sin embargo, el puerto ha funcionado como un enclave y la vitalidad económica que proporciona a la región no se ha traducido en mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población ni en el entorno urbano.

A pesar de lo anterior, y del hecho de que Lázaro Cárdenas es una de las ciudades más contaminadas de México, debido a la operación de las empresas vinculadas al puerto, ni la población ni los empresarios consideran a la contaminación (del agua o del aire) como un problema importante. Los ciudadanos están más preocupados sobre la regulación del uso de la tierra, debido a la gran especulación y la significativa segregación socioespacial que presenta la ciudad.

Otros temas de preocupación son la movilidad, la energía, los servicios de salud y otros servicios básicos, como la gestión de residuos y el saneamiento. Los agentes económicos locales no encuentran ningún problema relacionado con la sostenibilidad medioambiental, pero están preocupados por la desigualdad urbana, la seguridad pública, el uso de la tierra, la educación, la competitividad y otros servicios relacionados con la actividad económica.

La aplicación de esta metodología en ambas ciudades nos permite reflexionar sobre las posibles causas y consecuencias de las diferentes priorizaciones. Las disonancias parecen ser el resultado del distanciamiento entre los actores locales, las desigualdades sociales y económicas entre los grupos sociales, la incapacidad del gobierno local para promover la negociación entre grupos, así como la incapacidad de autoridades locales para defender, en el tiempo, las prioridades definidas en los planes de desarrollo local. Una de las consecuencias más importantes de estos eventos es la creación de una agenda local de gobierno altamente inestable, sujeta a presiones exógenas que la alteran constantemente, impidiendo que las ciudades alcancen un camino apropiado de desarrollo sostenible a largo plazo.