

Alfonso Iracheta y Carolina Pedrotti*

Las ciudades mexicanas frente a los ODM: la responsabilidad del Estado ante la urbanización descapitalizada y desordenada**

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han intentado ser una respuesta global al flagelo de la pobreza y la desigualdad social en el mundo. Entre éstos destaca el 7, cuya orientación es hacia la defensa del hábitat, desde la perspectiva ambiental y de los asentamientos humanos ocupados por los grupos sociales más pobres en las ciudades de todos los continentes. De sus cuatro metas, la 7D se refiere concretamente a los asentamientos humanos urbanos.¹

Hoy el mundo transita a una mayoría de población asentada en ciudades en las que tiende a concentrarse a tasas muy altas la pobreza; la razón de esto es que, además del crecimiento

* Alfonso Iracheta es arquitecto, maestro en Planeación Urbana y PhD en Estudios Regionales; es miembro del Consejo Mundial Asesor de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos de ONU-Hábitat; es investigador nacional-II. Sus opiniones en este texto son personales y no necesariamente representan el punto de vista del Consejo Asesor de ONU-Hábitat. Coordina el Programa de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense.

Carolina Pedrotti es arquitecta, maestra en Estudios Urbanos y Regionales, con estudios de posgrado en Arquitectura, Desarrollo y Mejoramiento Habitacional y Gestión de Proyectos de Autoconstrucción de Vivienda; es investigadora del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales (Prourba) de El Colegio Mexiquense, y profesora de asignatura de las materias Suelo Urbano y Vivienda de la licenciatura en Administración y Promoción de la Obra Urbana, en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Este texto se elaboró para el coloquio México y las Metas del Milenio, del Seminario de Estudios Estratégicos e Internacionales de El Colegio Mexiquense. Corresponde a un análisis del cumplimiento de la meta 7D, Objetivo 7, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por ONU-Hábitat y asumidos formalmente por el gobierno de México.

¹ N. del E.: El ODM 7 incluye las metas 7A, 7B, 7C y 7D. Para conocer los ocho objetivos y sus respectivas metas, véase cuadro 1, pp.10-12 de esta revista. Este artículo hace referencia específica a la meta 7D.

natural de las familias de muy bajo ingreso, los pobres del medio rural siguen migrando a las ciudades que les pueden ofrecer empleo y mejores condiciones de vida; por ello, el problema ha adquirido un carácter fundamental para el desarrollo y la sustentabilidad.

Es tan grave este fenómeno, que hoy la gran mayoría de las ciudades de los países de menor desarrollo relativo —y por supuesto las mexicanas— tienen grandes áreas, principalmente periféricas, ocupadas por los más pobres, quienes viven en condiciones de alta precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra y de carencias generalizadas de servicios y equipamientos sociales.

El resultado es un crecimiento muy acelerado de asentamientos humanos de muy bajo ingreso en zonas de riesgo o muy sensibles ambientalmente, con lo cual la calidad de vida de los pobladores se reduce y la ciudad y su entorno se vuelven insustentables.

En estricto sentido, cada vez son más millones de personas las que no pueden ejercer su derecho a la ciudad en muchas regiones y naciones del mundo, entre las cuales América Latina —y dentro de esta región, México— enfrenta las contradicciones más profundas en su modelo de urbanización.

La pobreza y los asentamientos humanos: el fenómeno en América Latina

En América Latina, de acuerdo con el método desarrollado por Boltvinik para la medición de la pobreza, Damián establece que “[...] a pesar de la realización de una serie de reformas económicas encaminadas a restituir el crecimiento económico, la pobreza en el continente ha tenido una tendencia al alza desde la irrupción de la crisis de la deuda”.²

Ahora bien, acompañando a la pobreza, la urbanización es un fenómeno que se ha incrementado en las últimas décadas, generando problemas de diversa índole. Al respecto, se ha registrado que este crecimiento se produce en gran medida en los países en desarrollo y se explica, por una parte, por una distinción entre la naturaleza de la urbanización en países industrializados y en países en desarrollo: tasas de urbanización más altas

y aún fluctuantes, mayor amplitud y rapidez del fenómeno;³ y, por la otra, por la capacidad de cada sociedad para urbanizarse; urbanización que deviene de avances en el desarrollo *versus* urbanización descapitalizada; urbanización que se ciñe a reglas *versus* urbanización espontánea; urbanización soportada en infraestructuras *versus* urbanización siempre incompleta.

Por otra parte, en cuanto a la pobreza, datos recientes de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) han indicado que el número absoluto de pobres e indigentes aumentó particularmente en las zonas urbanas de la región. Entre 1980 y 1999 la población urbana en situación de pobreza creció de un total cercano a 63 millones a una cifra que superaría los 130 millones. En las zonas rurales, en cambio, el crecimiento fue muy inferior: de 73 millones a algo más de 80 millones de personas.⁴ Las sucesivas crisis económicas que ha enfrentado la región desde 1990, y particularmente la que inició en 2008, plantean un escenario sumamente grave ya que todos los indicadores establecen un crecimiento de la pobreza y de la desigualdad.

Este hecho da cuenta del descenso de la calidad de vida en muchas ciudades de América Latina en el transcurso de las dos últimas décadas y muestra que, si bien la severidad de la pobreza sigue siendo importante en las zonas rurales, hoy afecta mayoritariamente a la población urbana.

Por lo anterior, es válido pensar que ambos fenómenos —urbanización y pobreza— guardan una relación directa,⁵ especialmente en los países en desarrollo, donde ha llegado a pensarse en un tercer fenómeno o modelo combinado, el de la *urbanización de la pobreza*.

En principio, la dinámica de este fenómeno merece distinciones según el territorio al que se hace referencia. Para ONU-Hábitat,⁶ la pobreza puede encontrarse en ciudades de todo el mundo, pero en las ciudades del mundo en desarrollo es más profunda y generalizada:

³ Mario Polese, *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, capítulo 1. Desarrollo Económico y Urbanización, IUP, 1989.

⁴ José Antonio Ocampo, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (documento preparado para CEPAL), 2000.

⁵ A un determinado crecimiento urbano, le corresponde un aumento de la pobreza. ONU-Hábitat afirma que así como el mundo se va convirtiendo paulatinamente en urbano, también existe un aumento en el número de pobres urbanos (Revista *Hábitat Debate*, vol. 6, núm. 4, 2000).

⁶ Organización mundial que acuñó el término de “urbanización de la pobreza” hace más de una década.

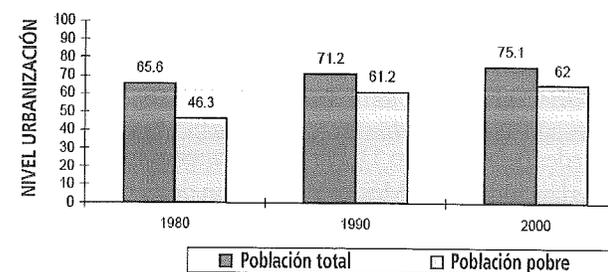
² El porcentaje de población pobre en América Latina aumentó de 40.5% a 43.4% entre 1980 y 2002. Esto implica 136 millones de pobres en el año de origen y 220 en 2002 (incremento de 61.5% en términos absolutos). Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2004.

En los países más ricos, menos de 16% de todas las familias de las zonas urbanas vive en la pobreza. Pero en las zonas urbanas de los países en desarrollo, 36% de todas las familias y 41% de todos los hogares a cargo de una mujer viven con ingresos que están por debajo del umbral de pobreza definido a escala local. La urbanización y la feminización de la pobreza han traído como resultado que más de mil millones de pobres vivan en zonas urbanas sin viviendas adecuadas ni acceso a los servicios básicos.⁷

Entre las regiones del mundo en desarrollo, el caso de América Latina merece ser destacado, dado que fue considerado como el continente más representativo de esta situación. Según datos de la CEPAL a fines de los noventa, seis de cada 10 pobres latinoamericanos habitaban en zonas urbanas, lo que convirtió a América Latina en la región de desarrollo que mejor ejemplifica hoy el proceso mundial de urbanización de la pobreza, y que comenzó a manifestarse en los años ochenta.⁸

El gráfico 1 muestra una comparación estadística entre el nivel de urbanización general y el nivel de urbanización de la pobreza en la región durante el periodo 1980-2000.

Gráfico 1. Urbanización general y de la pobreza en América Latina, 1980-2000



Fuente: *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*, CEPAL, 1999, y *Panorama Social y Naciones Unidas*, 1998.

De acuerdo con el *Reporte sobre los ODM 2007* de la ONU, 30% de los habitantes urbanos en el mundo vivía en asentamientos precarios, es decir, con rezagos en las condiciones básicas de un hábitat adecuado (acceso limitado a infraestructura y servicios de saneamiento;

⁷ UN-Habitat, *UN-Habitat's Strategy for the Implementation of the Millennium Development Goal 7, Target 11*, Nairobi, Kenya, 2003.

⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Naciones Unidas, 2002.

abastecimiento de agua potable insuficiente o de baja calidad; viviendas sin estructura durable o con espacio habitable insuficiente).

La evolución de este fenómeno ha llevado a ONU-Hábitat a identificar una serie de características preocupantes sobre la dinámica de la pobreza en el contexto urbano de países en desarrollo, y que pueden resumirse en cuatro aspectos centrales:

- Crecimiento de la informalidad en la economía y el territorio.
- Creciente inequidad al interior de las ciudades, segregación urbana residencial.
- Aumento del déficit en la provisión de infraestructura y servicios urbanos.
- Deterioro de los mecanismos de acceso a una vivienda adecuada.

ONU-Hábitat establece que aunque el porcentaje de habitantes en asentamientos precarios decrece, la rápida expansión de las áreas urbanas vuelve aún más complejo e inalcanzable el mejoramiento de las condiciones de vida, y consecuentemente, el logro de la meta.

Durante la segunda mitad del siglo xx ocurrió una ola de hiperurbanización cuyo inadecuado manejo y dinámica demográfica provocó el fenómeno de precarismo e informalidad que inunda a buena parte de las ciudades del mundo subdesarrollado.

En síntesis, los datos que provee ONU-Hábitat y que se confirman en la mayor parte de las naciones de América Latina y otras regiones del mundo, ratifican la presencia y crecimiento sostenido de la pobreza en las ciudades, configurando un escenario sumamente delicado, por su magnitud actual y las tendencias a su agravamiento. La pregunta central entonces es: si se estima que la pobreza continuará y se concentrará aceleradamente en ciudades, ¿es posible imaginar un entorno urbano digno y saludable para las familias de menor ingreso, cuando las condiciones de desarrollo mundial tienden al deterioro?

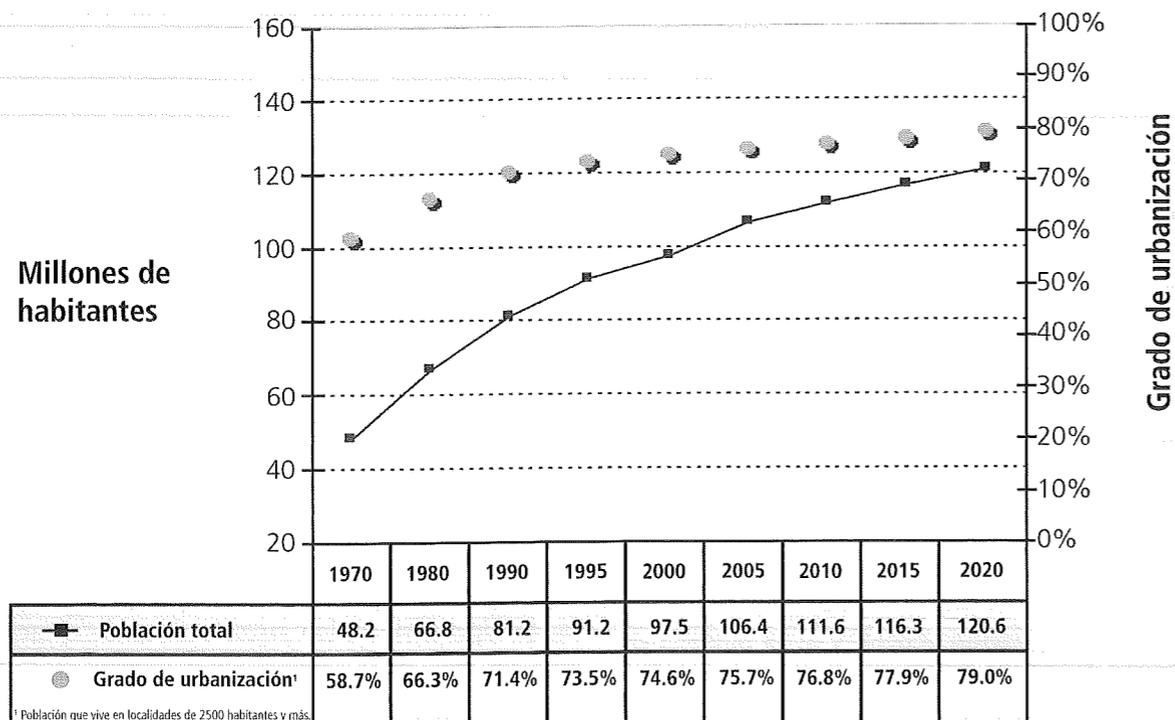
La urbanización de la pobreza en México

En paralelo a las transformaciones de la economía mexicana —y como consecuencia del modelo económico-político dominante en el que los mercados determinan muchas políticas, entre ellas una parte importante de las urbanas, y el Estado los acompaña—, se ha alcan-

zando una muy alta concentración de la riqueza y la persistencia de la pobreza. Por otro lado, en México se vive un aceleramiento del proceso de urbanización y siete de cada 10 habitantes radican en ciudades. Asi-

mismo, se aprecian tendencias a procesos de hiperurbanización y concentración de población en inmensas aglomeraciones metropolitanas y regionales (véase gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del grado de urbanización en México, 1970-2020



Fuente: IX-XII Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2000 y Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI, 1972-2001; Proyecciones de la Población de México 2000-2050, Conapo, 2002.

Al carecerse de una política de empleo urbano y de distribución de los beneficios de la urbanización, otro saldo del modelo ha sido la creciente concentración de pobres en las

ciudades (véase cuadro 1). Por ello, en apenas tres décadas, todas las ciudades de México se rodearon de asentamientos irregulares y precarios, particularmente en sus periferias.

Cuadro 1. Población urbana y rural por nivel de ingreso en México, 1990-2000

Año	Con base en el Censo de Población y Vivienda 2000			Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)		
	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano (%)	Pobres a nivel nacional	Rural (%)	Urbano (%)
1990	83.1	97.3	78.3	73.1	94.3	65.3
2000	86.7	98.1	83.0	76.3	95.2	69.9

Fuente: Alfonso Iracheta, *Ensayos sobre pobreza urbana y habitacional en México*, El Colegio Mexiquense, 2005.

Los datos indican una tendencia al crecimiento de la pobreza en las ciudades: hoy todas las ciudades mexicanas tienen grandes áreas, principalmente periféricas, ocupadas por los más pobres, en condiciones de alta precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra; la reducción de opciones de asentamiento obliga a estas familias a establecerse en aquellos sitios que no son apetecidos por los mercados inmobiliarios formales o legales por sus malas condiciones topográficas y ambientales.

No obstante la gravedad de la urbanización mexicana, el gobierno en sus tres ámbitos se mantiene alejado de esta realidad y ha colocado en los últimos lugares de importancia las políticas públicas para atenderlos. Por ello, carece de una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estructurada, de largo plazo y participativa.

Las políticas más relacionadas, como la habitacional o la de infraestructura hidráulica y de vialidades urbanas, no han aportado al desarrollo de las ciudades; por el contrario, han agudizado las tendencias a la baja en la calidad de vida y del ambiente al privilegiar el automóvil, enfatizar los conjuntos de vivienda aislados, alejados y sin la oferta de funciones urbanas que se requieren. Igualmente, las acciones hidráulicas no consideran el ciclo integral del agua, por lo que, al parcializar las obras hidráulicas, se deja en última prioridad su tratamiento y reuso. El resultado es una creciente escasez y deterioro de este recurso fundamental.

También las obras viales, que se multiplican por decenas en cada ciudad, se orientan casi exclusivamente a apoyar la circulación de automóviles particulares sin que existan políticas de transporte público relevantes.

Finalmente, las políticas en las ciudades a favor de los más pobres se han caracterizado por su enfoque asistencialista y focalizado; se concentran en pequeñas acciones puntuales en viviendas o barrios y no llegan a la mayoría; no se enfocan a las causas de la pobreza y exclusión urbana, son muy limitadas en todos sentidos y no garantizan el derecho a la ciudad para todos.

Por todo lo anterior, es muy evidente que la política urbana en México no ha logrado entender que el mejor camino para mejorar la calidad de vida y avanzar en la sustentabilidad es enfocar el desarrollo urbano desde una perspectiva de economía social; es decir, crear las condiciones para generar empleo masivo, asociando su localización al proyecto urbanístico y estableciendo estrategias de orientación y control de los mercados inmobiliarios.

El gran objetivo es elevar el ingreso promedio de los grupos más pobres para que ellos mismos resuelvan sus necesidades habitacionales, para lo cual la oferta de suelo servido, programas de crédito hipotecario asociados a ahorro previo y subsidios para los casos menos favorecidos, pavimentarían el camino hacia una política más integrada y participativa.

Por ello es muy importante valorar, aunque sea de manera general, el significado de los ODM para México, como Estado signatario; se debe cumplir no sólo por ser un compromiso internacional, sino porque la magnitud y los impactos sociopolíticos y ambientales de la pobreza urbana son crecientes y no se aprecia un compromiso explícito del gobierno y de los principales actores privados y sociales que hacen ciudad para atenuarlos.

La evaluación oficial de la meta 7D del Objetivo 7 en México

De acuerdo con información oficial,⁹ la atención del Objetivo 7 es un tema complejo que va más allá de lo estrictamente ambiental, ya que muchas de las presiones sobre el ambiente, y en algunos casos las soluciones, están relacionadas con acciones que se deben realizar en las áreas social y económica. No obstante este reconocimiento, se han declarado avances.

Concretamente sobre la meta 7D se ha dicho que la primera limitación es que todavía no se cuenta con información suficiente y adecuada para medir la evolución en el cumplimiento de esta meta a nivel nacional y de cada una de las ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN).

El gobierno mexicano asume que el tema de la pobreza urbana ya es parte de la agenda pública, por lo que se han implementado políticas y programas para reducirla. Entre las acciones que destacan está el programa Hábitat, con presencia en casi mil zonas de atención prioritaria ubicadas en asentamientos precarios.

Los logros de Hábitat a la fecha son diversos; como ejemplo está la construcción o mejoramiento de redes de agua potable y de alcantarillado, que superaron los 760 mil y un millón de metros lineales, respectivamente.

Siendo el dato relevante, las preguntas son: si estas acciones corresponden a esta meta (ya que son las mismas que las de la meta 7C), y también si hablar

⁹ ONU y Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Punto de encuentro para el futuro*, México, 2006, pp. 46-49.

de mil kilómetros de red de agua y alcantarillado —en un país eminentemente urbano y de ciudades difusas— representa verdaderamente un avance en la elevación de la calidad de vida de los más pobres de las ciudades, cuando este fenómeno se sigue expandiendo y cuando esta política hidráulica no considera el tratamiento de las aguas residuales.

De acuerdo con el gobierno mexicano, en las 347 ciudades que integraban el SUN en 1990 había cerca de un millón, 641 mil viviendas precarias, en donde residían 8.1 millones de habitantes que representaban 16.3% del total de ocupantes de viviendas. Para 2000, se estimó un total de un millón, 671 mil viviendas precarias, en las que residían 7.4 millones de habitantes que representaban 11.9% del total de ocupantes en viviendas particulares.

Con base en estos datos, el propio gobierno establece que si se retoma la idea de establecer como meta la reducción a la mitad del porcentaje de ocupantes en viviendas precarias y se parte del 16.3% de 1990, la meta para 2020 sería de 8.1 por ciento.

Ello implicaría que en 2000, México se encontraba en un 54% de avance, apreciándose los resultados más favorables en términos relativos en los estados de Aguascalientes y Nuevo León, así como en el Distrito Federal, mientras que los rezagos se encontraban en los estados de Guerrero, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Chiapas. Cabe resaltar el caso de Baja California, que es la única entidad en donde lejos de que se haya disminuido el porcentaje de ocupantes en viviendas precarias, éste aumentó.

Se dice que se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, pero éstas no permiten hacer un diagnóstico completo en materia de tenencia irregular de la propiedad, de la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas y de riesgo (inundables o deslizables), o del número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades.

Tampoco se cuenta con información suficiente para determinar con exactitud las características de las zonas de asentamiento precarias e irregulares, lo que es particularmente preocupante porque estas áreas siguen expandiéndose de manera generalizada en muchas ciudades del país.

Como no existe en México una medición de *seguridad de la tenencia de la vivienda* como tal, en el Informe de avance de ONU-Hábitat México 2006 hay una nota técnica que explica cuáles son los indicadores utilizados

en lugar del mencionado para la medición del avance respecto de esta meta:

- Indicador 29: Proporción de ocupantes en viviendas particulares donde se usa carbón o leña para cocinar.
- Indicador 30: Proporción de ocupantes en viviendas particulares con agua entubada dentro del predio o la vivienda.
- Indicador 31: Proporción de ocupantes en viviendas particulares conectadas a la red pública o fosa séptica.
- Indicador 32: Porcentaje de población con acceso seguro a la tenencia de la tierra.

Ahora bien, si se habla de “mejorar la vida de los habitantes de asentamientos irregulares”, otra reflexión oportuna radica en que no se debería restringir la medición a cuestiones referentes sólo a infraestructura y servicios dentro de la vivienda.

En este caso, hay que pensar en la amplia definición de un asentamiento irregular, en el sentido de espacio urbano precario que lo connota, lo que implica pensar en mediciones respecto de dos *escalas*:

- 1) La primera corresponde al *asentamiento*: su localización con relación a las áreas centrales de la ciudad; su espacio público; su infraestructura (existencia y estado); sus servicios (funcionamiento, calidad y periodicidad, desde las vialidades y las redes de agua, alcantarillado y alumbrado, hasta redes de transporte público, arbolado, etcétera); y su equipamiento básico de todo tipo (educativo, recreativo —incluidas áreas verdes—, de salud, cultural, etcétera).
- 2) La segunda corresponde a las *viviendas* que conforman el asentamiento: superficie; materiales predominantes en techos, paredes y pisos; infraestructura, especialmente de baño y cocina (existencia y estado), y servicios básicos (funcionamiento, calidad, precio) al interior de la vivienda; tipo de tenencia del suelo y de la vivienda; niveles de hacinamiento, etcétera.

De todos modos, estas dos escalas de medición sólo estarían indicando un mejoramiento en términos físicos del asentamiento y de las viviendas en particular. Si el compromiso de la meta 7D es “mejorar la vida de los habitantes...”, éste sería un buen principio, aun-

que podrían realizarse también otro tipo de mediciones más complejas y que aluden a otros aspectos, como los niveles de ingreso, los educativos o la cohesión e integración física y social de la población que habita estos asentamientos con el resto de la ciudad.

En síntesis, medir los niveles de relación y vinculación entre el asentamiento y el resto de la ciudad, al menos en términos físicos (distancias, transporte, accesibilidad) y socioeconómicos, obligaría a diseñar otro tipo de indicadores de medición (más complejos y completos) para el cumplimiento de la meta 7D.

Por ello, en aras de reducir la desigualdad y la diferenciación socioespacial de los asentamientos informales en el medio urbano, resulta fundamental ampliar la información en la materia con acciones como la integración de un censo de asentamientos irregulares de los principales centros urbanos del país, entre otros muchos datos, que permitirían mejorar el diseño de programas sociales dirigidos al logro de la meta 7D.¹⁰

Conclusiones y reflexiones en torno a la meta 7D

Son varias las conclusiones relevantes que se obtienen de un análisis crítico de los ODM y de las políticas para su cumplimiento especialmente en México, en el caso concreto del Objetivo 7, meta 7D.

La primera corresponde al concepto mismo que soporta a los ODM y el contenido y compromiso que representan. Siendo fundamentales para reducir los muy graves problemas de pobreza en sus múltiples facetas, es claro, de acuerdo con los documentos de la ONU, que difícilmente se cumplirán en la fecha establecida por las propias naciones, 2015.

La meta que nos ocupa en este artículo supone la concentración de toda la voluntad política de los gobiernos para atender uno de los procesos más acelerados, desordenados y precarios que ha enfrentado la humanidad desde la segunda mitad del siglo xx y que amenaza en convertirse en un gran problema de gobernabilidad, sustentabilidad y sobrevivencia social. Es preocupante que esta meta presente tres grandes limitaciones:

1. Su modesta aportación con relación a la magnitud del problema.¹¹
2. Los limitados avances que se observan en el mundo —y en México— y el reconocimiento de que, bajo las políticas actuales, no se cumplirá la meta de mejorar la calidad de vida de cuando menos 100 millones de habitantes asentados de manera precaria e informal en las ciudades.
3. Que, en su propia estructura de medición, se observan importantes limitaciones en cuando menos dos sentidos: *a)* la *posición* de las organizaciones y las naciones respecto al problema de la urbanización descapitalizada, informal, insustentable (insostenible) y muy pobre, al asumir que, sin afectar las relaciones sociales, económicas y políticas dominantes, es posible un cambio efectivo; es decir, se aprecia una cierta tendencia a reconocer en la *voluntad política* de los gobernantes el camino para cumplir la meta y no en las leyes o planes, lo que es claramente cuestionable porque deja a nivel del voluntarismo político la cuestión y no reconoce que han sido los propios gobernantes y sus partidos los mismos que permitieron la agudización de este flagelo social. Y *b)* el diseño de los indicadores para dar seguimiento al cumplimiento de la meta. Como se argumenta en este texto, existen muchos otros temas considerados de mayor importancia que no están incluidos en la medición del fenómeno y en las políticas que aplican los gobiernos.

Ante este panorama, es de reconocerse que la propia ONU ha ampliado su apreciación del fenómeno y buscado caminos más comprensivos y estructurales para enfrentarlo.

El límite está, en todo caso, en el carácter *diplomático* y dependiente de gobiernos nacionales de esta institución y sus limitaciones para imponer a las naciones tanto una interpretación de los problemas de la urbanización precaria como las políticas para atenderlos.

Con relación a México, no obstante los *logros* publicitados por el gobierno federal, es claro que el fe-

¹⁰ En este sentido, la propia ONU a través de su programa Hábitat ha propuesto la creación de observatorios urbanos locales, así como especializados y/o temáticos. La esencia de la idea es que se requiere de información completa y confiable sobre los fenómenos urbanos, y también de indicadores reconocidos por todos los actores sociales, los cuales permitan medir de manera sistemática la evolución de los problemas urbanos y el avance de las políticas públicas para enfrentarlos.

¹¹ No obstante el grave panorama que da pie al diseño de los ODM, esta meta no sólo resulta sumamente modesta, sino al mismo tiempo difícil de alcanzar, lo que hace que la humanidad enfrente una doble paradoja: por una parte, el fenómeno alcanza a miles de millones de pobres en las ciudades del planeta y apenas se propone reducir en 100 millones los hogares en asentamientos pobres y sin servicios ni vivienda dignos; por la otra, no obstante ser una meta relativamente limitada, no se aprecian esfuerzos suficientes para cumplirla, a lo que se agrega un rápido proceso de urbanización descapitalizada y muy precaria.

nómeno de los asentamientos precarios en las ciudades mexicanas sigue creciendo y concentrando más población. Los informes de avance que presenta el gobierno se refieren a acciones que atienden la cara más evidente de los problemas, pero que no tocan un ápice el origen de los mismos: la mala distribución de la riqueza, que sigue siendo una de las peores de América Latina; la mínima generación de empleo formal y bien remunerado; el bajo acceso efectivo a la educación y demás servicios básicos que permiten la reproducción ampliada de la persona, la familia y la comunidad.

Los indicadores diseñados para esta meta permiten suponer que existen avances importantes como lo trata de mostrar el gobierno mexicano; lo que es triste es que las verdaderas causas de la pobreza y exclusión urbana, no consideradas en la medición, siguen gozando de cabal salud porque ni el gobierno, ni los grandes actores que hacen las ciudades, especialmente los desarrolladores, inversionistas, propietarios de la tierra —es decir, el sector privado y sus mercados—, tienen una verdadera preocupación para resolver este problema.

No se debe olvidar que 2015 está a la vuelta; que México tiene un gobierno que tiene prácticamente marginado de las políticas públicas el fenómeno urbano —y territorial en general—, y que la pobreza y exclusión en las ciudades crece porque no se le atiende y porque también se agudiza en el campo, acelerando la expulsión de campesinos e indígenas a las ciudades. En síntesis, no se aprecia un cumplimiento de esta meta, no obstante los esfuerzos estadístico-políticos gubernamentales por mostrar lo contrario.

Ideas de política para el cumplimiento de la meta 7D

Ante este panorama, la pregunta es ¿hacia dónde orientar las políticas públicas? Frente a las condiciones objetivas de la sociedad mexicana y sus gobiernos y las posibilidades de *estirar el sistema* para que se comprometa mucho más a enfrentar con seriedad el problema de la urbanización precaria y sus consecuencias, surgen algunas orientaciones para que, desde el propio Sistema de Naciones Unidas y el gobierno mexicano, se avance en esta tarea.

La idea es cuando menos enfrentar las limitaciones evidentes que surgen de la evaluación en el cumplimiento de la meta 7D con las siguientes políticas:

1. Fortalecer la cultura de observación sistemática, reflexión y divulgación de logros y buenas prácticas en la gestión municipal, estatal y nacional del desarrollo social, en concordancia con los ODM y en particular con la meta 7D del Objetivo 7, lo que implica cuando menos las siguientes acciones:
 - a. Involucrar efectivamente a la población beneficiaria y a otros actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de cada programa, proyecto y acción orientada a atender el asentamiento precario en las ciudades mexicanas.
 - b. Conformar el Observatorio Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en la práctica deberá convertirse en un gran espacio ciudadanizado y con alta calidad científica y técnica para dar seguimiento a los problemas del desarrollo social y a las políticas para atenderlos. Su carácter ciudadano y científico, y particularmente apartidista, le permitiría conformarse en un espacio valioso de evaluación; implicará finalmente, la ampliación de los indicadores de la ONU con aquellos que reflejen situaciones más estructurales de estos problemas.
 - c. Crear, recopilar y producir materiales de apoyo para identificar, analizar y evaluar los grandes temas de los ODM y las políticas para atenderlos; igualmente, crear mecanismos permanentes de formación y actualización de funcionarios, en primer lugar, y de actores sociales en general, para que entiendan el significado de los ODM y abonen a su mejoramiento y elevación dentro de las políticas de desarrollo del país.
 - d. Por medio del Observatorio, preparar y publicar anualmente un informe de avance en el cumplimiento de los ODM, elaborado con la colaboración de los actores sociales y a partir de un conjunto de indicadores que reflejen los problemas estructurales del desarrollo social para enfrentarlos de raíz.
 - e. Diseminar por todo el país, y utilizando todo tipo de foros y medios de comunicación, las evaluaciones y análisis relacionados con el cumplimiento de los ODM. A mayor conocimiento público de los problemas y sus causas, es más probable que las políticas se adecuen.
2. Promover el cumplimiento de los ODM a partir de la gestión del desarrollo local, de manera que así se contribuya a que los esfuerzos se realicen a nivel estatal para reportar sobre los avances en el cumplimiento de los mismos a nivel nacional.

3. Es fundamental integrar los ODM al Sistema de Planeación y de Políticas Públicas Gubernamentales bajo un enfoque integral que asuma:
 - a. Una evaluación de la compatibilidad de las agendas de desarrollo (federal, estatales y municipales) con los ODM, a fin de realizar los ajustes necesarios.
 - b. La reducción de los problemas sociales por medio de la elevación efectiva del ingreso de las personas y las familias.
 - c. El impacto territorial y ambiental de cada acción pública bajo el principio de que un espacio urbano ordenado y sustentable abona a la calidad de vida.
4. Desde la perspectiva de los asentamientos humanos de muy bajo ingreso en las ciudades, las políticas públicas debieran dirigirse a:
 - a. Replantear las políticas urbanas del país, reconociendo que la política de suelo urbano es el eje para avanzar en la atención del precarismo urbano y, en general, en el desarrollo ordenado y sustentable de las ciudades. En este sentido, es fundamental considerar: la adecuada localización de los asentamientos humanos; su centralidad y asociación con las otras centralidades de la ciudad; la oferta de espacio público y la defensa del existente; la oferta de suelo destinado para los pobres y de tierra para el mejoramiento ambiental; y el ataque frontal a la especulación inmobiliaria.
 - b. La promoción de las actividades económicas, especialmente las que desarrollan las micro y pequeñas empresas.
 - c. La generación de apoyos directos en capital humano y desarrollo tecnológico para:
 - i. Ampliar las posibilidades de la producción social del hábitat y la autoconstrucción.
 - ii. Otorgar crédito para que los pobres accedan a bienes y servicios, destacando los hipotecarios para vivienda, bajo las condiciones de ingreso y pago de los beneficiarios y no sólo las reglas de las instituciones de crédito. El microcrédito para autoconstrucción debe ser incluido.
 - iii. Ofrecer subsidios al frente para que las propias familias de muy bajo ingreso den el primer paso para adquirir suelo y/o vivienda y promover de manera asociada el ahorro previo.
 - iv. Realizar inversiones directas gubernamentales para construir las redes de servicios fundamentales para el hábitat como son:
 - Agua, desde una perspectiva del ciclo integral hidráulico.

- Energía, enfocada al ahorro y alternativas tecnológicas.
 - Pavimentos y alumbrado urbano.
 - Equipamientos básicos para las funciones urbanas esenciales: educación, salud, seguridad, abasto y transporte, entre otras.
- v. Generar esquemas de colaboración entre gobierno y sociedad para incrementar la oferta de suelo urbanizado para los pobres.
 - vi. Concentrar todos los subsidios para la vivienda (i. e. Oportunidades, Hábitat, Infonavit, Fovissste) en una sola canasta que permita incentivar el cumplimiento de los ODM.
 - vii. Garantizar que la Ley de Vivienda considere, por lo menos, la oferta de suelo, reconociendo la necesidad de que la legislación sobre vivienda y sobre desarrollo urbano incorpore claramente los apoyos para la producción social de la vivienda y para las mujeres en la producción del hábitat precario.
 - viii. Vincular la legislación sobre desarrollo urbano con la legislación sobre vivienda, lo que implicará, entre otras cosas, reformular las políticas de regularización de la tenencia de la tierra y de oferta de suelo urbanizado y bien localizado para los más pobres en las ciudades.

En síntesis, si bien la meta 7D representa un esfuerzo de coordinación internacional para enfrentar el grave problema de la urbanización descapitalizada, pobre e insustentable en la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo, es insuficiente a nivel global y lo es en México a nivel nacional porque carece de una posición firme respecto a las grandes orientaciones económicas que siguen rigiendo buena parte de las economías nacionales (Consenso de Washington), no obstante los malos resultados que ha dado para reducir la pobreza en el mundo.

Con mayor razón debiera existir un posicionamiento de la ONU, si se considera que estas políticas se materializan principalmente en las ciudades y que la urbanización es ahora predominante en el mundo. Como establece esta organización, las políticas de cada país, como las arriba sugeridas, debieran permitir elaborar el Plan de Anclaje Institucional para el seguimiento a nivel local, estatal y nacional de los ODM de cara a las fechas determinadas por Naciones Unidas.

Si participan los actores sociales y no sólo los gobiernos, existen posibilidades de aprovechar los ODM como un referente para comprometer mucho más que lo que el gobierno mexicano ha hecho, especialmente en la meta 7D. ☺