

LAS CIUDADES MEXICANAS FRENTE A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO*

67

Carolina Pedrotti

Alfonso Iracheta Cenecorta

* Este texto se reelaboró de acuerdo con la información más reciente a la mano. Originalmente se tituló: “Las ciudades mexicanas frente a los ODM: la responsabilidad del Estado ante la urbanización descapitalizada y desordenada” y fue elaborado para el Coloquio México y las Metas del Milenio, del Seminario de Estudios Estratégicos e Internacionales de El Colegio Mexiquense, realizado en la ciudad de México el 11 de septiembre de 2008.

Resumen

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han intentado ser una respuesta global al flagelo de la pobreza y la desigualdad social en el mundo. Auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas, fueron aprobados por 189 naciones en el año 2000. Estos objetivos tienen como fecha límite de consecución el año 2015.

Entre los ocho ODM 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 tres metas, la 11 se refiere concretamente a los asentamientos humanos urbanos¹.

Este fenómeno se agudiza porque hoy el mundo transita a una mayoría de población asentada en ciudades, en las que tiende a concentrarse a tasas muy altas la pobreza.

Palabras clave: pobreza, asentamientos humanos, sustentabilidad, políticas públicas.

Abstract

MDG have been intended to be a global answer to urban poverty and inequality. Promoted by UN were approved in 2000 by 189 nations having the year 2015 as dead line to be implemented.

¹ El ODM 7 incluye la meta 9: incorporar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente; la meta 10: reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015; y la meta 11: mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de viviendas precarias para el año 2020. Este artículo hace referencia específica a esta última meta.

Among the 8 MDG the number 7 is oriented to defend the habitat of the urban poor all over the world from a sustainable perspective. Among its 3 targets the number 11 refers specifically to urban human settlements.

Keywords: poverty, human settlements, sustainability, public policy.

Introducción

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 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 en condiciones de alta precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra y 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 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

La urbanización en América Latina es un fenómeno que se ha incrementado en las últimas décadas, pasando de 65.3% de la población en 1980 a 81.2% en 2010 (gráfica 1), con una clara tendencia a alcanzar cerca de 87% hacia el año 2040 (CEPAL, 2011: 33).

Este crecimiento se produce en gran medida en los países en desarrollo y se explica por la naturaleza de la urbanización y por el diferente grado de compromiso que asumen ante este fenómeno los países industrializados y los países en desarrollo, destacando en estos últimos: tasas de urbanización más altas y fluctuantes, mayor amplitud y rapidez del fenómeno (Polese, 1989) y grandes diferencias de inversión en infraestructuras y de control en la ocupación del espacio. En este sentido, es posible distinguir entre la urbanización que deviene de avances en el desarrollo versus la descapitalizada; aquella que se ciñe a reglas frente a la que ocurre de manera espontánea y sin control, o bien la que es soportada en infraestructuras frente a la urbanización siempre incompleta.

Íntimamente asociada a la urbanización latinoamericana se encuentra el problema de la pobreza. De acuerdo con la CEPAL (1999), este fenómeno mostró un incremento sostenido en las ciudades entre 1980 y 1990, cuando alcanzó a 41.4% de la población urbana, reduciéndose dramáticamente en 2010 a 26% (CEPAL-ECLAC, 2011) (cuadro 1 y gráfica 1). Lo mismo ocurrió con la indigencia en las ciudades, al bajar de 15.3% en 1990 a 8.6% en

2006 (CEPAL, 2007). En términos absolutos, de acuerdo con ONU-Hábitat (2011, 179), en 2010 la población urbana de América Latina fue de 471.2 millones de personas y la que habitaba entonces en asentamientos precarios (slums) era de 110.8 millones, es decir 23.5 por ciento.

Esta magnitud de población y la crisis que inició en 2008 plantean un escenario grave para la región al poner en riesgo lo ganado y crear las condiciones para un repunte de la pobreza y de la desigualdad.

Por lo anterior, es válido pensar que ambos fenómenos –urbanización y pobreza– guardan una relación directa², 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-Hábitat³, la pobreza puede encontrarse en ciudades de todo el mundo, pero en las ciudades del mundo en desarrollo es más profunda y generalizada; por ello, esta organización estableció que:

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 (ONU-Habitat, 2003).

² 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).

³ Organización mundial que acuñó el término de “urbanización de la pobreza” hace más de una década.

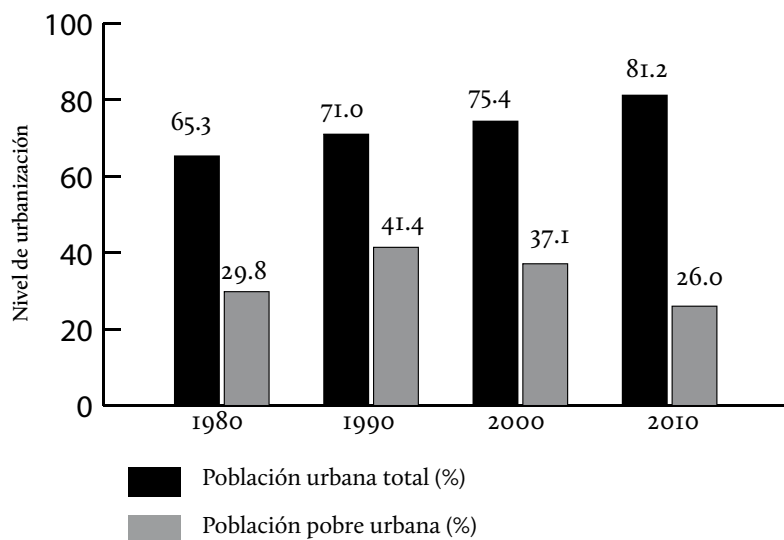
Entre las regiones del mundo en desarrollo, el caso de Latinoamérica merece ser destacado, puesto que fue considerado como el continente más representativo de esta situación. Según datos de la CEPAL (2002), en el umbral del nuevo milenio, seis de cada 10 pobres latinoamericanos habitaban en zonas urbanas, lo que convirtió a América Latina en la región que mejor ejemplificaba entonces el proceso mundial de urbanización de la pobreza, que comenzó a manifestarse en los años ochenta y no se ha revertido.

Cuadro 1. América Latina (1980-2010): población urbana y pobreza urbana.

Año	Población urbana en América Latina (%)	Población pobre por ámbito territorial (%)	
		Urbano	Rural
1980	65.3	29.8	59.9
1990	71.0	41.4	65.4
2000	75.4	37.1	63.7
2010	81.2	26.0	52.6

Fuente: Para población urbana de 1980 y 1990, CEPAL, *Boletín Demográfico*, núm. 63, enero 1999 en: <http://www.eclac.org/Celade/publica/bol63/BD6311.html>; para porcentaje de población urbana y rural 1980, 1990 y 2000 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, capítulo I: "Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social", p. 54 en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_CapI_Pobreza.pdf; y para 2010, CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2011, p.p. 33, 65 en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf.

Gráfica I. América Latina (1980-2010): población urbana y pobreza urbana.



Fuente: Para 1980, 1990 y 2000, CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, capítulo I: “Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social”. Para 2010, CEPAL-ECLAC, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2011.

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, 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 los 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 y mayor segregación urbana residencial.
- Aumento del déficit en la provisión de infraestructura y servicios urbanos.
- Deterioro de los mecanismos de acceso a una vivienda adecuada.

Esta organización mundial 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 gran magnitud de la pobreza en las ciudades, configurando un escenario sumamente delicado por el riesgo de 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 una parte importante de las políticas urbanas con el apoyo del Estado, se ha alcanzado una muy alta concentración de la riqueza y se han mantenido las condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades.

En México se vive un aceleramiento del proceso de urbanización y casi ocho de cada 10 habitantes radican en ciudades (gráfica 2) y se estima que en 2030 casi 85% de los mexicanos vivirán en ciudades. Asimismo, se aprecian tendencias a procesos de hiperurbanización y concentración de población en inmensas aglomeraciones metropolitanas y regionales al grado que casi seis de cada 10 habitantes se asientan en estas aglomeraciones.

Desde la perspectiva de la pobreza, los datos indican una persistencia de ésta en el campo y en las ciudades. La información, según diferentes fuentes, difiere mucho (ver cuadros 2 y 3); para Boltvinik⁴, casi 95% de la población rural y un poco más de 79% de la urbana es pobre (2010); mientras que para el Gobierno Federal Mexicano, un poco más de 65% y cerca de 41% de la población rural y urbana, respectivamente, es pobre (2010). Una tercera fuente (cuadro 4) estima que la pobreza afecta a un poco más de 29% de la población urbana (2008) y que la indigencia en las ciudades es del orden de 6 por ciento. Como se podrá observar, en los extremos, los pobres que radican en las ciudades de México podrían ser entre 29%

⁴ Julio Boltvinik, investigador académico con alto reconocimiento nacional e internacional por sus estudios sobre el fenómeno de la pobreza, es un crítico persistente y congruente de los métodos de medición de este fenómeno utilizados por el gobierno mexicano.

y 79% de la población total urbana, ubicándose en casi 41% el dato oficial del gobierno. Las tres fuentes estiman que se ha reducido la pobreza en términos relativos, aunque se ha incrementado en absolutos (cuadro 3), lo cual indica que, no obstante los esfuerzos gubernamentales, se confirma la persistencia de este flagelo social en México.

El fenómeno tenderá a agudizarse porque, como muestran los reportes generales de los asentamientos humanos de ONU-Hábitat, casi toda la nueva población mundial tenderá a concentrarse en las ciudades y una buena parte de ella será pobre, y porque en la actualidad todas las ciudades mexicanas tienen grandes áreas, principalmente periféricas, ocupadas por los grupos sociales más pobres, viviendo en condiciones de alta precariedad e irregularidad en la tenencia de la tierra, y los reportes existentes al respecto muestran que este fenómeno crece porque no hay oferta de suelo desde el mercado ni desde el gobierno para estos grupos de bajo ingreso. Como establece el Centro de Investigación y Documentación de la Casa y la Sociedad Hipotecaria Federal (CIDOC-SHF):

[...] los mecanismos que han prevalecido en los últimos años para la incorporación de suelo para la vivienda de bajo costo al desarrollo de las ciudades [mexicanas] han sido los operados por el mercado inmobiliario y, de manera creciente, los que a lo largo del siglo pasado emplearon los sectores sociales más pobres para allegarse de una vivienda –principalmente a través de la ocupación ilegal del suelo y la autoconstrucción–, desapareciendo prácticamente en su totalidad la participación pública en la incorporación de suelo al desarrollo urbano (2006: 59).

Seis años después, la misma fuente (CIDOC-SHF, 2012: 98-99) establece:

A pesar que en el marco legal ha existido la figura de la expropiación como medio para desincorporar las tierras

del régimen legal de propiedad social (ejidal), para así incorporarlas al desarrollo urbano, desde hace décadas la falta de una política pública clara y dinámica en esta materia provocó que más del 50% del desarrollo urbano se haya dado como consecuencia de los procesos de ocupación irregular seguidos por la regularización; lo cual constituye en la actualidad un círculo vicioso que se ha venido desarrollando *con un dinamismo superior al de la ocupación formal de terrenos, especialmente en los sectores de menores ingresos* [...] Pese a la intervención gubernamental en los procesos de incorporación de suelo para uso urbano, la irregularidad de la tierra continuó siendo uno de los problemas principales en las zonas periurbanas del país [...] existen estudios [...] que muestran cómo las modificaciones a la legislación [1992] han provocado en muchas regiones que se incrementa la especulación del suelo. Aunque existen actualmente organismos como el Programa de Incorporación del Suelo Social (PISO), cuyo objetivo es inducir el cambio de propiedad de las tierras ejidales ubicadas en las periferias de las ciudades, la ocupación ilegal o irregular de estas tierras que circunvalan a las ciudades sigue siendo una constante [...] *la irregularidad en la tenencia de la tierra representa más de 65% del crecimiento urbano nacional y de este universo, cerca de 80% es producto de la necesidad de vivienda de sectores marginados, cuyas familias subsisten con ingresos menores a 3 SM⁵.*

Este fenómeno es el resultado de la reducción de opciones legales y bien localizadas de asentamiento habitacional que obliga a estas familias a localizarse en aquellos sitios que no son apetecidos por los mercados inmobiliarios formales por sus malas condiciones topográficas y ambientales, pero que en términos de precio se adaptan a su ingreso y capacidad de pago.

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. Una evidencia de ello es que México carece de una política nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estructurada, de largo plazo y participativa.

⁵ Cursivas de los autores.

Las políticas nacionales más relacionadas al desarrollo y ordenamiento de las áreas urbanas, como la habitacional o la de infraestructura hidráulica y de vialidades urbanas, que son, además, las que han recibido la mayor parte de los recursos públicos y las que más han incentivado la participación privada en los últimos 10 años, 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 enfatizar la localización de los conjuntos de vivienda social aislados, alejados de los centros urbanos y sin la oferta de funciones que toda comunidad requiere. Igualmente, al no considerar en las acciones hidráulicas el *ciclo integral del agua*, por lo que al parcializar las obras se deja en última prioridad el tratamiento y re-uso del agua; el resultado es una creciente escasez y deterioro de este recurso fundamental. También, al privilegiar el automóvil y multiplicar por decenas en cada ciudad las obras viales que se orientan casi exclusivamente a apoyar la circulación de coches particulares, sin que existan políticas de transporte público relevantes.

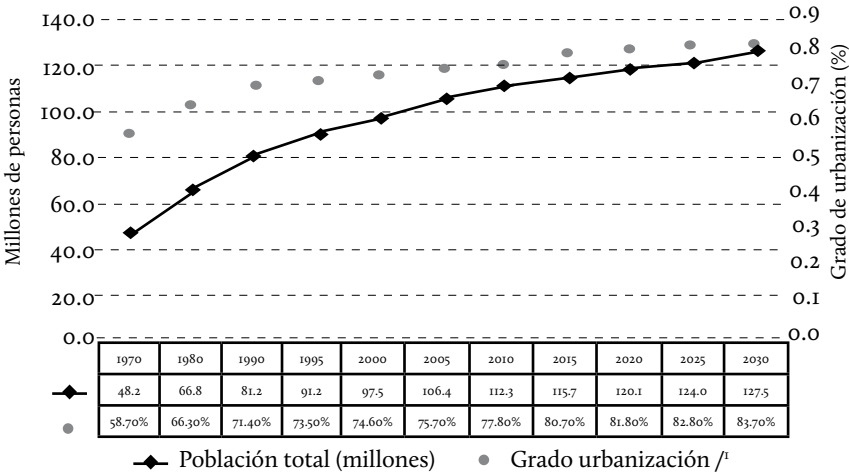
Finalmente, las políticas en las ciudades a favor de los más pobres se han caracterizado por su enfoque asistencialista y focalizado; se concentran en pequeñas acciones puntuales en viviendas o barrios y no llegan a la mayoría de población necesitada; no se enfocan a las causas de la pobreza, la desigualdad y la 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 los responsables de la política urbana en México no han logrado entender que el camino más conveniente para mejorar la calidad de vida y avanzar en la sustentabilidad es enfocar el desarrollo urbano desde una perspectiva de economía social, reconociendo que la mejor política social es la política

económica; es decir, creando las condiciones para generar empleo masivo, asociando su localización al proyecto urbanístico de cada ciudad y estableciendo estrategias de orientación y control de los mercados inmobiliarios.

El gran objetivo debiera ser elevar el ingreso promedio de los grupos más pobres para que ellos mismos resuelvan sus necesidades básicas incluyendo las habitacionales, para lo cual la creación de empleo es fundamental, así como la oferta masiva de suelo servido y bien localizado con relación al centro urbano, el desarrollo de nuevos programas de crédito hipotecario asociados a ahorro previo para grupos de muy bajo ingreso, la entrega de subsidios para los casos menos favorecidos y el apoyo decidido a la producción social de vivienda; este conjunto de acciones, manejadas de manera articulada, pavimentarían el camino para una política más integrada y participativa.

Gráfica 2. México (1970-2030): evolución del grado de urbanización.



^{/1} Población que vive en localidades de 2 500 habitantes y más.
Fuente: Para población de 1970-2010, *Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2010, Censo de Población y Vivienda 1995 y II Censo de Población y Vivienda 2005*. Para proyecciones de población y nivel de urbanización para los años 2015-2030, CEPAL-ECLAC, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2011.

Cuadro 2. México (1990-2010): población urbana y rural en pobreza.

Año	Pobreza nacional (millones de personas)	Rural (%) ³	Urbana (%) ³
1990 ^a	74.85 ¹	97.4	81.4
2000 ^b	66.77 ^{2/c}	97.0	79.6
2010	93.24 ¹	94.6	79.2

Fuentes:

¹ Boltvinik, J. (2012), *Economía Moral*, “La pobreza en México: magnitud, evolución y estructura / V”, La Jornada, 4 de mayo de 2012, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/04/opinion/02601eco>.

² Boltvinik, J. (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, volumen II (tesis de doctorado), p.p. 230, 232, en: <http://julioboltvinik.org/images/stories/volll.pdf>.

³ Boltvinik, J. (2012), *Economía Moral*, “La pobreza en México: magnitud, evolución y estructura / VIII: evolución de la pobreza de ingresos (MMIP) por tipo de localidad 1992-2010”, La Jornada, 25 de mayo, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/20/opinion/03201eco>.

Notas: ^a Dato referido al año 1992. ^b Dato referido a 2004. ^c La fuente cita un porcentaje de habitantes pobres a nivel nacional en 2000 de 68.5%, según la estimación de Hernández Laos y Boltvinik (HLB); por consecuencia, se calculó la población absoluta considerando que se registró en el año en cuestión una población total a nivel nacional de 97 millones 483 mil 412 habitantes, cuya proporción absoluta fue de 66 millones 776 mil 137 habitantes: $68.5/100 \times 97\,483\,412 = 66\,776\,137$ habitantes pobres; para efectos prácticos y de homologación de cifras, se colocó 66.77 millones.

Cuadro 3. México (1990-2010): población urbana y rural en pobreza.

Año	Pobreza nacional (millones de personas)	Rural (%)	Urbana (%)
1990	46.1	66.5	69.2
2000	52.7	44.3	43.7
2010 ²	52.1	65.1	40.6

Fuentes:

¹ CONEVAL, *Evolución de la pobreza en México 1992-2008*, p.p. 22-24 en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf.

² CONEVAL, *Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010*, p.p. 25, 28 en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf.

Cuadro 4. México (1989-2008): pobreza e indigencia nacional y urbana.

Año	Pobreza nacional (%)	Pobreza urbana	Indigencia nacional (%)	Indigencia urbana (%)
1989	47.7	42.1	18.7	13.1
2000	41.1	32.3	15.2	6.6
2008	34.8	29.2	11.2	6.4

Fuentes: ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades en América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una transición urbana*, Nairobi, 2012, anexo 8, p. 178.

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

La evaluación oficial de la meta 7C y 7D⁶ del objetivo 7 en México

De acuerdo con información oficial (ONU y gobierno federal, 2010: 177-182), 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 de manera oficial.

⁶ A partir del 15 de enero del 2008, las metas cambiaron de numeración, para mayor referencia consultar: http://www.objetivosde-desarrollodelmilenio.org.mx/ODM/Doctos/ODM_CyR.htm.

Sobre la meta 7.C, el informe gubernamental expresa que los dos indicadores base han alcanzado la meta comprometida (cuadro 5). El primero se refiere a la proporción de población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en las zonas rurales y en las urbanas. Mientras que en 1990 (línea base) 78.4% de la población tenía acceso a agua potable, en 2010 el indicador se elevó a 90.9% rebasando la meta comprometida a 2015 (89.2%), contando la población con este servicio dentro de sus viviendas o en el predio, en un hidrante público o el de otra vivienda.

De acuerdo con este informe, si bien se ha reducido la brecha en la cobertura de agua potable entre zonas urbanas y rurales, persiste cierta desigualdad en las mismas. En 2010, sólo 75.7% de la población rural tenía acceso a fuentes mejoradas de agua, frente a 95.6% de la población urbana (cuadro 6), lo que implica que del orden de 10 millones de mexicanos no tienen acceso al abastecimiento de agua (CONAGUA, 2011: 26). Así, aunque en los últimos 20 años el acceso a fuentes mejoradas de agua en zonas rurales fue más alto que en las zonas urbanas, el aislamiento y la dispersión de localidades rurales –se estima que existen más de 200 mil– han dificultado el abatimiento de esta brecha (ONU y gobierno federal, 2011: 178).

Para reafirmar lo anterior, el gobierno mexicano informa que, de acuerdo con datos del *Censo General de Población y Vivienda 2010*, los resultados obtenidos en la cobertura de agua potable a diciembre de 2010 en el país muestran que se rebasó la meta establecida por el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, destacando que en las localidades urbanas la cobertura lograda fue ligeramente inferior a la meta establecida y en localidades rurales la meta fue superada (CONAGUA, 2011: 35).

Con relación al segundo indicador, correspondiente a la proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados en zonas urbanas y rurales, el gobierno mexicano informa que el acceso a este servicio ha crecido sustancialmente en el país, ya que mientras que en 1990 (línea base) 61.5% de la población en general contaba con dichos servicios, para 2010 la cobertura fue de 89.6%, lo que implica un crecimiento de 28.1 puntos, por lo que la meta del milenio de 80.8% se alcanzó desde 2002 (cuadro 5). En 2010, sin embargo, 32.3% de la población rural no contaba con este servicio, equivalente a 8.3 millones de habitantes (CONAGUA, 2011: 31), lo que explica parcialmente el mayor grado de marginación de dichas zonas y la prevalencia de enfermedades prevenibles; en contraste, en las zonas urbanas el indicador de cobertura alcanzó 96.3%, lo que significa que 3.2 millones de personas no contaban con este servicio, lo cual equivale a 3.7% de la población urbana. En esta materia, el Programa Nacional de Infraestructura informa que la cobertura lograda a nivel nacional a diciembre de 2010 superó la meta establecida para ese año e incluso a las fijadas para 2012.

Siendo esta información relevante, quedan preguntas por resolver, ya que los indicadores de cobertura no representan necesariamente un avance en la elevación de la calidad de vida de los grupos sociales más pobres –en el campo y en las ciudades–, porque no se afecta la esencia del asentamiento precario y porque este fenómeno se sigue expandiendo. Por otra parte, porque esta política hidráulica no considera el tratamiento de las aguas servidas con lo que se enfrenta una paradoja: se ofrece agua potable y saneamiento a las comunidades, pero las aguas utilizadas se vierten en ríos, canales, barrancas, con lo cual el balance puede resultar incluso negativo desde la perspectiva socio-ambiental, ya que apenas un

poco más de 36% de las aguas servidas en el país reciben algún tipo de tratamiento (Iracheta y Bolio, 2011, lámina 24).

Cuadro 5. México: resumen de indicadores ODM.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (%).					
Indicador	Línea base 1990 ^{A/}	2000	2010 ^{A/}	Meta 2015	¿Cómo va México?
7.8. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua en zonas urbanas y rurales ^{B/}	78.4	87.8	90.9	89.2	Meta cumplida
7.9. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales ^{B/}	61.5	76.2	89.6	80.8	Meta cumplida

^{A/} La línea base y el dato más reciente son las que se indican en el título, a reserva que se especifique lo contrario.

^{B/} Este indicador reformula el de la Lista Oficial de Naciones Unidas, a fin de adaptarlo a la información disponible en México.

Fuente: ONU y gobierno federal, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, p.p. 35 y 177.

Cuadro 6. México: evolución de la cobertura nacional de agua potable por zonas urbana y rural.

Año	Porcentaje de cobertura nacional	Zonas urbanas	Zonas rurales
1990	78.4	89.4	51.2
2000	87.9	94.6	68.0
2010	90.9	95.6	75.7

Fuente: Elaboración propia con base en CONAGUA, *Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento*, 2011, p.p. 26 y 27.

Nota: A nivel entidad federativa, se observa que en 24 estados de la república mexicana se registra una cobertura superior al promedio nacional, sobresalen Aguascalientes, Coahuila, Colima y Yucatán con cobertura superiores a 98 por ciento. En contraste, Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan coberturas inferiores a 78% (CONAGUA, 2011: 27).

Cuadro 7. México: resumen de indicadores ODM. Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el mundo (%)					
Indicador	Línea base 1990 ^A	2000	2010 ^A	Meta	¿Cómo va México?
7.10. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias ^B	39.61 (1992)	26.90	16.75	Indicador de seguimiento	Meta cumplida

^A La línea base y el dato más reciente son las que se indican en el título, a reserva que se especifique lo contrario.

^B Este indicador reformula el de la Lista Oficial de Naciones Unidas, a fin de adaptarlo a la información disponible en México.

Fuente: ONU y gobierno federal, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010*, p.p. 35 y 183.

Cuadro 8. México (1990-2010): evolución del número de viviendas precarias y ocupantes en el en el Sistema Urbano Nacional (SUN).

Año	Número de ciudades	Ocupantes en viviendas precarias		Total de viviendas precarias
		millones	%	millones
1990	347 ¹	8.140 ¹	16.3 ¹	1.641 ¹
2000	364 ²	7.385 ¹	14.3 ¹	1.671 ¹
2010	383 ³	11.806 ⁴	16.7 ⁵	3.8166 ^A

Fuentes:

¹ y ² CONAPO, *Estudios sobre asentamientos precarios en México*, México, 2005, p. 5.

³ SEDESOL, *Ecos del Desarrollo Urbano*, columna 151, 2012, p. 3.

⁴ ODM, *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Población urbana que habita en viviendas precarias 2010*, cuya fuente original es SEDESOL, con base en información del INEGI, ENIGH.

⁵ ONU y gobierno federal, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Avances 2010*, p.183.

⁶ ONU y gobierno federal. Estado de las ciudades en México, 2011, p. 49.

Nota:

^A Se retomó el porcentaje de 42.4% (citado en la p. 49 de la fuente mencionada en la fuente 6, referente a proporción de hogares en situación de precariedad que se localizan en áreas urbanas, mediante el cual se estimó el número de viviendas precarias en el SUN, sobre un total nacional de aproximadamente 9 millones de viviendas en situación de precariedad).

La meta 7.D se refiere al mejoramiento considerable de la calidad de vida de los habitantes de tugurios en las ciudades. Sobre esta meta, el gobierno mexicano ha dicho que una limitación es que todavía no se cuenta con información suficiente y adecuada para medir la evolución en su cumplimiento a nivel nacional y en cada una de las ciudades del SUN.

No obstante, con los datos oficiales existentes se informa que en 1992 cerca de 40% de la población urbana del

país habitaba en viviendas precarias y que en 2010 esta proporción se redujo a 16.75% (cuadro 7). Siguiendo su argumento, 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 de 16.75% de 2010, la meta para 2020 ya se cumplió; es decir, en 2010, México se encontraba en 100% de avance, apreciándose los resultados más favorables en términos relativos en los estados de Aguascalientes, Nuevo León y 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, la única entidad en donde lejos de que se haya disminuido el porcentaje de ocupantes en viviendas precarias, éste aumentó.

Sin embargo, en términos absolutos, mientras que en 1990 había un poco más de 8 millones de habitantes en 1.6 millones de viviendas precarias, en 2010 se elevó el número de habitantes a 11.8 millones en más de 3.8 millones de viviendas (cuadro 8).

El gobierno mexicano asume que el tema de la pobreza urbana ya es parte de la agenda pública, por lo que se han diseñado políticas y programas para reducir la magnitud de población que radica en asentamientos precarios o tugurios. Entre las acciones que destacan está el Programa Hábitat, con presencia en casi mil zonas de atención prioritaria ubicadas en asentamientos precarios urbanos. Este programa ha tenido algunos logros, como la atención de 1 millón 772 mil 584 hogares beneficiados con acciones de mejoramiento urbano; en 2011, cubrió 19.5% más de zonas de atención prioritaria (polígonos) que el año anterior; sin embargo, el programa no ha cubierto la meta de municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno urbano, ni la de metros de redes

de agua potable y drenaje instalados (CONEVAL, 2011: 1). Lo que más destaca es que las bondades de este programa se ven menguadas por su aplicación aislada y des-coordinada de muchos otros programas federales –ubicados en su propia dependencia (SEDESOL) o en otras–, con lo cual las posibilidades de mejoramiento integrado en la calidad de vida de los grupos urbanos de menor ingreso se ven seriamente limitadas.

Aunque oficialmente se dice que se cuenta con buenas fuentes de información sobre las condiciones socioeconómicas en las zonas urbanas, dichas fuentes no permiten hacer un diagnóstico completo sobre el número y magnitud de los asentamientos humanos irregulares e ilegales, o sobre la proporción de hogares establecidos en zonas inadecuadas y de riesgo (inundables o deslizables), o sobre el número o peso relativo de los asentamientos irregulares en las ciudades. Estas dificultades impiden confirmar o no las aseveraciones gubernamentales sobre los avances en la reducción de la pobreza o en el mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el acceso a los servicios básicos de agua y drenaje antes expuestos.

Lo que es muy reiterativo en estudios y planes urbanos locales es que los problemas de los asentamientos precarios e informales siguen creciendo, por lo que es conveniente “tomar con pinzas” las evaluaciones reportadas por el gobierno federal mexicano.

Puesto que no existe como tal una medición de *seguridad de la tenencia de la vivienda* en México, 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 conectado 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 precarios e 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, porque el concepto básico de hábitat incluye también las condiciones del entorno urbano de la vivienda, así como las condiciones socioeconómicas e incluso políticas en que se desarrolla la vida cotidiana de los pobladores. Por ello, una evaluación comprehensiva debiera considerar ambas escalas en los siguientes términos:

- 1) La primera corresponde al asentamiento: localización con relación a las áreas centrales de la ciudad, espacio público, infraestructura (existencia y estado: cobertura, condiciones de mantenimiento), servicios (funcionamiento, calidad y periodicidad, desde las vialidades, las banquetas y las redes de agua y alcantarillado, el alumbrado, hasta redes de transporte público, arbolado, etcétera), 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 e incluso calidad y eficiencia del diseño con relación a las condiciones ambientales y a la estructura del núcleo familiar, entre otras.

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 2 es “mejorar la vida de los habitantes”, éste sería un buen principio, aunque, como se menciona antes, deberían realizarse también otro tipo de mediciones más complejas y que aluden a otros aspectos, como el acceso a empleo, 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 2.

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 2.

Conclusiones y reflexiones en torno a la meta 2

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 2⁷.

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 a nivel mundial 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 con convertirse en un gran problema de gobernabilidad, sustentabilidad y sobrevivencia social. Es preocupante que esta meta presente tres grandes limitaciones:

⁷ En este sentido, la propia ONU, a través de su programa Hábitat, ha propuesto la creación de observatorios urbanos locales, así como especializados o temáticos. La esencia de la idea es que se requiere de información completa y confiable sobre los fenómenos urbanos y también indicadores reconocidos por todos los actores sociales, que permitan medir de manera sistemática la evolución de los problemas urbanos y el avance de las políticas públicas para enfrentarlos.

1. Su modesta aportación con relación a la magnitud del problema .

2. Los limitados avances que se observan en el mundo y el reconocimiento de que, bajo las políticas actuales, no se cumplirá la meta de mejorar la calidad de vida en cuando menos 100 millones de habitantes asentados de manera precaria e informal en las ciudades.

3. En su propia estructura de medición, se observan importantes limitaciones en al 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 transformaciones sociales que se deben reflejar en leyes o planes; esto es claramente cuestionable, porque deja en el 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 que tienen una fundamental importancia y que no están incluidos en la medición del fenómeno ni en las políticas que aplican los gobiernos.

Ante este panorama, es de reconocerse que la propia ONU ha ampliado su apreciación sobre el fenómeno y

buscado caminos más comprensivos y estructurales para enfrentarlo.

El límite está en todo caso en el carácter “diplomático” de esta organización y en su dependencia financiera y política de gobiernos nacionales, lo que se traduce en limitaciones para proponer y defender, ante los gobiernos nacionales, una interpretación más crítica y estructural de los problemas de la urbanización precaria y, mucho menos, para orientar las políticas con el fin de atenderlos.

Con relación a México, no obstante los “logros” publicitados por el gobierno federal, es claro que el fenómeno 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 y la casi inexistencia de oferta de suelo habitacional legal, bien localizado y con servicios para los más pobres en las ciudades.

Los indicadores diseñados para esta meta, permiten suponer que existen avances importantes de cobertura de servicios como lo muestran las cifras difundidas por el gobierno mexicano; lo que es lamentable 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 problema⁸.

No se debe olvidar que 2015 está a la vuelta, que México cuenta con un gobierno que tiene prácticamente marginado de las políticas públicas el fenómeno urbano –y territorial en general– y que la 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 2

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” (Castells *dixit*) 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 relativas a la meta 2 del objetivo 7 de los ODM, con las siguientes políticas:

⁸ No obstante el grave panorama que da pie al diseño de los ODM, esta meta no sólo resulta sumamente modesta, sino que 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 y, 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.

i. Fortalecer la cultura de observación sistemática, reflexión y divulgación de logros y buenas prácticas en la gestión municipal, estatal, nacional del desarrollo socio-espacial, en concordancia con los ODM y en particular con la meta 2 del objetivo 7, lo que implica al menos dos grandes acciones:

a. Involucrar efectivamente a la población beneficiaria y 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 del Desarrollo Socio-Espacial que incluya a los ODM. 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 socio-espacial y a las políticas para atenderlos. Su carácter ciudadano y científico y particularmente apartidista y autónomo del gobierno, 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 mencionado observatorio, preparar y publicar anualmente un informe de avance en el cumplimiento de los ODM, elaborado con el concurso de los actores sociales y a partir de un conjunto de indicadores que refleje los problemas estructurales del desarrollo socio-espacial 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 los esfuerzos que 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. Éste debe asumir dos orientaciones: la primera, partir de una evaluación de la compatibilidad de las agendas de desarrollo (federal, estatales, municipales) con los ODM, a fin de realizar los ajustes necesarios y, la segunda, realizar los cambios requeridos en los múltiples programas federales que aportan a los problemas de la urbanización precaria para que se coordinen entre ellos y eleven su eficiencia y eficacia.

4. Desde la perspectiva de los asentamientos humanos de muy bajo ingreso en las ciudades, reorientar las políticas públicas socio-espaciales a las siguientes prioridades:

a. Reducir los problemas sociales por medio de la elevación efectiva del ingreso de las personas y las familias. La promoción de las actividades económicas, especialmente las que desarrollan las micro y pequeñas empresas en los barrios, colonias y conjuntos de vivienda, es una oportunidad no desarrollada suficientemente.

b. Analizar y atender 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.

c. Reconocer que la política de suelo urbano es el eje para avanzar en la reducción del precarismo y, en general, en el desarrollo ordenado y sustentable de las ciudades. En este sentido, es central considerar: la adecuada localización de los asentamientos humanos (particularmente los conjuntos habitacionales), 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 servido y bien localizado para los más pobres y la oferta de mucha más tierra en las ciudades y su entorno para el mejoramiento ambiental y para espacio público, el ataque frontal a la especulación inmobiliaria.

d. Crear y otorgar apoyos directos para el desarrollo del “capital humano” y de la ciencia, la tecnología y el humanismo, dirigidos a entender mejor a las ciudades y sus actores y a proponer alternativas para solucionar sus problemas y poner en valor sus oportunidades de desarrollo. Específicamente para:

i. Ampliar las posibilidades de la producción social del hábitat y la autoconstrucción.

ii. Ampliar el otorgamiento de 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 es una opción importante a considerar.

iii. Ofrecer subsidios para que las propias familias de muy bajo ingreso den el primer paso para adquirir suelo 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 en el ahorro y alternativas tecnológicas.
- Pavimentos ecológicos y alumbrado urbano.
- Equipamientos básicos para las funciones urbanas esenciales: educación, salud, seguridad, abasto, transporte, entre otras.

v. Generar esquemas de colaboración entre gobierno y sociedad para incrementar la oferta de suelo urbanizado y bien localizado con relación al centro urbano para los más pobres, ampliar los apoyos a la producción social del hábitat y apoyar a las mujeres en los asenta-

mientos precarios e informales; para avanzar en su logro, pugnar porque la legislación urbana y la de la vivienda incorporen estas acciones como una obligación gubernamental.

vi. Concentrar todos los subsidios para la vivienda (i. e. Oportunidades, Hábitat, SHF, Fonhapo, PRAH, 3XI, otros) en una sola canasta que permita coordinar transversalmente estos programas bajo objetivos y prioridades acordadas e incentivar el cumplimiento de los ODM.

vii. Vincular la legislación sobre desarrollo urbano con la legislación sobre vivienda bajo el principio de que esta forma parte de aquel, lo que implicará, entre otras cosas, reformular las políticas de producción industrial de vivienda, las de regularización de la tenencia de la tierra y la creación de nuevas orientadas a ofrecer masivamente suelo urbanizado y bien localizado para los más pobres en las ciudades, entre otras.

En síntesis, si bien la meta 2 del objetivo 7 de los ODM 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 en el contexto global y lo es en el mexicano, porque carece de una posición firme respecto a las grandes orientaciones económicas que siguen rigiendo buena parte de las economías nacionales, no obstante los malos resultados que han dado para reducir la desigualdad y la exclusión socio-espacial 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. Políticas como las arriba sugeridas debieran permitir a México elaborar el Plan de Anclaje Institucional para el seguimiento a nivel local, estatal, nacional de los ODM propuesto por esta organización internacional, de manera que se muestren avances efectivos en las fechas ya determinadas.

Si participan los actores sociales y no sólo los gobiernos, existen más posibilidades de aprovechar los ODM como un referente para comprometer mucho más que lo que el gobierno mexicano ha hecho por resolver el grave problema de los asentamientos precarios e informales que han proliferado en todas las ciudades del país.

Fuentes consultadas

Boltvinik, J. y A. Damián (coords.) (2004), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores.

Boltvinik, J., “Economía Moral. La pobreza en México: magnitud, evolución y estructura / V” en *La Jornada*, 4 de mayo de 2012, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/04/opinion/02601eco>.

Boltvinik, J. (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, volumen II (tesis de doctorado), en: <http://julioboltvinik.org/images/stories/volII.pdf>.

Boltvinik, J., “Economía Moral. La pobreza en México: magnitud, evolución y estructura / VIII: Evolución de la pobreza de ingresos (MMIP) por tipo de localidad 1992-2010” en *La Jornada*, 25 de mayo de 2012, en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/20/opinion/03201eco>.

CEPAL, *Boletín Demográfico*, núm. 63, enero 1999, en: <http://www.eclac.org/Celade/publica/bol63/BD6311.html>.

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

CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina 2007*, Naciones Unidas, en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Capi_Pobreza.pdf.

CEPAL (2011), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf.

CEPAL-ECLAC (2011), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*, Naciones Unidas, en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf.

CIDOC-SHF (2006), *Estado actual de la vivienda en México*, México.

CIDOC-SHF (2012), *Estado actual de la vivienda en México*, México.

CONAGUA (2011), *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*, México.

CONAPO (2005), *Estudios sobre asentamientos precarios en México*, México.

CONEVAL, *Evolución de la pobreza en México 1992-2008*, en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf.

CONEVAL, *Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010*, en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf.

CONEVAL (2011), *Programa Hábitat. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*, México.

INEGI, *Censos generales de población y vivienda 1970-2010*, México.

INEGI, *Conteos de población y vivienda 1995 y 2005*, México.

Iracheta, A. y C. Pedrotti (2008), *Las ciudades mexicanas frente a los Objetivos del Desarrollo del Milenio: la responsabilidad*

del Estado ante la urbanización descapitalizadas y desordenada, Seminario de Estudios Estratégicos e Internacionales, El Colegio Mexiquense, A.C., México.

Iracheta, A. y J. Bolio, *Mérida metropolitana: una propuesta integral para su desarrollo*, presentación en PP, 5ª Reunión Nacional de Infraestructura, Mérida, Yucatán, 23 de mayo de 2012, Fundación Plan Estratégico de Yucatán, A.C., Centro EURE SC.

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

ODM, *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de avances 2010*, México.

ONU-gobierno federal (2011), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2010*, México.

ONU-Hábitat (2012), *Estado de las ciudades en América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una transición urbana*, Nairobi.

ONU-Hábitat (2011), *Estado de las ciudades en México*, México.

Polese, M. (1989), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, capítulo 1: “Desarrollo Económico y Urbanización”, IUP.

Hábitat Debate (2000), volumen 6, núm. 4.

SEDESOL (2012), *Ecos del Desarrollo Urbano*, columna 151, México, en: <http://www.desarrollourbano.sedesol.gob.mx/archivos/18/file/ECOS%20151.pdf>.

UN-Habitat (2003), *UN-Habitat's Strategy for the Implementation of the Millenium Development Goal 7, Target 2*, Nairobi.

UN-Habitat (2011), *State of the World Cities 2010/2011*, Bridging the Urban Divide, Londres.