

Elaboración de un documento de análisis e investigación, que defina las bases y contenido de la Estrategia Nacional de Vivienda que sirva a la CONAVI para la integración del Programa Nacional de Vivienda 2013 – 2018, orientado al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial".

Documento Ampliado

Versión Final

DOCUMENTO AMPLIADO DE LOS:



Programas Nacionales
de Desarrollo Urbano y
de Vivienda 2013-2018

Gobierno de la República



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
La Política Nacional Urbana y de Vivienda	1
Contribución al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	3
Dependencias y Entidades Vinculadas	6
I. Retos, Objetivos y Estrategias Generales	7
Eje 1. Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano y Metropolitano	8
1. Patrón de distribución de la población y la economía en el territorio.....	12
1.1. Crecimiento y distribución de la población en el territorio.....	12
1.1.1. Población y migración.....	12
1.1.2. Proceso de urbanización y Sistema Urbano Nacional (SUN).....	18
1.1.3. Concentración poblacional en las grandes ciudades y proceso de metropolización	27
1.1.4. Productividad de ciudades y metrópolis	36
1.1.5. Persistencia de la dispersión de localidades menores a 2 mil 500 habitantes.....	41
1.1.6. Patrón de crecimiento urbano y el reto de la dispersión	41
1.1.7. Ciudad y servicios básicos: el reto de la equidad.....	44
1.1.8. Ciudad y ambiente: el reto de la sustentabilidad	44
Objetivos y Estrategias	51
1.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas	51
1.2. Consolidar las ciudades.....	52
1.3. Fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas	54
1.4. Promover la sustentabilidad social, económica y ambiental del desarrollo urbano	55
Anexo	57
“Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”	57
Bibliografía	69
Eje 2. Vivienda digna y sustentable.....	72
DIAGNÓSTICO	73
2.1. Dimensión y calidad del Parque Habitacional	73
2.2. Necesidades de vivienda	77
2.2.1. Necesidad por crecimiento de hogares.....	77
2.2.3. Necesidades de ampliación y mejoramiento	84
2.3. Vivienda deshabitada	88
2.4. Oferta habitacional	91
2.4.1. Mercados y formas de producción	91
2.4.2. Financiamiento habitacional.....	97
2.4.3. Vivienda nueva	99
2.4.5. Otras formas de producción de vivienda.....	104
2.5. Conclusión: La política habitacional, sus limitaciones y perspectivas.....	110
Objetivos y Estrategias	114
2.1. Atender el rezago habitacional	114
2.2. Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno	118
Bibliografía.....	120
Eje 3. Movilidad Sustentable.....	124
3.1. Tendencias de motorización en las ciudades.....	124
3.2. Costos e impactos del uso del automóvil	132

3.3. Transporte público urbano y no motorizado	142
3.4. Conclusión: El reto de la movilidad en las ciudades y metrópolis.....	144
Objetivos y Estrategias	146
Bibliografía	149
Eje 4. Gestión del Suelo.....	152
4.1. Problemática del suelo	152
4.2. Función social del suelo	152
4.3. Mercado informal de suelo.....	155
4.4. Fiscalidad inmobiliaria.....	159
4.5. Necesidades de suelo para el desarrollo urbano.....	164
4.6. Conclusión: El suelo recurso estratégico para el desarrollo urbano.....	165
PROPUESTA	167
Objetivos y Estrategias	167
Bibliografía.....	171
Eje 5. Vulnerabilidad y riesgos.....	172
5.1. Cambio climático y vulnerabilidad urbana	179
5.2. El modelo de urbanización y los desastres	182
5.3. Los costos de los eventos catastróficos	186
5.4. Riesgos derivados de la problemática social.....	188
Objetivos y Estrategias	192
La prevención de riesgos.....	192
La reducción de riesgos en las ciudades.....	193
Bibliografía.....	194
Eje 6. Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial.....	196
6.1. Desarrollo regional y distribución de las actividades económicas en el territorio	196
6.1.1. Distribución regional de las actividades económicas	198
Objetivos y Estrategias	209
6.1. Generación de las bases para la planeación regional.....	209
6.2. Planeación regional integral	210
Bibliografía	212
II. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES.....	215
1. Reestructura del sistema de planeación territorial	216
1.1. Limitaciones de la planeación territorial	216
1.2. Planeación del desarrollo regional y metropolitano	217
1.3. Información y capacitación para la planeación territorial	221
2. Coordinación interinstitucional.....	226
La Estrategia.....	226
3. Participación social efectiva	227
La Estrategia.....	228
4. Modernización del marco jurídico.....	229
La Estrategia.....	230
5. Financiamiento.....	232
La Estrategia.....	232
6. Seguimiento y Evaluación.....	235
La Estrategia.....	235
7. Comunicación y difusión.....	236



La Estrategia..... 237

Bibliografía..... 238



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Patrón de migración inter-estatal respecto al destino de la población.....	17
Cuadro 2. Etapas del proceso de urbanización en México 1900-2010.....	18
Cuadro 3. Estructura del SUN, 2013	19
Cuadro 4. Sistemas urbano-rurales de México, 2010.....	24
Cuadro 5. Proyección del SUN, 2010-2030	26
Cuadro 6. Proyección de crecimiento poblacional en 59 zonas metropolitanas,	29
Cuadro 7. Las 59 Zonas metropolitanas de México, municipios y población, 2010.....	31
Cuadro 8. Índice de productividad de México, 1999-2009	38
Cuadro 9. Competitividad de ciudades mexicanas, 2012.....	40
Cuadro 10. Variables para medir la competitividad urbana por grupo, 2012.	40
Cuadro 11. Vacíos urbanos en ciudades mexicanas, 2010.....	43
Cuadro 12. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010.....	49
Cuadro 13. Indicadores básicos de la calidad de la vivienda, 2000-2010.....	76
Cuadro 14. Demanda de vivienda urbana por entidad federativa, 2011.....	77
Cuadro 15. Estimación de la demanda nacional de vivienda urbana (2013-2018)	79
Cuadro 16. Requerimiento simplificado de vivienda, 2010-2030.....	80
Cuadro 17. Distribución de gasto corriente en hogares urbanos y rurales, 2012	82
Cuadro 18. Parque habitacional 2005-2010.	88
Cuadro 19. Formas de producción de vivienda y elementos que intervienen, 2012	91
Cuadro 20. Financiamiento de vivienda por programa y subprograma, 2001-2012	93
Cuadro 21. Número de financiamientos e inversión, 2012	97
Cuadro 22. Financiamientos para vivienda, 2011	98
Cuadro 23. Comportamiento de la vivienda en renta 1990-2010.....	104
Cuadro 24. Viviendas propias (pagadas y en proceso de pago), 2010	105
Cuadro 25. Vivienda sustentable: Subsidios e hipotecas verdes, 2007-2013.....	107

Cuadro 26. Subsidios e hipotecas verdes, enero-junio 2013	107
Cuadro 27. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo.	125
Cuadro 28. Fondos de financiamiento para la infraestructura destinada a la movilidad.....	130
Cuadro 29. Proyectos que apoya el PROTRAM	131
Cuadro 30. Kilómetros-Vehículo recorridos en distintas zonas metropolitanas de México, 2010*	136
Cuadro 31. Entidades federativas con mayor mortalidad en siniestros de tránsito por segmento de población, 2011. Ocupante en vehículo (Porcentajes).....	138
Cuadro 32. Entidades federativas con mayor mortalidad en siniestros de tránsito por segmento de población, 2011. Atropellados	139
Cuadro 33. Estimación de externalidades asociadas al uso del automóvil en zonas metropolitanas selectas de México, 2009 (Millones de pesos)	141
Cuadro 34. Número de pasajeros diarios en transporte público en la ZMVM, 2007.....	142
Cuadro 35. Transporte público: Promedio de pasajeros transportados al día en cuatro zonas metropolitanas	143
Cuadro 36. Promedio de edad del vehículo a nivel nacional, 2010	144
Cuadro 37. CORETT: Crisis presupuestal y operativa, 2013.....	157
Cuadro 38. Superficie de predios vacíos intraurbanos subutilizados en algunas ciudades y metrópolis mexicanas (2009).....	164
Cuadro 39. Exposición poblacional y territorial ante fenómenos naturales	173
Cuadro 40. Número de municipios vulnerables a sismos de acuerdo a regiones sísmicas	174
Cuadro 41. Número de sismos registrados por el Servicio Sismológico Nacional (SSN), 1990-2012	176
Cuadro 42. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010.....	186
Cuadro 43. Situación de la incidencia delictiva por entidad federativa, 2012 (Afectación moderada y media)	191
Cuadro 44. Entidades federativas por mesoregión	199
Cuadro 45. Desigualdades territoriales en la generación del PIB 2005 y 2010	206
Cuadro 46. Desigualdades urbanas y regionales en la generación del PIB 2010.....	207



Cuadro 47. Años de Integración de Zonas Metropolitanas al Fondo Metropolitano por Ejercicio Fiscal 2006-2013.....219

Cuadro 48. Zonas Metropolitanas sin Recursos del Fondo Metropolitano220

Cuadro 49. Síndicos y Regidores Según Grado de Estudios 2008.....222

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Crecimiento de la población total: Total y Urbana, 1900-2010 12

Gráfica 2. Estructura poblacional por grupos quinquenales de edad, 2010 13

Gráfica 3. Evolución de la población urbana y rural en México..... 14

Gráfica 4. Crecimiento inter-censal de la población total del país, 2000 y 2010..... 14

Gráfica 5. Cambios en el porcentaje de localidades urbanas, 2000, 2005 y 201025

Gráfica 6. Grado de urbanización del país, 1900-2010.....26

Gráfica 7. Evolución de la población en Zonas Metropolitanas de México.....28

Gráfica 8. Productividad laboral promedio en México 36

Gráfica 9. Productividad de diversos países.....37

Gráfica 10. Generación diaria de residuos sólidos en México, 2000-2010.....46

Gráfica 11. Generación diaria de residuos sólidos por entidad federativa, 201047

Gráfica 12. Marco normativo de la vivienda y la ordenación del territorio73

Gráfica 13. Parque habitacional en México, 2005-2010.....74

Gráfica 14. Demanda de vivienda: rezago habitacional, 2010.....81

Gráfica 15. Necesidad de vivienda: Comparativo 2000 – 2010 por entidad federativa.....84

Gráfica 16. Viviendas con necesidades de ampliación y/o mejoramiento 2000 y 2010 (millones de viviendas).....85

Gráfica 17. Necesidades de mejoramiento de viviendas, 2000 – 201087

Gráfica 18. Necesidades de ampliación de viviendas, 2000 – 2010.....87

Gráfica 19. Necesidades de ampliación y mejoramiento de viviendas, 2000 – 201088

Gráfica 20. Viviendas deshabitadas en México, urbanas y rurales, por entidad federativa, 201091

Gráfica 21. Esquema general del mercado habitacional en México.....	93
Gráfica 22. Financiamiento de vivienda por programa, 2001-2011	96
Gráfica 23. Distribución del financiamiento público a vivienda en 2012	97
Gráfica 24. Estructura del sistema de financiamiento a la vivienda en México, 2012.....	98
Gráfica 25. Financiamiento a vivienda completa por subprograma, 2001-2011.....	100
Gráfica 26. Incremento absoluto de vivienda en renta 1990-2010.....	104
Gráfica 27. Forma de financiamiento (vivienda usada)	106
Gráfica 28. Antigüedad en años de la vivienda usada.....	107
Gráfica 29. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo. (Distribución porcentual)	126
Gráfica 30. Promedio de vehículos por cada mil habitantes en México, 2000-2012	127
Gráfica 31. Tasa de Crecimiento media anual de población, superficie, densidad poblacional y parque vehicular de ciudades mayores a 50 mil habitantes, 1980-2010	128
Gráfica 32. Distribución porcentual de fondos federales por tipo de inversión en movilidad, 2012	132
Gráfica 33. Viabilidad de modos de transporte y cambios de densidad en zonas metropolitanas de México, 1980-2010.....	133
Gráfica 34. Estimaciones de emisiones de CO ₂ por tipo de vehículo	134
Gráfica 35. Kilómetros recorridos totales por el parque vehicular de México, 1990-2010	135
Gráfica 36. Nacional: Mortalidad por siniestros de tránsito en población infantil y juvenil, 2011 (porcentajes)	137
Gráfica 37. CORETT: Escrituras, 1998-2012 ¹	157
Gráfica 38. CORETT: Resultados financieros, 1998-2012.....	158
Gráfica 39. Fuentes de ingresos de los municipios, 2011	160
Gráfica 40. Ingresos municipales por concepto de impuesto predial, 2011	160
Gráfica 41. Recaudación per-cápita por entidad federativa, 2011	161
Gráfica 42. Participación en la Recaudación total nacional del Impuesto Predial, 2011	161
Gráfica 43. Incremento en la recaudación del impuesto predial en municipios seleccionados que han concluido sus proyectos de Programa de Modernización Catastral	163



Gráfica 44. Distribución de sismos por año, 1900-2012	175
Gráfica 45. Distribución de los sismos reportados en 2012	177
Gráfica 46. Tasas de crecimiento por sexenio, 1953-2012.....	197

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Distribución territorial de las ciudades del SUN según rango de población, 2013	20
Mapa 2. Sistemas urbano-rurales de México, 2010.....	23
Mapa 3. Zonas metropolitanas de México, 2010.....	35
Mapa 4. Número de municipios incorporados al Programa de Modernización Catastral por entidad federativa	162
Mapa 5. Regiones sísmicas de México.....	174
Mapa 6. Sismicidad en el año 2012.....	175
Mapa 7. Riesgo por agentes perturbadores de origen geológico.....	178
Mapa 8. Volcanes y zonas vulnerables a riesgo por actividad volcánica.....	179
Mapa 9. Nivel de riesgo por lluvias y ciclones tropicales	181
Mapa 10. Estados afectados por las tormentas tropicales Ingrid y Manuel	182
Mapa 11. Riesgo por agentes perturbadores de origen químico-tecnológico.....	183
Mapa 12. Riesgo por agentes perturbadores de origen sanitario ecológicos.....	184
Mapa 13. Situación de los Atlas de Riesgo por entidad federativa, 2013	187
Mapa 14. Riesgo por agentes perturbadores de origen socio-organizativo.....	189
Mapa 15. Inseguridad y delincuencia por entidad federativa, 2012.....	190
Mapa 16. Regionalización de México, 2013	200
Mapa 17. Porcentaje de la población en pobreza extrema por entidad federativa,	204
Mapa 18. Índice de competitividad social por entidad, 2012.....	205



ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Viviendas sociales abandonadas y vandalizadas	90
Imagen 2. Acapulco: Conjunto habitacional sobre humedales, 2013	185
Imagen 3. Chilpancingo: Viviendas sobre margen de cuerpo de agua, 2013.....	185



INTRODUCCIÓN

La Política Nacional Urbana y de Vivienda

El 11 de febrero de 2013, el Presidente de la República anunció el rumbo de la nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda. La convicción de esta administración de abordar los retos derivados del crecimiento urbano desde una óptica integral, se ha materializado desde el anuncio de la creación de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el fin, entre otros, de integrar y dar coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo.

Durante décadas estos temas no han estado suficientemente vinculados. La política de vivienda reciente persiguió como principal objetivo incrementar sustancialmente el financiamiento otorgado para la adquisición de vivienda nueva, en detrimento, por un lado, del impulso a otras soluciones habitacionales que pudieran responder de manera más eficaz a las necesidades de los mexicanos, y por otro, de la calidad y sustentabilidad de la vivienda misma y, sobre todo, de su entorno.

Las ciudades crecieron de manera horizontal y anárquica, con nuevos desarrollos ubicados en zonas cada vez más alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin una densidad habitacional adecuada que permitiera proveer servicios básicos de forma eficiente, sin vías de comunicación o alternativas de transporte suficientes. Este patrón de crecimiento no sólo ha generado comunidades dispersas y ha contribuido al debilitamiento del tejido social, sino que también ha tenido importantes costos económicos asociados a la baja productividad de las ciudades expandidas.

La construcción y adquisición de vivienda bajo este modelo no necesariamente se tradujo en un mayor bienestar para las personas, ni en una mayor prosperidad para las ciudades. Este fenómeno generó retos significativos que hacen necesario replantear la forma en que concebimos la relación de la vivienda con su entorno, así como el modelo de ciudad al que debe aspirar el país si pretende ubicarse entre las economías más importantes del mundo en los próximos años.

El sector se encuentra en un proceso de reestructura que llevará a la consolidación de nuevos instrumentos de gobierno y políticas públicas, lo que necesariamente requerirá la adecuación del marco normativo. El proceso de planeación en materia de vivienda y de desarrollo urbano debe ser un proceso compartido, que arroje un diagnóstico integral que no analice a la vivienda de manera aislada, sino en el contexto de la ciudad en la que se inserta y las oportunidades que ofrece a quienes la habitan. Debe ser, también, un proceso del que se desprendan objetivos y estrategias congruentes y complementarias.

Actualmente, la Ley de Vivienda mandata la elaboración de un Programa Nacional de Vivienda mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos prevé la integración de un Programa Nacional de Desarrollo Urbano, sin que haya instancias de vinculación explícitas entre ambos programas. Sin embargo, en este documento y a lo largo del proceso de consulta ciudadana que dicta la Ley de Planeación, se analizará el fenómeno urbano en su conjunto para llegar a definiciones integrales que guíen la implementación de la Política Nacional Urbana y de Vivienda.

El Gobierno de la República presenta este documento a la ciudadanía en general y a quienes participan activamente en el sector, con el fin de que los principios básicos y la orientación de la Política Urbana y de Vivienda que ya ha sido determinada por el Presidente Enrique Peña Nieto, se enriquezca con la visión y propuestas de las diferentes regiones del país, de los distintos grupos demográficos y de quienes han promovido, desde su trinchera, propuestas para la consolidación de mejores ciudades.



La participación democrática e incluyente, será fundamental para la integración de una estrategia nacional que, efectivamente, sienta las bases para la transformación de las ciudades y el mayor bienestar de quienes ahí viven.



Contribución al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

"Llevar a México a su máximo potencial"

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) buscar alinear las estrategias del gobierno para hacer de México una sociedad de derechos, en la que todos los mexicanos puedan ejercer efectivamente las garantías individuales que les otorga la Constitución.

La Política Nacional Urbana y de Vivienda va encaminada a facilitar el ejercicio del derecho a una vivienda digna y decorosa y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, contemplado en el Artículo 4º Constitucional. Así lo estableció el Presidente de la República al anunciar, el 11 de febrero de 2013, sus principios y características generales. Asimismo, estableció cuatro grandes ejes de la política: i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional, ii) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, iii) reducir de manera responsable el rezago de vivienda y iv) procurar una vivienda digna para todos los mexicanos. En torno a estos cuatro ejes se trabajó en la definición de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Llevar a México a su máximo potencial, como lo indica el PND, requiere una transformación profunda de muchos sectores y sistemas que se han desarrollado de manera inercial durante décadas, sin haberse adaptado a los nuevos retos que plantean el cambio demográfico, la creciente competitividad de nuevos actores internacionales, los síntomas de agotamiento de los recursos naturales, entre otros.

Mejorar la productividad es fundamental para acelerar el desarrollo nacional de manera sostenida e incluyente. Las ciudades ofrecen una ventana de oportunidad única para detonar el potencial productivo del país, pues en ellas se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica. De hecho, la población urbana es de casi 90 millones de habitantes y en el conjunto de 93 ciudades con más de 100 mil habitantes se genera más de 88% de la Producción Bruta Total de la nación¹.

En los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, se propone ubicar la dimensión territorial del desarrollo en el centro de otras decisiones de política pública. El impulso a la vocación económica de las regiones, la distribución espacial de la población y la atención de sus necesidades en materia de salud o educación, el desarrollo de nueva infraestructura, la prevención de conductas delictivas y otras estrategias del gobierno, necesariamente ocurren en un territorio y afectan la conformación de las localidades en que se insertan. La adecuada planeación del desarrollo urbano es determinante en el éxito que puedan tener otras estrategias de gobierno.

Consolidar zonas urbanas competitivas, que detonen el crecimiento económico del país, y en las que la vivienda sea, no sólo el patrimonio de las familias, sino que ofrezca oportunidades de desarrollo humano de calidad, indudablemente conducirá a un México próspero e incluyente.

De manera directa, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda contribuyen a las metas **México Incluyente** y **México Próspero**, y coadyuvan, en coordinación con otras entidades de gobierno, a las metas **México en Paz** y **México con Educación de Calidad**.

Contribución directa:

Meta 2: México Incluyente.

Objetivo 2.5: Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

¹ ONU – Hábitat (2011). Estado de las Ciudades de México.



Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, que procure vivienda digna para los mexicanos.

Estrategia 2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.

Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Estrategia Transversal: Democratizar la productividad.

Línea de acción: Promover el uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.

Meta 4: México Próspero.

Objetivo 4.2: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento

Estrategia 4.2.5: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

Objetivo 4.4: Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

Estrategia 4.4.1: Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

Estrategia 4.4.2: Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.

Estrategia 4.4.3: Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Objetivo 4.8: Desarrollar los sectores estratégicos del país.

Estrategia 4.8.1: Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada.

Objetivo 4.9: Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

Estrategia 4.9.1: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

Corresponsabilidad:

Meta 1: México en Paz.

Objetivo 1.6: Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.



Estrategia 1.6.1: Política estratégica para la prevención de desastres.

Meta 3: México con Educación de Calidad.

Objetivo 3.3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Estrategia 3.3.3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.



Dependencias y Entidades Vinculadas

Para atender desde el Gobierno de la República los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, el Presidente de la República promovió la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el objetivo de fomentar el desarrollo cohesivo y ordenado que el país requiere en estos sectores.

El ordenamiento del territorio y el desarrollo de las ciudades y las metrópolis son procesos transversales que involucran a todos los sectores de la economía y la sociedad, y por lo mismo, competen a todas las dependencias y organismos del gobierno. Por esto es necesario que la SEDATU conozca de las acciones del gobierno, así como de las que emprenda la sociedad y el sector privado, para velar que éstas consideren en su diseño e implementación, al desarrollo urbano y metropolitano, y al ordenamiento del territorio.

En la presentación de la Política Nacional de Vivienda, la SEDATU fue reconocida por el Presidente de la República, como la instancia coordinadora de la política urbana en nuestro país, además de encomendarle la responsabilidad de dirigir la Comisión Intersecretarial de Vivienda. Dispuso también que la SEDATU agrupe a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). La Ley de Vivienda reconoce a esta última como responsable de conducir la Política Nacional de Vivienda mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Organismos Nacionales de Vivienda, y la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa Nacional de Vivienda.

La transformación de la situación del sector vivienda y de las ciudades mexicanas requiere el concurso de estas instituciones, así como la cercana colaboración de autoridades estatales y municipales.



I. Retos, Objetivos y Estrategias Generales

Los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) son instrumentos públicos que buscan transformar la realidad territorial mexicana. Su objetivo es plantear estrategias y acciones para garantizar los derechos de todos los mexicanos a la vivienda, a la ciudad y al disfrute y aprovechamiento del territorio nacional, de acuerdo con la legislación y normatividad aplicables.

Son también instrumentos para impulsar la productividad de la economía, al reconocer que el modelo de desarrollo de las regiones y el ordenamiento de las ciudades y metrópolis, deben ser motores de crecimiento y no anclas que impidan detonar la competitividad.

El nuevo modelo de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio que se impulsa, está dirigido prioritariamente a elevar la calidad de vida de las familias y a detonar la productividad potencial, a través de la configuración de ciudades más compactas y habitables; con opciones de vivienda bien localizada y adecuadas a las condiciones de ingreso de la población; con más y mejor espacio público; y con soluciones integrales de movilidad que priorizan al ciudadano y al medio ambiente.

El modelo de ‘ciudad compacta’ que se promueve en estos PNDUV se basa en la concentración territorial de esfuerzos y recursos, esto es, en la focalización de acciones de política dentro de polígonos urbanos definidos. La adopción de este modelo permitirá transitar hacia ciudades más sostenibles, económica, social y ambientalmente.

En lo económico, las ciudades más densas generan significativas ganancias en productividad, pues son más eficientes gracias a la mezcla de usos de suelo compatible, así como a la reducción de tiempos y costos de transporte de bienes y personas. Efectivamente, cuando un país incrementa en 10% la proporción de habitantes que viven en zonas urbanas, su producto interno bruto (PIB) puede crecer 30%².

En lo social, el modelo de ciudad compacta e integrada al tejido urbano refuerza la cohesión social en tanto sus habitantes pueden disponer de más tiempo para compartir en familia y con la comunidad, en espacios públicos de mejor calidad. Un modelo con estas características contribuye además a la prevención del delito y a la generación de alternativas para reducir los asentamientos en zonas de riesgo, por medio de acciones materiales de servicios públicos y vivienda.

En materia ambiental, la ciudad compacta es una oportunidad para mitigar las causas del cambio climático y reducir la emisión de gases de efecto invernadero, pues desincentiva el uso del automóvil, acorta recorridos y privilegia el transporte no motorizado³. Asimismo, al partir de la premisa de controlar la expansión de las manchas urbanas, este modelo favorece la preservación del suelo con vocación ecológica y agrícola, así como las áreas naturales protegidas.

Los PNDUV son también un instrumento transversal a las estrategias sectoriales del Gobierno de la República, por su enfoque de articulación y coordinación estrecha con las políticas federales de protección ambiental, de ordenamiento ecológico del territorio y para enfrentar el cambio climático.

Teniendo como base los lineamientos y metas del PND 2013-2018 se ha definido un conjunto de objetivos y estrategias para la integración de los PNDUV

² Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*.

³ El transporte motorizado es responsable de 31.2% de las emisiones de CO₂.

Centro Mario Molina (2013). *Propuestas Estratégicas de Desarrollo Sustentables para la Megalópolis de la Región de Centro de México*.



Eje 1. Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano y Metropolitano

El territorio nacional vive actualmente profundas transformaciones en su dinámica y configuración, expresados tanto en fenómenos positivos como en el agravamiento de carencias acumuladas y en la aparición de nuevos problemas que exigen una atención inmediata y eficaz por parte del Gobierno en sus tres ámbitos y del compromiso corresponsable de las organizaciones sociales y de la Iniciativa Privada.

Las transformaciones ocurridas en el territorio a lo largo de los últimos 20 años son resultado de la sinergia de **ocho** grandes procesos causales:

La **transición demográfica**, que se manifiesta en la disminución de las tasas de crecimiento natural de la población y la nueva dinámica migratoria, mismas que han incidido en la reducción del ritmo de crecimiento de la población y su grado de urbanización.

El **cambio de modelo económico**, que transitó de un sistema de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, a un modelo de liberalización económica vinculado con la economía global, fuertemente orientado al sector de servicios y reforzado con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Ha influido poderosamente en la dinámica económico-territorial, al cambiar los factores de localización y redireccionar las corrientes migratorias del centro a la frontera norte y las costas (puertos y mega-proyectos turísticos). Adicionalmente, la revolución de las telecomunicaciones está permitiendo “deslocalizar” muchas actividades económicas y sociales, favoreciendo patrones dispersos y descentralizados de urbanización.

La **reestructuración económica** marcada por una caída sistemática del sector primario; un reajuste del sector industrial que diluye sus vínculos con el mercado interno y que se rearticula a la exportación, en combinación con un crecimiento acelerado del sector terciario, acompañado con una creciente informalidad económica, lo que ha implicado la redefinición de la geografía económica del país, así como del tejido interno de muchas ciudades y metrópolis.

La **descentralización político-administrativa** iniciada en 1983, que, por una parte, alejó al Gobierno Federal de orientar el desarrollo de las ciudades y el ordenamiento del territorio y, por la otra, transfirió facultades y atribuciones del desarrollo urbano a los municipios, con resultados muy desiguales y en muchos casos inadecuados. Las dificultades que ello ha implicado, han dado lugar al desarrollo de capacidades en las principales ciudades, aunque la enorme disparidad de fortalecimiento institucional de los municipios del país aún continúa siendo un reto.

La **transición democrática**, marcada por la alternancia y la pluralidad, que ha significado una nueva redistribución del poder, que ha involucrado y redefinido la interacción de los distintos órdenes de gobierno. A partir de esta transición, los tres poderes, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad deben basarse necesariamente en los acuerdos y consensos para la toma de decisiones.



El relativo alejamiento del Poder Ejecutivo en la orientación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, lo que se agudiza por el limitado involucramiento del Poder Legislativo y muy especialmente del Poder Judicial en ambas materias y, desde otra perspectiva, por la raquítica participación ciudadana en las decisiones de desarrollo urbano y por la ausencia de estos temas en los debates de los partidos políticos. Como consecuencia se ha ido debilitando la planeación y la gestión pública del territorio, que se acentuó a partir de la década de 1990 y ha continuado hasta nuestros días, al grado de alcanzar niveles críticos en diversas instituciones e instrumentos públicos, como el sistema de planeación, la regularización de la tenencia de la tierra, entre otras, y una profunda desvinculación entre la administración pública y los actores, privados y sociales que participan en la materia, siendo necesario recuperar la intervención del Gobierno y la participación corresponsable de la sociedad en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial

La **sobreexplotación del capital natural** por la ocupación y uso irracional del territorio, que se ha traducido en un aumento de los costos ambientales sobre la economía y la pérdida del patrimonio natural del país, un impacto negativo en el bienestar de la población, y aumento de la vulnerabilidad en las ciudades y zonas rurales del país.

La **híperurbanización** provocada por el crecimiento demográfico, la concentración de la población en ciudades y sobre todo por la **política habitacional**. Ha provocado la segregación urbana en las ciudades ocasionada por la persistencia y crecimiento de asentamientos precarios e informales y por la construcción masiva de casas alejadas de los centros urbanos, de los equipamientos y de la infraestructura existente. Esto ha significado la creación de nuevos centros de población y de “ciudades dormitorio” que, se han ido despoblando y dejando un significativo número de viviendas abandonadas y desocupadas.

Uno de los impactos más relevantes de estos retos, es la persistente **inequidad socio-espacial en las ciudades**, reflejada en el incremento de los asentamientos precarios e informales, incluso en zonas de riesgo, el bajo acceso a los servicios públicos básicos y la falta de oferta habitacional bien localizada, para los grupos sociales de menor ingreso, situación que está poniendo en riesgo la productividad, el funcionamiento eficaz de las ciudades y metrópolis del país, reduciendo sus posibilidades de prosperidad.

De acuerdo con el documento base del World Urban Forum 7⁴, la inequidad y la desigualdad se han convertido en una preocupación universal. Las diferencias sociales en cuanto acceso a oportunidades, ingreso, consumo, localización, información y tecnología en las ciudades, son ahora la norma y no la excepción. Los *slums* o asentamientos precarios, son el rostro urbano de la pobreza y la desigualdad y han seguido creciendo, con lo que se refuerzan otras formas de desigualdad: acceso a los servicios básicos, a la educación y a la salud, entre otros.

Como enfatiza UN-HABITAT, las desigualdades están presentes con ciudades divididas por fronteras invisibles que *cortan* el centro y la periferia, los barrios y colonias de alto ingreso de las de bajo, entre otras divisiones físicas que toman diferentes formas sociales, económicas y culturales de exclusión. Las ciudades con mayor desigualdad, tienen dificultades para aprovechar óptimamente las ventajas urbanas, por sus fuertes disparidades internas entre los que poseen y los desposeídos, incluyendo las diferentes posibilidades de acceso a los beneficios de la urbanización entre hombres y mujeres, entre áreas precarias y no precarias, entre mayorías y minorías, la tercera edad y los jóvenes. En estas ciudades, los pobres tienen menos oportunidades de encontrar un empleo y su expectativa de vida al nacer es menor; los niños tienen menos posibilidades de ir a la escuela y la ocurrencia de

⁴ UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF 7, Medellín 5-11 de abril de 2014 2013. 24 de julio de 2013, pp. 1-2.



enfermedades es más claramente frecuente; los servicios públicos usados por los pobres están más regularmente saturados y con muchas limitaciones; los pobres en general, son también excluidos en el sentido social, cultural y económico. Por ello, han surgido nuevas formas de pobreza y desigualdad: pobreza en la infraestructura y los servicios básicos urbanos; feminización de la pobreza; inmigrantes y pobreza; tercera edad vulnerable; jóvenes en riesgo (pp. 1-2).

La gravedad de estos problemas, impone, de acuerdo con UN-HABITAT, **poner en el centro del proceso de desarrollo urbano a la equidad**,⁵ lo que significa que nadie debe ser penalizado por el lugar donde vive, por lo que piensa o cree o por su apariencia. También significa que los bienes públicos y servicios básicos deben ser accesibles a todos, creándose las condiciones para ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de cada grupo social y que el espacio urbano, no debe contribuir a reproducir las relaciones de inequidad o a reforzar las existentes. En esta relación, se debe asegurar la puesta en marcha de mecanismos redistributivos y medidas especiales para lograr un uso y aprovechamiento de los recursos y las oportunidades más justos para todos los ciudadanos.

Cuando la equidad se incorpora en las estrategias de desarrollo urbano, la eficiencia, la eficacia, la productividad y la prosperidad se elevan, se mejora el uso de los recursos públicos y privados y se avanza en la cohesión social. **La ecuación equidad – desarrollo es complementaria y no excluyente**; ayuda a reducir las barreras para poner en valor el potencial individual y social, contribuye a expandir las oportunidades y a reforzar el involucramiento cívico. Crea oportunidades de vida más equitativas y más preocupación por las necesidades de la gente, promoviendo un cambio más profundo y sostenible.

El concepto de equidad urbana es el referente para orientar las decisiones públicas y fomentar las privadas y sociales para mejorar la calidad de vida de todos; es una herramienta útil para redefinir las políticas urbanas y las agendas locales, regionales y nacionales y avanzar hacia una prosperidad compartida; es, finalmente, un factor para incrementar las capacidades urbanas de transformación para desarrollar bienestar para todos los ciudadanos (pp. 4).

ONU-HABITAT⁶ propone que la **ejecución de una agenda para el desarrollo urbano basada en la equidad**, debe tomar como orientaciones esenciales: la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la no-discriminación, el empoderamiento, el estado de derecho y la inclusión. Al ser guías de las prioridades de política pública, permitirán el diseño y ejecución por ejemplo, de estrategias que pongan por delante el acceso universal a los servicios básicos de agua, energía, seguridad en el ingreso, la provisión de empleos cercanos a las viviendas y de bienes públicos, la oferta de oportunidades habitacionales a las familias más pobres en localizaciones adecuadas dentro del tejido urbano, la creación de espacio público y el respeto por los *commons*⁷.

En síntesis, la Agenda Urbana de UN-HABITAT se centra en la búsqueda de la equidad en las ciudades y, con ello, insiste en poner por delante en las políticas **el derecho a la ciudad**, que promueve un desarrollo más holístico, equitativo, balanceado y multicultural de las ciudades (pp. 5). En este marco, resulta pertinente rescatar de manera completa, **la Carta Por el Derecho a la Ciudad**, que

⁵ UN-H distingue conceptualmente “equidad” de “igualdad”: El primero, .. “refiere a la distribución de oportunidades. Equidad tiene que ver con los medios para nivelar el terreno de manera que todos se beneficien de las ventajas urbanas y de la prosperidad de las ciudades. Es sobre el acceso equitativo a los sistemas de salud, educación y bienes públicos de manera tal que es justo. El World Urban Forum 7 considera a la equidad como una respuesta más apropiada a las crecientes disparidades en las sociedades alrededor del mundo”. El segundo, se refiere a tener el mismo estatus en todos los aspectos de la vida, incluyendo el ingreso. Como principio básico para la realización de los derechos humanos, la igualdad incorpora aspectos fundamentales como la indivisibilidad de los derechos humanos, la no-discriminación y la inclusión, la prioridad para los grupos vulnerables y marginados y la igualdad de género” (traducción propia, pp. 3).

⁶ UN-HABITAT (2013): Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF 7, Medellín 5-11 de abril de 2014/2013. 24 de julio de 2013, pp. 1-2.

⁷ Corresponden a todo aquello que es patrimonio de todos, es decir, de una sociedad. O dicho de otro modo, que no pertenecen a nadie y, por ello, corresponden al bien común requiriendo de una estrategia de gobierno basada en la participación corresponsable de la sociedad (gobernanza). Incluye los bienes naturales como la biodiversidad, las cualidades ambientales, los recursos naturales, los paisajes; igualmente, los bienes científico-tecnológicos y culturales y en general, el patrimonio tangible e intangible. Este concepto ha vuelto a tener vigencia gracias al *software* libre y al movimiento *open source* y a los trabajos de Elinor Ostrom (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Collective Action*, Cambridge University Press. Por ello, recibió el Premio Nobel en 2009.



integra los planteamientos normativos iberoamericanos en materia de derechos humanos en las ciudades (anexo).

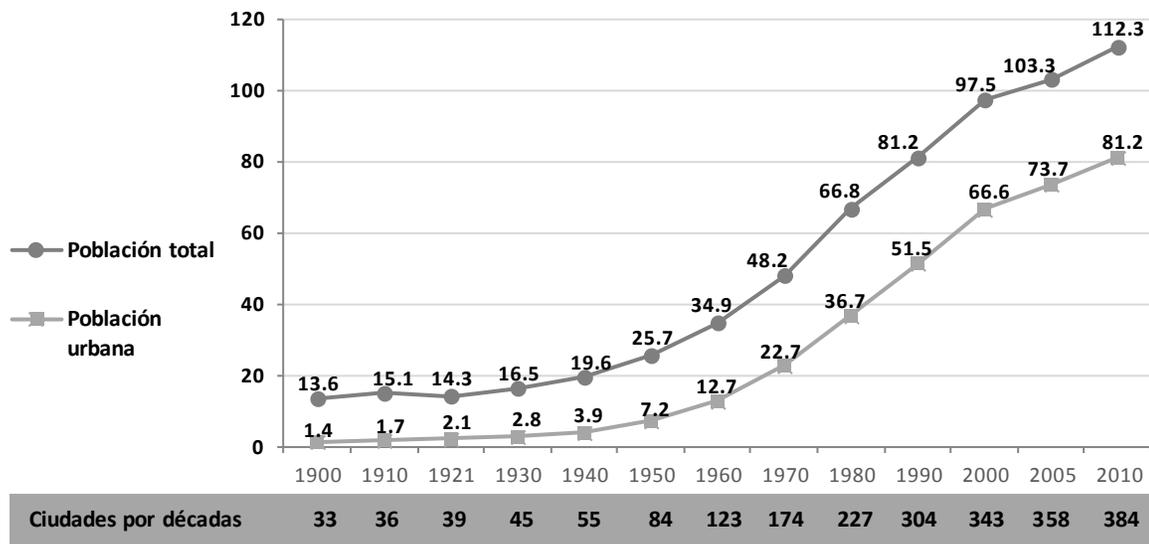
1. Patrón de distribución de la población y la economía en el territorio

1.1. Crecimiento y distribución de la población en el territorio

1.1.1. Población y migración

La población mexicana ha evolucionado de manera muy acelerada, particularmente desde la década de 1970, aunque con tendencias a reducir la velocidad de crecimiento (gráfica 1). La población censal pasó de 81 millones de habitantes en 1990 a 112 en 2010 y se estima que podrá llegar a 125 millones en 2020 y a 135 en 2030.

Gráfica 1. Crecimiento de la población total: Total y Urbana, 1900-2010



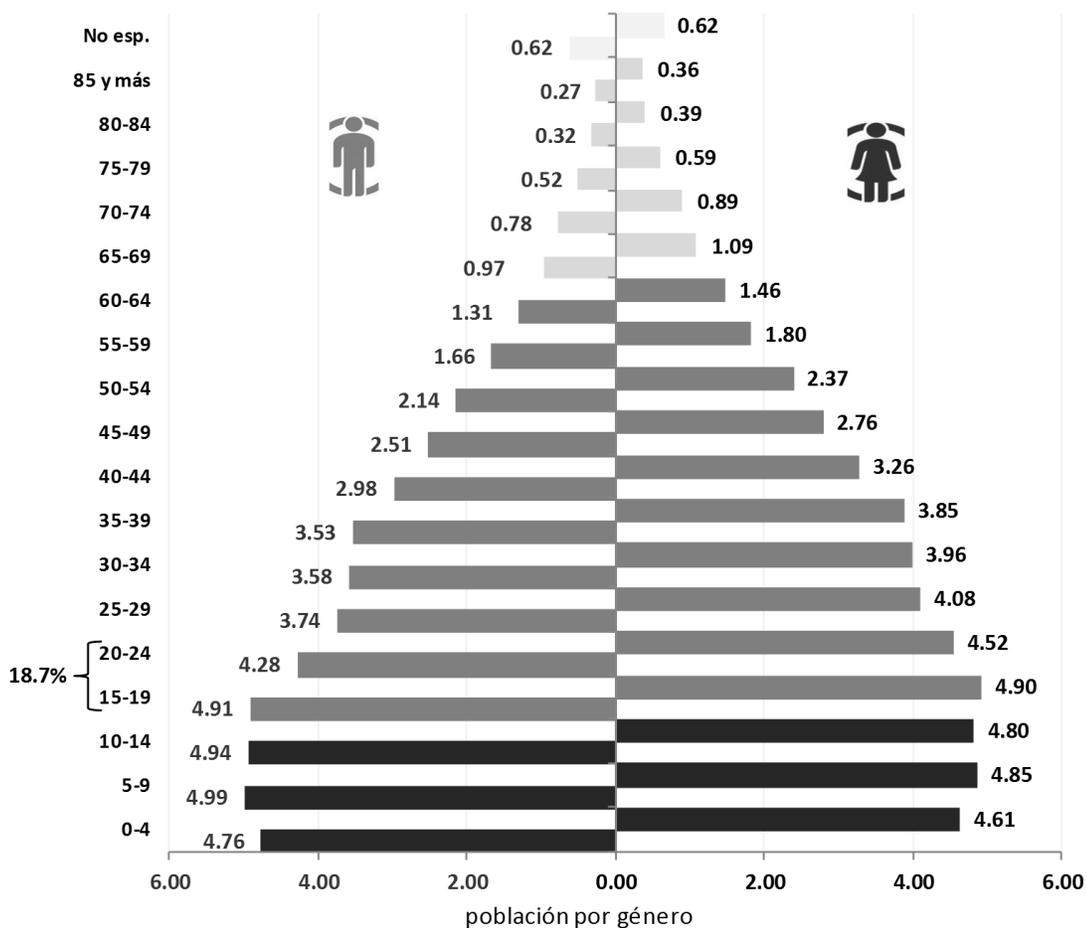
Fuente: Evolución de las Ciudades de México. CONAPO-SEDATU.

NOTA: Los datos de población corresponden a millones de Personas.

En la transición o cambio demográfico que experimenta la sociedad mexicana, los cambios en la estructura por edad ofrecen una oportunidad en la forma de un “bono demográfico”, con una relación favorable entre la población en edad laborable respecto a la población dependiente. Los jóvenes (entre 15 y 24 años), alcanzaron casi 21 millones en 2010 (18.7% de la población total) (gráfica 2). En 2020, representarán 16.6% y en 2030 13.6%. Para poner en valor el “bono demográfico”, México deberá desarrollar una economía más dinámica que ofrezca inversión y mucho empleo, más opciones educativas, especialmente en educación media superior, superior y técnica y más viviendas adecuadas al tamaño de los nuevos hogares que crearán estas nuevas generaciones⁸

⁸ SEDESOL (2012): Estrategia Territorial Nacional (ETN), Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio con la colaboración del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, versión ejecutiva, p. 14.

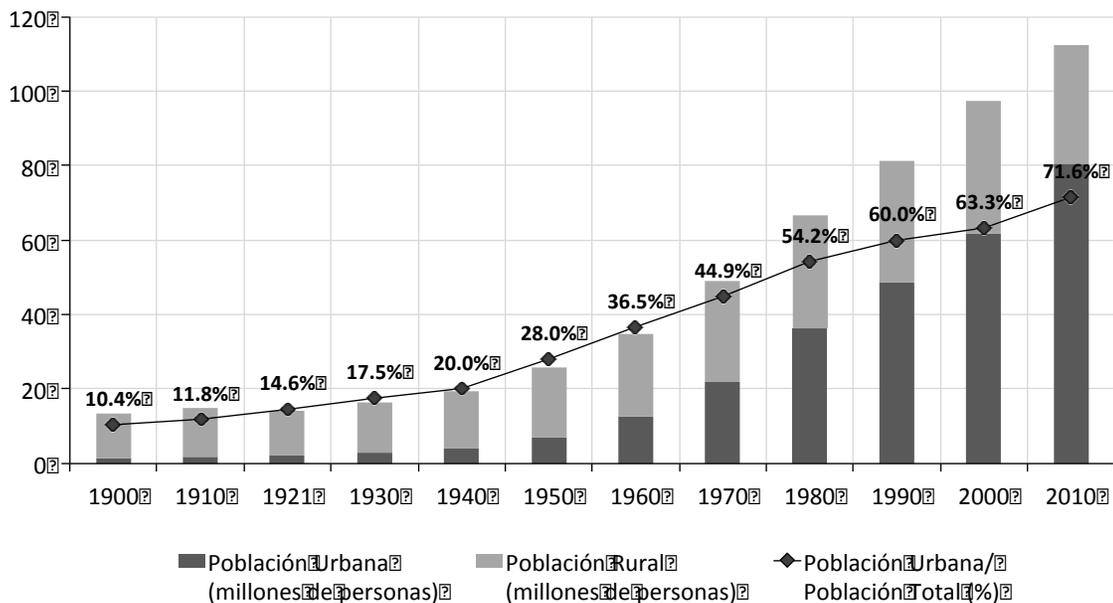
Gráfica 2. Estructura poblacional por grupos quinquenales de edad, 2010



Fuente: Elaborado con base a información de INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

Este proceso poblacional, ha ocurrido en el marco de serios problemas de desigualdad y pobreza y ha experimentado cambios relevantes en su localización, ya que de manera creciente la población se ha urbanizado dejando al medio rural con proporciones cada vez menores de habitantes, aunque en términos absolutos su magnitud poco ha variado (gráfica 3).

Gráfica 3. Evolución de la población urbana y rural en México



Población urbana: población en localidades de 15 mil y más habitantes.
 Población rural: población en localidades de menos de 15 mil habitantes.
Fuente: ONU Hábitat – SEDESOL (2011). Estado de las ciudades de México.

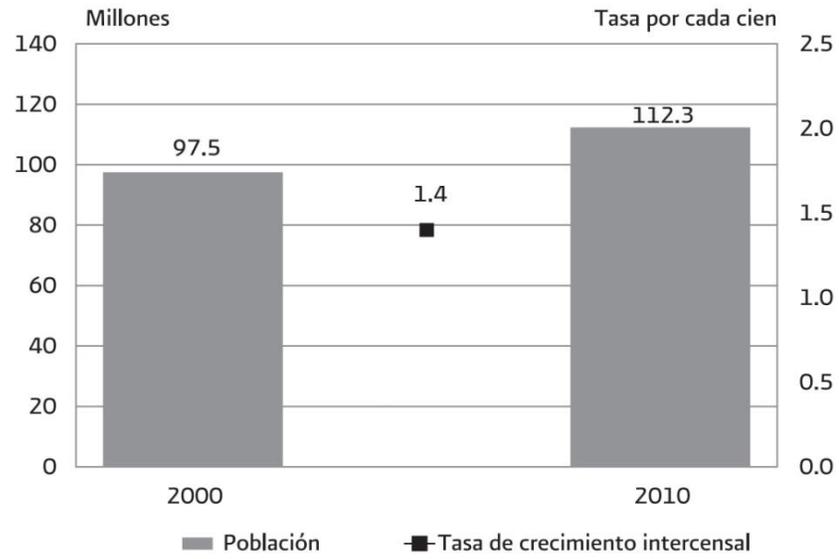
Un elemento central del cambio demográfico ha sido la reducción de las tasas de crecimiento natural de la población. En las últimas décadas, la dinámica demográfica del país se ha caracterizado por la desaceleración de estas. Entre 1980 y 2010, pasaron de 2.8% a 1.12%, mientras que las tasas de crecimiento total de la población lo hicieron de 2.5% a 1.4% para los mismos años. En ambos casos, la caída abrupta en el ritmo de crecimiento se registra en los años de 1990 y 2010⁹. Entre 2000 y 2010, la tasa de crecimiento promedio anual del país alcanzó 1.4%¹⁰ (gráfica 4). Si bien esto significa un avance en la política de población, es todavía insuficiente, ya que el crecimiento demográfico de un punto porcentual, implica más de 1 millón de nuevos mexicanos cada año.

Aun cuando la tendencia a la reducción en el ritmo de crecimiento es generalizada en el país, existen diferencias importantes entre entidades federativas. La mayoría de los estados registraron tasas de crecimiento natural por arriba de la media nacional en 2010 (1.12%). Destacan a la baja, en el periodo 2000-2010, el Distrito Federal y Colima, que a lo largo de los últimos 25 años registraron el crecimiento natural poblacional más bajo del país. Destacan por arriba de la media nacional, Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Guerrero, Puebla, Tabasco y Quintana Roo, siendo esta la entidad con la mayor tasa de crecimiento natural en todo el país.

Gráfica 4. Crecimiento inter-censal de la población total del país, 2000 y 2010

⁹ INEGI (2005): II Censo de Población y Vivienda, 2005. INEGI (2010): Censo General de Población y Vivienda, 2010.

¹⁰ SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012): Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Junio 2012, p. 36. En base al Censo General de Población y Vivienda, 2010.



Fuente: CONAPO (2010); Dinámica Demográfica de México 2000-2010, p.12.



Es posible observar grandes diferencias en la concentración de la población por entidad federativa, ya que solo en cinco de ellas (Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla) se concentra 39.8% de la población total del país, siendo el Estado de México la entidad más poblada con 13.51%, seguida del Distrito Federal, con 7.88%. En el otro extremo se encuentran 13 entidades que concentran sólo 15.8% de la población nacional; de éstas, las menos pobladas son Baja California Sur (0.57%), Colima (0.58%), Campeche (0.73%) y Nayarit (0.97%)¹¹. En el resto de las entidades menos pobladas, en promedio, apenas rebasan el 1% de la población total del país (Aguascalientes, Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas).

Otro elemento relevante de la demografía nacional, es el cambio que han experimentado los flujos migratorios, como consecuencia de las transformaciones en la economía, ya que conforme se han relocalizado actividades económicas y se ha intensificado el intercambio comercial, las corrientes migratorias son atraídas por los nuevos espacios de alta dinámica económica, como la Frontera Norte y diversas ciudades costeras (puertos y megaproyectos turísticos); es decir han cambiado los “factores de localización” y con ellos las corrientes migratorias.

Estos cambios son fundamentales para explicar las transformaciones en el patrón de ocupación territorial del país, ya que las tendencias analizadas en los diversos estudios sobre migración interna e internacional, elaborados por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y por el CONAPO, muestran que las corrientes migratorias se dirigen fundamentalmente a la frontera norte; igualmente, muestran que desde la frontera sur, ha venido incrementándose el ingreso de migrantes provenientes de Centro América principalmente. Estos movimientos tienen como motivación más relevante la búsqueda de empleo y mejora en el ingreso, por lo que dependen en buena medida de las políticas económicas que se aplican en el país.

A diferencia del éxodo que se dio de las localidades rurales a los grandes centros urbanos entre 1940 y 1980, el nuevo patrón migratorio se caracteriza por la intensificación de la migración internacional y por la diversificación de las corrientes migratorias internas en direcciones que van de las grandes ciudades a las ciudades medias, e incluso de las ciudades al campo¹².

Entre 2000 y 2010, se presentó una reducción en la migración interestatal, pasando de 3.58 millones de personas en 2000 a 3.29 millones en 2010, situación contraria a la migración intermunicipal (municipios de la misma entidad federativa), que aumentó de 2.33 a 3.05 millones de personas en el mismo periodo¹³. La migración interna se ha modificado en cuanto a lugares de origen y destino en las ciudades. Sin embargo, lo que se observa es un gran flujo hacia las ciudades medias. En el quinquenio 1995-2000 las ciudades fueron el origen de 65% de la migración intermunicipal y el destino de 76% de los movimientos. Simultáneamente, la mitad de los flujos migratorios (2.2 millones) tuvo como origen y destino a localidades del Sistema Urbano Nacional (SUN) y su mayor proporción (37%), se dirigió a las ciudades medias (de 100 mil a menos de un millón de habitantes), seguidas de las ciudades grandes, que absorbieron 29% de los movimientos migratorios (1.3 millones). Cabe señalar que, aunque las causas de la migración son diversas, 42% de los casos estuvieron asociados a la búsqueda de empleo o a cambios en lugar de trabajo¹⁴, lo que plantea, sin demérito de la movilidad laboral, la necesidad de “llevar el empleo a la gente” como una estrategia de arraigo territorial y de reducción de la movilidad física inter e intraurbana y sus costos asociados.

En cuanto al destino de los migrantes, en la década 2000–2010, se presentó una leve reducción en el grado de expulsión, pasando de 52.6% a 48.4% respectivamente; no así en cuanto al patrón de las 5

¹¹ SEDESOL (2012): Catálogo Sistema Urbano Nacional, 2012.

¹² CONAPO (2006): La situación demográfica en México, 2006.

¹³ CONAPO (2012): Boletín sobre migración interna, octubre 2012.

¹⁴ CONAPO (2006): La situación demográfica en México, 2006.

principales entidades expulsoras de población que fue el mismo, ya que a excepción de Chiapas, las 4 restantes continuaron presentando los niveles más altos de expulsión: Distrito Federal (77 mil 164 hab.), Estado de México (51 mil 143), Veracruz (32 mil 424), Chiapas (21 mil 326) y Jalisco (20 mil 542), lo que representó en conjunto 48.4% del total nacional de población emigrante¹⁵.

Cuadro 1. Patrón de migración inter-estatal respecto al destino de la población

Entidades expulsoras			Entidades receptoras		
Entidad Federativa	% migrantes		Entidad Federativa	% migrantes	
	2000	2010		2000	2010
Distrito Federal	21.8	22.4	Estado de México	19.2	17.7
Estado de México	12.2	10.1	Distrito Federal	10.5	7.3
Veracruz	10.4	7.2	Baja California	6.4	4.7
Puebla	4.2	4.1	Tamaulipas	4.6
Jalisco	4	4.6	Jalisco	4.3	4.9
			Veracruz	6.3
Total	52.6	48.4	Total	45	40.8

Fuente: Elaboración propia conforme al Boletín sobre migración interna, CONAPO, octubre 2012.

En lo que respecta a las principales 6 entidades receptoras de población, también se presentó durante esta década una breve reducción, pasando de 45.0% a 40.8% respectivamente. El Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz, se caracterizan por ser entidades que además de ser las principales expulsoras (que 2010 fue del orden del 22.4%, 10.1% y 7.2% respectivamente) también son de las principales receptoras de los flujos migratorios (con 17.7% 7.3% y 6.3%) (cuadro 1).

Los efectos de la migración, principalmente hacia los Estados Unidos de América (EUA), han contribuido en forma importante a modificar la dinámica demográfica del país, con impactos territoriales notables. Se estima que del 2000 al 2005, un promedio anual de 560 mil mexicanos establecieron su residencia en los EUA, para bajar a un promedio de 250 mil anuales para el periodo 2005-2010¹⁶. Aun así, México se situó en 2010 entre los tres principales países expulsores de población en el mundo, siendo los otros dos, Rusia: 11.1 millones de personas e India: 11.4 millones de personas¹⁷.

¹⁵ CONAPO: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_interna_2006-2012

¹⁶ CONAPO (2010): La situación demográfica en México, 2000-2010

¹⁷ ONU/BID (2010): Principales países expulsores de emigrantes en el mundo http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/mapa_emigrantes.pdf

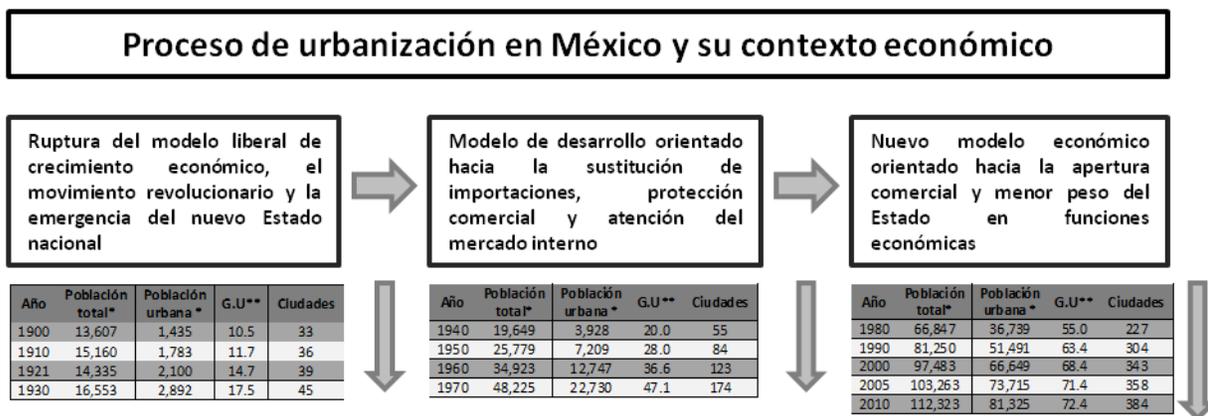
Este tipo de migración ha impactado a todas las entidades y ciudades del país. El *Índice de Intensidad Migratoria Municipal*, elaborado por el CONAPO en 2006, indica que 96% de los 2 mil 443 municipios que integraban entonces el territorio mexicano tenían algún tipo de contacto con los EUA, expresado a través de la migración hacia ese país o mediante el envío de remesas por parte de sus familiares. Tan sólo 98 municipios no tenían ningún tipo de contacto con aquel país. Para 2010, de los 2 mil 456 municipios, sólo 11 no tienen ningún contacto con EEUU.¹⁸

Uno de sus efectos importantes ha sido la transformación y desarticulación de los espacios rurales y de algunas ciudades mexicanas, además de los cambios culturales. Datos recientes del INEGI (2010), consignan que estados como Michoacán, Guerrero, Zacatecas y Oaxaca, presentan tasas de crecimiento negativas de la población, representando un 12% de los municipios del país. El impacto más fuerte lo están sufriendo las regiones tradicionales con alta intensidad migratoria y otras nuevas, en las que se están acelerando los flujos de migrantes.

1.1.2. Proceso de urbanización y Sistema Urbano Nacional (SUN)

México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización que lo ha llevado a ser una sociedad predominantemente urbana. En este proceso es posible distinguir tres grandes etapas. La primera, de 1900 a 1930, caracterizada por una fuerte hegemonía rural y un crecimiento urbano relativamente lento; la segunda, de 1940 a 1970, de tránsito acelerado al predominio urbano con altos niveles de concentración; y la tercera, de 1980 a la actualidad, de crecimiento urbano más moderado y diversificado al interior del país¹⁹. Sin embargo, debe destacarse que en las dos últimas décadas ha disminuido el ritmo de crecimiento urbano nacional y en particular el de las grandes metrópolis, frente al mayor dinamismo demográfico de las ciudades de menor tamaño (cuadro 2).

Cuadro 2. Etapas del proceso de urbanización en México 1900-2010



Fuente: SEDESOL. Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012.

- Datos de 1900 a 1960 tomados de Unikel, Luis et al. (1978). *El desarrollo Urbano de México*, El Colegio de México, pp 30-31.
- Datos de 1970 a 1990 tomados de Garza, Gustavo. (2010). "La transformación urbana de México, 1970-2020". En *Los grandes problemas de México*, Tomo II. Desarrollo urbano y regional, El Colegio de México, pp.36-37.
- Datos de 2000. Consejo Nacional de Población.
- Datos de 2005 y 2010. Consejo Nacional de Población y Secretaría de Desarrollo Social.
- Sobrino, Jaime (2011). *La urbanización en el México contemporáneo*. Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible, Santiago de Chile, 16-15 de agosto.

Notas:

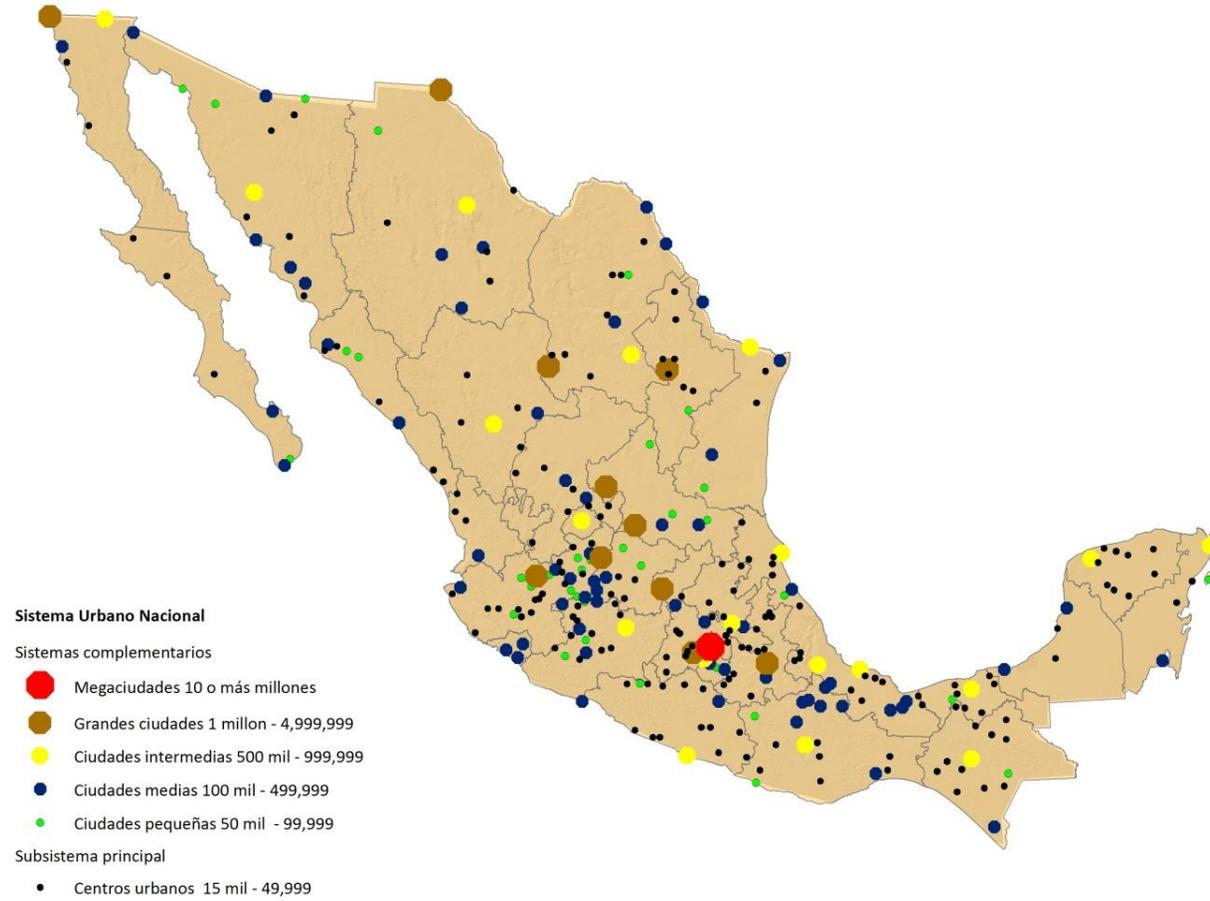
*/ En millones de personas.

**/ El Grado de urbanización es un índice demográfico que expresa la relación porcentual entre la población urbana (habitantes de las ciudades) y la población total de un país. Una cifra alta indica un mayor nivel de desarrollo.

¹⁸ CONAPO (2010): *Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010*. Intensidad Migratoria Estatal y Municipal. Págs. 33-44.

¹⁹ Anzaldo y Barrón, 2009.

Mapa 1. Distribución territorial de las ciudades del SUN según rango de población, 2013



Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI.



En el periodo de 2000 a 2010, el peso relativo de las tres grandes metrópolis (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), se redujo de 37.1% a 35.3 % de la población urbana total del país. En el mismo periodo, ocho zonas metropolitanas rebasaron el millón de habitantes (Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí), debido a sus altos ritmos de crecimiento demográfico, lo que contribuyó a diversificar la distribución de la población urbana en el territorio nacional.

De las ciudades de rango medio e intermedio, el mayor crecimiento demográfico se registró en la Frontera Norte, proceso que estuvo estrechamente vinculado al desarrollo de la industria maquiladora de exportación y al incremento de la población que busca emigrar hacia los Estados Unidos de América. A su vez, la desconcentración de actividades económicas en las grandes zonas metropolitanas propició un crecimiento y una mayor articulación productiva entre las ciudades medias del Norte y Centro del país, mientras que el incremento del turismo internacional fue determinante en el rápido crecimiento de varias ciudades de las costas del Pacífico y El Caribe por ejemplo Acapulco y Cancún respectivamente.

Entre 2000 y 2010, en distintas ciudades medias e incluso en algunas pequeñas, se presentó un fenómeno de crecimiento acelerado producido por una migración intensa más que por el crecimiento natural de la población. Por una parte se encuentran algunas ciudades turísticas, que crecieron en forma inusitada. Destaca por su crecimiento explosivo Playa del Carmen, en la Riviera Maya, cuya población aumentó 2.43 veces en ese periodo, registrando una tasa anual de crecimiento promedio del 12.7%. De las zonas metropolitanas, Cancún y Puerto Vallarta, son las que registraron un crecimiento poblacional más acelerado; la primera de ellas, con un promedio anual de 4.5%, y la segunda, de 4.4%²⁰, situación que se vio reflejada en su ritmo de expansión física. En 2000, en conjunto sumaban una superficie urbanizada de 94.11 Km² y para 2010, esta superficie se incrementó a 185.82 Km² (91.71 Km² adicionales), lo que represento un crecimiento bruto de 97.45%²¹.

Otros casos notables son las ciudades de Los Cabos y Puerto Peñasco, cuyas poblaciones crecieron 150% y 86.3%, de manera respectiva en el mismo periodo. Las ciudades turísticas no costeras como Ocosingo, San Cristóbal de las Casas, San José Iturbide y Palenque, mostraron también un acelerado crecimiento de su población en ese lapso, con tasas superiores a 40%²². Finalmente, ha sido muy notorio el crecimiento de la Zona Metropolitana de Monterrey, ya que los municipios de García y Juárez fueron los que más crecieron en este periodo, con un aumento de 395.9% y 286.4% respectivamente. Igualmente, en la Zona Metropolitana de Pachuca, el municipio de Mineral de la Reforma creció en 201.7% y Huehuetoca en la Zona Metropolitana del Valle de México lo hizo en 160.1%²³.

Otra faceta del proceso de urbanización mexicano, es el despoblamiento de muchas localidades por efectos de la migración. Este fenómeno se ha vuelto muy notorio y ha impactado, tanto al ámbito rural como al urbano, incluyendo a las grandes zonas metropolitanas que décadas atrás fueron polos de atracción para la población.

Entre 2000 y 2010, municipios de zonas metropolitanas de gran importancia perdieron población; en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, el municipio de Jaltenco, fue el que resintió la mayor pérdida con un decremento de 16.7%. También destacaron los municipios de Nezahualcóyotl y Tlalneantla de Baz con pérdidas equivalentes a 9.4% y 7.9% de su población,

²⁰ Con base en INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

²¹ Con base en la información de libro La Expansión de las Ciudades 1980-2010, SEDESOL, México, 2011.

²² Con base en INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

²³ SEDESOL Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012, en base a INEGI Censo General de Población y Vivienda 2010.



respectivamente. En el Distrito Federal, las delegaciones de Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza, tuvieron tasas de crecimiento negativas, siendo Venustiano Carranza la de mayor pérdida de población.

Otras ciudades también perdieron población durante el periodo. Destacan los municipios de Guadalajara que tuvo una pérdida de 9.1%²⁴ y de San Nicolás de los Garza (10.8%)²⁵, al igual que otras ciudades de menor tamaño como: Jiquilpan de Juárez en Michoacán (0.6%), Gabriel Leyva en Sinaloa (0.5%), Zacatepec de Hidalgo en Morelos (0.1%), Tenancingo de Degollado en el Estado de México (2.2%), Atencingo-Chietla en Puebla (0.9%) y Tuxpan en Nayarit (0.2%)²⁶.

Estos procesos de crecimiento explosivo de ciudades y, en paralelo, pérdida de población en el medio rural y en centros urbanos, ha evidenciado la necesidad de estrategias específicas para impulsar o incluso inhibir la ocupación del territorio. Históricamente, a partir de la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, el Gobierno Federal promovió una política de impulso a las ciudades medias, considerando que presentan mejores condiciones para el desarrollo que las grandes metrópolis (particularmente la ZMVM), o las pequeñas localidades dispersas. Esta política fue útil porque contribuyó a la disminución de la tasa de crecimiento demográfico de la capital nacional y a una distribución más equilibrada del poblamiento en el país, aunque no logró reducir las desigualdades y disparidades entre el campo y la ciudad.

Los nuevos estudios territoriales realizados en México, muestran que no se deben separar los ámbitos urbano y rural, porque todos los asentamientos humanos se vinculan entre sí y operan como sistemas funcionales que deben analizarse y orientarse de forma integrada. Por ello, la Estrategia Territorial Nacional elaborada por el Gobierno Federal²⁷, ha identificado 20 **sistemas urbano-rurales** que cubren todo el país, que requieren de estrategias específicas de desarrollo (mapa 3 y cuadro 4).

²⁴ INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010.

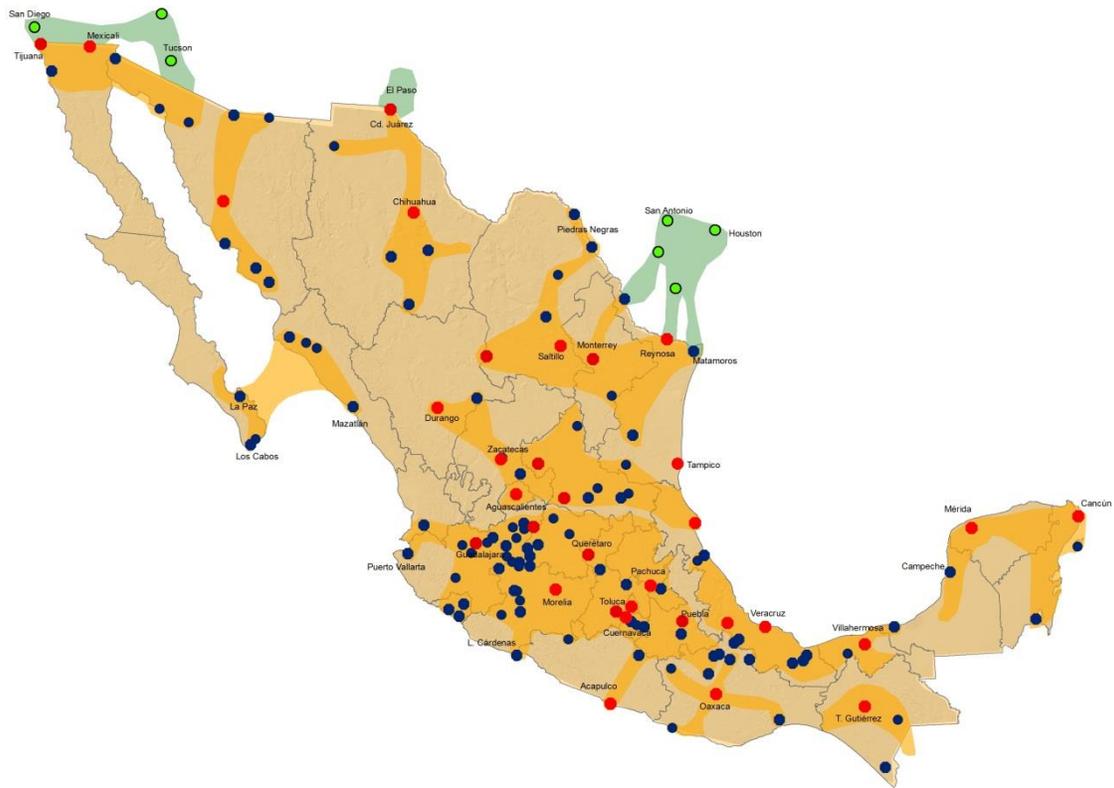
²⁵ SEDESOL Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012, con base en INEGI Censo General de Población y Vivienda 2010.

²⁶ SEDESOL Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012, con base en INEGI Censo General de Población y Vivienda 2010.

²⁷ SEDESOL. Estrategia Territorial Nacional (ETN), 2012, pp. 19 a 27.



Mapa 2. Sistemas urbano-rurales de México, 2010



Fuente: García Coll, Julio, 2011: Subsecretaría de Desarrollo Urbano, SEDESOL, México, DF.

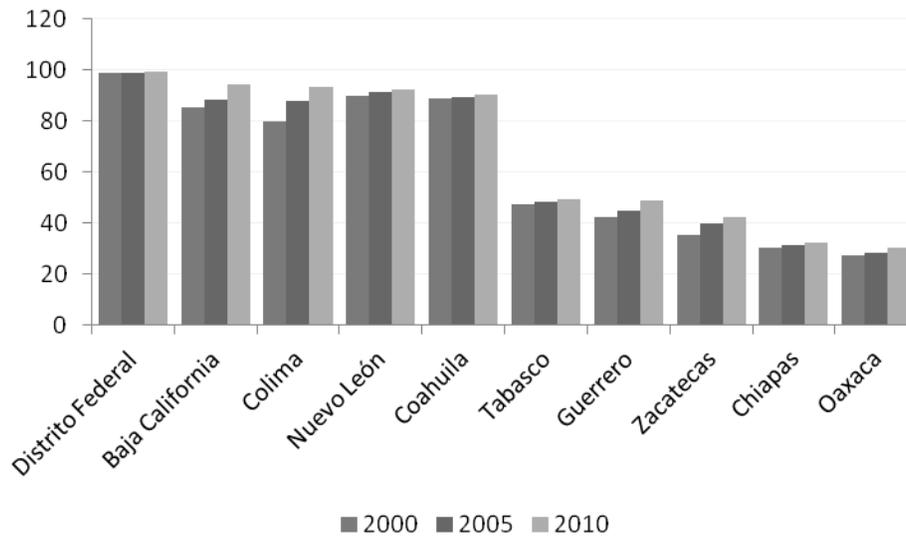
Cuadro 4. Sistemas urbano-rurales de México, 2010

Nombre del Sistema Urbano- Regional	Número de municipios	Población 2000	Valor agregado censal bruto 2000 (Millones de pesos de 2003)	VACB Pc 2000 (Pesos de 2003)	Población 2005	Valor agregado censal bruto 2005 (Millones de pesos de 2003)	VACB Pc 2005 (Pesos de 2003)	Población 2010
Nacional	2,456	97,483,412	6,802,093	69,777	103,263,388	7,688,606	74,456	112,336,538
Acapulco-Chilpancingo-Zihuatanejo	65	2,588,542	92,646	35,791	2,636,492	100,891	38,267	2,882,735
Chihuahua-Ciudad Juárez	70	3,078,004	303,739	98,681	3,264,616	346,104	106,017	3,429,673
Ciudad de México-Toluca-Cuernavaca	260	25,539,164	2,476,305	96,961	26,702,653	2,691,092	100,780	28,483,067
Culiacán-Mazatlán-Los Mochis	18	2,536,844	139,911	55,151	2,608,442	157,977	60,564	2,767,761
Guadalajara-Manzanillo-Puerto Vallarta	175	8,037,571	513,630	63,904	8,485,917	564,167	66,483	9,318,900
Hermosillo-Ciudad Obregón	71	2,071,963	179,170	86,473	2,237,785	201,471	90,032	2,484,100
La Paz-Cabo San Lucas	5	424,041	36,067	85,056	512,170	45,424	88,689	637,026
Mérida-Cancún-Campeche	122	2,955,141	209,546	70,909	3,413,597	257,950	75,565	778,772
Monterrey-Saltillo-Reynosa	109	6,973,122	731,991	104,973	7,667,306	891,551	116,280	8,454,04
Morelia-Uruapan	93	3,636,097	145,320	39,966	3,605,999	156,499	43,400	3,953,078
Oaxaca-Tehuantepec	559	3,100,216	88,959	28,694	3,161,422	98,422	31,132	3,433,144
Puebla-Tlaxcala	217	4,986,048	239,218	47,977	5,375,110	268,898	50,027	5,803,866
Querétaro-León	78	6,296,735	364,130	57,828	6,757,001	422,088	62,467	7,608,857
San Luís Potosí-Aguascalientes-Zacatecas	88	3,768,222	213,799	56,737	4,013,102	258,150	64,327	4,387,286
Tampico-Ciudad-Victoria	92	3,274,213	150,493	45,963	3,379,916	173,963	51,469	3,565,370
Tijuana-Mexicali-Ensenada	6	2,632,373	238,413	90,570	3,001,545	271,371	90,410	3,333,450
Torreón-Gómez-Palacio-Durango	41	2,198,869	153,441	69,782	2,327,662	188,751	81,090	2,536,160
Tuxtla Gutiérrez-Tapachula-San Cristóbal	104	3,623,733	108,210	29,861	3,976,747	122,497	30,803	4,450,917
Veracruz-Xalapa-Coatzacoalcos	246	7,281,629	288,825	39,665	7,510,259	327,115	43,556	8,094,143
Villahermosa-Ciudad del Carmen	37	2,480,885	128,280	51,707	2,625,647	144,225	54,929	2,934,187

Fuente: Elaborado con base en INEGI. (2000); (2005); y 2010); y Sánchez, (2011).



Gráfica 5. Cambios en el porcentaje de localidades urbanas, 2000, 2005 y 2010

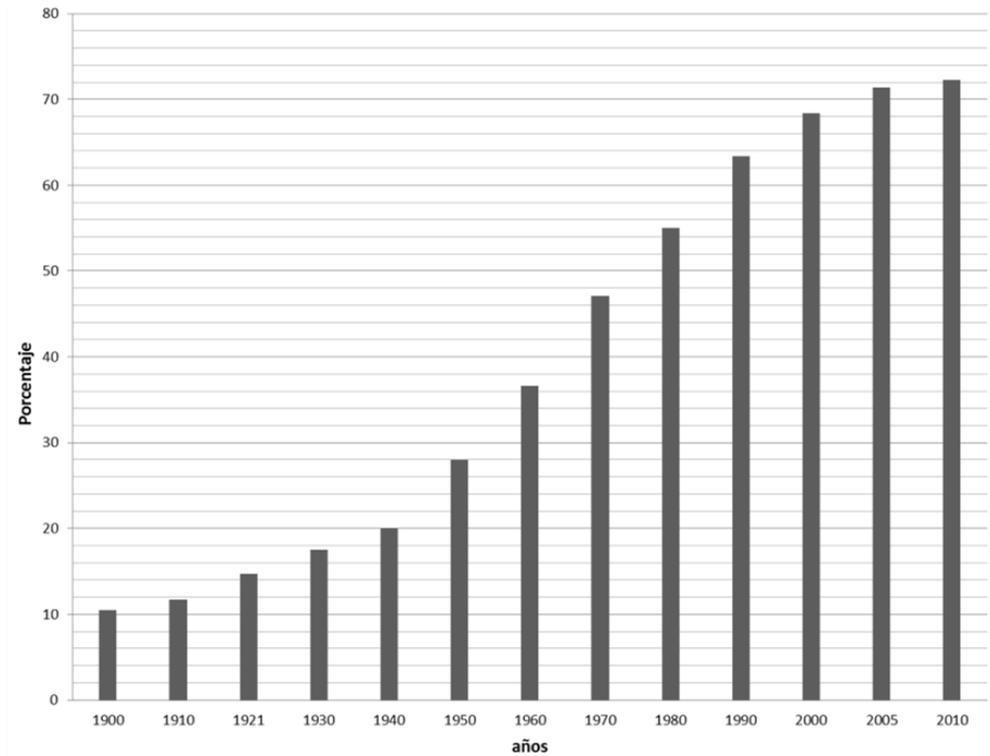


Fuente: Elaborado con base a información de INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda 2000 y 2010; II Conteo de Población y Vivienda, 2005.



Los ritmos de crecimiento urbano varían considerablemente por entidad federativa, ya que mientras en algunas se registran grados de urbanización²⁸ por encima de la media nacional registrada en 2010 (72.3% población urbana respecto a la total), otras continúan siendo predominantemente rurales ya que su grado de urbanización es inferior a 50% (gráfica 6)²⁹.

Gráfica 6. Grado de urbanización del país, 1900-2010



Fuente: Elaboración Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, SEDESOL. Catálogo Sistema Urbano Nacional 2010.

Nota: SEDATU considera “población urbana” a las localidades mayores de 15,000 habitantes.

Las tendencias indican que el proceso de urbanización continuará, aunque a menor velocidad que en las décadas anteriores (cuadro 5). En términos del grado de urbanización, esto significa que México pasará de 72.31% de población urbana en 2010 a 83.2% en el año 2030³⁰. En este horizonte, no se prevén modificaciones drásticas en la distribución cuantitativa que presenta hoy la población en el territorio nacional, como la aparición de nuevos núcleos de población. Sin embargo, este crecimiento gradual se verá acompañado de profundos y rápidos cambios cualitativos en la relación de las sociedades locales y regionales con sus territorios

Cuadro 5. Proyección del SUN, 2010-2030

²⁸ Porcentaje de la población que reside en áreas urbanas respecto a la población total.

²⁹ INEGI, X y XI Censo General de Población y Vivienda 1980 y 1990, y I Conteo de Población y Vivienda 1995. SEDESOL. Estructura del SUN, noviembre de 2007, con base en INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

³⁰ CONAPO (2011): Proyecciones de la Población de México 2005-2050, en base a: INEGI (2005): II Conteo de Población y Vivienda, 2005. INEGI (2010): XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Jerarquía de ciudad		2010			2030		
		Núm.	Población	%	Núm.	Población	%
Megaciudad	10 millones o más	1	20,116,842	24.76	1	23,247,131	20.33
Grandes Ciudades	1 millón a 5 millones	10	21,252,198	26.16	17	34,967,804	30.58
Ciudades Intermedias	500 mil a 1 millón	22	16,462,922	20.27	18	13,582,338	11.88
Ciudades Medias	100 mil a 500 mil	62	13,963,129	17.19	76	16,706,850	14.61
Pequeñas Ciudades	50 mil a 100 mil	40	2,810,145	3.46	102	6,650,557	5.82
Centros Urbanos	15 mil a 50 mil	249	6,626,045	8.16	747	19,202,867	16.79
Total		384	81,231,281	100%	961	114,357,547	100%

Fuente: CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050, en base a INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y XIII Censo de Población y Vivienda, 2010.

En 2030, se estima que en las ciudades del país, habitarán más de 114 millones de habitantes (83.2% de la población nacional) y que se acentuará la concentración en las grandes ciudades (entre 1 y 5 millones de habitantes), las cuales tendrán en 2030 una participación de 30.58% en el total de la población del SUN³¹.

Si prevalece el patrón territorial actual en las ciudades mexicanas, esta concentración provocará incrementos en las distancias y los trayectos y crecerán las externalidades negativas o costos sociales por el imperativo de mayor conectividad espacial, afectando el medio ambiente y agudizando la inequidad y la desigualdad socio-económica.

Esto implica un reto formidable para México, porque es en las ciudades donde se concentran las fuerzas productivas, políticas, científicas y culturales, al grado que la prosperidad del país está depositada en ellas. Por ello es fundamental ordenarlas, hacerlas más productivas y competitivas, reduciendo sensiblemente la inequidad y desigualdad social y su huella ambiental.

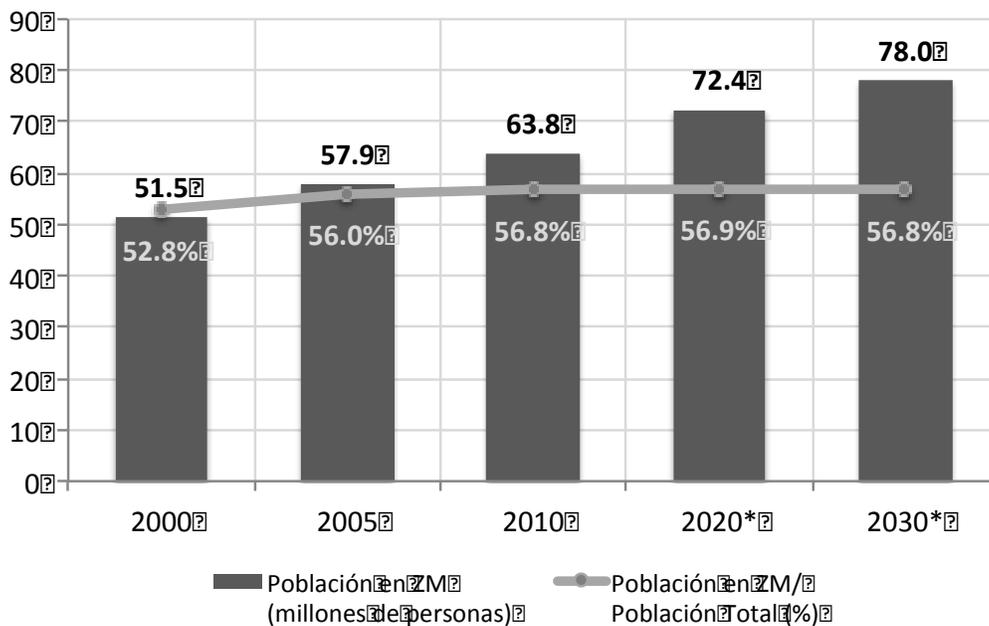
1.1.3. Concentración poblacional en las grandes ciudades y proceso de metropolización

Las conurbaciones y metrópolis plantean retos que van más allá de su tamaño poblacional, su escala territorial y una gestión político-administrativa dividida. Temas como la planeación urbana; la dotación de equipamiento; la homologación de la normatividad administrativa, hacendaria y de

³¹ SEDESOL-CONAPO (2007): Estructura del SUN, noviembre de 2007. Basado en INEGI (2005): II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

inversión; la movilidad; y la prevención y atención de riesgos suelen quedar fuera de las instancias tradicionales de coordinación intermunicipal, resultando en visiones y acciones desarticuladas e incluso contradictorias. Las consecuencias más visibles de esta falta de coordinación, es la fractura territorial y la segregación social en las conurbaciones y en las metrópolis, con importantes repercusiones sobre su productividad y competitividad, pues éstas se han vuelto más caras, menos funcionales y más lentas.

Gráfica 7. Evolución de la población en Zonas Metropolitanas de México



*Proyectado

Fuente: SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012): Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Proyecciones de población de CONAPO.

La conformación y el crecimiento de zonas metropolitanas, es uno de los fenómenos de mayor importancia en el proceso de urbanización del país en los últimos años (gráfica 7).

En la actualidad existen 59 zonas metropolitanas de las que sólo una (ZMVM) rebasa por mucho los 10 millones de habitantes; diez más, se ubican en el rango de entre 1 y 5 millones de habitantes (Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala-San Martín Texmelucan, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí) y en el resto (48), su población oscila entre 100 mil y 1 millón de habitantes³² (cuadros 6 y 7).

³² Derivado de la actualización de la estructura del Sistema Urbano Nacional (SUN), realizada por la SEDESOL en 2012, se observan una serie de cambios de algunos centros de población con respecto a la estructura que guardaba el SUN en junio de 2007. Asimismo, se integran los datos censales del INEGI de 2010 y la más reciente publicación de la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, por CONAPO, INEGI y SEDESOL. Los cambios observados corresponden a la integración de algunas localidades a zonas metropolitanas, la fusión entre zonas metropolitanas y creación de conurbaciones. A continuación se enuncian los cambios más representativos:

- La Zona Metropolitana de San Martín Texmelucan se integra a la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala, conformando la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala.
- La Zona Metropolitana de Apizaco se integra a la Zona Metropolitana de Tlaxcala constituyendo la Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco.
- Se crean las Zonas Metropolitanas de Tehuantepec, Tehuacán y Mexicali, teniendo una jerarquía de Ciudades Medias las dos primeras y de Ciudad Intermedia para la última.



La gran mayoría se han consolidado dentro de la entidad federativa a la que pertenecen y seis han trascendido los límites territoriales de sus estados: Valle de México (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo); La Laguna (Coahuila y Durango); Puerto Vallarta (Jalisco y Nayarit); La Piedad (Michoacán y Guanajuato); el corredor Puebla-Tlaxcala; y Tampico, que se extiende en los límites de Tamaulipas y Veracruz. Adicionalmente, hay siete zonas metropolitanas que, por su localización geográfica, se reconocen como transfronterizas; tal es el caso de Tijuana, Mexicali, Piedras Negras, Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa-Río Bravo.

Las zonas metropolitanas de Querétaro, San Luis Potosí, Mérida, Cuernavaca, Aguascalientes y Mexicali pasarán durante la presente década al rango de gran ciudad por haber superado el millón de habitantes³³. Para 2030, se agregarán nuevas zonas metropolitanas a las 59 reconocidas oficialmente (2012) (cuadro 8). Cinco mantendrán un alto crecimiento poblacional de las que tres son polos turísticos (Cancún, Puerto Vallarta y Tecomán), una se localiza en la región centro-occidente (Tepic-Xalisco) y una más en la región centro (Tianguistenco). Por otra parte, 21 zonas metropolitanas registrarán tasas medias de crecimiento sobresaliendo: Toluca, Querétaro, Tijuana, Monterrey y Guadalajara. Asimismo, 30 metrópolis podrían experimentar un crecimiento poblacional bajo: La Laguna, León y el Valle de México, entre otras. Finalmente, es muy seguro que tres zonas metropolitanas continuarán enfrentando tasas de crecimiento poblacional muy bajas: Moroleón-Uriangato, Acapulco y Tehuantepec (cuadro 6).

Cuadro 6. Proyección de crecimiento poblacional en 59 zonas metropolitanas, 2010-2030

Alto (1.5-2.5%)	Medio (1.0-1.49%)	Bajo (0.5-0.99%)	Muy bajo (0.1-0.49%)
ZM Cancún	ZM Colima - Villa de Álvarez	ZM Piedras Negras	ZM Moroleón-Uriangato
ZM Puerto Vallarta	ZM Toluca	ZM Villahermosa	ZM Acapulco
ZM Tepic	ZM Querétaro	ZM Tula	ZM Tehuantepec
ZM Tecomán	ZM Tijuana	ZM La Laguna	
ZM Tianguistenco	ZM Reynosa-Río Bravo	ZM Monclova-Frontera	
	ZM Monterrey	ZM Tehuacán	
	ZM Pachuca	ZM Zacatecas	
	ZM Tlaxcala-Apizaco	ZM Ocotlán	
	ZM Tulancingo	ZM Chihuahua	
	ZM Mérida	ZM S.L.P.- Soledad de Graciano Sánchez	
	ZM Mexicali	ZM Teziutlán	

- La localidad de Tecate se incorpora a la Zona Metropolitana de Tijuana.
- Los Cabos se fragmenta en dos centros de población denominados Cabo San Lucas y San José del Cabo, pasando del rango de Ciudad Media al de Pequeña Ciudad.
- Se integra la conurbación de Almoloya del Río-Atizapán-Capulhuac-Tianguistenco.
- Rebasan el millón de habitantes las Zonas Metropolitanas de Querétaro y San Luis Potosí.
- Se integran las zonas metropolitanas de Celaya, Tianguistenco y Teziutlán.

³³ Ídem.



Alto (1.5-2.5%)	Medio (1.0-1.49%)	Bajo (0.5-0.99%)	Muy bajo (0.1-0.49%)
	ZM Saltillo	ZM Tampico	
	ZM Aguascalientes	ZM Ciudad Juárez	
	ZM Cuautla	ZM San Francisco-Purísima	
	ZM Guaymas	ZM Xalapa	
	ZM Tuxtla Gutiérrez	ZM León	
	ZM Nuevo Laredo	ZM Acayucan	
	ZM Guadalajara	ZM Coahuila de Zaragoza	
	ZM Cuernavaca	ZM Minatitlán	
	ZM Puebla-Tlaxcala	ZM Rioverde-Ciudad Fernández	
	ZM Matamoros	ZM Celaya	
		ZM Orizaba	
		ZM Córdoba	
		ZM Morelia	
		ZM Oaxaca	
		ZM Valle de México	
		ZM Veracruz	
		ZM Poza Rica	
		ZM Zamora-Jacona	
		ZM La Piedad	

Fuente: CONAPO (2011): Proyecciones de la Población de México 2005-2050. En base a: INEGI (2005): II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI (2010): Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 7. Las 59 Zonas metropolitanas de México, municipios y población, 2010

Clave	Nombre Zonas Metropolitanas	Municipio	Entidad Federativa	Población 2010
1	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo	Aguascalientes	932,369
2	ZM de Tijuana	Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito	Baja California	1,751,430
3	ZM de Mexicali	Mexicali	Baja California	936,826
4	ZM de La Laguna	Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo	Coahuila-Durango	1,215,817
5	ZM de Saltillo	Arteaga, Ramos Arizpe y Saltillo	Coahuila	823,128
6	ZM de Monclova-Frontera	Castaños, Frontera y Monclova	Coahuila	317,313
7	ZM de Piedras Negras	Nava y Piedras Negras	Coahuila	180,734
8	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez	Colima	334,240
9	ZM de Tecomán	Armería y Tecomán	Colima	141,421
10	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez y Berriozabal	Chiapas	684,156
11	ZM de Juárez	Juárez	Chihuahua	1,332,131
12	ZM de Chihuahua	Aldama, Aquiles Serdán y Chihuahua	Chihuahua	852,533
13	ZM del Valle de México	Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Xochimilco, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Tláhuac, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Tizayuca, Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiaco, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón, Zumpango	Distrito Federal, Hidalgo y Estado de México	20,116,842
14	ZM de Tianguistenco	Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac,	Estado de	157,944

Clave	Nombre Zonas Metropolitanas	Municipio	Entidad Federativa	Población 2010
		Xalatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco	México	
15	ZM de Celaya	Celaya, Comonfort y Villagrán	Guanajuato	602,045
16	ZM de León	León y Silao	Guanajuato	1,609,504
17	ZM de San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón	Guanajuato	182,365
18	ZM de Moroleón-Uriangato	Moroleón y Uriangato	Guanajuato	108,669
19	ZM de Acapulco	Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez	Guerrero	863,431
20	ZM de Pachuca	Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala	Hidalgo	512,196
21	ZM de Tulancingo	Cuatepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo	Hidalgo	239,579
22	ZM de Tula	Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende	Hidalgo	205,812
23	ZM de Guadalajara	Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan	Jalisco	4,434,878
24	ZM de Puerto Vallarta	Puerto Vallarta y Bahía de Banderas	Jalisco-Nayarit	379,886
25	ZM de Ocotlán	Ocotlán y Poncitlán	Jalisco	141,375
26	ZM de Toluca	Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán Temoaya, y Zinacantepec	México	1,936,126
27	ZM de Morelia	Morelia, Tarímbaro y Charo	Michoacán	829,625
28	ZM de Zamora-Jacona	Jacona y Zamora	Michoacán	250,113
29	ZM de La Piedad-Pénjamo	Pénjamo y La Piedad	Guanajuato-Michoacán	249,512
30	ZM de Cuernavaca	Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán y Xochitepec	Morelos	924,964
31	ZM de Cuautla	Atlatlahucan, Ayala, Cuautla, Tlayacapan, Yautepec y Yecapixtla	Morelos	434,147
32	ZM de Tepic	Xalisco y Tepic	Nayarit	429,351
33	ZM de Monterrey	Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, San	Nuevo León	4,106,054

Clave	Nombre Zonas Metropolitanas	Municipio	Entidad Federativa	Población 2010
		Pedro Garza García, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago		
34	ZM de Oaxaca	Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayapam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, Ánimas Trujado, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo ETLA, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Tlalixtac de Cabrera, Villa de ETLA, Soledad ETLA y Villa de Zaachila	Oaxaca	607,963
35	ZM de Tehuantepec	Salina Cruz, San Blas Atempa, Santo Domingo Tehuantepec	Oaxaca	161,337
36	ZM de Puebla-Tlaxcala	Amozoc, Acajete, Coronango, Cuautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan C. Bonilla, Ocoyucan, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlancingo, San Gregorio Atzompa, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Tepatlaxco de Hidalgo, Tlaltenango, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Mazatecochco de José María Morelos, Tepetitla de Lardizábal, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Nativitas, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolochocho, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Papalotla de Xicohtécatl, Xicohtzinco, Zacatelco, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla	Puebla-Tlaxcala	2,728,790
37	ZM de Tehuacán	Tehuacán, Santiago Miahuatlán	Puebla	296,899
38	ZM de Teziutlán	Chignautla y Teziutlán	Puebla	122,500
39	ZM de Querétaro	Corregidora, Huimilpan, El Marqués y Querétaro	Querétaro	1,097,025
40	ZM de Cancún	Isla Mujeres y Benito Juárez	Quintana Roo	677,379
41	ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí	1,040,433
42	ZM de Rioverde-Ciudad Fernández	Ciudad Fernández y Rioverde	San Luis Potosí	135,452
43	ZM de Guaymas	Empalme y Guaymas	Sonora	203,430
44	ZM de Villahermosa	Centro y Nacajuca	Tabasco	755,425

Clave	Nombre Zonas Metropolitanas	Municipio	Entidad Federativa	Población 2010
45	ZM de Tampico	Altamira, Ciudad Madero, Tampico, Pánuco y Pueblo Viejo	Tamaulipas-Veracruz	859,419
46	ZM de Reynosa-Río Bravo	Reynosa y Río Bravo	Tamaulipas	727,150
47	ZM de Matamoros	Matamoros	Tamaulipas	489,193
48	ZM de Nuevo Laredo	Nuevo Laredo	Tamaulipas	384,033
49	ZM de Tlaxcala-Apizaco	Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemecan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxotla	Tlaxcala, Apizaco	499,567
50	ZM de Veracruz	Alvarado, Boca del Río, Medellín, Jamapa y Veracruz	Veracruz	811,671
51	ZM de Xalapa	Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Xalapa, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnahuayocan	Veracruz	666,535
52	ZM de Poza Rica	Cazones, Coatzintla, Papantla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán	Veracruz	513,518
53	ZM de Orizaba	Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Mariano, Maltarata, Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado, Río Blanco y Tlilapan	Veracruz	427,406
54	ZM de Minatitlán	Cosoleacaque, Chinameca, Jáltipan, Minatitlán, Oteapan y Zaragoza	Veracruz	356,137
55	ZM de Coatzacoalcos	Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	Veracruz	347,257
56	ZM de Córdoba	Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortín y Yanga	Veracruz	316,032
57	ZM de Acayucan	Acayucan, Oluta y Soconusco	Veracruz	112,996
58	ZM de Mérida	Conkal, Kanasín, Mérida, Ucú y Umán	Yucatán	973,046
59	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas, Morelos y Guadalupe	Zacatecas	309,660
Total 59 Zonas Metropolitanas				63,836,779
Total Nacional				112,336,538
Porcentaje con respecto al nacional				56.82%

Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2012): Delimitación de las zonas metropolitana de México 2010, junio de 2012.



Mapa 3. Zonas metropolitanas de México, 2010



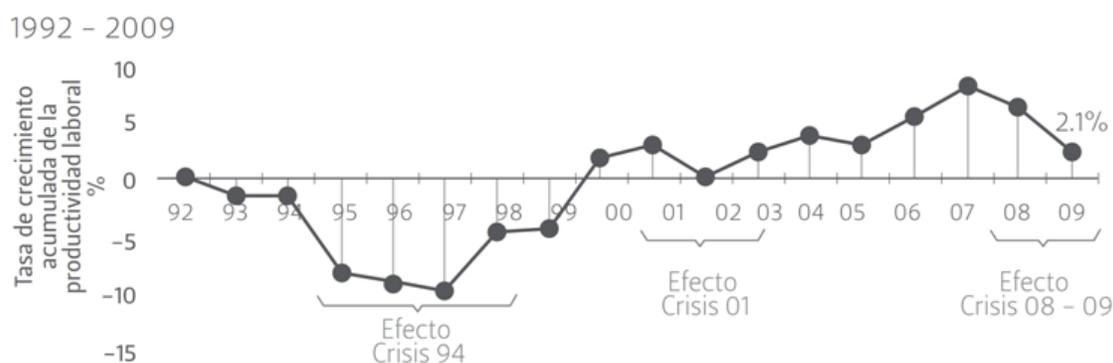
Fuente: Delimitación de Zona Metropolitanas 2010, SEDESOL, CONAPO, INEGI.

1.1.4. Productividad de ciudades y metrópolis

Productividad y competitividad, son conceptos asociados pero diferentes. Productividad es hacer más con lo mismo o lo mismo con menos; es decir, ser productivo es hacerlo mejor³⁴. Competitividad es la capacidad de posicionarse de manera ventajosa en un mercado de bienes y servicios, lo que corresponde a un propósito básicamente empresarial, con una connotación de “juego suma cero”, en la que las ganancias de un participante significan las pérdidas de otros. Porter ha propuesto que “el principal objetivo económico de una nación es producir un alto y creciente estándar de vida para sus ciudadanos. La habilidad de lograrlo no depende de la amorfa noción de “competitividad” sino de la productividad con la que se utilizan los recursos (trabajo y capital) de esa nación³⁵. En la misma línea, Krugman plantea que “la competitividad es un término sin sentido cuando se aplica a las economías nacionales. Y la obsesión con la competitividad es al mismo tiempo equivocada y peligrosa”³⁶. Propone que el incremento de la productividad de un país, es el único camino que conduce a un mayor nivel de vida de la población en el largo plazo. Estos planteamientos destacan la importancia de la productividad para el desarrollo y, en consecuencia la importancia de las ciudades para la productividad, dado que es en las ciudades donde se produce más del 90 por ciento del PIB nacional.

El conjunto de crisis globales de las últimas décadas afectaron la productividad laboral de México al grado de estancarse. Una evidencia, es que la tasa promedio de crecimiento de la productividad nacional desde 1991 hasta 2009 alcanzó apenas 2.1%, implicando que el crecimiento de lo que ha producido un trabajador en los últimos 18 años ha sido mínimo, reflejando las debilidades de la economía como es el crecimiento explosivo de la informalidad, que tiene en las ciudades su mayor concentración (gráfica 8 y mapa 4).

Gráfica 8. Productividad laboral promedio en México



Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de la OCDE.

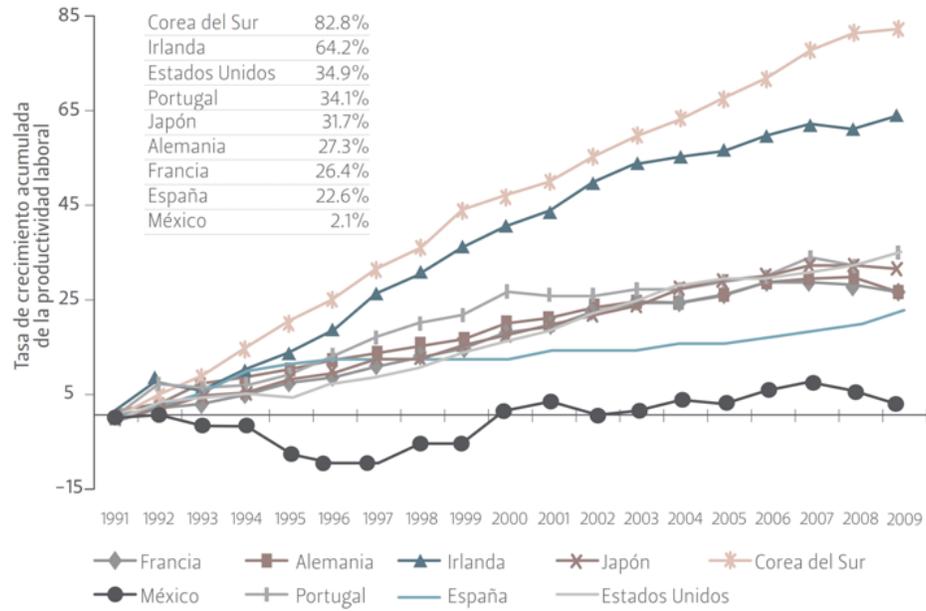
³⁴ Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC) (2011): “Hacerlo Mejor. Índice de Productividad México”, p. 8.

³⁵ Porter Michael E. (1990): “The Competitive Advantage of Nations”, p. 6.

³⁶ Krugman Paul (1994): “Competitiveness a Dangerous Obsession”, revista Foreign Affairs, marzo/abril 1994. Se puede descargar en: <http://www.pkarchive.org/global/pop.html>

Gráfica 9. Productividad de diversos países

1991 - 2009



Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de la OCDE.

Cuadro 8. Índice de productividad de México, 1999-2009

RK 2009	Estados	IPM 1999	IPM 2004	IPM 2009	Niveles de productividad			1999 Vs 2009
					1999	2004	2009	
1	NL	95	100	100	Muy Alta	Muy Alta	Muy Alta	Se mantuvo
2	MEX	72	74	93	Alta	Alta	Muy Alta	Subió
3	COAH	63	67	88	Alta	Alta	Muy Alta	Subió
4	BC	100	66	78	Muy Alta	Alta	Alta	Bajo
5	DF	79	50	74	Alta	Media	Alta	Se mantuvo
6	CHIH	64	57	69	Alta	Media	Alta	Se mantuvo
7	SON	76	77	68	Alta	Alta	Alta	Se mantuvo
8	JAL	47	66	68	Media	Media	Media	Subió
9	QRO	47	54	59	Media	Media	Media	Se mantuvo
10	GTO	34	43	57	Baja	Media	Media	Subió
11	SLP	41	43	55	Media	Media	Media	Se mantuvo
12	PUE	44	47	55	Media	Media	Media	Se mantuvo
13	BCS	41	58	49	Media	Media	Media	Se mantuvo
14	AGS	42	58	49	Media	Media	Media	Se mantuvo
15	TAMPS	67	69	48	Alta	Alta	Media	Bajo
16	ZAC	28	21	42	Baja	Baja	Media	Subió
17	VER	17	35	41	Muy Baja	Baja	Media	Subió
18	QROO	40	41	40	Media	Media	Baja	Bajo
19	SIN	48	35	38	Media	Baja	Baja	Bajo
20	YUC	17	26	38	Muy Baja	Baja	Baja	Subió
21	MOR	27	26	37	Baja	Baja	Baja	Se mantuvo
22	DGO	23	30	35	Baja	Baja	Baja	Se mantuvo
23	HGO	38	28	34	Baja	Baja	Baja	Se mantuvo
24	COL	24	33	31	Baja	Baja	Baja	Se mantuvo
25	TAB	5	36	30	Muy Baja	Baja	Baja	Subió
26	MICH	32	30	27	Baja	Baja	Baja	Se mantuvo
27	NAY	13	20	25	Muy Baja	Muy Baja	Baja	Subió
28	CAMP	11	0	25	Muy Baja	Muy Baja	Baja	Subió
29	TLAX	8	23	22	Muy Baja	Baja	Baja	Subió
30	GRO	7	26	19	Muy Baja	Baja	Muy Baja	Se mantuvo
31	OAX	0	1	2	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja	Se mantuvo
32	CHIAP	16	4	0	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja	Se mantuvo

Fuente: CIDAC (2011): Hacerlo mejor. Índice de productividad, México, p.23 en: <http://productividad.cidac.org/content/indice-de-productividad-mexico>

Es necesario mirar al mundo comparativamente, ya que en otros países la productividad se ha elevado considerablemente, como es el caso de Corea del Sur que creció 82.8% de manera acumulada en el periodo 1991-2009; esta nación en las décadas de 1950-60 tenía condiciones de desarrollo no muy diferentes a las de México y con esfuerzos extraordinarios, en educación, desarrollo científico y tecnológico, logró ampliar su mercado interno y abrirse exitosamente al exterior (gráfica 9).

Al interior de México, también se presentan diferencias significativas entre la productividad de las entidades federativas (cuadro 8 y mapa 4), destacando que las entidades más industrializadas y urbanizadas presentan las mejores condiciones para una economía productiva, situándose principalmente en la región Norte y en la Centro del país y que las entidades tradicionalmente atrasadas no han logrado mejorar su productividad, correspondiendo mayoritariamente a las localizadas en la región Sur-Sureste. La persistencia de la brecha de productividad a lo largo del



tiempo, plantea la urgencia de revisar las políticas de impulso a la economía que se han aplicado en México en las últimas décadas.

Lo mismo ocurre con relación a los municipios, ya que en un documento reciente³⁷, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), argumenta que... “el desempeño de los gobiernos municipales se caracteriza por su bajo nivel de profesionalización, la brevedad de los periodos de gobierno y la ausencia de programas de servicio civil de carrera. Esto conlleva a una alta rotación de los funcionarios y, por tanto, a la pérdida de las curvas de aprendizaje de cómo funcionan los municipios, resultando en servicios públicos de mala calidad. Bajo esta perspectiva, establece que gobernar a las ciudades se ha convertido en una labor cada vez más compleja en gran parte por su proceso de metropolización; es decir, ciudades que se extienden sobre el territorio de dos o más municipios o estados. Finalmente recomienda que para elevar la competitividad de las ciudades del país, es necesario contar con gobiernos locales profesionalizados, eficaces y estables, capaces de entregar resultados y de trabajar de manera conjunta con otros gobiernos. Sin innovación institucional, el municipio no es más que una institución diseñada para el fracaso”.

Por otra parte, UN-HABITAT³⁸ establece que las bases de la prosperidad urbana y la competitividad de las ciudades, radica en la capacidad institucional para reducir la inequidad y la desigualdad socioeconómica en las ciudades, lo que además de ser un asunto local, lo es también nacional porque depende de las grandes políticas macro-económicas de distribución de la riqueza, generación de empleo y orientaciones a los gobiernos locales para que cuenten con estrategias urbanísticas enfocadas a elevar la calidad de vida como condición para detonar la productividad y la prosperidad de ciudades y de metrópolis.

El IMCO analiza las ciudades mexicanas con el mejor y peor desempeño en el Índice de Competitividad Urbana 2012 (cuadro 9). En una apreciación general, el documento también señala que, en términos generales ciudades más pobladas, tomando como umbral 1 millón de habitantes y más, muestran mejor desempeño general. Con la excepción de Ciudad del Carmen, cuatro de las cinco mejores ciudades del Índice pertenecen a esta categoría de población. En contraste, las zonas urbanas de menor tamaño (menos de 250 mil habitantes) se encuentran ubicadas principalmente en la parte baja de la tabla. Igualmente, las ciudades de más alta competitividad tienen también en promedio mayores niveles de ingreso, una mayor inversión per cápita y un mayor acervo de talento.

³⁷ IMCO (2012): El Municipio, una institución diseñada para el fracaso. Se puede descargar en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf

³⁸ UN-HABITAT (2013): Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF 7, Medellín 5-11 de abril de 2014. 2013. 24 de julio de 2013, pp. 1-2.

Cuadro 9. Competitividad de ciudades mexicanas, 2012

#	Ciudad	Grupo de competitividad	#	Ciudad	Grupo de competitividad
1	Monterrey	Alta	66	Poza Rica	Baja
2	Valle de México	Adecuada	67	Ensenada	Baja
3	San Luis Potosí-Soledad	Adecuada	68	Juárez	Baja
4	Querétaro	Adecuada	69	San Francisco del Rincón	Baja
5	Ciudad de Carmen	Adecuada	70	Tijuana	Baja
6	Saltillo	Adecuada	71	Tehuantepec-Salina Cruz	Baja
7	Tampico-Pánuco	Adecuada	72	Matamoros	Baja
8	Colima-Villa de Álvarez	Adecuada	73	Rioverde-Cd. Fernández	Baja
9	Guadalajara	Adecuada	74	Cárdenas	Baja
10	Mexicali	Adecuada	75	La Piedad-Penjamo	Baja
11	Monclova-Frontera	Adecuada	76	Acapulco	Muy baja
12	Campeche	Adecuada	77	Chilpancingo	Muy baja

Fuente: IMCO (2012): El Municipio, una institución diseñada para el fracaso.

Cuadro 10. Variables para medir la competitividad urbana por grupo, 2012.

Variables de referencia	Grupo de competitividad					
	Alta	Adecuada	Media alta	Media baja	Baja	Muy baja
Inversión por PEA	\$15,242	\$12,390	\$13,334	\$7,640	\$5,143	\$3,385
PIB per cápita	\$247,490	\$163,817	\$125,971	\$74,055	\$59,468	\$35,014
Índice de talento	54.87	40.59	42.08	28.76	19.99	17.30

Fuente: IMCO (2012): El Municipio, una institución diseñada para el fracaso.

Del análisis sobre competitividad urbana del IMCO, destacan algunas conclusiones relevantes³⁹: En primer lugar, que las ciudades del país que se encuentran en las posiciones de mayor competitividad, son las que en general atraen las inversiones y cuentan con las condiciones para avanzar hacia la prosperidad, porque a mayor competitividad se incrementa el ingreso *per cápita*, se mejora la fuerza laboral y se incrementan los salarios. En segundo lugar, el análisis del Instituto, muestra que hay una íntima relación entre educación y valorización del talento de los ciudadanos y la competitividad y prosperidad de las ciudades. Finalmente, el índice de competitividad analizado, coincide con otros índices⁴⁰ en la necesidad de asociar a la competitividad con los atributos espaciales de las ciudades, entre los que se destacan, la oferta universal de servicios básicos, la disciplina urbanística que permite una ciudad consolidada y ordenada, el respeto al estado de derecho y la seguridad comunitaria y la sustentabilidad ambiental.

En este sentido, UN-HABITAT⁴¹ destaca la importancia de entender que la clave de la prosperidad y la competitividad de las ciudades, es la reducción de las inequidades y desigualdades socio-económicas, de oportunidades (educativas, laborales), de acceso a los beneficios de la urbanización, entre otros, ya que la competitividad no es solo un asunto de crecimiento económico, sino fundamentalmente de crear las condiciones para que la economía prospere y con ella los ciudadanos y sus organizaciones. Finalmente, la competitividad y prosperidad de una ciudad, se relaciona con las acciones y los compromisos del Gobierno federal y de los actores sociales. El primero, porque le corresponde orientar e incentivar las acciones que conduzcan a mayor

³⁹ IMCO. boletín: http://porciudad.comparadondevives.org/archivos/prensa/boletin_prensa.pdf

⁴⁰ Ver los trabajos al respecto que ha elaborado particularmente el CIDE. Cabrero Enrique (2013): Retos de la competitividad urbana, Coyuntura y Ensayo, CIDE.

⁴¹ UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF 7, Medellín 5-11 de abril de 2014. 24 de julio de 2013.



competitividad y prosperidad a través de estrategias y políticas nacionales y los segundos, porque hay actores sociales con mayor responsabilidad que otros en la construcción y reestructuración cotidiana de las ciudades. En este sentido, constructores, desarrolladores, financieros, deben asumir su papel corresponsable con el gobierno para dar pasos hacia ciudades más competitivas y prósperas.

1.1.5. Persistencia de la dispersión de localidades menores a 2 mil 500 habitantes

De acuerdo con las cifras del Censo General de Población y Vivienda 2010, en México existen 192 mil 247 localidades y 28 millones 643 mil 491 viviendas particulares habitadas, de las que 6 millones 282 mil 646, se ubican en localidades que están en el rango de hasta 2 mil 500 habitantes; 3 millones 875 mil 972 se ubican en localidades entre 2 mil 500 y 15 mil habitantes; 4 millones 161 mil 233 se ubican en localidades de 15 mil a 100 mil habitantes, y 14 millones 323 640 están en el rango de 100 mil y más habitantes⁴². Respecto al año 2000, el total de localidades en el país aumentó en 10 mil 545.

Del total de localidades en 2010, 138 mil 164 tenían menos de 100 habitantes, lo que corresponde al 71.8 % del total nacional. Por otra parte, de éstas aún existen 92 mil 342, que solamente tienen una o dos viviendas, lo que muestra el alto grado de dispersión y la atomización de buena parte de la población rural.

El número de localidades cuya población es menor a 2 mil 500 habitantes, ha venido incrementándose en las últimas décadas. Este universo ha pasado de 95 mil 400 en 1970, a 196 mil en el 2000 y a 188 mil 593 en 2010. Su población aumentó de 19.9 millones de habitantes en 1970 a 24.6 en 2000, para después descender a 24.2 en 2005 y aumentar a 26.1 millones en 2010. El descenso del 2000 al 2005 se atribuye, entre otras cosas, al cambiante saldo migratorio internacional. De 1970 a 2000, el tamaño promedio de las localidades pequeñas se redujo a 208.7 habitantes por localidad y de 2000 a 2010 a 138.1⁴³.

Este patrón territorial de la población rural, plantea un serio reto al Estado Mexicano, no solo por la agudización de la dispersión de pequeñas localidades, sino por las dificultades que entraña la introducción de servicios y la oferta de equipamientos sociales y soluciones habitacionales a una población que representa cerca de un tercio de los mexicanos.

1.1.6. Patrón de crecimiento urbano y el reto de la dispersión

El crecimiento de las ciudades modernas se ha caracterizado por un patrón de urbanización periférica de bajas densidades, situación que hace más costosa la gestión de este tipo de espacios y no contribuye a la expansión ordenada del tejido urbano ni a su adecuado funcionamiento. Por otro lado, las áreas centrales de las grandes ciudades se han visto afectadas por el deterioro y abandono de inmuebles y por la persistencia de predios vacíos, baldíos y/o subutilizados, generalmente sujetos a presiones especulativas, restando eficiencia y productividad al territorio y a la economía de las urbes.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), las ciudades de más de un millón de habitantes, presentan densidades promedio de 36 (viv/ha); las de 500 mil a un millón

⁴² Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado.

⁴³ INEGI. Censo General de Población y Vivienda, 2010.



promedian 27 viv/ha; las de 100 mil a 500 mil, 21 viv/ha; y las de 50 a 100 mil presentan en promedio densidades de 19 viv/ha, con un promedio general nacional de 23 viv/ha⁴⁴.

Al tiempo que hay una expansión física acelerada de las ciudades, **se observa una subutilización de suelo vacante en espacios centrales** dotados de infraestructura y equipamientos, lo que se traduce en elevados costos para los municipios en la distribución de servicios y en la ampliación y mantenimiento de las infraestructuras; igualmente, provocan el aumento de las externalidades negativas como los crecientes costos de transporte de personas y bienes dentro de las ciudades.

La expansión desproporcionada de las áreas urbanas en las últimas décadas (1980-2010), ha alcanzado proporciones graves. Solo a manera de ejemplo, en un conjunto de zonas metropolitanas y ciudades, se aprecia que, mientras que la población se multiplicó entre 1.42 y 3.41 veces (casos de la ZMVM y ZM de Toluca, respectivamente) como casos mínimo y máximo, las áreas urbanas se multiplicaron, en el caso menor, por 3.57 veces (ZMVM) y en el mayor, por 26.9 veces (ZM de Toluca)⁴⁵.

Como consecuencia, la tierra disponible para uso urbano en los bordes de las ciudades y zonas metropolitanas del país, ha crecido de manera extraordinaria. Una cantidad importante de planes de desarrollo urbano establecen superficies de suelo urbanizable muy superiores a las necesidades poblacionales y económicas de las ciudades en el largo plazo, lo que dificulta avanzar hacia una ciudad compacta y promueve la especulación del suelo, porque permite que de manera legal, se puedan ubicar instalaciones y desarrollos en lugares alejados de los centros urbanos.

Se ha calculado que las tierras de borde urbano en el SUN, tienen una superficie del orden de 410 mil 419 hectáreas, lo que sumado a las 86 mil 564 de vacíos dentro de las ciudades (cuadro 11), representa un total de 496 mil 983 hectáreas⁴⁶. Más aún, de acuerdo con el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET) levantado entre febrero y mayo de 2013, de las más de 110 mil hectáreas de reservas territoriales registradas, arriba de 65 mil (59% del total) están dentro del tejido urbano actual⁴⁷.

Si se aplica la densidad promedio nacional de 23 viv/ha, sería posible ubicar en la tierra vacante, tanto la intraurbana como la de borde, aproximadamente 11 millones 431 mil viviendas; si se aplica una densidad de 36 viv/ha, que es la registrada en el país para el conjunto de ciudades de más de 1 millón de habitantes, sería posible ubicar del orden de 17 millones 891 mil viviendas; finalmente, si se aplica una densidad programática de 80 viv/ha, sería posible ubicar 39 millones 759 mil viviendas.

La realidad de la urbanización futura del país, se encuentra entre estas densidades mencionadas, lo que deja claro que se cuenta con tierra suficiente para atender el crecimiento de las ciudades y las metrópolis, sin extender sus fronteras de urbanización, sino concentrando los

⁴⁴ Estas densidades contrastan con las de otros países: Estados Unidos de América (53 viv/ha), Canadá (61 viv/ha), Centro y Sudamérica (121 viv/ha), Japón (271 viv/ha). Fuente: Estado Actual de la Vivienda en México, 2008 y 2010. CIDOC-SHF-CONAVI-SEDESOL-FOVISSSTE-INFONAVIT-JIC-UNAM.

⁴⁵ Topelson, Sara (2013): La vivienda y su entorno, 1er Foro Internacional de Vivienda, Comisión de Vivienda del Senado de la República, México, DF, 18.07.13.

⁴⁶ SEDESOL (2009): Inventario de Suelo por ciudad 2002-2009. INEGI (2010): Población por localidad (ITER 2010).

⁴⁷ El RENARET es una herramienta para monitorear el comportamiento de las reservas territoriales para vivienda, en la que los propietarios de predios destinados a construir vivienda para cualquiera de los sectores socioeconómicos (social, media, residencial y otras) registran la reserva territorial.

esfuerzos gubernamentales y sociales en la ocupación de los vacíos intraurbanos y la consolidación de sus bordes. (cuadro 11)

Cuadro 11. Vacíos urbanos en ciudades mexicanas, 2010

Inventario de suelo Sedesol	Estado	Ciudad	Población urbana 2010 (habs)	Superficie área urbana (has)	Superficie predios vacías (has)	%
2002	Querétaro	San Juan del Río	177,956	3,754.36	1,861.98	49.60
2002	Guanajuato	León-Silao	1,436,684	14,663.66	6,944.54	47.36
2009	Estado de México	Toluca Lerma	858,267	36,429.64 *	15,383.92	42.23
2002	Querétaro	Querétaro Zona	726,338	9,830.71	3,211.69	32.67
2009	Hidalgo	Metropolitana de Pachuca	398,475	9,082.20	2,481.80	27.33
2002	Tlaxcala	Apizaco	69,067	2,409.30	600.10	24.91
2002	Jalisco	Guadalajara	1,495,182	50,541.42	10,285.34	20.35
2002	Guerrero	Chilpancingo	211,945	2,440.03	469.28	19.23
2002	Morelos	Cuatla	158,225	7,620.43	1,329.00	17.44
2002	Sinaloa	Culiacán	742,790	10,937.56	1,783.68	16.31
2002	Sonora	Hermosillo	754,918	13,991.60	2,238.66	16.00
2002	Tlaxcala	Tlaxcala Zona	85,544	3,398.30	518.11	15.25
2002	Estado de México-Hidalgo-D.F	Metropolitana del Valle de México	18,754,560	206,047.47	19,912.08	9.66
2002	Zacatecas	Guadalupe Zona	146,095	10,048.10	1,446.26	14.39
2009	Nuevo León	Metropolitana de Monterrey	2,895,907	54,263.69	6,603.90	12.17
2002	Oaxaca	Oaxaca	259,637	11,749.96	1,392.00	11.85
2009	Hidalgo	Tulancingo	132,909	2,189.35	256.87	11.73
2002	Chihuahua	Ciudad Juárez	1,324,487	22,122.00	2,500.00	11.30
2002	Sinaloa	Mazatlán Zona	406,981	6,293.91	708.54	11.26
2009	Michoacán	Metropolitana Morelia-Tarímbaro	704,852	9,547.54	1,029.34	10.78
2009	Hidalgo	Tula de Allende	70,388	7,825.01	677.40	8.66
2002	Guerrero	Acapulco	704,438	12,812.63	976.50	7.62
2002	Morelos	Cuernavaca	351,048	16,856.18	1,201.50	7.13
2009	Yucatán	Mérida Progreso	804,665	17,280.00	902.45	5.22
2002	Chihuahua	Chihuahua Zona	809,232	16,575.00	606.65	3.66
2009	Puebla-Tlaxcala	Metropolitana Puebla Tlaxcala Zona	2,534,309	29,463.30	777.00	2.64
2009	Tamaulipas	Metropolitana Tampico-	678,213	22,214.80	446.68	2.01



Inventario de suelo Sedesol	Estado	Ciudad	Población urbana 2010 (habs)	Superficie área urbana (has)	Superficie predios vacías (has)	%
2009	Tamaulipas	Madero- Altamira Reynosa-Río Bravo	695,291	13,731.13	18.59	0.14
TOTALES			38,388,403	624,119.28	86,563.86	
Total nacional			86,499,134	Sin dato	Sin dato	
Porcentaje			44.38%	Sin dato	Sin dato	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDESOL (2009): Inventario de Suelo por ciudad 2002-2009. INEGI (2010): Población por localidad (ITER 2010).

Nota: Los datos fueron obtenidos de las capas cartográficas de baldíos urbanos y área urbana de los inventarios de Suelo 2002 y 2009 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal.

1.1.7. Ciudad y servicios básicos: el reto de la equidad

El proceso de urbanización que ha caracterizado a México en las últimas décadas, ha conformado un mercado de suelo y vivienda expansivo, desarticulado de la estructura urbana existente y que resulta disfuncional para la población de menores ingresos. El encarecimiento del suelo ha expulsado a la población de menores recursos hacia la periferia, dando origen a la proliferación de los asentamientos precarios e irregulares. Este problema se ha agudizado por la magnitud de la pobreza en las ciudades, situación que limita a las familias para acceder a un lote habitacional o a una vivienda adecuada y también, por la ausencia de una política que ofrezca suelo habitacional bien localizado y en condiciones acordes a las capacidades de ingreso y pago de los más pobres que habitan las ciudades y el medio rural.

De los 79.1 millones de habitantes que habitan en ciudades, cantidades muy importantes padecen graves carencias: 27.3 millones (34.5%), no son derechohabientes de los servicios de salud; 2.1 millones de la población de 15 años o más (2.6%) es analfabeta; 18.3 millones (23.1%) habitan en 9.4 millones de hogares con jefatura femenina; 970 mil viviendas (4.97%) tienen piso de tierra; 6.82 millones de viviendas (34.93%) tienen un solo cuarto; 2.1 millones de viviendas (10.8%) no disponen de agua entubada; 1.3 millones de viviendas (6.78%) no disponen de drenaje; 963 mil viviendas (4.9%) no disponen de electricidad. El mayor número de ciudades del SUN⁴⁸, carecen en un 40% de pavimentos, accesos y equipamientos para el transporte urbano y suburbano, y hay cerca de 2 mil polígonos o zonas de concentración de pobreza en las ciudades de 100 mil o más habitantes.

Estos datos muestran la urgencia de recuperar las ciudades para todos los ciudadanos, reduciendo la inequidad implícita que significan estas carencias, creando las condiciones para que ejerzan sus derechos de manera amplia y sin las restricciones físicas que impone la falta de servicios y/o condiciones para movilizarse en las ciudades o para habitar en localizaciones adecuadas.

1.1.8. Ciudad y ambiente: el reto de la sustentabilidad

Los procesos de ocupación del territorio y de aprovechamiento de los recursos naturales nacionales, se han dado de una manera tal, que se han afectado de manera grave los ecosistemas provocando un severo deterioro y la pérdida de una parte importante del capital natural del país.

⁴⁸ Fuente: XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



Por ello, es importante tener presente el alto impacto ecológico de las actividades humanas en el territorio para prevenir, mitigar, adaptar o corregir los problemas que generan en **el suelo**. Además de los problemas de devastación de la biodiversidad (bosque, manglar, selva, desierto, otros) en prácticamente todas las regiones y entidades del país, destaca la ocupación con asentamientos humanos en ciudades y en las grandes zonas metropolitanas, porque la desarticulación de las políticas ambientales de las urbanas, ha tenido como consecuencia que a escala regional exista contaminación del suelo, del subsuelo y del agua, ocasionada principalmente por desechos sólidos o líquidos

Estos problemas también se extienden hacia las zonas rurales, ya que se ha constatado la desaparición paulatina y constante de las zonas de bosques, las selvas y las reservas ecológicas, originada principalmente por cambios en los usos del suelo, por la falta de regulación y control de la normatividad o por la explotación descontrolada⁴⁹. El suelo considerado de alto valor ambiental, se ha seguido ocupando de manera inapropiada a consecuencia del modelo de expansión prevaleciente en las ciudades, que ha privilegiado la ocupación de predios por encima de la preservación de sus recursos o de su aprovechamiento sustentable. De esta manera, el abuso excesivo e inadecuado, en términos ambientales del suelo, del agua y de los recursos forestales, ha roto con los microsistemas ecológicos y ha puesto en riesgo la permanencia y viabilidad de especies de flora y fauna, e inclusive de muchas localidades urbanas y en general del medio ambiente.

El **agua** es uno de los recursos que en las últimas décadas se han convertido en fundamental para la seguridad del país y para la sustentabilidad del territorio y de la sociedad mexicana, porque su magnitud y localización no corresponden con las necesidades de la economía y las concentraciones de población, convirtiéndose en un recurso no-renovable; no ha existido una estrategia de desarrollo y de poblamiento asociada a la presencia del recurso hídrico y, en consecuencia, hoy el país enfrenta problemas por defecto: carencia del recurso donde se requiere, o por exceso: existencia en exceso del recurso sin que se aproveche a cabalidad y donde llega a convertirse en un problema por las inundaciones que causa principalmente en zonas urbanas. En este sentido, la región Sur-Sureste cuenta con la mayor disponibilidad de agua, mientras que las regiones Noreste y Noroeste son las de mayores padecimientos⁵⁰.

El consumo más importante de agua corresponde a las actividades agropecuarias, que utilizan el 81% de las aguas superficiales y el 69.4% de las subterráneas del total nacional, mientras que el consumo urbano equivale al 8% del total del aprovechamiento nacional de aguas superficiales y el 24% de aguas subterráneas⁵¹. Las ciudades en conjunto, consumen alrededor de 10.38 km³ anuales de agua (2010); es decir, 329.15 m³/segundo, de los cuales, el 27.85% proviene de fuentes superficiales y el 72.15% es extraído de acuíferos subterráneos. No obstante la gran demanda de agua, a nivel de entidad federativa, solo 23 estados registran una cobertura de agua potable por encima de la media nacional, entre los que sobresalen: Aguascalientes, Coahuila, Colima y Tlaxcala con una tasa superior al 98%, mientras que, Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen cifras por debajo del 78%.

En materia de **alcantarillado**, la cobertura media nacional es de 89.6%, destacando que 16 estados se encuentran por encima de ella, entre los que despuntan: Aguascalientes, Colima y

⁴⁹ SEMARNAT (2005). Informe de la situación del medio ambiente en México. Capítulo 3. Suelos, en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/03_suelos/cap3_4.html

⁵⁰ SEMARNAT (2012), Atlas del agua en México; y CONAGOCONAGUA (2007), Regiones hidrológicas.

⁵¹ Fuente: Resultados del XIII Censo de Población y Vivienda, INEGI 2010 y Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, SEMARNAT, Edición 2011.

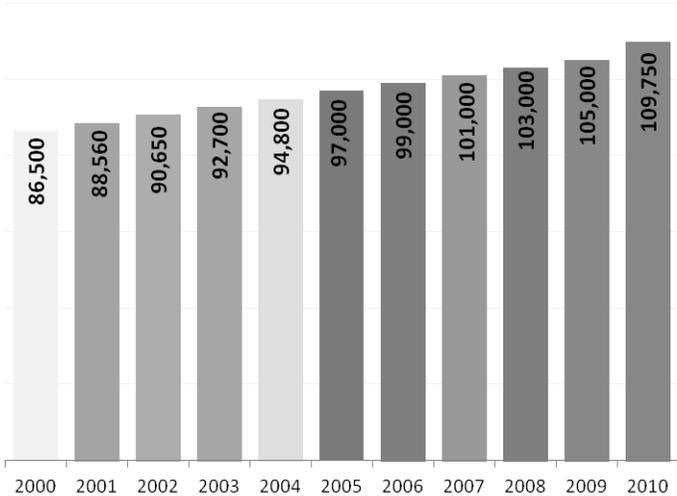


Distrito Federal, con coberturas arriba del 98%. Por el contrario, entre las coberturas inferiores al 78%, se encuentran los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Para comprender las mejoras en este ramo, se señala que el índice histórico registrado de 1990 a 2010 en términos de cobertura de servicios hidráulicos urbanos de agua potable, pasó de 89.4 a 95.4%, mientras que en alcantarillado amplió su cobertura de 79.0 a 96.3%. No obstante estos avances, se estima que en las ciudades del país se produce un total de 233 m³/seg de aguas residuales municipales, de las cuales, un 89.9% o 209.1 m³/s se recolecta en el alcantarillado y únicamente se trata el 44.8%, es decir, 93.6 m³/seg, provocando un impacto negativo en el ambiente al verterse las aguas no tratadas a cuerpos de agua. En todo caso, destaca por su capacidad de tratamiento el estado de Nuevo León, que en 2010 trató 10.14 m³/seg (10.8% del total de aguas tratadas en el país), siguiéndole los estados de Baja California, Chihuahua y Estado de México, que trataron 6.7, 6.4 y 6.0 m³/s, en tanto que en el Distrito Federal se trataron 3.3 m³/s ocupando la décima tercera posición en tratamiento de aguas. Destaca, que muchos fraccionamientos y desarrollos en las ciudades cuentan con plantas de tratamiento aunque no operan en su totalidad, situación que debe ser enfrentada con una política de incentivos por una parte, y otra de control y sanciones, a fin de avanzar en la recuperación de las aguas servidas.

Por otro lado, la generación de **Residuos Sólidos Urbanos (RSU)** se ha incrementado de manera considerable en los últimos años en todo el país; entre 2000 y 2010, el incremento fue superior al 25%, destacando que de 1997 a 2006, las zonas centro y sur del país y la frontera norte, incrementaron de manera significativa la generación de RSU, en 24, 17 y 35%, respectivamente⁵². En 2010, se generaron 40.06 millones de toneladas⁵³ totales en el país con un promedio diario superior a 109 mil toneladas (gráfica 10 y 11), agudizando problemas de diversa índole por su manejo y disposición.

Gráfica 10. Generación diaria de residuos sólidos en México, 2000-2010 (Toneladas al día)

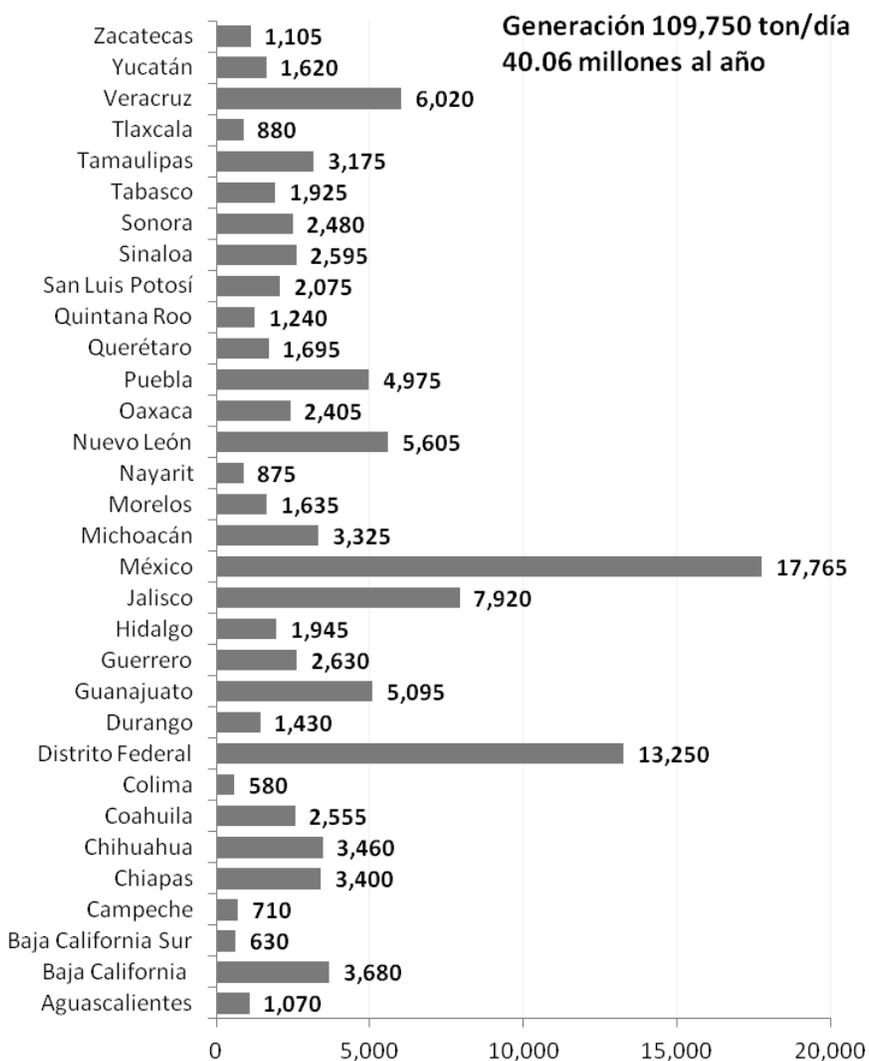


Fuente: Elaboración propia SEDATU, 2013. Dirección General de Rescates de Espacios Públicos, Dirección de Infraestructura Urbana.

⁵² Fuente de elaboración propia SEDATU, 2013. Dirección General de Rescate de Espacios Públicos. Dirección de Infraestructura Urbana.

⁵³ Considerando que la generación diaria al año 2010, fue de 109 mil 750 toneladas, entonces por 365 días, da como resultado 40 millones 58 mil 750 toneladas al año; que ajustando la cifra antes citada es de 40.06 millones de toneladas anuales.

Gráfica 11. Generación diaria de residuos sólidos por entidad federativa, 2010



Fuente: Elaboración propia SEDATU, 2013. Dirección General de Rescates de Espacios Públicos, Dirección de Infraestructura Urbana.

Una de las soluciones más utilizadas para la disposición final de los RSU son los rellenos sanitarios, cuya utilización se generalizó en el país en el año 2000. Antes de esta fecha, pocas ciudades contaban con instalaciones de este tipo que fueran adecuadas o que operaran en buenas condiciones. No obstante las diversas carencias que enfrentan los gobiernos municipales, se han dado pasos positivos en esta materia. De 1995 a 2010, el número de rellenos sanitarios se incrementó de manera considerable hasta alcanzar una cobertura nacional de 70.5%. Los mayores avances se han realizado en las zonas metropolitanas del país, en las que la cifra se incrementó en 37.3%, mientras que en las ciudades medias la recolección aumentó en un 28.5%. No obstante estos avances, los residuos sólidos siguen siendo un problema de primer orden para México, porque 25.3%, equivalente a más de 25 mil toneladas diarias en el país, se deposita en sitios no controlados.

La contaminación atmosférica, se ha convertido en asunto estratégico para la vida urbana en el país, conforme crece el número de ciudades con calidad del aire inadecuada y en general, la contaminación del aire muestra una tendencia a la alza, derivada de la emisión creciente de gases



tóxicos y de efecto invernadero, lo que provoca problemas de salud, entre otros, a nivel local y tiene una incidencia a nivel global.

Destaca el transporte de personas y de bienes como una de las fuentes más importantes de emisión de contaminantes debido al excesivo uso del parque vehicular, la baja calidad de los combustibles y a los congestionamientos urbanos diarios, originados por el deficiente manejo del transporte público y privado, la desorganización del tránsito vehicular y la falta de coordinación entre las políticas territoriales y las de movilidad urbana, todo lo cual genera de manera creciente costos que afectan a los ciudadanos y al ambiente⁵⁴.

Actualmente, un claro ejemplo del tipo de impactos regionales que muchas ciudades mexicanas están ocasionando en sus entornos ambientales, es la pérdida de calidad del aire debido al consumo creciente de combustibles fósiles originado por fuentes móviles y fijas. La reducción del ozono es uno de los mayores retos, en especial para las zonas metropolitanas, en donde se registran niveles por encima de la norma recomendada a nivel internacional, por casi dos tercios de días del año⁵⁵.

El desequilibrio en la distribución de la población y de las actividades productivas de los sectores secundario y terciario del país, ha provocado la generación de altos índices de contaminación atmosférica, lo que se muestra por la concentración de actividades productivas y población, en las grandes ciudades y metrópolis que, a su vez, son responsables de la mayor emisión de gases tóxicos⁵⁶.

En los últimos años, se han realizado avances en los Sistemas de Monitoreo de la Contaminación del Aire en varias ciudades mexicanas. En 2009, 59 zonas metropolitanas ya contaban con estaciones y redes de monitoreo de la calidad del aire, aunque aún hay estados y localidades urbanas que carecen de dicha herramienta. La red más antigua se localiza en la ZMVM, con 36 estaciones de monitoreo automático y 13 estaciones manuales que registran las concentraciones de los “contaminantes criterio”: ozono (O₃), monóxido de carbono (CO), bióxido de azufre (SO₂), bióxido de nitrógeno (NO₂), partículas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM₁₀ y PM_{2.5}, respectivamente, y partículas sólidas totales (PST), entre otras. Otras metrópolis y ciudades cuentan con un número importante de estaciones de monitoreo (aunque no todas registran la totalidad de los **contaminantes**) y con registros desde mediados de la década de 1990: Guadalajara, Monterrey, Toluca, Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez⁵⁷. Los esfuerzos al respecto, se han concentrado en el Centro, Bajío y Norte del país; en tanto que en el Sur Sureste de la República existe la menor cantidad de Sistemas de Monitoreo Ambiental⁵⁸.

Con relación a los transportes, destacan los esfuerzos de varias ciudades en la renovación de la flota de transporte, la creación de sistemas integrados de transporte público como el BRT Bus Rapid Transit (Metrobús en la Ciudad de México, Vive bus en Chihuahua, Chih.; Optibus en León, Gto; Macrobus en Guadalajara, ACABus en Acapulco, Gro); el uso de combustibles alternos y mejorados, así como la restructuración del transporte urbano. A pesar de ello, se prevé que a

⁵⁴ SEMARNAT, INE. Resultados preliminares del cuestionario aplicado a estaciones de monitoreo en la República Mexicana, julio-septiembre 2004.

⁵⁵ SEMARNAT, INE. Resultados preliminares del cuestionario aplicado a estaciones de monitoreo en la República Mexicana, julio-septiembre 2004.

⁵⁶ Fuente: SEMARNAT, INE, 2010

⁵⁷ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental, 2009.

⁵⁸ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental, 2009.

mediano plazo predominarán redes viales deficientemente diseñadas, sin un padrón definido, congestionadas y/o subutilizadas, así como desvinculadas entre sí.

El inadecuado control vehicular en las ciudades y la continua saturación de vialidades por el aumento del número de vehículos, reduce las posibilidades de resolver el problema de la contaminación atmosférica. Las tendencias que se analizan en el Eje sobre Movilidad, muestran que persistirá el crecimiento de la demanda de vehículos, vialidades y estacionamientos, ante el rezago de la mayor parte de los sistemas de transporte público urbano y la falta de políticas de apoyo a la movilidad no motorizada; es decir, al peatón y a la bicicleta, principalmente.

Un tema fuertemente asociado a las condiciones ambientales urbanas, es la **vulnerabilidad y la ocurrencia de desastres**. En los últimos 30 años, diversos eventos han marcado la vida de muchas ciudades y regiones en el país, con serias pérdidas para la población, la infraestructura y la economía. Los efectos de los terremotos, en 1985; las explosiones en San Juan Ixhuatepec en 1984 y en Guadalajara en 1992; el impacto de los huracanes Gilberto, Opal, Paulina, Roxana, Stan, Wilma, Manuel e Ingrid y otros, sobre las ciudades de Quintana Roo, Guerrero, Campeche, Chiapas, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas e incluso Nuevo León, así como los desastres por causas de origen meteorológico, que se han vivido en Tabasco y Chiapas, entre otros, son muestras de la vulnerabilidad de la población mexicana y sus estructuras frente a amenazas de origen natural y antropogénico⁵⁹.

Las pérdidas de vidas humanas y del patrimonio productivo del país por este tipo de eventos, han sido significativos. Cifras del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), consignan que en el periodo (1990-2010) ocurrieron 75 eventos de diversa magnitud y naturaleza que dejaron más de 3 mil 500 personas fallecidas, miles de damnificados y daños a la economía por más de 250 mil millones de pesos corrientes. De acuerdo a la misma fuente, hoy día 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo por distintos tipos de fenómenos, de los cuales cerca del 70% habitan en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales⁶⁰ y solo en el periodo 2000-2010, más de 15 millones y medio de habitantes fueron afectados por tres tipos de fenómenos, de los cuales el 95.86%, corresponde a eventos hidrometeorológicos (cuadro 12).

Cuadro 12. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010

Fenómeno	Muertes	Personas afectadas	Total de daños (millones de pesos)
Hidrometeorológicos (huracanes e inundaciones)	1,481	15,093,693	227,320.26
Geológicos (sismos)	272	591,565	12,007.78
Químicos (explosiones e incendios urbanos)	614	59,697	2,591.45
Gran total	2,367	15,744,955	241,919.49

Fuente: CENAPRED. Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana, de 2000 a 2010.

⁵⁹ CENAPRED (2006): Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, México, DF. Rosengaus, M. (1998): Efectos Destructivos de Ciclones Tropicales. SEDESOL (2007): Estructura del SUN, México, DF.

⁶⁰ Con base en CONAPO (2006): La situación demográfica de México, México, DF.



Entre los factores que han acentuado la vulnerabilidad en el país, destacan varios a saber: la insuficiencia de medidas de planeación, prevención y mitigación a nivel de las regiones o zonas vulnerables; la falta de normas y acciones que induzcan a una localización más segura de los asentamientos humanos; el manejo inadecuado y/o insuficiente de las cuencas hidrográficas; el deterioro ambiental, especialmente la pérdida de bosque, manglar, selva y; la escasa operación de sistemas de alerta temprana.

La vulnerabilidad y los riesgos en las ciudades también se han agudizado, porque las familias muy pobres que no pueden comprar o acceder a un espacio sin riesgos en las ciudades, se localizan en lugares que pueden pagar, siendo aquellos que el resto de la sociedad no ocupa porque carecen de todo y presentan condiciones de vulnerabilidad o de riesgo. De no contar con políticas de expansión selectiva y de incorporación de suelo para el desarrollo urbano de manera sustentable, amplios contingentes humanos optarán por asentarse en zonas de alto valor ambiental y riesgos, proclives a desastres naturales.

Por otra parte, los efectos previsibles del calentamiento global por la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), se traducen en un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos como huracanes, sequías, desertificación, pérdida de cubierta vegetal y en consecuencia procesos de erosión del suelo causada por aire y lluvias. Asimismo, el aumento del nivel del mar constituye una amenaza para los asentamientos humanos localizados en planicies costeras. Estas circunstancias obligan a la sociedad mexicana a adoptar estrategias de adaptación al cambio climático que reduzcan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y minimicen las pérdidas humanas, económicas y patrimoniales de la población.

Entre los impactos ambientales que enfrenta el territorio nacional, destaca la tendencia a más episodios de sequía en casi 50% de las tierras cultivables. En verano, las lluvias podrían disminuir hasta en 5% en la región Centro. Asimismo, se proyectan retrasos en el inicio de las lluvias, durante los meses de otoño, en gran parte del país⁶¹.

⁶¹ Poder Ejecutivo Federal (2009): Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México, DF.



Objetivos y Estrategias

1.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas

Objetivo

Controlar la expansión de las manchas urbanas, promoviendo que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional que se requerirá en las próximas décadas se concentre hacia el interior de los centros urbanos existentes, y estableciendo criterios claros para el crecimiento ordenado de las ciudades que así lo requieran.

Estrategias

- Alinear los criterios para el otorgamiento de créditos y subsidios a la vivienda del Gobierno de la República con base en su ubicación, de modo que éstos desalienten la dispersión de la mancha urbana y, por el contrario, promuevan la densificación de las ciudades.
- Desarrollar un Sistema de Información Geoestadística de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda como principal instrumento para la planeación urbana eficiente e integral.
- Promover, con base en este Sistema, entre las autoridades locales la adopción de los Perímetros de Contención Urbana del Gobierno de la República, a través de los cuales es posible identificar zonas urbanas y urbanizables, delimitando el potencial de crecimiento máximo de las ciudades. Los Perímetros de Contención Urbana se definen con base en la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales como INEGI, SEDESOL y CONAPO, y se clasifican en tres ámbitos o contornos⁶²:
 - Intraurbano – U1: Son zonas urbanas consolidadas con una alta concentración de empleo, equipamiento y servicios urbanos.
 - Primer contorno – U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor al 75%.
 - Segundo contorno – U3: zonas contiguas al área urbana, en un *buffer* (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo al tamaño de la ciudad.
- Establecer Convenios de Desarrollo Urbano con los gobiernos estatales y ayuntamientos, orientados a que las decisiones de urbanización se basen en fundamentos técnicos, tengan una visión de mediano y largo plazo que rebase los periodos de gobierno, y en las que la sociedad participe de manera corresponsable. El instrumento regulador por excelencia del desarrollo urbano es la zonificación de los usos y destinos del suelo, así como el grado de intensidad en que éste se utiliza. Por ello, la reforma del sistema de planeación y la creación de condiciones para la participación de la sociedad en el desarrollo urbano y metropolitano, son cruciales.
- Controlar a través de Desarrollos Certificados la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos. Los Desarrollos Certificados sólo se aprobarán en áreas consideradas urbanizables e integrarán mezclas de usos del suelo, de manera que el uso habitacional se

⁶² La actualización de los mapas de los contornos es coordinada por la CONAVI.



acompañe de usos relativos a empleo (industria, servicios, comercio) y equipamientos sociales, estimados según normas de dosificación de usos del suelo.

- Revisar la metodología de elaboración de los planes de desarrollo urbano a nivel local con el fin de que éstos respondan una visión de largo plazo, contengan procedimientos rigurosos para su eventual modificación, contemplen sanciones por su incumplimiento tanto a servidores públicos como a particulares, sean de carácter obligatorio para todos los procesos urbanos y de vivienda, e incorporen mecanismos para su seguimiento y para la participación de la sociedad.
- Restringir la urbanización fuera del tejido urbano en áreas designadas como no urbanizables⁶³, al tiempo que, en coordinación con otras dependencias, se impulsen estrategias y proyectos acordes con su vocación agropecuaria, forestal, de ecoturismo, preservación, entre otros.
- Constituir reservas territoriales en la periferia inmediata de las manchas urbanas (mediante convenio con propietarios y poseedores, adquisición directa, expropiación, entre otros), en áreas consideradas urbanizables y dotarlas de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, adecuados a las posibilidades económicas de los grupos sociales mayoritarios⁶⁴. En estas estrategias, se integrará un conjunto de instrumentos de suelo y desarrollo urbano para hacerlas efectivas, como se establece en el apartado Gestión del Suelo.

1.2. Consolidar las ciudades

Objetivo

Consolidar las ciudades mediante la utilización de la superficie intraurbana disponible (predios baldíos y subutilizados), el crecimiento ‘hacia adentro’ y la densificación, así como la adecuación y ampliación de la infraestructura urbana.

Estrategias

- Incentivar el uso óptimo del suelo intraurbano mediante el aprovechamiento de predios baldíos y subutilizados. Para esto es necesario generar mecanismos orientados a su identificación, cuantificación y calificación, así como el diseño de instrumentos para incorporarlos al mercado de suelo apto para el desarrollo urbano.
- Fomentar una mayor densidad habitacional en los centros urbanos a través del uso intensivo del suelo y considerando, con este fin, la construcción de vivienda vertical, la revisión de topes a las densidades y alturas, y la liberación de normas relativas a espacios de estacionamientos por vivienda.

⁶³ Las áreas no urbanizables incluyen superficies que presenten cualquier tipo de riesgos para los asentamientos, de acuerdo con los Atlas de Riesgo; áreas de elevado valor ambiental según criterios del ordenamiento ecológico del territorio, asociadas a la mitigación y adaptación al cambio climático y las que corresponden a la preservación de la biodiversidad y los mantos acuíferos; superficies dedicadas a la producción agropecuaria y forestal; así como los derechos de vía y zonas federales.

⁶⁴ Cabe apuntar que, según SEDESOL (2012), los predios vacíos intraurbanos en el conjunto de ciudades y metrópolis del país podrían alojar a toda la población urbana esperada durante seis años, suponiendo una ocupación de 60% de la superficie total y una densidad promedio de 100 habitantes por hectárea. Por su parte, los resultados del RENARET señalan que existen más de 65 mil hectáreas dentro de los perímetros de contención urbana (lo que equivale a 59% de las 110 mil hectáreas de reserva territorial registradas). En adición a estas superficies, se requerirá suelo para la expansión urbana que deberá atenderse y orientarse de manera ordenada.

- 
- Dotar a las ciudades de la infraestructura que necesitan para garantizar el acceso a servicios, y renovar y dar mantenimiento adecuado a la infraestructura y el equipamiento en deterioro u obsolescencia, concertando las inversiones públicas que en este ámbito realicen las dependencias federales y los demás órdenes de gobierno.
 - Diseñar, en coordinación con las autoridades locales, instrumentos normativos, fiscales y administrativos que tiendan a premiar el uso del suelo disponible al interior de las ciudades y a desincentivar la especulación del suelo y la expansión hacia las zonas no deseadas. Un ejemplo de esto es la aplicación de una tasa del impuesto predial que sea creciente en el tiempo para predios que permanezcan ociosos.
 - Contribuir al fortalecimiento del tejido social y a la prevención del delito mediante el rescate de espacios públicos urbanos que presenten condiciones de deterioro, abandono o inseguridad, y que sean utilizados preferentemente por la población de menor ingreso. Con este fin, continuará operando el Programa de Recuperación de Espacios Públicos.
 - Atender el fenómeno de la pobreza urbana mediante la construcción y renovación de infraestructura y equipamientos en polígonos urbanos de alta marginación, a través del Programa Hábitat.
 - Promover la consolidación de barrios y colonias populares, apoyando acciones y proyectos productivos, de equipamientos sociales y mejoramiento de la infraestructura, que permitan al mismo tiempo resolver necesidades de consumo y servicios.
 - Apoyar e incentivar en coordinación con las autoridades federales en la materia y con los gobiernos locales, la recuperación y conservación de los centros históricos, sitios y áreas arqueológicas, pueblos mágicos y en general el patrimonio arquitectónico y urbanístico de los centros de población y de las localidades rurales, generando un mayor sentido de identidad y pertenencia ciudadana.
 - Impulsar la operación del Programa de Consolidación Urbana y Renovación Habitacional (PROCURHA), dirigido a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, el fortalecimiento del tejido social y urbano, el mejoramiento de espacios públicos y centros de barrio, mediante la acción concertada de los tres órdenes de gobierno, focalizando la inversión hacia territorios urbanos eficientes.
 - Respalda a las autoridades locales en la regularización de predios, pues la certeza jurídica de la propiedad permite impulsar los mercados secundarios de tierra y vivienda, además de abrir las puertas de la formalidad a sus propietarios. El Programa para Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), seguirá apoyando a las familias de menores ingresos en este sentido.
 - Rescatar derechos de vía y zonas federales en estado de abandono o subutilización y que sean susceptibles de uso futuro, como ocurre con algunos cauces de ríos, zonas de pase de infraestructura de electricidad, agua, ferrocarriles, entre otros.



1.3. Fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas

Objetivo

Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales, a través del alineamiento de instrumentos financieros, de planeación y de ejecución de políticas públicas, en un contexto de coordinación intergubernamental e intersectorial.

Estrategias

- Impulsar con el Poder Legislativo, las reformas legales necesarias para que las zonas conurbadas y metropolitanas sean reconocidas en la legislación como unidades territoriales de planeación; esto con el fin de que las entidades federativas y los municipios involucrados se coordinen de manera obligatoria en la elaboración conjunta del plan o programa de desarrollo urbano, y para que a partir de éste actualicen los planes y programas de las demarcaciones que la conforman.
- Generar incentivos a través de programas y fondos federales para el desarrollo de proyectos intermunicipales orientados a la prestación de los servicios considerados de interés de la conurbación o metrópoli.
- Gestionar la homologación de la normatividad urbana y sectorial, así como de las tarifas de servicios públicos en los municipios conurbados, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales.
- Reestructurar el Fondo Metropolitano acorde con sus nuevas reglas de operación emanadas de la evaluación realizada por la SHCP y gestionar un incremento sustancial de sus recursos, incluyendo aportaciones estatales, municipales y del sector privado. Las nuevas reglas deberán velar por que los proyectos apoyados contribuyan efectivamente al desarrollo metropolitano, emanen del plan o programa integral de la metrópoli y estén integrados en su cartera de proyectos estratégicos, haciendo del Fondo Metropolitano un instrumento eficaz para ejecutar el nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano⁶⁵.
- Apoyar la creación de órganos de planeación y coordinación en las zonas metropolitanas del país y uno particular para la Zona Megalopolitana del Centro de México⁶⁶, con comisiones para atender temas específicos, que operen de manera permanente y con un enfoque técnico-científico, con recursos propios y capacidad de decisión independiente a los periodos de las administraciones gubernamentales.

⁶⁵ Iracheta, A. e Iracheta, J. A. (2012): Publicación sobre los resultados de la evaluación de los fondos metropolitano y regional. SHCP, Banco Interamericano de Desarrollo, El Colegio Mexiquense, México, DF.

⁶⁶ Incluye a los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y al Distrito Federal. La intensa relación funcional dentro de esta región que tiene como núcleo a la Ciudad de México, requiere de un tratamiento efectivo y particular que debe ser reconocido y promovido. Centro Mario Molina (2013). Op. Cit.



1.4. Promover la sustentabilidad social, económica y ambiental del desarrollo urbano

Objetivo

Incorporar un enfoque amplio de sustentabilidad en las acciones, proyectos e inversiones que se realicen en zonas urbanas, garantizando la protección de las condiciones ambientales y los recursos naturales.

Estrategias

- Coordinar y alinear los sistemas de planeación del ordenamiento ecológico del territorio a cargo de la SEMARNAT, con el del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de la SEDATU.
- Trabajar con las autoridades locales en la adopción de lineamientos y normatividad ambiental y de desarrollo urbano adecuados, promoviendo la certificación de los desarrollos y proyectos inmobiliarios.
- Alinear las Manifestaciones de Impacto Ambiental con las de Impacto Regional y las de Impacto Urbano.
- Incorporar en los instrumentos de planeación territorial, en coordinación con la SEMARNAT y con los gobiernos estatales y municipales, áreas de conservación forestal e hídrica (lo cual también servirá al propósito de contener la expansión de las manchas urbanas). Asimismo, se integrarán las acciones de protección ambiental, las zonas de amortiguamiento y los corredores biológicos para las Áreas Naturales Protegidas vinculadas a entornos urbanos y metropolitanos.
- Incorporar al sistema de planeación urbana todos los esfuerzos que atienden la preservación del medio ambiente, como es el caso de las Áreas Naturales Protegidas para la preservación de servicios ambientales (recarga de acuíferos, captura de carbono, control de aludes y erosión edáfica) y la protección de especies endémicas, amenazadas, protegidas o de importancia estratégica para la conservación, la mitigación del riesgo y el desarrollo económico local, en apoyo a las políticas federales de sustentabilidad ambiental y de prevención de riesgos⁶⁷.
- Aplicar, de manera conjunta con la CONAGUA y la SEMARNAT, políticas que reconozcan el ciclo integral del agua, lo que implica recuperar este recurso y reusarlo, previo tratamiento, el mayor número de veces, a fin de reducir la sobre explotación de los acuíferos, desarrollando alternativas de financiamiento para garantizar la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales.
- Aplicar las tecnologías de captación de agua de lluvia, de ahorro y racionalización del consumo y de reducción al mínimo de las pérdidas en líneas de conducción, en redes públicas y privadas y en muebles sanitarios y equipos con alto consumo del líquido.

⁶⁷ Centro Mario Molina (2013). Op. Cit.

- 
- Colaborar con las instancias competentes en la recuperación, rehabilitación, restauración y conservación de ríos, barrancas y cuerpos de agua degradados que se encuentran dentro o en el entorno de las ciudades y zonas metropolitanas, incluyendo programas de manejo y control de escurrimientos⁶⁸.
 - Contribuir con las autoridades estatales y municipales a la reducción de residuos sólidos, promoviendo acuerdos con los productores e industriales, y estrategias de aprovechamiento máximo de basuras.
 - Alinear y coordinar las políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo regional, con las políticas nacionales de: agua, energía, equilibrio ecológico, protección ambiental y cambio climático.

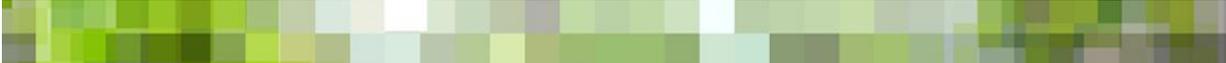
Objetivo

Propiciar condiciones de sustentabilidad social y económica con énfasis en la población urbana de menores ingresos.

Estrategias

- Impulsar, en conjunto con los gobiernos locales, que los sistemas de planeación y desarrollo urbano tengan una misión de regeneración del tejido social y apropiación de los espacios públicos, por ejemplo a partir de la participación de la ciudadanía en programas de reapropiación del vecindario.
- Incentivar a los desarrolladores inmobiliarios a que, en zonas centrales, se destine un porcentaje del desarrollo inmobiliario a la vivienda social para frenar las consecuencias de los procesos de segregación intraurbana.
- Trabajar, en coordinación con otras autoridades, en el desarrollo de actividades extracurriculares de las escuelas (actividades deportivas y culturales en espacios públicos, trabajo comunitario para la recuperación y mantenimiento de los mismos, así como la celebración de asambleas vecinales que emanen de las juntas de padres de familia) que incidan en los barrios y fomenten el sentido de pertenencia de la comunidad.
- Incorporar a la normatividad y al diseño de los desarrollos habitacionales mezclas de usos, que permitan la generación de empleo a nivel local, disminuyendo la necesidad de movilidad. Esto también permitirá aprovechar la mano de obra cautiva (y posiblemente no económicamente activa) que habita en estos desarrollos.
- Promover la construcción de pequeños comercios al interior de los desarrollos inmobiliarios, que fomenten la actividad y el autoconsumo local, con el apoyo del Instituto Nacional del Emprendedor y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).
- Impulsar la intervención de grandes empresas en el mejoramiento y mantenimiento de la zona en la que se localicen, tanto mediante recursos económicos como con trabajo comunitario de los trabajadores, con un sentido de apropiación del espacio.

⁶⁸ Centro Mario Molina (2013). Op. Cit.



Anexo

“Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”

Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004

Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004

Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005

Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005

PREÁMBULO

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social. Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que, pese a su significado social y político, son aún fragmentadas e incapaces de producir cambios trascendentes en el modelo de desarrollo vigente.

Frente a esta realidad, y la necesidad de contrarrestar sus tendencias organizaciones y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001), han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.



El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores – públicos, sociales y privados – interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

Parte I – Disposiciones Generales

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.

2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la



participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.

4. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.

6. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias -hasta el máximo de los recursos que dispongan- para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo y a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.

ARTICULO II. PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANIA Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD:

1.1. Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

2. FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD URBANA:

2.1. Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.

2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen



derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

3. IGUALDAD, NO-DISCRIMINACIÓN:

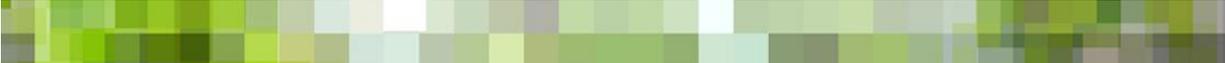
3.1 Los derechos enunciados en esta Carta deben ser garantizados para todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna.

3.2 Las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos sobre la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW), y en las conferencias de Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996), entre otras. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios de los presupuestos gubernamentales para la efectividad de dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.

4. PROTECCIÓN ESPECIAL DE GRUPOS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

4.1 Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).

4.2 Las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los(as) ciudadanos(as) e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad.



5. COMPROMISO SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO:

5.1 Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta.

6. IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS IMPOSITIVAS PROGRESIVAS:

Las ciudades deben promover y valorar las condiciones políticas y económicas necesarias para garantizar programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos que aseguren una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

Parte II. Derechos relativos al ejercicio de la Ciudadanía y a la participación en la Planificación.

Producción y Gestión de la Ciudad

ARTÍCULO III. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD

1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.

2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

ARTÍCULO IV. PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HABITAT

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.

ARTÍCULO V. DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para



ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.

2. La planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

ARTÍCULO VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos.

2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad.

3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica.

4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

ARTÍCULO VII. LIBERTAD E INTEGRIDAD

Todas las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual. Las ciudades deben comprometerse a establecer garantías de protección que aseguren que esos derechos no sean violados por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.

ARTÍCULO VIII. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.

2. Las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.

3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales electivas y de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.

ARTICULO IX. DERECHO DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y USO DEMOCRÁTICO DEL ESPACIO PÚBLICO URBANO

Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.



ARTICULO X. DERECHO A LA JUSTICIA

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.
2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales en favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

ARTÍCULO XI. DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y A LA CONVIVENCIA PACIFICA, SOLIDARIA Y MULTICULTURAL

1. Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna.
2. Las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático.
3. Las ciudades deben garantizar la participación de todos(as) los(as) ciudadanos(as) en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad.

Parte III. Derechos al Desarrollo Económico, Social, Cultural y Ambiental de la Ciudad

ARTICULO XII. DERECHO AL AGUA, AL ACCESO Y SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y URBANOS

1. Las ciudades deben garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.
2. Las ciudades deben garantizar -aun cuando se haya privatizado la gestión de los servicios públicos con anterioridad a la suscripción de esta Carta- tarifas sociales asequibles y un servicio, adecuado para todos, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.
3. Las ciudades se comprometen a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de los(as) ciudadanos(as) en su gestión y fiscalización. Éstos deberán estar bajo un régimen jurídico de bienes públicos, impidiendo su privatización.
4. Las ciudades establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias de servicios, públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de su calidad, la determinación de las tarifas y la atención al público.



ARTÍCULO XIII. DERECHO AL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD URBANA

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).
2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

ARTÍCULO XIV. DERECHO A LA VIVIENDA

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
2. Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.
3. Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.
4. Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrollen.
5. Las ciudades deben promover la instalación de albergues y viviendas sociales de alquiler para mujeres víctimas de violencia familiar.
6. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisorias de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.
7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vivienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Las ciudades deben proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación de acuerdo a la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.



8. Las ciudades deben reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda contenidos en esta carta. Muy especial atención, impulso y apoyo deberán dar a las organizaciones de personas vulnerables y en situación de exclusión, garantizando en todos los casos la preservación de su autonomía.

9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y a aquellas personas o grupos de personas cuyas circunstancias de vivienda varían, en particular los nómadas, los viajeros y los romanés.

ARTÍCULO XV. DERECHO AL TRABAJO

1. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la consecución del pleno empleo en la ciudad. Asimismo, deben promover la actualización y la recalificación de los trabajadores, empleados o no, a través de la formación permanente.

2. Las ciudades deben promover la creación de condiciones para combatir el trabajo infantil para que los niños y las niñas puedan disfrutar de la infancia y acceder a la educación.

3. Las ciudades, en colaboración con las demás administraciones públicas y las empresas, deben desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de todos ante el trabajo, impidiendo cualquier discriminación.

4. Las ciudades deben promover el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, así como de las personas discapacitadas mediante la implementación de equipamientos apropiados. Para mejorar las condiciones de empleo, las ciudades deben establecer programas de mejora de las viviendas urbanas utilizadas por las mujeres jefas de familia y grupos vulnerables como espacios de trabajo.

5. Las ciudades deben promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y la represión hacia los comerciantes informales. También dispondrán espacios acondicionados para el comercio informal y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.

ARTICULO XVI. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SOSTENIBLE

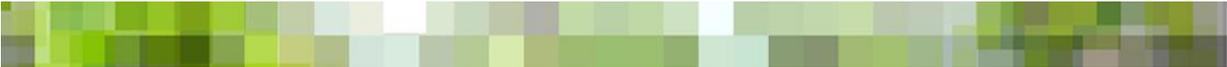
1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes.

2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.

Parte IV. Disposiciones Finales

ARTICULO XVII. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. Los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos



previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país.

2. La no implementación de los derechos previstos en esta Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables, concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/revertidos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos en esta Carta.

ARTICULO XVIII. MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

1. Las ciudades deben adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las personas, conforme a lo dispuesto por esta Carta. Las Ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. Las ciudades están obligadas a utilizar hasta el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta Carta.

2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del Derecho a la Ciudad.

3. Las ciudades deben promover la enseñanza y socialización del Derecho a la Ciudad en los centros educativos, universidades y medios de comunicación.

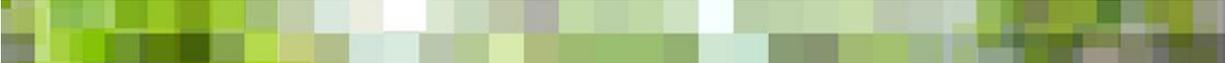
4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de indicadores del derecho a la ciudad, con diferenciación de géneros, para asegurar el Derecho a la Ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.

5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.

ARTICULO XIX. LESIÓN AL DERECHO A LA CIUDAD

1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:

- realización de los derechos establecidos en esta Carta;
- participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad;
- cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad;
- manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del



hábitat, así como las formas de manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos(as), en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en sus usos y costumbres.

2. Las acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

ARTICULO XX. EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA CIUDAD

Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos.

ARTICULO XXI. COMPROMISOS CON LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD

I - Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:

1. Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales, con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes de ONG en la construcción de una vida digna en las ciudades;

2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho;

3. Presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales Regionales para iniciar un proceso que tenga como objetivo el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho humano

II - Los Gobiernos nacionales y locales se comprometen a:

1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta;

2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades;

3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.

III- Los Parlamentarios se comprometen a:

1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo con el objeto de enriquecer los contenidos del derecho a la ciudad e impulsar su reconocimiento y adopción por las instancias internacionales y regionales de derechos humanos y por los gobiernos nacionales y locales.

2. Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad, en concordancia con lo enunciado en esta carta y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.



3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta.

IV- Los organismos internacionales se comprometen a:

1. Empezar todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias, así como a facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a su adhesión a los compromisos de esta Carta;
2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del derecho a la ciudad;
3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del Sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio.



Bibliografía

Anzaldo C. y Barrón, E. (2009). La transición urbana de México, 1900-2005, en La Situación Demográfica de México. CONAPO. pp. 53-65.

Cabrero Enrique (2013): Retos de la competitividad urbana, CIDE, México, DF.

CENAPRED (2006). Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos.

CENAPRED (2011). Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana, de 2000 a 2010.

CIDAC (2011). “Hacerlo Mejor. Índice de Productividad México”; en: <http://productividad.cidac.org/content/indice-deproductividad-mexico>

CIDOC-SHF-CONAVI-SEDESOL-FOVISSSTE-INFONAVIT-JIC-UNAM (2008). Estado Actual de la Vivienda en México, 2008.

CIDOC-SHF-CONAVI-SEDESOL-FOVISSSTE-INFONAVIT-JIC-UNAM (2010). Estado Actual de la Vivienda en México, 2010.

CONAPO (2006). La situación demográfica en México, 2006.

CONAGUA (2007). Regiones hidrológicas de México.

CONAPO (2007). Proyecciones de la Población de México 2005-2010.

CONAPO (2012). Dinámica Demográfica 2000-2010.

CONAPO (2012). Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010. Intensidad Migratoria Estatal y Municipal.

CONAPO (2012). Boletín sobre migración interna, octubre 2012.

CONAPO-SEDATU (2013). Evolución de las Ciudades de México.

CONEVAL (2011). Los Mapas de Pobreza en México, 2010.

CONEVAL (2013). Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012.

FUNDACIÓN PENSAR (2013). Pacto Climático Global de Ciudades. Pacto de la Ciudad de México. Segundo Reporte Mundial 2012. p.p. 163.

Garcés César (2011). “Estrategias de impulso al Sistema urbano nacional y su impacto en la pobreza y la marginación en México, 1950-2010.” Ponencia-presentación en PowerPoint. Santiago, de Chile, 16 y 17 de agosto, 2011. Recuperado el 17 de septiembre de 2013 de: http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/44305/Cesar_Garces_ppt.pdf

IMCO (2012). El Municipio, una institución diseñada para el fracaso, México, DF.



IMCO. boletín: http://porciudad.comparadondevives.org/archivos/prensa/boletin_prensa.pdf

INEGI (1992-2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992-2006.

INEGI (2004). Censos Económicos 2004.

INEGI (2004). Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2004.

INEGI (2006). II Conteo de Población y Vivienda, 2005.

INEGI (2011). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Conjunto de datos: PIB estatal base 2003, y cifras correspondientes al año 2010 con carácter de “Revisadas”.

INEGI (2011). Censo General de Población y Vivienda, 2010. Población por localidad (ITER 2010).

INEGI (2011). Censo General de Población y Vivienda, 2010. Resultados definitivos.

INM (2006). Informe de labores 2006. Documento inédito.

Krugman, Paul (1994). “Competitiveness a Dangerous Obsession”, revista Foreign Affairs, marzo/abril 1994, en: <http://www.pkarchive.org/global/pop.html>

OCDE (2007). Desarrollo Regional y Política Estructural en México.

OCDE (2001). Towards a New Role for Spatial Planning.

ONU-HABITAT (2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3

ONU-HABITAT (2008-2009). State of the World’s Cities.

ONU-BID (2010). Principales países expulsores de emigrantes en el mundo, en: http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/mapa_emigrantes.pdf

ONU-HABITAT-SEDESOL (2011). Estado de las Ciudades de México.

Ostrom Elinor (1990): Governing the Commons: The Evolution of Collective Action, Cambridge University Press. Por ello, recibió el Premio Nobel en 2009.

Poder Ejecutivo Federal (2009). Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, en: http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOF.pdf

Porter E. Michael (1990). The Competitive Advantage of Nations, p. 6

PNUD (2012). Informe sobre competitividad social en México, México, DF.

Rosengaus, M. Michel (1998). Efectos Destructivos de Ciclones Tropicales.

SEDATU (2013). Generación de Residuos Sólidos Urbanos. Dirección General de Rescate de Espacios Públicos. Dirección de Infraestructura Urbana. Documento Interno.



SEDESOL-UNAM-IIE (2012). Estrategia Territorial Nacional (ETN), Versión Ejecutiva, p.14.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012). Sistema Urbano Nacional SUN 2012.

SEDESOL-CONAPO (2007). Estructura del SUN, noviembre de 2007.

SEDESOL (2009). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2009-2012. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Documento Inédito.

SEDESOL (2009). Inventario de Suelo por ciudad 2002-2009.

----- (2011). La Expansión de las Ciudades 1980-2010.

----- (2012). Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012.

SEMARNAT-INE (2004). Resultados preliminares del cuestionario aplicado a estaciones de monitoreo en la República Mexicana, julio-septiembre 2004.

SEMARNAT (2005). Informe de la situación del medio ambiente en México. Capítulo 3. Suelo, en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/03_suelos/cap3_4.html

SEMARNAT (2011). Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Edición 2011.

SEMARNAT (2012). Atlas del agua en México.

Topelson, Sara (2013). La vivienda y su entorno, 1er Foro Internacional de Vivienda, Comisión de Vivienda del Senado de la República, México, DF, 18.07.13.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010. Junio 2012.

Sobrino, Jaime (2011). La urbanización en el México Contemporáneo. Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible, Santiago de Chile, 16-15 de agosto de 2011.

UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF7, Medellín 5-11 de abril de 2013. 24 de julio de 2012, pp.1-2.

Unikel, Luis et al. (1978). El Desarrollo Urbano de México, El Colegio de México, pp.30-31.

Garza, Gustavo (2010). “La transformación urbana de México, 1970-2020”. En Los grandes problemas de México, Tomo II. Desarrollo urbano y regional, El colegio de México, pp. 36-37.



Eje 2. Vivienda digna y sustentable

Existen diversas maneras de entender la vivienda, que van más allá de su valor de cambio. “Es también una inversión en desarrollo humano indispensable para una nación y un derecho inalienable. Todos los seres humanos..(requieren)..un lugar donde habitar y desarrollarse con su familia, que les brinde abrigo y seguridad, que sea saludable, que..(les)..otorgue pertenencia y..(les)..permita el desarrollo de lazos sociales”⁶⁹.

Como establece la Alianza Internacional de Habitantes⁷⁰, la vivienda representa un problema diverso, porque cada vez en mayor cantidad las viviendas de las familias más pobres se localizan en zonas de riesgo, en poblaciones afectadas por la minería, en barrios con peligro de desalojo por grandes proyectos urbanos, en zonas con vivienda tugurizada o en asentamientos afuera de las ciudades y en áreas rurales. Ante esto, la propuesta de la política habitacional mexicana, parte por reconocer la diversidad de problemas y también la diversidad de soluciones que no se limitan a producir más vivienda nueva, sino a promover la atención de una demanda variada de soluciones habitacionales, reconociendo el papel social de la producción habitacional y la necesidad de nuevos esquemas financieros y nuevos formatos de atención a la demanda de viviendas en las ciudades y en el medio rural, además de los existentes.

Esta política se fundamenta en la legislación que compromete al gobierno y a la sociedad al cumplimiento y aplicación de la normatividad enfocada a la vivienda, cuyo objetivo principal es promover el acceso a una vivienda digna, con énfasis en los grupos de población que la demandan, sin discriminación y en igualdad de condiciones. La base jurídica de atención y acceso a la vivienda, se fundamenta en el artículo 4º de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**⁷¹ y se desarrolla en la **Ley de Vivienda**, que establece las bases para la concurrencia de la federación, los estados y los municipios para hacer efectiva la política habitacional y para vincularla con el desarrollo urbano, con la protección al ambiente y con la regulación de la propiedad inmobiliaria. Define el concepto de vivienda en los siguientes términos (art. 2): “Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos”.

En su artículo 17, esta ley señala que la CONAVI promoverá que los gobiernos de las entidades federativas expidan sus respectivas leyes en la materia, en la que establecerán la responsabilidad y el compromiso de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones para la solución de los problemas habitacionales de sus comunidades. Más específicamente, el artículo 73⁷² establece lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación al entorno, además de ubicar al ciudadano en el centro del modelo de desarrollo social. Finalmente, el artículo 74 establece las atribuciones en materia de vivienda y su respectiva

⁶⁹ Alianza Internacional de Habitantes (2013): Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe, en: [Políticas alternativas de vivienda en América Latina y El Caribe.pdf \[916.89 kB\]](#), cap. III.

⁷⁰ Ibid, cap. III.

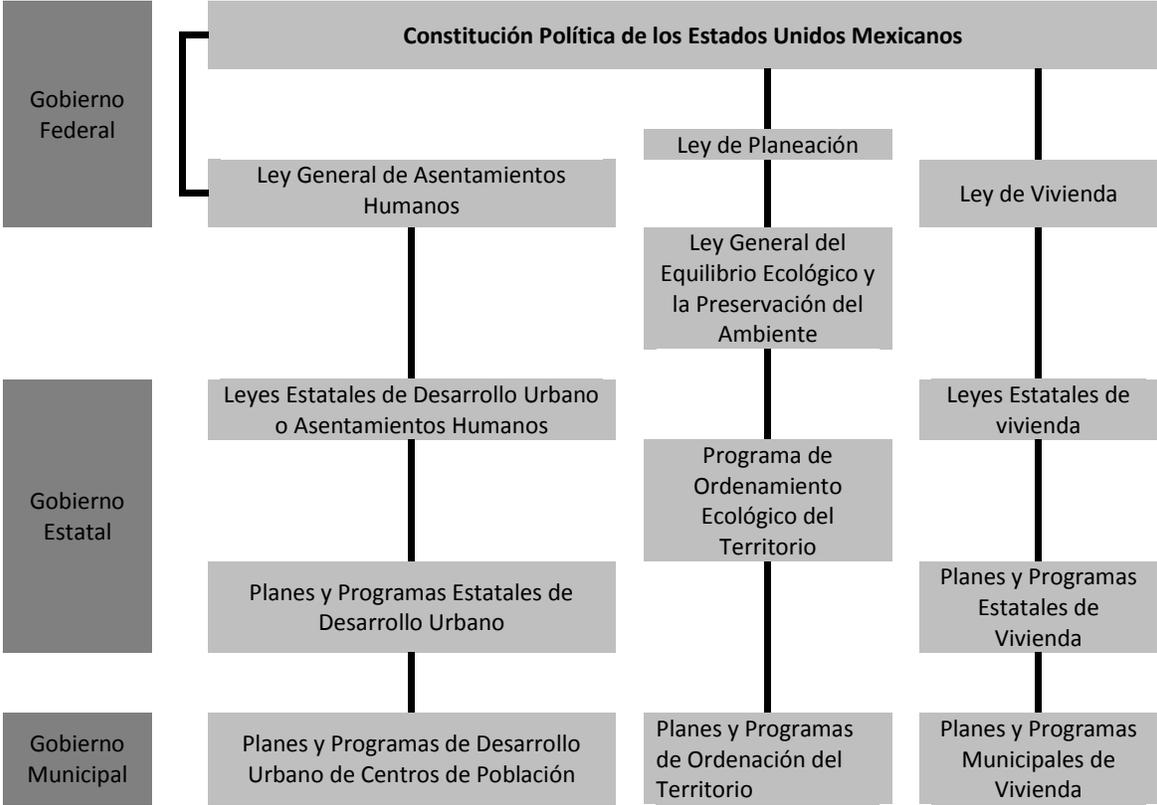
⁷¹ El artículo 4º constitucional se enmarca dentro del capítulo referente a los Derechos Humanos y sus Garantías; entre los elementos que aborda el artículo en cuestión, se tiene que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

⁷² Artículo 73.- Las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, así como la de los organismos que financian vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán observar los lineamientos que en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno establezcan la Secretaría de Desarrollo Social, escuchando la opinión del la Comisión para cada grupo objetivo de las población, a fin de considerar los impactos de las mismas, de conformidad con establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables.



gestión con relación al suelo y la planeación de la administración pública de nivel estatal y municipal⁷³.

Gráfica 12. Marco normativo de la vivienda y la ordenación del territorio



Fuente: CIDOC-SHF (2009). Estado Actual de la vivienda en México, 2008, p. 80.

DIAGNÓSTICO

2.1. Dimensión y calidad del Parque Habitacional

El parque habitacional de México ha crecido de manera constante; el número de viviendas pasó de 30.4 millones en el 2005 a 35.6 millones en el 2010. En solo una década (2000-2010), creció en 5.2 millones de unidades (522 mil/año), lo que se explica, por una parte, por la oferta de créditos instaurados por los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS) y por el impulso a la construcción de vivienda nueva; por la otra, la producción social y/o la autoproducción de viviendas

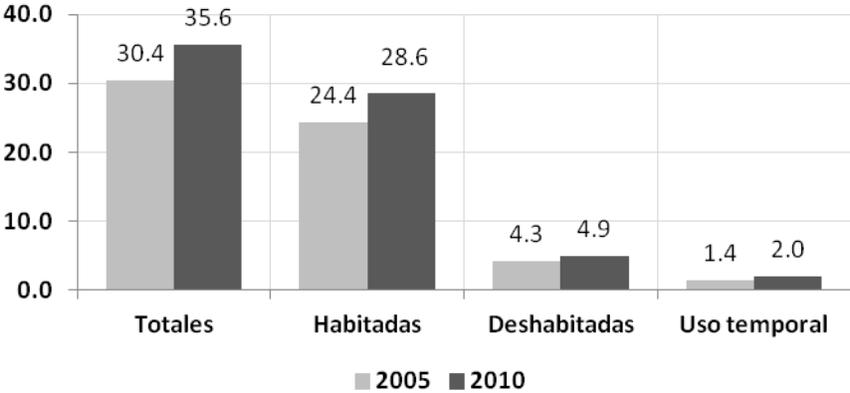
⁷³ Artículo 74.- Las acciones de vivienda que se realicen en las entidades federativas y municipios, deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población y con los planes y programas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo, a fin de garantizar un desarrollo urbano ordenado. Además, establecerán las previsiones para dotar a los desarrollos de vivienda que cumplan con lo anterior, de infraestructura, equipamiento básico y adoptarán las medidas conducentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.



en asentamientos precarios e informales, a los que no llegan los créditos ni los subsidios habitacionales, y que representan más de la mitad de la nueva vivienda.

Ahora bien, respecto al tipo de parque habitacional con el que se cuenta, es importante señalar que, de las 28.6 millones de viviendas habitadas que reportó el Censo de Población y Vivienda 2010, 91.7% corresponde a casas independientes y solo 5.1 por ciento son departamentos en edificios. Del total de viviendas, 35.6 millones (80.3 por ciento) estaban habitadas⁷⁴, 4.9 millones (14.0 por ciento) se encontraban deshabitadas, y poco más de 2 millones (5.6 por ciento) eran utilizadas en forma temporal. De las viviendas habitadas, el 35.5 por ciento del total se ubicaba en localidades de menos de 15 mil habitantes y el resto (64.6 por ciento) en las ciudades que conformaban el Sistema Urbano Nacional (SUN).

Gráfica 13. Parque habitacional en México, 2005-2010



Fuente: CONAVI, (2012): Diagnóstico de la situación actual del sector vivienda. Presentación al equipo de transición.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, el 14.3 por ciento de los hogares habitaba en viviendas rentadas⁷⁵, involucrando 15.8 millones de mexicanos; a estas cifras se debe agregar que 13 por ciento de los hogares habitaban en casas prestadas. Casi el 50 por ciento de este tipo de vivienda se concentra en 5 entidades federativas: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Puebla y Veracruz, confirmando que este mercado se desarrolla principalmente en las grandes ciudades. Asimismo, la ENIGH revela que el 69 por ciento de los hogares en arrendamiento percibía en 2010 un ingreso mensual menor a 8 veces el salario mensual (vsmm).

La misma fuente informó que las entidades que concentraban en 2010 los mayores porcentajes de viviendas habitadas son: el Distrito Federal, Tabasco y Chiapas, con 89.3, 85.6 y 84.8 por ciento, respectivamente; en contraste, las que registraban menores porcentajes en este rubro son: Morelos, Guerrero, Hidalgo y Nayarit, con 72.2%, 74.1%, 75.0% y 75.6%, en el mismo orden.

⁷⁴ Esta cifra creció a 30.8 millones de viviendas particulares habitadas, de acuerdo con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 del INEGI.

⁷⁵ (2012): Estado actual de la vivienda en México 2012,-CIDOC, SHF- México



Son varios los temas a considerar para medir la calidad de la vivienda, bajo el principio de que ésta incluye tanto a su entorno directo (conjunto habitacional, colonia, barrio) como al indirecto (espacio urbano). Los elementos que conforman la calidad habitacionales implican la localización de la vivienda y las condiciones de su entorno, en cuanto a servicios básicos, es decir, la oferta de empleo y de equipamientos sociales, accesibilidad y conectividad con transporte público principalmente, paisaje y, en general, la percepción social de ser un espacio habitable. También involucra al diseño urbanístico y las condiciones del entorno directo de la vivienda que incluye a los vecinos, las condiciones ambientales, el espacio público asociado a la vivienda y, en general, las ventajas para habitar que ofrece el conjunto urbano. Finalmente, están las características físicas de la vivienda en cuanto a dimensión, diseño, materiales, calidad constructiva y de instalaciones y, en general, la percepción estética y funcional que ofrece, de acuerdo a las necesidades y deseos de quienes la habitan.

Con relación a la localización, México está enfrentando un problema derivado de la desarticulación entre la vivienda y la ciudad, especialmente en las acciones y proyectos habitacionales promovidos por la política de vivienda de las últimas dos décadas. Es el caso de viviendas localizadas en lugares no aptos para el uso habitacional, ya sea por su lejanía de los centros urbanos, por ubicarse en predios de alto valor ambiental o agrológico o en sitios con riesgos diversos para sus habitantes. Esto se ha vuelto crónico, dada la falta de un marco normativo eficiente que sancione a quienes incumplen los planes de desarrollo urbano o por permitir que se establezcan asentamientos humanos en zonas de riesgo. De 1997 a 2009 se cuantificaron 114 mil muertes⁷⁶, con respecto a los habitantes afectados, durante el periodo de 2001 a 2010 se registraron 5.1 millones de personas que resultaron damnificadas⁷⁷; por desastres originados por la falta de previsión.

Considerando la calidad de vida de los habitantes, asociada al disfrute de los servicios básicos para la vivienda (agua potable, drenaje, energía eléctrica), se estimó en 2010 que 4 millones de habitantes no contaban con drenaje ni servicio sanitario en sus viviendas; 3.2 millones carecían de energía eléctrica; 4.2 millones no tenían agua entubada; alrededor de 6.4 millones habitaban en viviendas con piso de tierra⁷⁸ y poco más de 52.6 millones de mexicanos estaban en condición de hacinamiento⁷⁹.

Como resultado de la política social de los últimos años, entre 2000 y 2010⁸⁰ se registraron algunas mejoras en los indicadores básicos sobre dotación de servicios e infraestructura, tales como el drenaje sanitario y la energía eléctrica. En el primer caso, la proporción de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado disminuyó en casi 6 puntos porcentuales, pasando de 9.3 por ciento en el año 2000 a 3.5 por ciento en 2010, y en el segundo, la proporción de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica descendió 3.0 por ciento, lo que en términos relativos significa avances de 54.4% y 48.1% respectivamente, en lo que concierne al valor de estos indicadores en el año 2000. En contraste, la proporción de ocupantes en viviendas sin agua entubada apenas redujo su valor en poco más de dos puntos porcentuales (2.59), siendo el indicador con la menor disminución en el período.

Con relación a la vivienda urbana, cabe señalar que el nivel de cobertura de agua potable se redujo, pasando de 95.5% a 93.1%, entre 2000 y 2010, lo que refleja que el crecimiento del parque habitacional no se ha acompañado con la provisión suficiente de servicios básicos. Como

⁷⁶ INEGI (2013), p. 3.

⁷⁷ Constantino T. Roberto, et al (2011), p. 21.

⁷⁸ CONAVI (2010). *Personas en vivienda particular habitada por material predominante en pisos*.

⁷⁹ CONAVI (2010). *Personas por condición de hacinamiento*.

⁸⁰ Resultado del comparativo de cifras de los censos de población y vivienda 2000 y 2010.

consecuencia, en el año 2010, uno de cada 13 mexicanos enfrentaba rezagos en materia de vivienda asociados a la marginación, destacando la falta de agua entubada y de drenaje, así como la insuficiencia de espacios habitables y, en general, la baja dotación de servicios urbanos (cuadro 1)

Con respecto a los bienes con que se cuentan en la viviendas, en específico computadora e internet, el censo del año 2000, sólo se cuenta con información de casas que cuenta con computadora, que en aquel año se registraron 2 millones 11 mil 425 viviendas que contaban con este bien. Para el año 2010, la cifra ascendió 8 millones 879 mil 619 hogares que contaban con este elemento, por su parte las casas que contaban con internet agruparon un total de 6 millones 4 mil 315 unidades.

Cuadro 13. Indicadores básicos de la calidad de la vivienda, 2000-2010

Indicador	Año		Nivel de avance
	2000	2010	(%) 2000-2010
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	9.35	3.57	6.33
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	4.79	1.77	3.02
% Ocupantes en vivienda sin agua entubada	11.23	8.63	2.59
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra ^a	14.79	5.75 ¹	8.21
% De viviendas con hacinamiento	45.94	34.91 ²	11.03
% De vivienda sin computadora	89.57	69.84	19.73
% De vivienda sin internet ³	---	77.84	---

Fuente: CONAPO, en base a: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota:

^a Según la metodología para calcular el rezago y necesidad de vivienda, el piso de tierra se considera como un elemento reemplazable por pisos más eficiente como el cemento o firme; linóleoum, congóleum o vinil; piso laminado; mosaico, mármol o vitropiso; madera, duela o parquet.

¹ Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Tabulados básicos. Personas en vivienda particular por material predominante en pisos.

² Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Tabulados básicos. Hacinamiento en vivienda.

³ En el censo del año 2000, no se contemplaba preguntas sobre disponibilidad de internet en la vivienda.

2.2. Necesidades de vivienda⁸¹

2.2.1. Necesidad por crecimiento de hogares⁸²

La transición demográfica en México, se encuentra en una fase avanzada, en parte debido a la reducción de las tasas de natalidad y mortalidad, así como por los cambios en la conformación de los hogares. En este sentido, es necesario considerar para las políticas habitacionales tres circunstancias: la primera nos lleva a pensar en que la población joven demandante de vivienda es muy grande, que la edad promedio para formar un hogar ha aumentado y han mejorado los niveles educativos, lo que se traduce en mejores condiciones económicas y mayores exigencias habitacionales para este segmento; la segunda; nos muestra el crecimiento de la población ubicada en el segmento de adultos mayores, la cual requiere de soluciones particulares habitacionales y; la tercera se refiere a la conformación de los hogares, misma que se ha vuelto heterogénea - un ejemplo es que el número de hogares encabezados por mujeres alcanzó 25% del total (2008)-⁸³, aunque prevalece un promedio alto de miembros por hogar (3.9), estimándose que en 2012 la demanda de vivienda por la formación de hogares totalizó casi 323 mil (cuadro 2), mientras que el total de soluciones de vivienda requeridas fue de 1 millón 71 mil 243 (cuadro 3).

Una estimación de las necesidades de vivienda de los hogares en México para el periodo 2013-2018, mostró la gran diversidad de requerimientos que enfrenta el sector. El total estimado, rebasó los 4.4 millones de unidades, destacando la demanda por formación de hogares que representa 2.21 millones, es decir 50% del total (cuadro 2).

Cuadro 14. Demanda de vivienda urbana por entidad federativa, 2011

Entidad federativa	Demanda de vivienda	Porcentaje
México	143,003	
Distrito Federal	75,862	32.4
Jalisco	64,407	
Veracruz	47,589	
Baja California	47,347	21.4
Puebla	46,758	

⁸¹ Los términos: demanda, necesidad, rezago, tienden a confundirse en el discurso académico, técnico, social y público, por lo que se propone su diferenciación en el siguiente sentido: DEMANDA: Desde la economía, se define como la cantidad y calidad de vivienda que puede ser adquirida por un consumidor o conjunto de consumidores. REZAGO: Se conceptualiza como necesidad no satisfecha. NECESIDAD: Expresa lo que alguien requiere de manera indispensable para su conservación y desarrollo; es decir, expresa una carencia que debe ser satisfecha. En síntesis, la DEMANDA de vivienda como concepto económico, refleja las unidades o casas que pueden ser adquiridas o producidas y su medición se asocia a la capacidad de compra de los consumidores, mientras que la NECESIDAD de vivienda, como concepto sociológico, corresponde al total de unidades o casas que requiere una sociedad, según su dimensión demográfica, la composición de los hogares, la cultura habitacional, entre otras características; finalmente, el REZAGO de vivienda, corresponde a las necesidades insatisfechas que se han ido acumulando en el tiempo, en el espacio (ciudades, medio rural) y en grupos sociales concretos.

⁸² FONHAPO, SEDESOL, GEA, (2010): Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial.

⁸³ Fuente: UN-HÁBITAT-CONAVI-UNAM-PUEC (2013). México. Perfil del sector de la Vivienda.

Entidad federativa	Demanda de vivienda	Porcentaje
Nuevo León	45,269	
Chihuahua	33,977	
Tamaulipas	33,729	
Guanajuato	33,547	
Chiapas	24,702	22.3
Coahuila	24,435	
Sonora	24,106	
Quintana Roo	20,798	
Yucatán	18,317	
Oaxaca	17,599	
Sinaloa	16,941	
San Luis Potosí	16,858	14.5
Querétaro	15,823	
Morelos	14,855	
Hidalgo	14,810	
Michoacán	12,004	
Tabasco	11,069	
Aguascalientes	10,898	4.9
Tlaxcala	10,654	
Guerrero	10,132	
Durango	8,276	
Campeche	7,186	
Baja California Sur	6,842	4.6
Nayarit	6,531	
Colima	6,143	
Zacatecas	5,051	
Nacional	875,518	100.00

Fuente: CONAVI-CONAPO. Proyección de parque habitacional vs parque disponible. <http://infonavitpublica.org.mx/2012/?q=node/107>

Cuadro 15. Estimación de la demanda nacional de vivienda urbana (2013-2018)⁸⁴

Necesidad de vivienda	Familias con acceso a financiamiento (millones de viviendas)	Familias sin acceso a financiamiento (millones de viviendas)	TOTAL
Requieren ampliación y mejoramiento	0.67	0.45	1.12
Deben ser reemplazadas por alto nivel de deterioro o hacinamiento	0.78	0.52	1.13
Por formación de hogares (en el periodo 2013-2018)	1.33	0.88	2.21
TOTAL	2.78	1.85	4.46

Fuente: INFONAVIT (2013). Atención acuerdo 117.11 Comisión Nacional Mixta. Comparación entre los niveles de oferta y demanda de vivienda a nivel industria ¿Los inicios de obra presentan algún alertamientos en relación a la oferta de vivienda? Subdirección General de Planeación y Finanzas, p. 6, http://canadevi.com.mx/Fondeos_de_Vivienda/INFONAVIT/CNM/2013/3Comparativo_oferta_demanda.pdf

Nota: La fuente primaria es CONAVI.

La **demanda de vivienda nueva**, se concentró entre 2007 y 2012 en cuatro entidades federativas: Estado de México, Veracruz, Chiapas y Nuevo León. En contraparte, y durante el mismo periodo, tres entidades presentaron la menor demanda: Baja California Sur, Tlaxcala y Colima⁸⁵, y las que tuvieron la mayor proporción de oferta, fueron Baja California, Nayarit y Quintana Roo. De acuerdo con estimaciones de la CONAVI, durante el periodo 2007-2011, se otorgaron 5.9 millones de créditos hipotecarios para vivienda, tanto por las instituciones públicas como privadas, concentrándose principalmente en los derechohabientes con ingresos menores a cuatro veces el salario mínimo mensual (vsmm)⁸⁶, mientras que entre 2001 y 2006 la oferta crediticia representó el 49.15 por ciento de la lograda entre 2007 y 2011.

Sólo en 2011, las entidades con mayor demanda de vivienda fueron: México, Distrito Federal y Jalisco, representando 32.4 por ciento de la demanda total nacional, mientras que las de menor demanda fueron: Zacatecas, Colima, Nayarit Baja California Sur, Campeche, Durango que en conjunto representaron el 4.6 por ciento de la demanda total de viviendas (cuadro 3). Dado que la demanda de vivienda es una consecuencia del crecimiento demográfico, de mantenerse estas proporciones en el futuro, se agudizará la concentración de población en las entidades de la Federación que tienen las mayores presiones por urbanizarse y que enfrentan serios problemas de

⁸⁴ CONAVI calculó las necesidades de vivienda por municipio y tipo de solución (ámbito urbano): localidades con más de 15 mil habitantes), con base en la metodología aprobada por el Comité Técnico Especializado de Vivienda.

⁸⁵ CIDOC-SHF et al. (2012): Estado actual de la vivienda en México 2012, septiembre de 2012.

⁸⁶ El acceso para los sectores con ingresos menores a los tres salarios mínimos (derechohabientes, trabajadores por su cuenta e informales) al sistema financiero ha sido difícil. A partir de 2002, el INFONAVIT introdujo su Programa de Vivienda Económica, que ha revertido la tendencia desfavorable para este sector.

asentamientos precarios e informales. Esto plantea el reto de concentrar más acciones habitacionales en ellas, para conducir adecuadamente dichas presiones.

De acuerdo con las proyecciones de población de CONAPO, para el periodo 2010–2030, se estima que la necesidad o requerimiento de vivienda nueva se irá reduciendo, al pasar de un promedio anual de más de 337 mil en el quinquenio 2010-2015, a casi 245 mil en el de 2025-2030 (cuadro 4).

Estas magnitudes, por sí mismas, representan un reto muy importante para el gobierno y la sociedad mexicana; si se considera que buena parte de la población que requerirá estas viviendas será de bajo ingreso y que casi toda se localizará en ciudades y zonas metropolitanas, resulta de la mayor importancia vincular toda acción habitacional a las necesidades espaciales de cada ciudad y cada metrópoli, a fin de prevenir problemas de desorden urbanístico y, sobre todo, de asentamientos irregulares y en zonas de riesgo. Esto implica, analizar en profundidad las tendencias demográficas y de evolución económica de cada ciudad y metrópoli, y prevenir desde ahora los espacios donde se deberá localizar la nueva vivienda (y los usos del suelo asociados), atendiendo a las estrategias del nuevo modelo de desarrollo urbano.

Cuadro 16. Requerimiento simplificado de vivienda, 2010-2030

Año	Población	Crecimiento en el quinquenio	Requerimiento de viviendas nuevas al año
2010	114,255,555	---	---
2015	121,005,815	6,750,260	337,513
2020	127,091,642	6,085,827	304, 291
2025	132,584,053	5,492,411	274,621
2030	137,481,336	4,897,283	244,864

Fuente: Estimación propia simplificada, en base a las proyecciones de población 2010-2050 del CONAPO.

2.2.2. Rezago habitacional

El **rezago habitacional** en México, como necesidad insatisfecha acumulada, totalizaba en 2010 del orden de 12 millones hogares (gráfica 1) y representaba 41.9 por ciento de las viviendas particulares habitadas del país, afectando a 47 millones 134 mil 212 habitantes⁸⁷. Este problema se incrementó en 25.8 por ciento de 2008 a 2010, al pasar de 8.9 millones de viviendas⁸⁸ a un poco más de 12 millones; en términos relativos, la proporción de hogares en rezago sobre el total nacional, se incrementó 10.1 puntos porcentuales al pasar de 31.9 a 42.0 por ciento.

⁸⁷ Estimaciones con base a número total de viviendas habitadas y número total de habitantes registrados en el Censo de Población y Vivienda 2010.

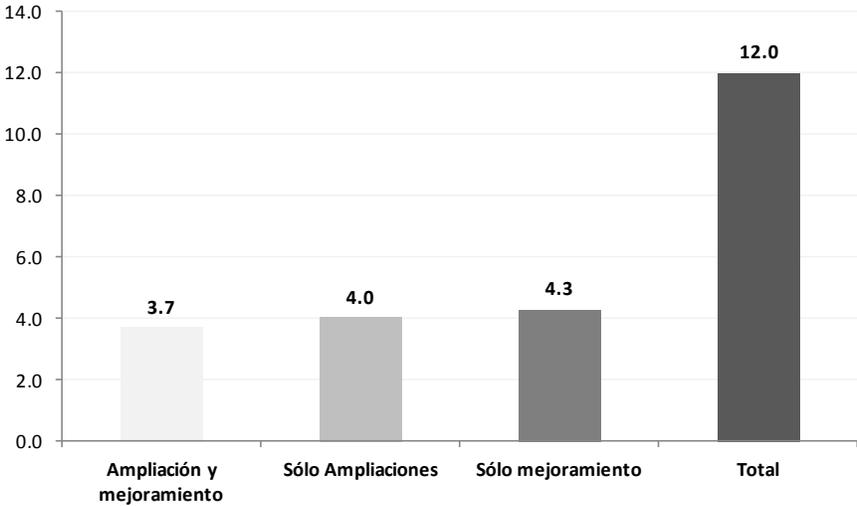
⁸⁸ Fuente: CONAVI, referido rezago habitacional por mejoramiento y vivienda nueva. www.anuvac.org.mx/2conavi.pdf.



Por tipo de localidad⁸⁹, en el mismo año, el 47.5 por ciento del rezago habitacional correspondió a las localidades urbanas y el 52.5 restante a las rurales. Destaca que 41.2 por ciento de los hogares con rezago habitacional percibe menos de 3 vsmm, 22.8 por ciento recibe entre 3 y 6 vsmm y 36 por ciento gana más de 6 vsmm, por lo que este problema afecta cuando menos, a los dos tercios de la población con menores ingresos. Por componente, el rezago habitacional se concentra en las viviendas que requieren ampliación y/o mejoramiento, que en conjunto agrupan más de 8 millones de viviendas (gráfica 1).

Por entidad federativa, 49.8 por ciento del rezago habitacional nacional se concentra en 9 entidades⁹⁰, lo que se traduce en más de ocho millones 418 mil viviendas y, si se analiza por el tipo de solución requerida, 59.7 por ciento corresponde a mejoramiento y/o ampliación; 2.3 por ciento a la adquisición de vivienda nueva por formación de nuevos hogares y 1.6 por ciento a viviendas nuevas por reemplazo⁹¹ (cuadro 5).

Gráfica 14. Demanda de vivienda: rezago habitacional, 2010
(Millones de viviendas)



Fuente: Elaborado con base a información de CONAVI.

⁸⁹ Porcentajes estimados con base a información de CONAVI, referente a número de viviendas por tipo de necesidad 2010.

⁹⁰ Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

⁹¹ Los porcentajes están con respecto a la sumatoria según solución de vivienda por las nueve entidades antes citadas, ejemplo: Entre la 9 entidades se cuantificaron 8'457,051 mejoramientos de vivienda (ampliación y reparación o ambos), entre el total de soluciones a nivel nacional 14'148,394 y multiplicado por 100, lo da un resultado del 59.7%.



Las causas del problema de rezago y déficit habitacional son diversas, destacando las económicas, ya que el limitado acceso de millones de mexicanos a opciones adecuadas de vivienda, deviene de la precariedad de sus ingresos y las condiciones de pobreza, tanto en las zonas rurales como en las ciudades. En efecto, la población en general que vive en pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), dedicaba en 2008 entre 8 y 9.7 por ciento de su ingreso a la vivienda y a los servicios de conservación de ésta y entre 6.8 y 7.4 por ciento al transporte público, lo cual implicó un total de entre 14.8 y 17.1 por ciento del ingreso destinado solo a estos dos rubros indispensables. Por su parte, en las zonas urbanas, los porcentajes variaban entre 11.4 y 16.8 por ciento del ingreso del hogar para la vivienda y su conservación y entre 7 y 9.7 por ciento al transporte, lo que implicó un acumulado de entre el 18.4 y el 26.5 por ciento del ingreso del hogar dedicados a estos servicios urbanos indispensables (cuadro 6).

Cuadro 17. Distribución de gasto corriente en hogares urbanos y rurales, 2012

Elemento	Porcentaje del gasto corriente		
	Total	En hogares urbanos	En hogares rurales
	2012	2012	2012
Alimentos	34.00	32.86	42.11
Vestido y calzado	5.11	5.04	5.64
Vivienda	8.86	9.22	6.27
Artículos y servicios de conservación	6.05	6.04	6.12
Cuidados de la salud	2.49	2.39	3.20
Transporte	18.47	18.58	17.72
Educación básica	13.81	14.56	8.46
Cuidado personal	7.34	7.30	7.60
Transferencia del gasto	3.87	4.01	2.90
Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: Estimaciones propias con base a la ENIHG 2012.

Este fenómeno se agudiza por la insuficiencia de apoyos, para que las familias más pobres adquieran una vivienda o cuenten con las condiciones para autoconstruirla, por los limitados incentivos a la producción social de vivienda y por la ausencia de oferta de suelo apto y con acceso a servicios básicos.

El resultado histórico es que, por una parte, se expanden los asentamientos irregulares de alta precariedad y marginación social, en los que tiende a predominar la autoproducción y autoconstrucción de vivienda mal localizada -incluso en zonas de riesgo- y edificada sin apoyo técnico y financiero, lo que provoca que sean edificaciones de baja calidad y con problemas de vulnerabilidad e insalubridad.



De acuerdo con estudios de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), durante 2012 se estimó la necesidad habitacional en 1 millón 71 mil 241 soluciones de vivienda. Sin embargo, se atendió al 7.1 por ciento del rezago habitacional existente, al 53.3 por ciento de los nuevos hogares y a la totalidad de las solicitudes de movilidad habitacional y las de los hogares que obtuvieron crédito hipotecario en segundo intento una vez que mejoraron su perfil crediticio (curas de originación)⁹². Estas cifras reflejan una capacidad todavía limitada de los programas de vivienda para atender el rezago habitacional que se viene arrastrando desde hace varias décadas en México.

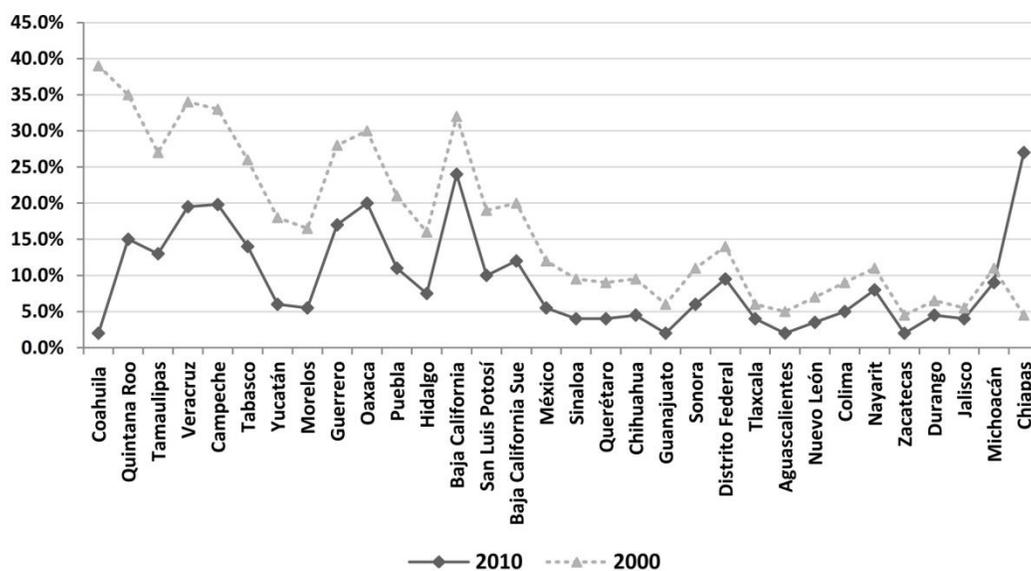
Estadísticas publicadas por CONAVI en 2012 estiman que durante la administración federal 2006-2012, se programaron seis millones de hogares para ser atendidos por su situación de rezago, ya sea fuera por edificación o por carencia de servicios, más no por tenencia o posesión. Se destinaron apoyos para la introducción de servicios al 1 por ciento, para el mejoramiento de la vivienda se destino el 7 por ciento, 11 por ciento para ampliación y/o mejoramiento y 81 por ciento se destino a atender el déficit de vivienda⁹³. Si bien estos esfuerzos son importantes, La CONAVI reconoce que la principal causa del déficit habitacional en el país, es el bajo ingreso que afecta a la mayor parte de la población, viéndose imposibilitada para tener una vivienda adecuada.

Las necesidades de vivienda nueva en el país se han ido abatiendo a lo largo de la última década, aunque se observan grandes diferencias entre entidades federativas (gráfica 2).

⁹² Sociedad Hipotecaria Federal-(SHF)- (2012.) México: rezago habitacional, demanda de vivienda 2012 y bono demográfico, abril, 2012. El rezago habitacional se compone de hogares que: a) comparten una vivienda con otro hogar; b) cuentan con una vivienda deteriorada y que requiere ser remplazada; c) residen en viviendas con necesidades de ampliación o remodelación y d) habitan en viviendas prestadas o alquiladas. Por su parte, la La movilidad habitacional se refiere a hogares que ya cuentan con una vivienda, pero que demandan una de mayores dimensiones o de mayor valor. Las curas de originación corresponden a hogares que, en un principio, son rechazados para adquirir un crédito hipotecario, pero posteriormente se les autoriza como resultado de una mejora en su perfil crediticio.

⁹³ CONAVI. (2012). Desempeño del Sector Vivienda en 2011 y programa 2012, enero de 2012.

Gráfica 15. Necesidad de vivienda: Comparativo 2000 – 2010 por entidad federativa (Porcentajes)



Fuente: CONAVI, 2012, Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda, 2010.

2.2.3. Necesidades de ampliación y mejoramiento

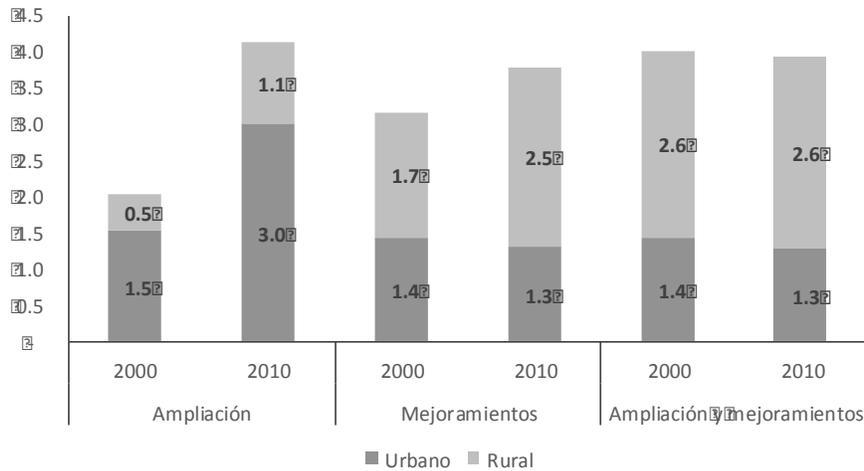
Las necesidades de ampliación de viviendas se duplicaron entre 2000 y 2010 pasando de 2 a más de 4 millones, lo que responde al crecimiento poblacional en zonas urbanas, al crecimiento de los núcleos familiares en el medio rural y a las insuficiencias de espacio en las viviendas existentes (gráfica 3). Por su parte, la necesidad de mejoramientos creció, entre 2000 y 2010, de 3.1 a 3.8 millones. Sin embargo, esta necesidad se redujo en 100 mil en las ciudades, mientras que creció en 800 mil en el medio rural (gráfica 3); esto le plantea un reto particularmente fuerte al Estado Mexicano, ya que históricamente no han existido políticas de apoyo sistemático a la vivienda rural. Con relación a las viviendas con necesidad conjunta de ampliación y de mejoramiento, prácticamente se mantuvieron en aproximadamente 4 millones entre 2000 y 2010, destacando una reducción de 100 mil unidades en el medio urbano, mientras que en el rural se mantuvo la cifra de 2.6 millones (gráfica 3). En síntesis, de las 35.6 millones de unidades que conformaron el parque habitacional nacional en 2010, 11.8 millones (33 por ciento) requerían de ampliación y/o mejoramiento (gráfica 4)⁹⁴. Adicionalmente, de las 30.8 millones de viviendas particulares habitadas en 2012⁹⁵, se estima que 2.9 millones requieren ser remplazadas debido a sus insuficiencias, deterioro y/o mala calidad en materiales, espacios e instalaciones.

⁹⁴ INEGI. Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

⁹⁵ CONAVI (2012). Módulo de Condiciones Socioeconómicas.



Gráfica 16. Viviendas con necesidades de ampliación y/o mejoramiento 2000 y 2010 (millones de viviendas)



Fuente: CONAVI. Coordinación General de Prospectiva. Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda 2010.

Por entidad federativa, las necesidades de mejora (gráfica 4) y de ampliación (gráfica 5) entre 2000 y 2005 mostraron cambios relevantes, especialmente por la reducción de los requerimientos de mejora en varios estados, mientras que se dispararon los requerimientos de ampliación en prácticamente todos ellos. En el caso de las viviendas que requieren ambas acciones se apreció, durante el periodo, una reducción porcentual en aproximadamente la mitad de las entidades, manteniéndose los porcentajes en el resto (gráfica 6).

Estos datos plantean la necesidad de enfrentar con mayor fuerza los requerimientos de ampliación de las viviendas que en general, implican un promedio mayor de recursos por unidad. Desde otra perspectiva, es importante atender las necesidades de ampliación, de mejoramiento e incluso de recuperación/reciclamiento, porque las consecuencias del deterioro del parque habitacional del país y, en particular, de las unidades habitacionales que se localizan en los centros urbanos e históricos, así como de los conjuntos de viviendas establecidos en la periferia urbana, no sólo se reflejan en la baja calidad de vida de la población que las habita, sino que también afectan a su entorno urbano y se ven afectados por éste. Todo ello provoca la pérdida de valor de las propiedades, el deterioro de las infraestructuras y equipamientos urbanos e incluso surgen problemas de degradación social, generando un círculo vicioso de deterioro socio-espacial. Este fenómeno se observa en los centros urbanos e históricos de varias ciudades mexicanas, en las que el abandono y el despoblamiento han desencadenado estos procesos de deterioro y decadencia de la zona central que, sumado a la inseguridad y deficiencias de los servicios, están propiciando un acelerado crecimiento de zonas periféricas⁹⁶: Mérida, Guadalajara, Ciudad de México, Toluca, entre otras muchas, enfrentan problemas de deterioro de los inmuebles antiguos por falta de mantenimiento y un despoblamiento paulatino, orillando a muchos inquilinos al abandono de sus viviendas, ante los riesgos de derrumbe⁹⁷, al tiempo, que grandes contingentes de pobladores se han ido trasladando a las periferias como resultado del proceso de gentrificación, es decir, de sustitución de la población

⁹⁶ Falcón, René y Alberto Pérez (2004) *Problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México*. Universidad de la América de Puebla, Puebla, p.18

⁹⁷ Habitat International Coalition. (1998) *El deterioro de la vivienda en los centros históricos y la expulsión de los habitantes pobres*. p.25.



originaria de bajo ingreso por nuevos habitantes de mayor ingreso, cuando los programas de recuperación impactan los precios de suelo y edificios.

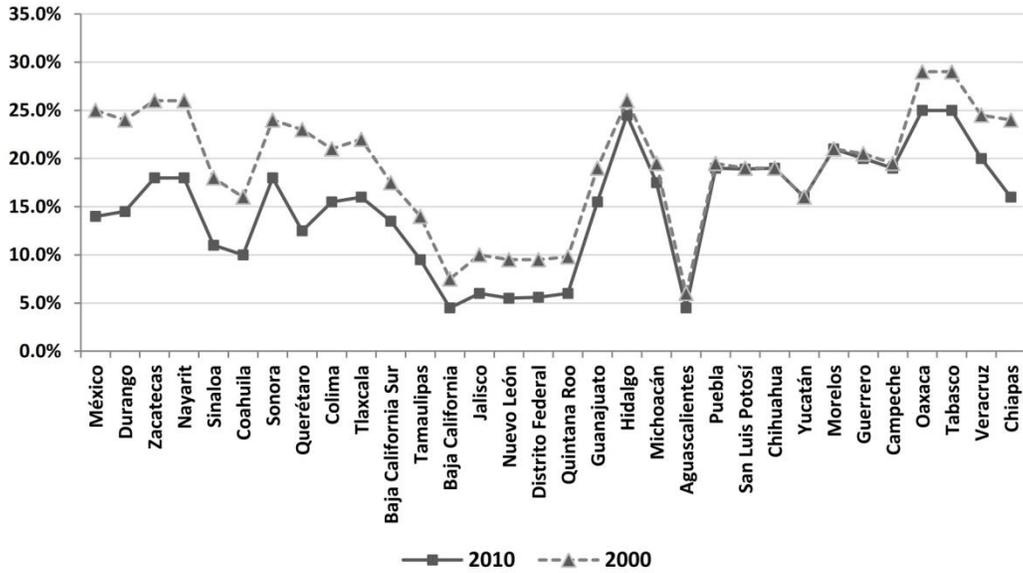
Esto no sólo afecta el patrimonio de las personas que habitan los espacios centrales, sino también la dinámica urbana de los centros urbanos e históricos, que han ido cediendo espacios habitacionales al comercio de baja productividad y al ambulante, actividades que desgastan y restan valor a la propiedad y a los espacios públicos. Una explicación ante este fenómeno, ha sido la pérdida de la “centralidad” en las ciudades y metrópolis, que está siendo sustituida por nuevos núcleos de actividad económica, especialmente comercial y de servicios, orientados a grupos de ingreso alto y localizados en sus periferias. Con ello, los centros urbanos e históricos, -salvo casos excepcionales-, se han convertido en espacios populares donde predomina el comercio y se enfrentan problemas de desdoblamiento y de deterioro por falta de atención e inversión pública principalmente, lo que plantea la necesidad de aprovechar la vitalidad de las actividades terciarias y la afluencia de población de mediano y bajo ingreso para desarrollar y ampliar los espacios públicos para la convivencia y la cohesión social.

En el caso de los conjuntos habitacionales, incluyendo los de reciente creación, se observan problemas de desocupación e incluso de abandono, al grado de convertirse este en uno de los problemas más acuciantes de las ciudades y metrópolis mexicanas, ya que el abandono masivo de estos conjuntos genera problemas de inseguridad a la vez que implica fuertes inversiones en vivienda que no son aprovechadas de manera eficiente.

Por esto, las políticas nacionales y locales de desarrollo urbano y de vivienda deben atender, por una parte, la protección del patrimonio histórico de millones de familias y la “puesta en valor” de los centros urbanos e históricos, mediante la rehabilitación del parque habitacional existente (ampliación y mejora), evitando la “gentrificación”⁹⁸ y fomentando una oferta suficiente de vivienda nueva con estándares elevados de calidad y sustentabilidad que permitan mantener a la población originaria y atraer nuevos habitantes. Por la otra, se requieren políticas que permitan replantear la localización y estructura de los nuevos conjuntos de viviendas, para evitar repetir los errores ya reconocidos en este sentido y desarrollar estrategias asociadas que permitan a estos y a los conjuntos ya construidos, contar con empleos y establecer los equipamientos sociales que requiere su población; igualmente, se considera necesario analizar caso por caso las unidades habitacionales con problemas de deterioro y/o abandono para diseñar una estrategia de recuperación y reciclaje.

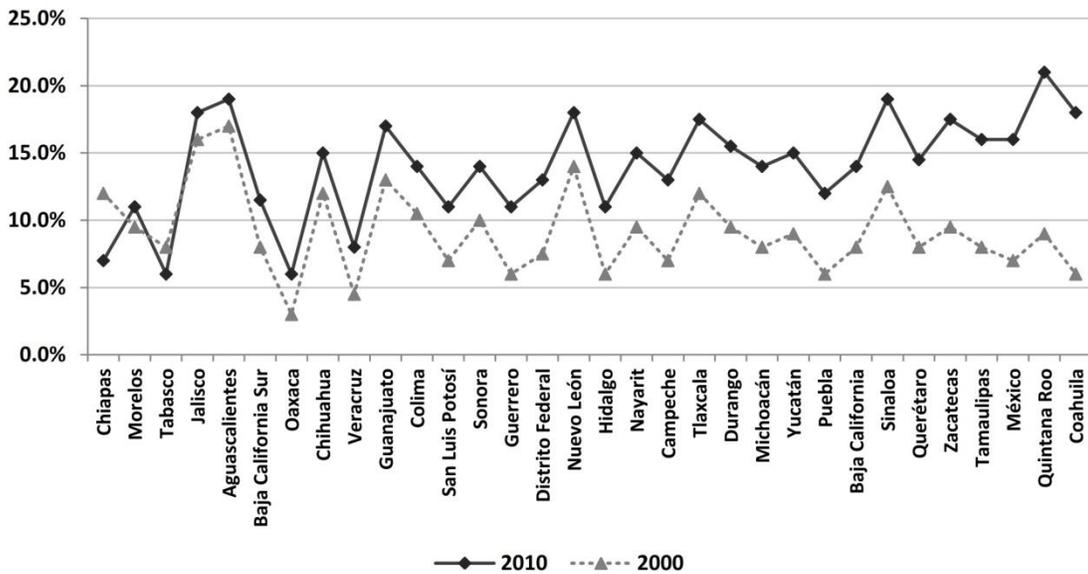
⁹⁸ Fenómeno socio-espacial de sustitución (“expulsión” por la vía de los precios inmobiliarios y de los servicios) de la población originaria en una zona de la ciudad por nuevos pobladores, que cuentan con otro ingreso (generalmente más alto), otra cultura urbana y otro comportamiento.

Gráfica 17. Necesidades de mejoramiento de viviendas, 2000 – 2010
(porcentaje)



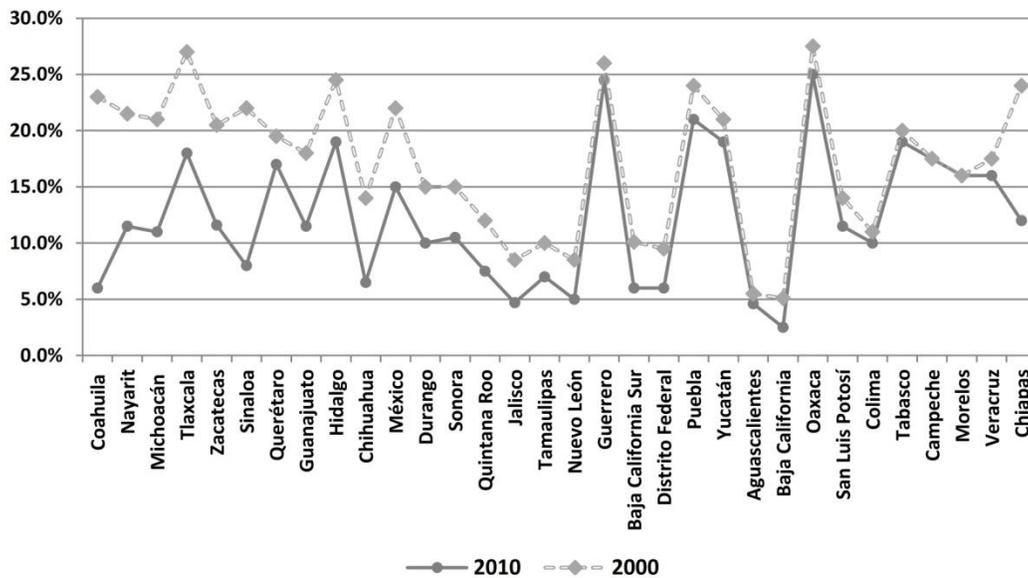
Fuente: CONAVI, 2012, Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda, 2010.

Gráfica 18. Necesidades de ampliación de viviendas, 2000 – 2010
(Porcentajes)



Fuente: CONAVI, 2012, Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda, 2010.

Gráfica 19. Necesidades de ampliación y mejoramiento de viviendas, 2000 – 2010
(Porcentajes)



Fuente: CONAVI, 2012, Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda, 2010.

2.3. Vivienda deshabitada

Resulta paradójico que, mientras el país sufre un rezago habitacional histórico, en los últimos años se advierte un incremento sustancial en el número de viviendas deshabitadas. En 2005, el 14.14 por ciento del parque habitacional nacional estaba deshabitado. Para 2010, la cifra alcanzó casi cinco millones de unidades, lo que representa el 13.8 por ciento del total de viviendas del país (gráfica 7).

Cuadro 18. Parque habitacional 2005-2010.

Año	Viviendas particulares	Habitadas	Deshabitadas
2005	30,412,005	24,706,956	4,271,287
2010	35,617,724	28,607,568	4,997,806

Fuente: INEGI. II Censo de Población y Vivienda, 2005 y Censo de Población y Vivienda, 2010.

Mientras que el 40 por ciento de las viviendas deshabitadas son rurales, el 60 restante se concentra en localidades urbanas (gráfica 8). En el medio rural, la desocupación de viviendas se asocia principalmente a la falta de oportunidades laborales, entre otros problemas. En las ciudades, es un fenómeno asociado, en muchos casos, a la localización lejana de los conjuntos habitacionales con relación a los centros urbanos, lo que genera un gasto en transporte a las familias tan elevado que las obliga a buscar localizaciones más cercanas a los centros de población deshabitando o abandonando su vivienda. Adicionalmente, el aislamiento y la carencia de equipamientos sociales



en estos conjuntos, limitan las posibilidades de cohesión social y dificulta avanzar hacia patrones espaciales más compactos y ordenados en las ciudades y en las metrópolis⁹⁹.

La magnitud de vivienda deshabitada se concentra en los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Baja California, Durango, Zacatecas, Hidalgo, Michoacán, Guerrero, Nayarit y Quintana Roo, con proporciones superiores a 16 por ciento (gráfica 8), y afecta proporcionalmente más a las familias de bajo ingreso (de cero a 3 vsmm) que representan el 41.6 por ciento y de mediano ingreso (3 a 6 vsmm); en ambos grupos de ingreso se concentra el 76.2 por ciento del total de viviendas desocupadas en el país (cuadro 7). Este problema plantea un doble reto; por una parte, es necesario evitar que las viviendas se desocupen o abandonen por cualquier razón y, en paralelo, se requiere enfrentar el bajo ingreso de las familias, pues ésta es una de las causas del fenómeno. De ahí que, las políticas públicas en esta materia, se deberán orientar a mejorar el ingreso de la población para reducir el abandono de viviendas y para avanzar en la recuperación y reciclamiento de las actualmente deshabitadas.

La desocupación de las viviendas puede obedecer a diversas causas a saber: casas terminadas que todavía no han sido entregadas, fallecimiento de sus ocupantes, departamentos o casas que no se han podido rentar o vender, población desplazada por problemas de inseguridad¹⁰⁰, abandono o desocupación por incapacidad de pago, ubicación inadecuada de la vivienda, entre otras.

Sin embargo, como se ha mostrado a lo largo del texto, una causa relevante de este problema ha sido la política habitacional que se ha aplicado en los últimos años, porque no consideró los costos adicionales que significan para una familia el radicar lejos del centro de población. El modelo de negocio apoyado por la política de vivienda social, se ha basado en la obtención de suelo barato, que para serlo, se ubica alejado de los centros urbanos y con muchas limitaciones de conectividad. Igualmente, la permisividad de las autoridades locales, han facilitado la acción de las empresas desarrolladoras de vivienda, que han localizado la mayor parte de los conjuntos habitacionales sin considerar adecuadamente sus impactos territoriales y sociales, e inclusive en algunos casos al margen de lo establecido en planes y programas de desarrollo urbano o promoviendo cambios indiscriminados de uso del suelo¹⁰¹, provocando, entre otras consecuencias, este problema de abandono de viviendas.

En todo caso, es necesario analizar con detalle las cifras y la localización de estas viviendas, a fin de profundizar en las causas por las que se encuentran desocupadas o abandonadas (e incluso vandalizadas) para establecer políticas adecuadas de reciclaje, destacando la necesidad de soluciones integrales que incluyan acciones de oferta de empleo, equipamiento social y transporte público en el lugar donde se encuentran, para hacerlas atractivas a las familias de bajo ingreso, que actualmente carecen de soluciones habitacionales por su bajo ingreso o su condición de empleo informal.

⁹⁹ UN-HÁBITAT (2008). The State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities.

¹⁰⁰ Al respecto no existen cifras oficiales emitidas por el gobierno mexicano, sin embargo, la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), la Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) y la Norwegian Refugee Council (NRC), en su artículo intitulado "MÉXICO. Desplazamiento debido a la Violencia criminal comunal", menciona varias cifras con el caso de Ciudad Juárez que tiene estimada una cifra de desplazamiento de 220 mil personas (para el año 2010) y que a nivel nacional se estimó una cifra de 1 millón 200 mil personas desplazadas por situaciones de inseguridad y violencia por el narcotráfico; para mayor referencia consultar el artículo antes mencionado en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/Mexico_-_Desplazamiento_debido_a_violencia_criminal_y_comunal_-_IDMC_2011.pdf?view=1

¹⁰¹ Iracheta, A. Y Pedrotti, C. (2013). Metropolis en Crisis: Una propuesta para la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala.



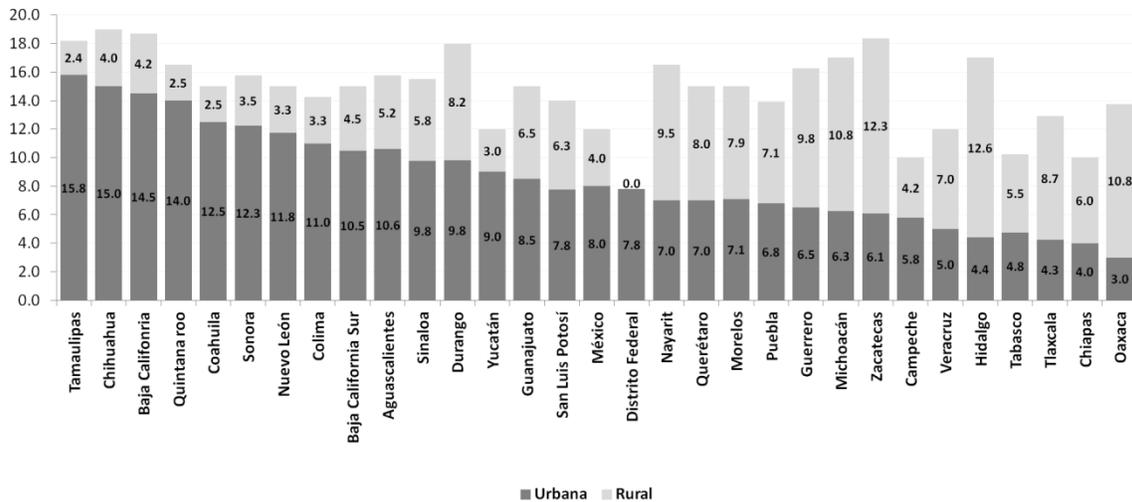
Imagen 1. Viviendas sociales abandonadas y vandalizadas



Fuente: fuentesfidedignas.com.mx



Gráfica 20. Viviendas deshabitadas en México, urbanas y rurales, por entidad federativa, 2010



Fuente: Elaborado con base a información de PUEC-UNAM con datos proporcionados por CONAVI 2012.

2.4. Oferta habitacional

2.4.1. Mercados y formas de producción

Las formas de producción de vivienda en México son muy variadas, sin embargo, se pueden dividir en dos grandes grupos: la producción promocional todavía dominante y la producción social, para la cual la CONAVI ha establecido una política propia. La primera puede ser pública, mercantil e individual y, la segunda, colectiva y por encargo, ofreciendo diversas combinaciones y actores participantes (cuadro 8). Estas formas de producir las viviendas, tienen que ver con su inserción en el mercado formal de suelo y de construcción, o en el informal; si bien este último se refiere mayormente a asentamientos humanos precarios e incluso localizados en zonas de riesgo, debe tenerse en cuenta que la informalidad habitacional también se encuentra y de manera creciente en sectores de mayor ingreso.

Cuadro 19. Formas de producción de vivienda y elementos que intervienen, 2012

Formas de producción	Auto Producción							
	Externa	Formal	Informal	Usuarios	Promotor	Venta	Adjudicación	
Producción promocional	Pública	*	*			*	*	
	Mercantil	*	*			*	*	
	Individual	*		*	*			
Producción social de vivienda	Colectiva	*	*			*		
	De encargo	*	*		*			

Fuente: UN-HÁBITAT-CONAVI-UNAM-PUEC (2013). México. Perfil del sector de la Vivienda, p. 30-31.



Nota: La clasificación de formas de producción de vivienda y elementos que intervienen fue elaborada originalmente por el Programa de Estudios sobre la Ciudad a través de la publicación citada en la fuente de información de donde se extrajo el cuadro, por lo tanto tiene el aval de CONAVI, pues es una de las tres entidades que colaboraron en la elaboración del libro.

En el mercado habitacional mexicano, existen dos grandes grupos de oferentes: Por una parte, los ONAVIS a través de financiamiento para su adquisición -y, en menor medida, los OREVIS- que otorgan créditos hipotecarios y subsidios. Por otra parte están las instituciones financieras privadas (bancos mercantiles, SOFOLES, entre otras) con programas y políticas específicas de crédito hipotecario. Sus productos principales son la vivienda nueva producida de forma masiva por “desarrolladores”, soportada por la disponibilidad de crédito otorgados por todos los organismos e instituciones públicos y por las reglas de operación de sus programas y, en menor medida por entes privados. Esta oferta cuenta con un amplio apoyo del gobierno en sus tres ámbitos y su cuantificación corresponde a la estadística oficial de financiamiento a la vivienda.

Esta estructura de la oferta dominada por desarrolladores privados, ha determinado la demanda de vivienda social, ya que los millones de trabajadores con derecho a recibir un crédito hipotecario por parte del organismo al que están afiliados o son beneficiarios de alguna institución pública de ahorro, crédito o subsidio, dependen de la oferta generada por estas empresas desarrolladoras, sin participar en las decisiones sobre la ubicación y el diseño de las viviendas o sobre las condiciones del crédito hipotecario. En este sentido, se debe considerar que este segmento de trabajadores con prestaciones sociales, representa al 35 por ciento del total, mientras que quienes carecen de prestaciones representan al 65 por ciento restante, lo que obliga a ampliar la oferta de soluciones habitacionales para éste, reconociendo su condición de informalidad y en particular, su ingreso y posibilidades de pago de vivienda (gráfica 9).

Como parte de este grupo de oferentes, está la construcción de vivienda para la población de mayores ingresos, normalmente autofinanciada o financiada mediante préstamos hipotecarios de las instituciones mercantiles de crédito¹⁰², misma que depende de la disponibilidad de recursos de sus demandantes (de mediano y alto ingreso) y de la oferta de crédito hipotecario de la banca privada. Por su magnitud, este tipo de vivienda es minoritaria, no cuenta con apoyos de la política habitacional gubernamental y por corresponder a los grupos sociales de mayor ingreso, generalmente ocupan las mejores localizaciones urbanas o suburbanas y cuentan con el apoyo de las autoridades locales.

Ambos mercados se consideran institucionales, porque participan los organismos públicos de vivienda, las empresas privadas, las instituciones financieras y las organizaciones sociales y cuentan con reglas y normas específicas para su desarrollo y actuación.

Los programas y subprogramas de financiamiento para la vivienda en México son amplios y variados, destacando el denominado “Vivienda Completa”, que incluye apoyos para adquirir vivienda nueva y vivienda usada; el denominado “Vivienda Inicial” que apoya pie de casa y procesos de autoconstrucción; el de “Mejoramiento Físico”, que incluye ampliación y mejoramiento/rehabilitación de viviendas; el de “Mejoramiento Financiero”, que apoya el pago de pasivos y de enganches y, el de “Infraestructura”, que se orienta a financiar la adquisición de suelo, lotes con servicios e insumos para la vivienda. Por los montos dedicados a cada programa y subprograma, entre 2001 y 2011, queda claro que la política habitacional del país se concentró en vivienda nueva y en mejoramiento físico, correspondiendo a los otros programas, cantidades simbólicas de acciones (cuadro 9 y gráfica 10).

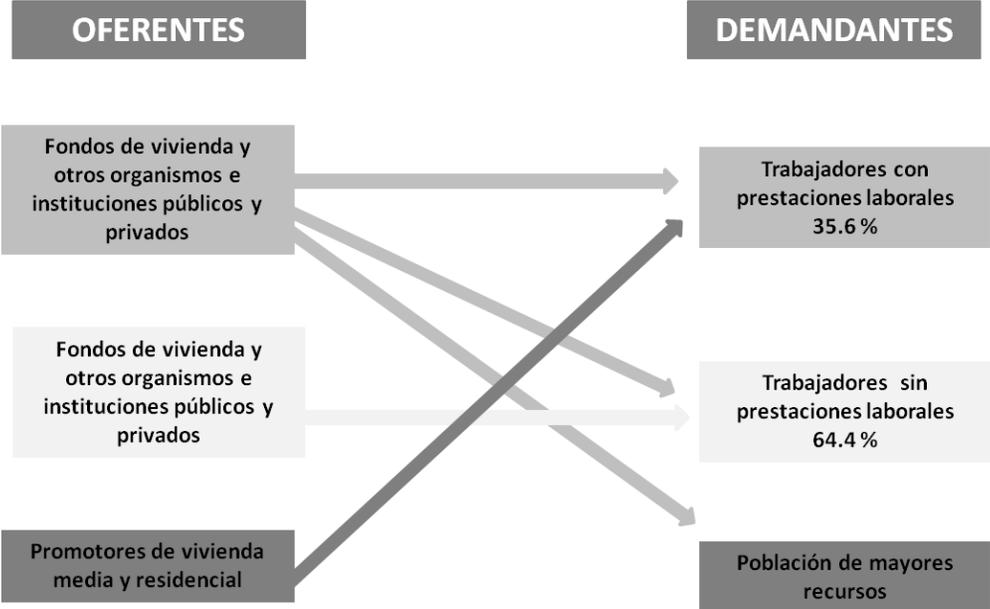
¹⁰² Se estima que la construcción de nuevas viviendas para el estrato de ingresos más alto de la población representa cerca del 2.5 por ciento del total de viviendas nuevas que se construyen en el país cada año



Por la composición de la oferta de financiamiento habitacional, destaca a lo largo del periodo 2001-2011 el orientado a la adquisición de vivienda que, de manera sistemática fue creciendo a lo largo del periodo, iniciando con más de 304 mil en 2001 y culminando con más de 746 mil en 2011. El financiamiento para mejoramiento de vivienda (incluye ampliación y rehabilitación) ha sido también muy relevante, ya que al inicio del periodo se registraron más de 132 mil financiamientos, culminando en 2011 con casi 797 mil (cuadro 9).

Los datos para 2012, muestran que las soluciones habitacionales se concentraron en la adquisición de viviendas (56.13%), seguidas en proporciones similares por mejoramientos (22.06%) y autoproducción (21.81%), aunque las proporciones de inversión se concentraron masivamente en la adquisición de vivienda (92.22%) (cuadro 10). Desde otra perspectiva, la propia CONAVI reporta que las acciones totales de mejoramiento rebasaron el millón (1'033,510), mientras que las relativas a vivienda completa (753,460) y a otras soluciones habitacionales (8,239), se mantuvieron en cifras similares a las de 2011¹⁰³.

Gráfica 21. Esquema general del mercado habitacional en México



Fuente: CONAVI, 2012, Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda, 2010.

Cuadro 20. Financiamiento de vivienda por programa y subprograma, 2001-2012

PROGRAMA /SUBPROGRAMA	2001		2005		2011		2012	
	Vivienda financiada	%						
VIVIENDA COMPLETA	304,769	65.98	545,364	70.99	746,643	47.00	753,460	41.97

¹⁰³ CONAVI con información de los Organismos Nacionales de Vivienda.

Nueva	271,655	58.81	473,739	61.67	472,479	29,74	---	---
Usada	---	---	2,681	0.35	59,730	3.76	---	---
En arrendamiento	---	---	---	---	189	0.01	---	---
Con disponibilidad de terreno	33,114	7.17	13,150	1.71	11,253	0.71	---	---
Mezcla de recursos (Cofinanciamiento) Vivienda nueva	---	---	55,904	7.28	133,768	8.42	---	---
Mezcla de recursos (Cofinanciamiento) Vivienda usada	---	---	---	---	39,224	2.47	---	---
VIVIENDA INICIAL	21,990	4.76	32,808	4.27	37,332	2.35	---	---
Pie de casa	19,640	4.25	32,808	4.27	5,267	0.33	---	---
Autoconstrucción	2,348	0.51	---	---	12,484	0.79	---	---
Con disponibilidad de terreno	---	---	---	---	19,561	1.23	---	---
MEJORAMIENTO FÍSICO	132,145	28.61	176,736	23.01	796,716	50.16	1,033,510	57.57
Ampliación	---	---	12,055	1.57	75,380	4.75	---	---
Rehabilitación	---	---	2,362	0.31	4,850	0.31	---	---
Ampliación y rehabilitación	132,145	28.61	162,321	21.13	715,468	45.04	---	---
MEJORAMIENTO FINANCIERO	2,662	0.58	8,958	1.17	3,602	0.23	8,239	0.46
Pago de pasivos	2,662	0.58	8,958	1.17	3,602	0.23	---	---
Pago de enganche	---	---	3,878	0.50	---	---	---	---
INFRAESTRUCTURA	361	0.08	4,374	0.57	4,176	0.26	---	---
Adquisición de suelo	---	---	---	---	---	---	---	---
Urbanización para uso habitacional	---	---	---	---	---	---	---	---
Lotes con servicios	---	---	4,374	0.57	4,176	0.26	---	---
Insumos para vivienda	361	0.08	---	---	---	---	---	---
NO ESPECIFICADO	---	---	---	---	---	---	---	---
TOTAL	461,927	100.00	768,240	100.00	1,588,469	100.00	1,795,209	100.00

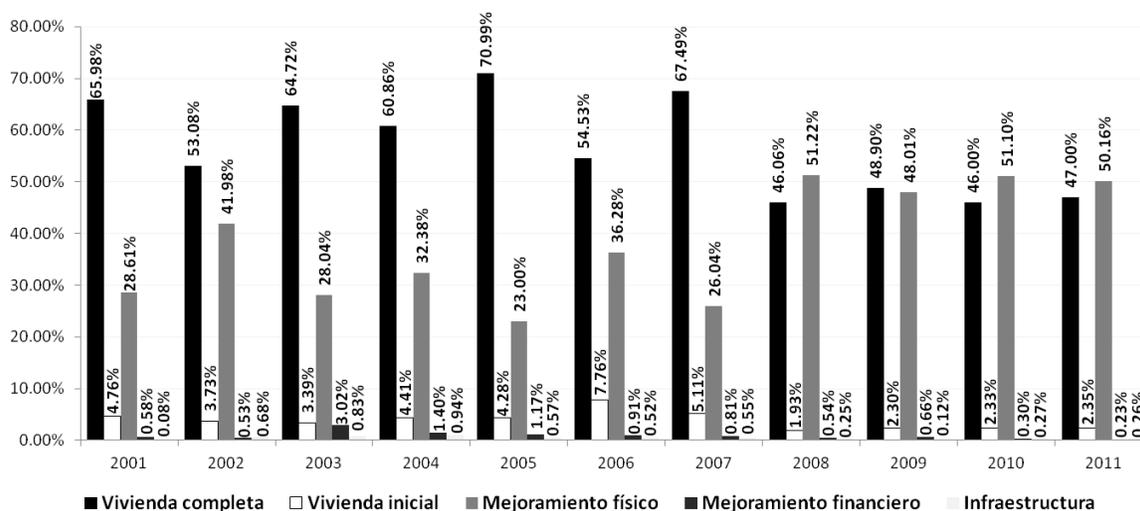
Fuente: CONAVI. Diagnóstico actual de la situación del sector vivienda octubre 2012. Presentación al Equipo de Transición.

Nota:

- Un financiamiento no equivale a una vivienda.
- Para 2012, la fuente primaria según el anexo estadístico del 1er Informe de Gobierno es la CONAVI.



Gráfica 22. Financiamiento de vivienda por programa, 2001-2011
(porcentajes)



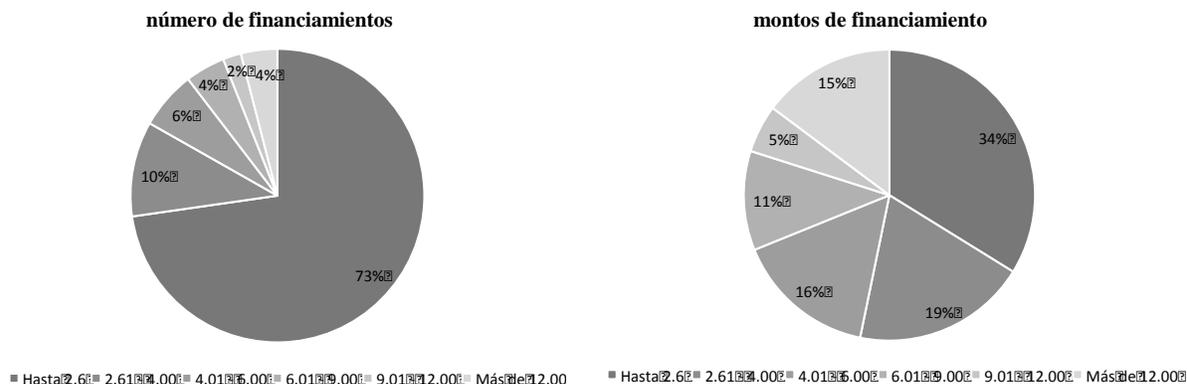
Fuente: Elaborado con base a información de PUEC-UNAM con datos proporcionados por CONAVI 2012.

Esta oferta de financiamiento ha sido la más alta de la historia de la política habitacional en México y ha permitido atender una parte de las necesidades de los nuevos hogares, así como también, ha logrado disminuir el requerimiento histórico de reemplazo de vivienda, particularmente entre los segmentos de ingreso medio bajo. De hecho, 73 por ciento de las acciones de financiamiento público de vivienda en 2012 se focalizaron a la población con menos de 2.6 salarios mínimos; no obstante, este segmento sólo recibió 34% de los recursos públicos destinados al financiamiento de vivienda, lo que habla de numerosos apoyos de bajo monto para la población de menores ingresos, mismos que, se orientaron fundamentalmente a mejoramientos. Cabe añadir que en 2012, los subsidios para vivienda del gobierno federal¹⁰⁴, representaron el 52 por ciento de las acciones totales de financiamiento¹⁰⁵, pero sólo 5 por ciento del monto total de recursos destinados al financiamiento de vivienda (gráfica 11).

¹⁰⁴ Se consideran subsidios del gobierno federal los entregados a través de la CONAVI, FONHAPO (programas: Tu Casa y Vivienda Rural) y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) de la SEDESOL.

¹⁰⁵ Entre las acciones totales de financiamiento se incluyen créditos de entidades financieras, ONAVIS, OREVIS, subsidios federales y acciones de otros organismos.

Gráfica 23. Distribución del financiamiento público a vivienda en 2012 por rango de ingreso en número de salarios mínimos



Fuente: CONAVI. Coordinación General de Prospectiva.

Cuadro 21. Número de financiamientos e inversión, 2012

Concepto	Número de financiamientos ^a	% con respecto a total de financiamientos	Inversión ^b	% con respecto a total de la inversión
Adquisición de vivienda	753,460	41.97	249,309,000	90.81
Mejoramientos	1,033,510	57.57	20,723,000	7.55
Mejoramiento financiero	8,239	0.46	4,516,000	1.64
Total	1,795,209	100.00	274,548,000	100.00

Fuente: Gobierno de la República. Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico

^a Cuadro PL124. Número de financiamientos para viviendas por organismo y destino del financiamiento (Capítulo: México Incluyente).

^b Cuadro PL125. Montos de inversión en financiamiento para viviendas por organismo y destino (Capítulo: México Incluyente).

Nota: La fuente primaria según el anexo estadístico de Informe de Gobierno es la CONAVI.

No obstante este esfuerzo, el énfasis en la producción masiva de vivienda nueva, la dificultad para acceder a suelo habitacional y la casi inexistente oferta formal de lotes intraurbanos para vivienda destinados a los grupos de más bajo ingreso, ha provocado que muchas de estas familias se localicen en los lugares “más baratos” (informales y precarios) y que autoproduzcan sus viviendas sin asistencia técnica, ni financiamiento más que sus propios recursos.

2.4.2. Financiamiento habitacional

Desde el ámbito público, la estrategia de financiamiento de la vivienda se ha concentrado en la oferta masiva de créditos hipotecarios a través de los ONAVIS, así como de subsidios y apoyos directos para diversas acciones de vivienda. Además del uso de los recursos de los trabajadores que se depositan en los ONAVIS, esta capacidad de financiamiento del gobierno federal, se ha basado en la capacidad del Estado Mexicano para negociar en los mercados de deuda y de capitales,

logrando a lo largo de los años, que las organizaciones públicas y las empresas privadas obtengan recursos en mejores condiciones a través de la emisión de bonos de manera directa (SHF), y a partir del otorgamiento de garantías fiduciarias a la banca comercial y a otros intermediarios financieros.

Cuadro 22. Financiamientos para vivienda, 2011

Grupos/Organismos	Financiamientos¹	%
Entidades financieras	115,578	
Banca	109,808	7.31
Banjercito	4,711	
Sofoles	1,059	
ONAVIS	591,905	
FOVISSSTE	75,163	37.43
INFONAVIT	501,292	
SHF	15,450	
Organismos Estatales	11,387	
OREVIS	11,387	0.72
Otros Organismos	11,273	
CFE	1,544	0.71
Fonacot	0	
Hábitat México	3,130	
ISSFAM	5,036	
Pemex	1,563	
Subsidios federales	851,040	
CONAVI	165,704	
FONHAPO Tu Casa	76,112	
FONHAPO Vivienda Rural	73,761	
PDZP SEDESOL	535,463	
Total	1,581,183	

Fuente: CONAVI. Coordinación General de Tecnologías de la información, con información de los organismos de vivienda.

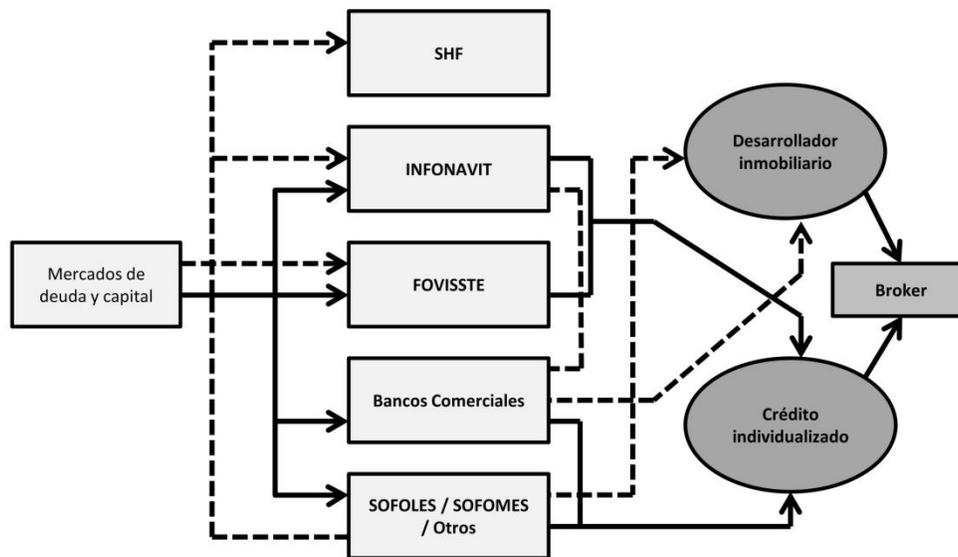
¹ Incluye total de créditos y subsidios otorgados, así como cofinanciamientos, lo cual significa que una misma vivienda puede estar contabilizada más de una vez.

Nota: Cierre preliminar 2011.

Bajo estos esquemas, los agentes públicos y privados se han articulado conformando una plataforma de financiamiento a la vivienda, a través de dos tipos de instrumentos principales: El financiamiento al desarrollador inmobiliario, a través de créditos puente que les permite ejecutar sus proyectos, y el financiamiento y cofinanciamiento hipotecario individualizado otorgado por los ONAVIS y los intermediarios financieros privados, mediante líneas de fondeo y sistemas de garantías operado por SHF.

Por otra parte, se ha buscado alinear la política de financiamiento a la vivienda con la política general de vivienda que incluye otras estrategias, mediante la orientación del financiamiento al desarrollador inmobiliario, con el fin de incrementar el inventario existente de vivienda nueva. Para ello, se recurrió a la construcción de espacios habitacionales que le permitieran generar economías de escala y aprovechar la concentración de la oferta en dichos desarrollos para dirigir la demanda individualizada (gráfica 12).

Gráfica 24. Estructura del sistema de financiamiento a la vivienda en México, 2012



Fuente: ONU-HÁBITAT, 2012, *op. cit.*

El modelo de gestión y operación financiera ha sido un esfuerzo relevante del gobierno mexicano, pero se ha limitado por los cambios en los mercados internacionales de capital y de deuda, así como por los impactos de la turbulencia internacional en la economía nacional, propiciando que la banca comercial gestione líneas de crédito más autónomas e incidiendo en la capacidad de negociación y colocación de la banca de desarrollo.

Un elemento adicional, es que la banca comercial ha instrumentado, en los últimos 5 años, una estrategia de consolidación del mercado hipotecario de vivienda mediante la adquisición de algunos intermediarios especializados en crédito hipotecario (SOFOLES), lo que, aunado a la crisis sectorial observada en este tipo de intermediarios, ha impactado negativamente en la demanda de financiamiento a la vivienda proveniente de la banca de desarrollo, en particular la de la SHF¹⁰⁶.

2.4.3. Vivienda nueva

El sistema institucional de producción de vivienda en México tiene más de 40 años, desde las experiencias de INDECO, AURIS¹⁰⁷ y la creación de INFONAVIT, entre otras. Este sistema se basó en un modelo de intervención del Estado, lo que permitió crear un marco legal y normativo que regula específicamente la producción habitacional y que se encuentra integrado en la Ley de Vivienda. En la actualidad, está constituido por diversos organismos: los Nacionales de Vivienda (ONAVIS): CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, otros, los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), la Banca de Desarrollo (SHF), las instituciones y sociedades financieras (SOFOLES, SOFOMES)¹⁰⁸.

¹⁰⁶ UN-HABITAT-CONAVI-UNAM-PUEC (2013). México. Perfil del sector de la Vivienda

¹⁰⁷ INDECO.- Insituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, depenencia predecesora de FONHAPO; AURIS.- Instituto de Acción Urbana e Integración Social, entidad que funcionó en el Estado de México.

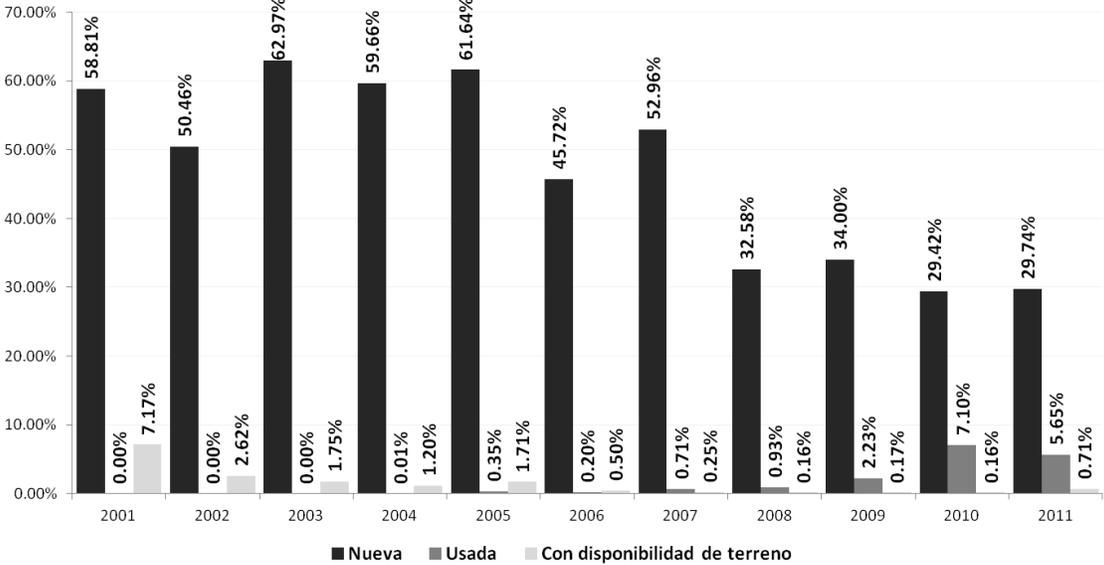
¹⁰⁸ La CONAVI, tiene la función de definir la política de vivienda, formular e instrumentar el Programa Nacional de Vivienda y coordinar a los ONAVIS. También otorga subsidios y apoya la PSV. Los ONAVIS, actúan desde el ámbito federal como entes financieros de los créditos hipotecarios individuales para la adquisición de vivienda. Los OREVIS, son entidades de los gobiernos estatales



A partir de 1993, este sistema institucional se transformó profundamente, al retirarse el gobierno de diversas funciones y adoptar un modelo que, en lugar de conducir y producir, se centra en operar como financiero de crédito hipotecario y facilitar al sector privado la realización de lo que antes ejecutaban entes gubernamentales, con lo cual se le ha delegado y cedido al desarrollador privado la función de localizar las viviendas, diseñarlas, distribuirlas, gestionarlas y ponerlas en el mercado.

Este modelo se consolidó al final del siglo anterior y se concentró principalmente en la producción de vivienda nueva (gráfica 13) para atender la demanda de los trabajadores asalariados del sector formal, con ingresos medios y altos, aunque es importante señalar que también se han puesto en operación programas de crédito para trabajadores de bajos ingresos, aunque éstos han sido mucho menores. Así, el modelo actual aún cuenta con importantes retos que cumplir en cuanto a atención de las necesidades de los grupos sociales de muy bajo ingreso, sean formales o informales y las de los jóvenes y personas de la tercera edad. También se requieren mecanismos que garanticen el acceso equitativo de las mujeres al crédito hipotecario y a la propiedad de las viviendas.

Gráfica 25. Financiamiento a vivienda completa por subprograma, 2001-2011



Fuente: Elaborado con base a información de CONAVI. Diagnóstico actual de la situación del sector vivienda octubre 2012. Presentación al Equipo de Transición.

El cambio demográfico, la persistencia de la desigualdad, la pobreza y la tendencia a la concentración de la población en ciudades y metrópolis, plantea la urgencia de revisar a fondo este modelo desde varias perspectivas: destaca la necesidad de diversificar la oferta de vivienda y no

(descentralizados o desconcentrados) competentes en materia de vivienda, atendiendo a los grupos sociales de bajo ingreso que no tienen apoyo de los ONAVIS y que generan nuevos productos financieros (lotes con servicios, PSV, asistencia a la auto-producción, vivienda en riesgo, indígena y rural); algunos tienen la dimensión de inmobiliarias y competencias sobre el desarrollo urbano. Se han creado entes de esta naturaleza en algunos municipios del país (Culiacán, Monterrey, Mznanillo, León, Torreón, Acapulco, Tijuana, Ensenada, Tecate, Toluca y Cd. Juárez) UN-HÁBITAT-CONAVI-UNAM-PUEC (2013).



sólo enfocarse en la vivienda nueva; ofrecer muchas más soluciones de mejoramiento habitacional; igualmente, emprender estrategias de oferta masiva de lotes bien localizados para vivienda asociados a recursos, y apoyos a la producción social y a la auto producción de vivienda. La atención a grupos específicos de la sociedad es también un reto a resolver, porque no hay mecanismos que permitan el acceso a la vivienda a los jóvenes que aún no cuentan con historial crediticio, ni tienen capacidad de ahorro para aportar el pago inicial y los gastos asociados a la adquisición de una vivienda; la misma carencia existe para las mujeres que no tienen mecanismos que garanticen su acceso equitativo al crédito y a la propiedad de las viviendas.

2.4.4. Producción social de vivienda y auto-construcción

La producción social de vivienda (PSV) constituye un capítulo fundamental en la Ley de Vivienda al reconocerla como única alternativa de solución habitacional para más de la mitad de la población mexicana. El artículo 85 de esta Ley establece: *El Gobierno Federal deberá apoyar la producción social de vivienda en sus diversos tipos y modalidades, mediante el desarrollo de instrumentos jurídicos, programáticos, financieros, administrativos y de fomento.* Estas prescripciones no han sido cabalmente desarrolladas, por lo que sigue siendo un tema relegado y que constituye buena parte del quehacer habitacional de la población en situación de pobreza.

La PSV, en sus modalidades organizada y espontánea (auto-producción y auto-construcción), es la que mayor número de viviendas produce en México. Si bien, no existen cifras oficiales sobre la producción social de vivienda, se puede estimar que aproximadamente 60 por ciento del parque habitacional del país ha sido construido de esta forma; 25 por ciento corresponde a la producción social e institucional y 15 por ciento corresponde a la vivienda de los grupos de mediano y alto ingreso.

La PSV corresponde mayormente a las viviendas que son construidas por la población de menores recursos, tanto en el campo como en la ciudad, sin apoyo financiero institucional ni privado, salvo programas públicos que ofrecen apoyos financieros institucionales todavía muy limitados (pie de casa, autoconstrucción, lotes con con servicios); es decir, esta forma de producción de viviendas sociales se caracteriza porque los demandantes generan su propia oferta. La Ley de vivienda define a la PSV como:

“aquella que se realiza bajo el control de auto-productores y auto-construtores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”. Desde la perspectiva de las organizaciones que promueven la PSV, la definen como... “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro”¹⁰⁹.

La PSV está determinada fundamentalmente por la disponibilidad de recursos de la población; está sujeta a serias dificultades de localización en las ciudades y a graves carencias de apoyo técnico y financiero, que son enfrentadas con estrategias organizacionales y solidarias. En la mayoría de los casos, este tipo de construcción no se ha beneficiado de las políticas urbanas y fiscales gubernamentales; su cuantificación se realiza a partir de los análisis de las organizaciones sociales dedicadas a la PSV, por la estadística oficial de financiamiento a la vivienda y por la información de los censos generales de población y vivienda.

¹⁰⁹ Ortiz Flores, E. et al, (2002): La otra ciudad posible. Contribución del Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat hacia el II Foro Social Mundial.



En este grupo de oferentes, se ubican también los auto-productores y auto-constructores de vivienda de menores recursos, que actúan de manera formal e informal (incluso ilegal), y que se caracterizan por edificar sin ningún apoyo oficial o privado en predios con problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra e incluso en zonas de riesgo¹¹⁰ que son las localizaciones a las que pueden acceder por su ingreso y su capacidad de pago; en este sentido, se estima que alrededor de 90 mil viviendas precarias se instalan cada año en áreas sin infraestructura ni servicios, en zonas de riesgo e inclusive de protección ambiental¹¹¹.

La PSV se caracteriza por ser una alternativa habitacional para las familias de bajo ingreso, que se adecúa mejor a la realidad socio-económica y espacial de las ciudades y del campo mexicano y es una forma de producción que optimiza los recursos de la sociedad y del gobierno, al involucrar a los beneficiarios en el propio proceso productivo.

La vivienda es un bien de alto costo, por su tamaño, por el conjunto de insumos, energía y materiales que requiere y por el enorme esfuerzo humano que implica su producción, su adquisición y mantenimiento, por lo que se asocia íntimamente al ingreso de la población. La capacidad social para acceder a este bien, se relaciona fuertemente con las políticas macro-económicas que determinan las posibilidades de mejoría del poder adquisitivo de las familias. En este contexto, la PSV adquiere mayor importancia, porque permite optimizar el ingreso familiar dedicado a la producción habitacional en un contexto de distribución inequitativa del ingreso¹¹².

La PSV es también una fuente de empleo, al basarse en tecnologías que privilegian la mano de obra y aprovechan las tecnologías constructivas y ambientales en boga. Se inscribe en procesos demográficos que incrementan la demanda de suelo y de otros componentes urbanos, por lo que se asocia necesariamente con políticas de localización de usos habitacionales, para reducir los impactos negativos que provocaría su inadecuada localización.

La PSV se realiza de manera colectiva y se consolida paulatinamente; es decir, corresponde a la vivienda progresiva, que si está bien planeada, puede iniciar con superficie mínima y sin acabados, pero consolidarse en el tiempo, convirtiéndose en un producto de buena calidad¹¹³; por ello, permite mayores estándares en cuanto a espacio habitable y responde a la práctica social y a la forma en que la mayor parte de la población del campo y de la ciudad produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y deseos¹¹⁴. Al concebirse la construcción de la vivienda como un proceso, es posible hacer más con menos, producir masivamente, estimular la movilización de los recursos de la sociedad, orientar los subsidios públicos y reducir sus montos, con periodos más cortos de recuperación, lo que se adapta a las condiciones de la economía del país y sobre todo a la de los grupos sociales de menor ingreso, atendiendo a más familias y alcanzando mayor impacto de la acción pública y social¹¹⁵.

¹¹⁰ Torres Rino. (2006): *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los pobres*. México, Estudios Metropolitanos/CONAFOVI/CONACYT/Coalición Hábitat México/HIC.

¹¹¹ UN-HABITAT, CONAVI, UNAM, 2012, México. Perfil del Sector Vivienda.

¹¹² Ortiz Flores, E. (2007): Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda.

¹¹³ “La magia (de la PSV) está en que no se produce bajo las leyes de la escasez sino bajo formas capaces de potenciar y de multiplicar los recursos financieros limitados. Se parte de un concepto mucho más rico de recursos: las propias habilidades, el ojo del amo, el apoyo mutuo, la solidaridad, el apoyo del compadre, la mano vuelta, el uso de materiales locales y reciclados, la imaginación, el ahorro popular bajo control social directo o el ahorro en materiales, el uso de tiempos libres, las formas de comunicación y negociación popular sobre precios, ofertas y oportunidades, y la vinculación de los procesos de vivienda con actividades económicas” (Ortiz Flores, E. (2007): Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda).

¹¹⁴ Ortiz Flores, E. (2007): Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda.

¹¹⁵ Ortiz Flores, E. (2007): Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda.



Si bien las limitaciones de la PSV en México representan un enorme reto para el gobierno y la sociedad, al mismo tiempo son una gran oportunidad para multiplicar las acciones de vivienda con la participación directa de los beneficiarios. Esto implica reestructurar y ampliar los esquemas de subsidios a la vivienda para la población de menores ingresos, para incentivar todo el potencial de construcción que tiene la sociedad; implica también, crear las condiciones de acceso a financiamiento y apoyos técnicos para fomentarla conjuntamente con la autoproducción, aplicando los controles necesarios para que estas acciones se realicen en localizaciones adecuadas, cumplan con estándares mínimos de diseño y construcción, y se enmarquen dentro de los principios del desarrollo urbano ordenado y sustentable.

Un tema fuertemente asociado a la PSV y a la autoproducción habitacional, es la informalidad, porque la política institucional de vivienda se ha concentrado en los mercados formales y en los trabajadores asalariados, no obstante, en la actualidad, aproximadamente seis de cada diez empleos en México son de carácter informal, cifra que representa un reto significativo para la política de vivienda en tanto que dichos trabajadores no cuentan con seguridad social, ni con acceso a financiamiento para vivienda como prestación laboral, lo cual limita sus posibilidades de obtener créditos hipotecarios y la adquisición de vivienda formal.

Si se asume que todos los grupos sociales deben habitar en algún lugar, por ser ésta una condición física ineludible, la pregunta es dónde lo hacen quienes no acceden a los mercados formales de vivienda y de suelo; la respuesta ha sido, desde hace más de seis décadas: dónde el resto de la sociedad a través de los mercados inmobiliarios les permite; es decir, donde no existe interés por estos mercados formales y por ello, la presión sobre los precios de suelo son menores, convirtiendo a estos lugares en baratos, lo que significa que carecen de casi todo y además de manera creciente, se localizan en sitios con diferentes tipos de riesgo.

La fórmula que han encontrado los grupos sociales excluidos ha sido la PSV y la autoproducción con el apoyo comunitario y familiar. Así, en el inicio de estos asentamientos, las viviendas suelen ser unifamiliares, en lotes individuales y contar con muy pocos cuartos. Son edificadas a partir de procesos de autoconstrucción combinada con la contratación de mano de obra o sistemas de ayuda mutua; al carecer de apoyo técnico para la ubicación y al asumir el colono de manera directa el diseño, el cálculo estructural, la selección de materiales y demás conceptos técnicos, la calidad tiende a ser precaria, aunque espacialmente cuentan con superficies más generosas que el promedio de la vivienda institucional.

Por esta condición de precariedad e inclusive de informalidad, carecen de infraestructura y servicios básicos. El proceso constructivo es necesariamente progresivo, lo que permite que poco a poco se consolide la vivienda y la colonia o barrio donde se ubica. Una razón para esto es el sentido de pertenencia de los habitantes, derivado del esfuerzo colectivo por hacerse de un lugar digno para vivir, lo que impulsa el ahorro monetario y en especie. En otras palabras, la forma de construcción de la vivienda en los asentamientos populares, formales e informales, corresponde exclusivamente a la PSV, en su modalidad de autoproducción individual autofinanciada, ya que su condición de informalidad/ilegalidad no permite que operen mecanismos formales de financiamiento.

De acuerdo con los últimos datos censales, se estima que 6 de cada 10 viviendas han sido producidas por autoconstrucción¹¹⁶, lo que constituye un indicador de la masividad que tradicionalmente ha presentado el fenómeno de la urbanización irregular y precaria. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que desde 1970 han operado de manera importante los programas de

¹¹⁶ CIDOC, 2010: Estado de la vivienda en México, 2010.



regularización del suelo, por lo cual, muchas de las viviendas que originalmente fueron autoconstruidas sobre un lote irregular, ya se encuentran dentro del mercado formal de suelo. Lamentablemente, en los últimos años este proceso se deterioró al grado de enfrentar una profunda crisis que exige un replanteamiento de la regularización de la tenencia de la tierra y una estrategia que incorpore la oferta de suelo legal y bien localizado en las ciudades, para evitar que las familias tiendan a localizarse en zonas informales e incluso de riesgo, de tal manera que se pueda emprender un camino de solución efectiva al problema de la precariedad, la informalidad y la localización de vivienda en zonas de riesgo.

2.4.5. Otras formas de producción de vivienda

Existen otras formas de producción habitacional, entre las que destacan, la vivienda en renta y el mercado secundario de vivienda (vivienda usada).

El mercado de **vivienda en renta** ha estado en manos de los propietarios de los inmuebles, quienes han tenido la potestad de decidir los precios y condiciones de renta de estos inmuebles, por lo que en general, es un mercado pulverizado por la gran variedad de intereses de sus propietarios¹¹⁷. No existen estadísticas sobre toda la vivienda en renta del país, porque una parte importante corresponde a vivienda informal y precaria que no se contabiliza para estos propósitos. No obstante, de acuerdo con la información vigente, alrededor de 100 mil viviendas son colocadas en mercado para renta, lo que significa una cifra muy reducida en proporción al mercado habitacional del país (cuadro 11 y gráfica 16).

La vivienda en renta no ha sido considerada como relevante par las políticas habitacionales, no obstante, la información demográfica muestra una creciente movilidad de las personas por razones laborales y educativas principalmente, lo que les reduce la posibilidad de comprometer su ingreso por períodos largos para adquirir una vivienda a crédito.

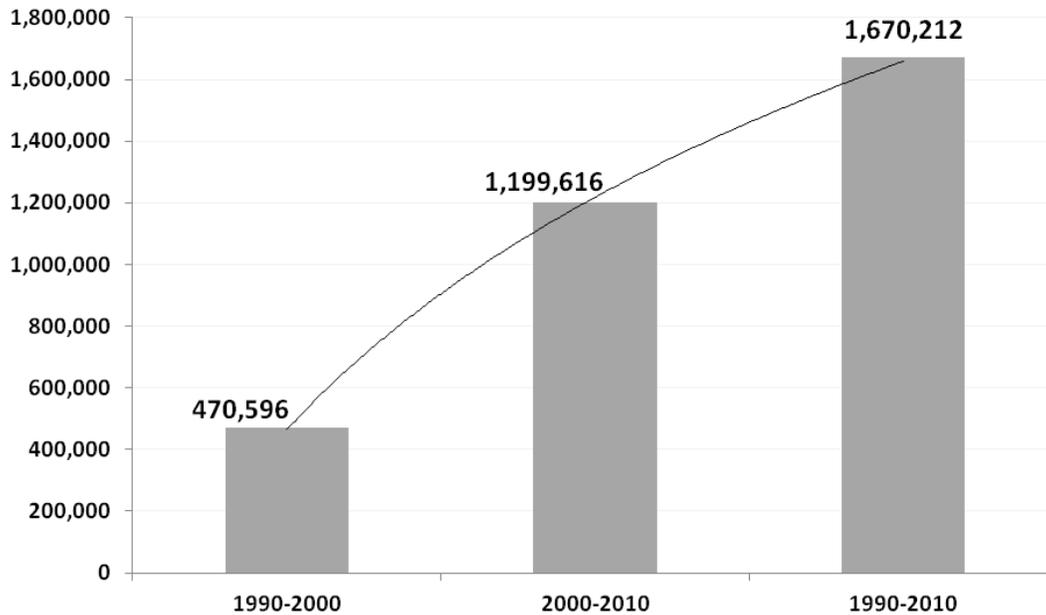
Cuadro 23. Comportamiento de la vivienda en renta 1990-2010

Viviendas en renta			Tasa de crecimiento promedio		
1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010	1990-2010
2,347,459	2,818,055	4,017,671	1.84	3.61	2.72

Fuente: Elaborado con base a información de INEGI. XI y XII Censo de Población y Vivienda 1990 y 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 26. Incremento absoluto de vivienda en renta 1990-2010

¹¹⁷ Softec. Evolución del mercado de vivienda en renta. [documento html]



Fuente: Estimaciones propias con base a INEGI. XI y XII Censo de Población y Vivienda 1990 y 2000; Censo de Población y Vivienda 2010.

Respecto al **mercado secundario de vivienda**¹¹⁸, este es aún incipiente porque existen inhibidores como los altos costos de traslado de dominio, la poca información sobre este mercado y la limitada cultura habitacional en esta materia. En el contexto de un crecimiento urbano desordenado y disperso que incrementa costos a los usuarios (especialmente por movilidad), la vivienda usada resulta cada vez más atractiva, ya que suele estar mejor localizada que la nueva estando en capacidad de ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Este mercado de **vivienda usada**, como mecanismo para atender masivamente las necesidades habitacionales de los grupos de mediano y bajo ingreso, ha sido poco explorado y atendido con políticas públicas federales. No obstante, hay signos recientes de que ha incrementado su participación, como es el financiamiento a la adquisición de vivienda usada en INFONAVIT, que prácticamente se duplicó en la década pasada: mientras que en 2002 representaba 14.7% de la oferta, para 2012 la proporción se elevó a 21.9%¹¹⁹.

Las evaluaciones de calidad habitacional realizadas por el INFONAVIT, muestran que la vivienda usada es generalmente mejor valorada que la vivienda nueva en conjuntos habitacionales, particularmente por sus condiciones de localización y accesibilidad a equipamientos sociales y a funciones urbanas. Si bien no existen estadísticas detalladas y sistemáticas sobre este mercado, se estima en 2.6 millones de viviendas usadas han sido adquiridas en 2010 (cuadro 13), lo que muestra un mercado importante que requiere de mayor análisis para convertirlo en una opción habitacional para las familias de bajo ingreso atendidas por la política de vivienda del Gobierno Federal.

Cuadro 24. Viviendas propias (pagadas y en proceso de pago), 2010

Forma de adquisición	Usada	%
----------------------	-------	---

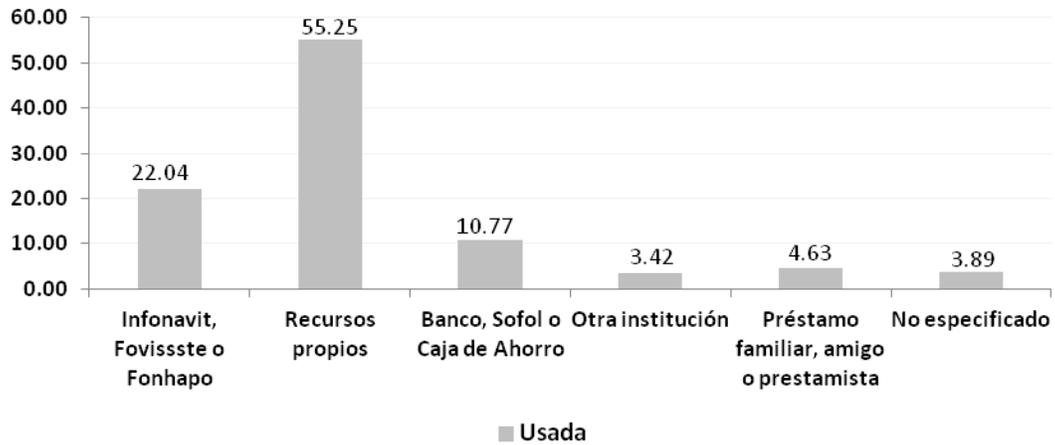
¹¹⁸ Corresponde a la vivienda usada, así como a los traspasos de créditos hipotecarios, principalmente.

¹¹⁹ Cifras preliminares con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI, 2012.

Infonavit, Fovisste o Fonhapo	577,469	22.04
Recursos propios	1,447,703	55.25
Banco, Sofol o Caja de Ahorro	282,099	10.77
Otra institución	89,614	3.42
Préstamo familiar, amigo o prestamista	121,223	4.63
No especificado	101,990	3.89
Total	2,620,098	100.00

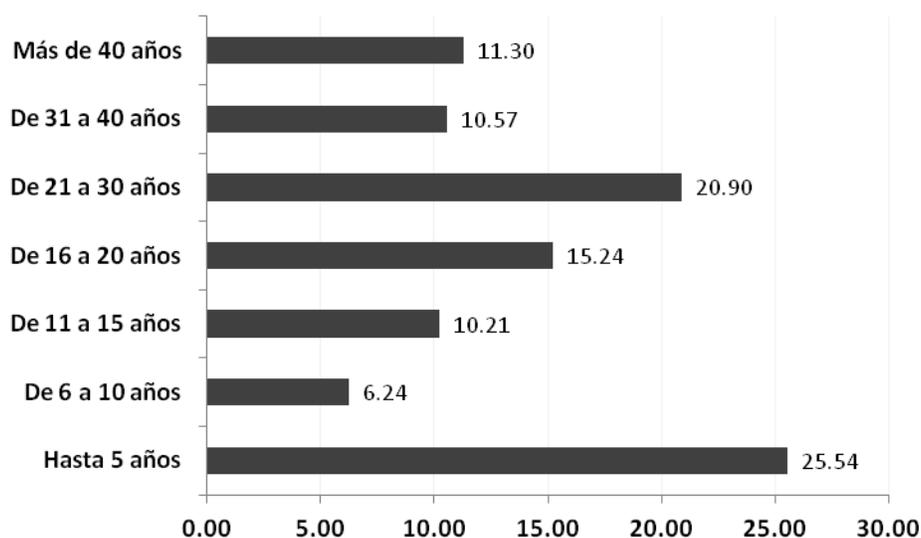
Fuente: Estimaciones con base a la ENIGH 2010

Gráfica 27. Forma de financiamiento (vivienda usada)



Fuente: Estimaciones con base a la ENIGH 2010

Gráfica 28. Antigüedad en años de la vivienda usada



Fuente: Estimaciones con base a la ENIGH 2010

2.5. Sustentabilidad de la vivienda

Hablar de sustentabilidad habitacional, remite en primer lugar, a considerar hasta dónde la edificación de viviendas impacta las condiciones ambientales y los recursos naturales y también, hasta dónde es sostenible en el tiempo el o los modelos habitacionales, considerando sus costos económicos y sus impactos sociales en el ingreso y en la calidad de vida de las personas.

Cuadro 25. Vivienda sustentable: Subsidios e hipotecas verdes, 2007-2013

Año	Sin subsidio	Sin subsidio	Total	Total Nacional de créditos entregados por INFONAVIT
2007	593	---	---	458,701
2008	1,097	34	1,131	494,073
2009	37,930	67,468	105,398	447,481
2010	64,816	81,512	146,328	475,072
2011	285,340	91,475	376,815	501,292
2012*	---	---	97,207	---
Total			727,472	2,376,619

Fuente: UN-Habitat-CONAVI, UNAM-PUEC. México. Perfil del sector vivienda, p.53

Nota: Cifra a marzo de 2012.

Cuadro 26. Subsidios e hipotecas verdes, enero-junio 2013

Programa	Cantidad
Hipoteca verde	172,083
Subsidios a través del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Apoyo a la vivienda sustentable)	62,848
Total	234,931

Fuente: Elaborado con base a información del Gobierno de la República, Primer Informe de Gobierno, 2013; Anexo estadísticos p. 260.

Nota: La fuente primaria es CONAVI.



En apartados anteriores, se ha mostrado el conjunto de impactos que ha tenido la política habitacional que ha impulsado el Gobierno Federal en los últimos años, y se ha destacado que la inadecuada localización de las nuevas viviendas, ha tenido consecuencias en el ambiente, como los cambios de uso del suelo, a través de los cuales, se han ocupando con viviendas espacios agrícolas, con biodiversidad relevante o considerados de alto valor ambiental. Igualmente, en el Eje sobre Movilidad, se ha argumentado que un impacto de esta política ha sido el incremento en los traslados de la población y su consecuente emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Finalmente, se ha evidenciado que los asentamientos humanos informales y los que se localizan en zonas de riesgo, no solo representan un problema para sus habitantes, sino que han generado impactos negativos en el ambiente, al localizarse en áreas no aptas, desde la perspectiva geográfica y ambiental, para el asentamiento humano.

Ante estos retos, el Gobierno Federal ha dado algunos pasos a favor de la generalización de tecnologías y procesos de producción habitacional ‘verde’ y de edificación sustentable, como es el caso del Programa Hipoteca Verde del INFONAVIT, el Programa de Subsidios de la CONAVI, e instrumentos de financiamiento internacional verde como los NAMAS¹²⁰; este último, expande el alcance de los programas en curso incrementando la construcción de viviendas energéticamente eficientes y reduciendo sus niveles de emisiones. Sin embargo, la localización inadecuada de las viviendas que provoca crecientes emisiones de GEI, no cuenta todavía con políticas probadas y generalizadas, con lo cual, el impacto positivo de los esfuerzos desplegados, se ve mermado.

Por ello, el Gobierno Federal emitió a través de la Secretaría de Economía, la Norma Mexicana AMX-AA-164-SCFI-2013: Edificación Sustentable que fue elaborada por SEMARNAT. Incluye un conjunto de “Criterios y Requerimientos Ambientales Mínimos” de una edificación sustentable para contribuir a la mitigación de impactos ambientales y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sin descuidar los aspectos socio-económicos que aseguran la viabilidad, habitabilidad e integración de nuevas edificaciones al entorno urbano y natural.

Su campo de aplicación es todo el territorio nacional y todas las edificaciones, públicas y privadas, destinadas total o parcialmente a usos habitacionales, comerciales, industriales, de servicios o mixtos. Por su enfoque y concordancia con las orientaciones de la SEDATU respecto al desarrollo urbano y metropolitano del país, esta norma es un gran aliado para recomponer la política habitacional mexicana. En este sentido, la norma destaca diversos requisitos particulares de interés para las acciones habitacionales:

Las **edificaciones deben estar ubicadas en** áreas intraurbanas en las que ya se cuente con infraestructura urbana, servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, vialidades, transporte público, así como equipamientos, que presenten formas de accesibilidad a través de la combinación de distintos modos de transporte (pie, bicicleta, transporte público y automotor privado). En áreas periurbanas de manera excepcional, cuando esté plenamente justificado por el estudio de impacto ambiental y urbano o cuando el uso de suelo sea compatible con la zona intraurbana, siempre y cuando: a) El predio esté contemplado por los planes o programas de desarrollo urbano vigentes b) No requieran de obras nuevas de infraestructura para su

¹²⁰ NAMAS (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas, por sus siglas en inglés) se trata de una iniciativa de la CONAVI con el apoyo de Gran Bretaña y Alemania, que busca reducir las emisiones de CO₂ de las viviendas mexicanas, mediante la instalación de eco-tecnologías como paneles fotovoltaicos, aislamiento térmico, sistemas ahorradores de agua y muros y techos verdes.



urbanización. c) No excedan la capacidad de dotación de agua y energía de la ciudad y su región, y d) El índice de cambio de uso, calculado con la siguiente fórmula, sea mayor a 35 (ver fórmula en nota al pie) ¹²¹.

Además se plantea que las **edificaciones sustentables no deben estar ubicadas en:** La zona núcleo de Áreas Naturales Protegidas (ANP), cualquiera que sea su categoría, y en el caso de situarse en zonas de amortiguamiento deben respetarse los criterios, lineamientos y restricciones contempladas en los Planes de Manejo, el decreto que establece el ANP, y demás instrumentos legales vigentes que regulen las obras y actividades permitidas y que establezcan usos prohibidos.

En las zonas de riesgo, tales como fallas geológicas, laderas con pendientes mayores a 25% o suelos inestables, cauces de ríos, ni cualquier otro riesgo natural o antropogénico identificado (en los atlas de riesgo o estudios de protección civil de la localidad o municipio). Del mismo modo, no deben ubicarse en aquellas zonas identificadas como zonas intermedias de salvaguarda por instrumentos normativos. Sobre formaciones geológicas y topográficas (barrancas, cañadas, cenotes, cavernas, cuevas, cuencas subterráneas) y en zonas donde exista riesgo de afectar acuíferos. En zonas inundables, a menos que dispongan de las medidas necesarias para que los torrentes puedan correr sin propiciar riesgos y se hagan los ajustes necesarios al proyecto para evitar daños humanos y materiales, siempre y cuando se cuente con las autorizaciones de competencia local y federal respectivas. Sobre manglares y humedales, incluida una zona de amortiguamiento mínimo de 100 metros. En Zonas Federales (marítimo-terrestre (ZFM-T), franjas de costa, playas, protección de la primera duna, zona federal en márgenes de ríos y lagos, derechos de vía pública y de FFCC, de líneas de transmisión de energía y de líneas de conducción de hidrocarburos). Sobre zonas identificadas en los Planes y/o Programas de Desarrollo Urbano o de Ordenamiento Ecológico y/o Territorial vigentes como no urbanizables. A una distancia menor de 500 metros de un sitio de disposición final de desechos sólidos en funcionamiento y, en colindancia de predios destinados a actividades riesgosas.

¹²¹ Dónde: M_i es el área modificada en la parte i del predio p_1 es el puntaje de ponderación del uso de suelo en los últimos 5 años p_2 es el puntaje de ponderación del terreno en las condiciones finales T es el área total del predio: $I = 50 - \frac{\sum_{i=1}^n M_i(p_1 - p_2)}{2T}$.

TABLA 1. Ponderación para las distintas categorías de uso de suelo y su grado de vulnerabilidad: Ponderación para las distintas categorías de uso de suelo y su grado de vulnerabilidad:

Categoría	Ponderación	Vulnerabilidad
Área urbana	0	Muy baja
Área sin vegetación aparente	10	Muy baja
Área verde urbana	20	Baja
Área pecuaria	20	Baja
Área Agrícola	30	Baja
Especial	30	Baja
Pastizal	40	Media
Vegetación hidrófila*	60	Alta
Matorral	70	Alta
Bosque cultivado	80	Alta
Selva	100	Muy alta
Bosque	100	Muy alta

* A excepción del mangle, que no entra en la ponderación, por estar prohibida la construcción donde existan manglares.



La norma establece otros requisitos asociados a la edificación, a la preservación de la biodiversidad en el área del proyecto, al espacio público y verde, entre otros, todo lo cual configura una plataforma firme para promover la vivienda y en general la edificación sustentable.

2.5. Conclusión: La política habitacional, sus limitaciones y perspectivas

El desarrollo territorial es un proceso complejo. Para comprenderlo y tratar de orientarlo, es necesario examinarlo con un enfoque sistémico que reconozca como prioritaria la interacción de sus elementos componentes, más que la evolución de todo el sistema en fases determinadas, o las relaciones simples de causa efecto de sus elementos. Este reconocimiento del papel determinante de las relaciones entre las diferentes actividades; espacios adaptados; flujos de personas, bienes y energía; y las redes por las que circulan; examinadas con un enfoque integrado e intersectorial, sustenta la posibilidad de transformar favorablemente las condiciones específicas de cualquier ámbito territorial.

Históricamente, se ha considerado en México que la vivienda es un elemento importante del desarrollo urbano, pero solamente uno de otros elementos y que por ello, no puede ni debe desarrollarse adecuadamente, separándola de los demás. La vivienda, vista de manera integrada requiere de: infraestructuras de vialidad, dotación de agua, alcantarillado, drenaje y energía eléctrica; equipamientos de salud, educación, recreación, administrativos, de abasto y comercio; servicios de transporte, recolección de desechos sólidos, y seguridad, todo ello, localizado de manera asociada y directa a las viviendas en un barrio o en un conjunto habitacional. Requiere igualmente, de oferta cercana de empleo: industrial, de servicios, agropecuario, etcétera.

Por ello, separar artificialmente a la vivienda de las demás funciones urbanas y sus elementos y pretender “hacer política habitacional” de manera independiente del desarrollo urbano, ha probado ser un grave error, al provocar profundos impactos negativos que ya están pagando los habitantes de las ciudades y metrópolis del país en términos sociales, económicos, espaciales y ambientales.

No obstante esta percepción, a partir de la década de 1980 el Gobierno Mexicano adoptó como instrumentos fundamentales de política pública la desregulación y la privatización, y se retiró de muchas actividades esenciales para el desarrollo, entre las que se cuenta la conducción de las políticas habitacionales y del desarrollo urbano. Por ello, la normatividad y acciones directas que tuvo el INFONAVIT a partir de su fundación en 1972, se fueron perdiendo para dar paso a procesos “facilitadores” y de apoyo gubernamental a las acciones habitacionales desarrolladas por empresas privadas constructoras de conjuntos de vivienda. Así se conformó a partir de la última década del siglo XX, el llamado “tren de vivienda”, que ha permitido dinamizar de manera extraordinaria el mercado de vivienda social y modernizar a los ONAVIS.

Esta estrategia también ha contribuido al incremento de viviendas desocupadas y de los costos de transporte que tienen que incurrir los beneficiarios de programas de vivienda por tener que vivir en conjuntos mono-funcionales alejados y dispersos, provocando grandes costos al desarrollo urbano nacional que incluyen el deterioro patrimonial por lejanía de la vivienda y eventual abandono; la baja calidad de vida por insuficiencia de servicios o por ser estos deficientes; los mayores costos de transporte, medidos en tiempo y en dinero; los problemas de desintegración familiar e incremento en la incidencia delictiva; la menor cohesión social y, problemas diversos de salud por sedentarismo¹²². También ha afectado el medio ambiente, por la contaminación que generan los vehículos que comunican a la población de conjuntos alejados con los centros de

¹²² SEDATU. (2013): Política Nacional Urbana y de Vivienda, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDESOL.



población y por la ocupación extensiva de tierras, que podrían destinarse a usos agropecuarios, forestales, de preservación ambiental y recreativos. Finalmente, esta estrategia ha contribuido a la especulación de la tierra, al ampliar las fronteras de la urbanización y dejar grandes espacios intersticiales entre los conjuntos de vivienda y los centros de población.

La legislación habitacional en México¹²³ ha tenido transformaciones importantes en los últimos años, permitiendo la consolidación de un entramado de leyes y normas, planes y programas, así como de entidades y dependencias administrativas en los tres ámbitos de gobierno, que tienen diversa naturaleza y jerarquía y atienden un cúmulo de elementos y materias que hoy día enmarcan y regulan el quehacer habitacional y delimitan las políticas que el Estado Mexicano ha implementado en esta materia. Destaca que en junio de 2006 se publicó la Ley de Vivienda que derogó la Ley Federal de Vivienda de 7 de febrero de 1984. Ésta fue aprobada por ambas Cámaras sin un solo voto en contra. Desde los debates legislativos sobre esta ley, la temática fundamental fue hacer efectiva la vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos¹²⁴.

No obstante lo anterior, hoy día la vivienda urbana para los grupos sociales de menor ingreso se encarece y se reduce espacialmente, pese a los subsidios, créditos e incentivos tributarios. Las necesidades de vivienda rural, se encuentran prácticamente desatendidas, aunque para 2030 la población rural oscilará en los 30 millones (24% del total nacional), en un medio de dispersión, complejidad y pobreza, que obligará a generar políticas y estrategias integrales que les dé puntual atención.

El análisis de la legislación vigente en las 32 entidades federativas del país, muestra que 14 cuentan con leyes actualizadas de vivienda; cinco tienen ordenamientos en la materia con diversos grados de desactualización; y 13 carecen de ellas, mostrando desinterés de los poderes legislativo y ejecutivo en esta materia. Por su parte, los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), muestran resultados muy limitados. El desempeño de los organismos ha sido muy heterogéneo y, salvo contadas excepciones, los gobiernos locales muestran poco interés y destinan todavía menos recursos al tema¹²⁵. Pese a la importancia de los sectores más desprotegidos que atienden y a su estratégica posición política en sus entidades federativas, los OREVIS no tienen un papel relevante en el quehacer habitacional del país al haber canalizado solo 0.4% de los recursos nacionales de crédito y subsidio habitacional.

No obstante las disposiciones expresas de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley de Vivienda, el modelo de producción habitacional, atiende a la demanda, sin estimular la oferta, lo que se evidencia en la insuficiencia de programas federales para la adquisición de suelo y reservas territoriales que se anticipen y ordenen el crecimiento de las ciudades y las metrópolis, que permitan regular los mercados inmobiliarios y captar las plusvalías generadas por el desarrollo urbano. Los organismos, programas y líneas de financiamiento en la materia de suelo urbano, se desmantelaron al grado de poner en crisis a

¹²³ Este análisis se ha basado en: Ramírez Víctor (2013): La ilegalidad de la políticas habitacionales. De los dichos a los hechos, presentación ppt, Congreso Nacional de Vivienda, 2013. UNAM, Méx. DF, marzo de 2013.

¹²⁴ **ARTÍCULO 2.-** Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. **ARTÍCULO 3.-** Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

¹²⁵ Iracheta, Alfonso (2008): Modelo operativo de los OREVIS, El Colegio Mexiquense-CONAVI.



la CORETT y hacer que sus programas sean casi irrelevantes frente a las necesidades nacionales.

El Estado Mexicano ha delegado en los agentes privados la construcción no solo de las viviendas, sino de muchas otras edificaciones e instalaciones en las ciudades y en el medio rural. Por ello, en la actualidad las empresas de vivienda y de construcción y gestión de todo tipo de edificaciones, son los actores más importantes en la gestión y en los procesos de decisión sobre la localización en el territorio. Son estas empresas las que han logrado conformar una reserva territorial.

El problema del desorden e insustentabilidad de la política habitacional, cuenta en el artículo 73 de la Ley de Vivienda, con una posibilidad de regular por parte del Gobierno Federal, algunos de los elementos cruciales para el adecuado desempeño urbanístico de la vivienda que es financiada por los ONAVIS. Sin embargo, pese a que la dependencia responsable sometió un “*Proyecto para consulta*” desde enero de 2010 sobre los lineamientos de dicho artículo que entrarían en vigor en el primer trimestre de 2010, nunca han sido aprobados ni publicados, lo cual nos habla de una necesaria atención en cuanto al seguimiento de instrumentos normativos en el marco legal de la vivienda.

La causa del alejamiento del Gobierno Federal a lo que establece la Ley de Vivienda, obedece a la promoción de un modelo financiero de producción habitacional que respondió a las condiciones estructurales internacionales y nacionales, entre las que destacan.

El retiro progresivo de la gestión y conducción del desarrollo urbano, dejando en los municipios (reformas constitucionales de 1982 y 1999 al artículo 115), el eslabón más cercano a la población, pero también el más débil y propenso a los intereses locales, el control y administración de los usos del suelo y las autorizaciones de conjuntos, fraccionamientos y construcciones habitacionales. En paralelo, la apertura del proceso de privatización agraria con las reformas constitucionales de 1992 en la materia y la nueva Ley Agraria, han permitido el tránsito de la propiedad inmobiliaria de ejidos y comunidades, a favor de particulares y de empresas privadas a muy bajo costo y con una mínima intervención del gobierno federal, lo que ha sido acompañado por una política fiscal inmobiliaria muy débil, ha permitido que las plusvalías de esos predios no se distribuyan entre quienes las generaron, de tal manera que los beneficiados son los desarrolladores y otros actores privados inmobiliarios. Finalmente, el traslado estatal a los mercados de la conducción de la vivienda de los trabajadores (modificaciones de 1987, 1992-1993 a las leyes de INFONAVIT y FOVISSSTE, Programa de Vivienda y demás acuerdos), asociado a la movilización de recursos de la banca internacional y a la apertura comercial y financiera del país en todos sus ámbitos, permitiendo la bursatilización de la cartera hipotecaria de la vivienda, a tasas de mercado, con cargo a sus adquirentes.

Este marco, abrió un inmenso nicho de mercado para empresas nacionales, ofreciendo negocios con bajo riesgo y grandes utilidades, fundadas en las políticas y acciones gubernamentales del modelo de operación financiero para la vivienda. Sin embargo, diversas políticas definidas en la Ley de Vivienda, han sido prácticamente soslayadas, al tiempo que el modelo dominante de producción masiva de vivienda nueva y completa ha mostrado sus insuficiencias, desviaciones y rezagos que pueden significar serios obstáculos para el desarrollo nacional, lo que obliga a una reformulación profunda de la política pública habitacional y del desarrollo urbano del país.



Esta reformulación hace imprescindible poner de pie y reestructurar a fondo el modelo financiero de vivienda y hacer que las políticas y los recursos públicos lleguen a los segmentos de la población más desfavorecida, en las ciudades y en el campo, lo que implica también emprender una reforma institucional en el sector, dentro de un nuevo esquema de responsabilidad y concurrencia federal y local, así como de los sectores social y privado, a través de la ocupación eficiente y justa de los espacios urbanos.

En síntesis, el tema más importante para el quehacer habitacional en el país, es hacer realidad el derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat para todos los mexicanos, lo que requerirá incorporar al orden jurídico nacional este conjunto interdependiente y complejo de derechos, bajo principios de democracia, sustentabilidad, progresividad, eficiencia, equidad y justicia social, lo que implica enfatizar otras maneras de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

La reformulación de la política de vivienda ha sido iniciada por el Gobierno Federal, a través de la SEDATU, con la publicación del “ACUERDO por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2014¹²⁶”. Dicho acuerdo señala... La política de vivienda es ahora abordada desde un enfoque urbano. Se determinan como premisas del nuevo modelo, la contención del crecimiento desordenado de las manchas urbanas, la consolidación y compactación de las ciudades, la diversificación de soluciones habitacionales y la atención a la vivienda rural. Para el cumplimiento de estos objetivos, el Presidente de la República determinó cuatro estrategias:

1. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional.
2. Transitar hacia un desarrollo urbano sustentable e inteligente.
3. Reducir, de manera responsable, el rezago de vivienda.
4. Procurar una vivienda digna para todos los mexicanos.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de la Comisión Nacional de Vivienda, atiende los planteamientos del modelo urbano y, en consecuencia, los lineamientos de la política de subsidios se harán conforme a los nuevos retos. Acorde a lo estipulado por la Ley de Vivienda y en sintonía con la Política Urbana y de Vivienda, las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda continúa ofreciendo a la población de bajos ingresos una alternativa para complementar su capacidad de pago a fin de acceder a una solución habitacional digna y sustentable, previo otorgamiento de un crédito hipotecario y de la acreditación de un determinada cantidad de ahorro.

El subsidio, en apoyo a la población de más bajos ingresos, contemplará un estímulo adicional para provocar que este segmento de la población acceda a una solución habitacional acorde a sus necesidades. El subsidio a la vivienda priorizará las soluciones habitacionales que se encuentren dentro de los perímetros de contención urbana determinados por la CONAVI. Esta acción permitirá que los las/los beneficiarias(os) encuentren en el entorno concentración de fuentes de empleo así como infraestructura, equipamientos y servicios urbanos instalados que mejoren o

¹²⁶ Publicado el 1 de julio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).



incrementen su calidad de vida. Las soluciones habitacionales que se ofrezcan por vía del subsidio, serán de mejor calidad. El instrumento para medir la calidad de la vivienda se ha perfeccionado y ahora cuenta con estándares más elevados que garantizan una vivienda no sólo mejor ubicada, sino más sustentable y con mejores características en su proceso constructivo”.

Objetivos y Estrategias

2.1. Atender el rezago habitacional

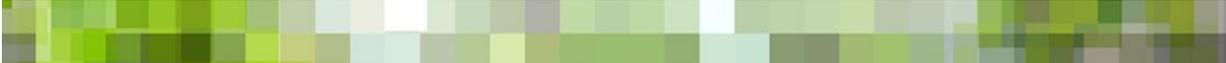
Objetivo:

Otorgar financiamiento a la vivienda bajo estrictos criterios de ordenamiento urbano y sustentabilidad ambiental, promoviendo el uso intensivo del suelo intraurbano y el aprovechamiento del parque habitacional existente y promoviendo todas las modalidades de la demanda de vivienda.

Estrategias:

- Concentrar los subsidios, créditos hipotecarios y apoyos federales en los polígonos certificados que se orienten a atender las necesidades de vivienda social, bajo estrictos principios de consolidación urbana y sustentabilidad. Los procesos de certificación serán realizados por expertos externos que garanticen imparcialidad y reduzcan riesgos de corrupción.
- Diseñar y ejecutar programas y acciones para desarrollar nuevos nichos de mercado habitacional, a partir de los inventarios de suelo gubernamental y las reservas de suelo de desarrolladores de vivienda, evaluando su localización a la luz de las nuevas políticas de consolidación y densificación urbana, dando prioridad a la ocupación de polígonos con predios vacíos y baldíos dentro de las ciudades y al desarrollo de polígonos en el primer contorno de las ciudades, de manera que los proyectos habitacionales apoyados por los organismos nacionales y estatales de vivienda (ONAVIS y OREVIS) se orienten a ‘hacer ciudad’, ofreciendo en el mismo proyecto infraestructura, equipamiento y servicios para que se genere empleo local, se atiendan las funciones urbanas de acuerdo al número de habitantes esperado y se reduzcan las necesidades de movilidad por la cercanía y mezcla de usos del suelo compatibles. Para ello, se establecerán las metodologías y los instrumentos necesarios.
- Rehabilitar el parque habitacional existente, bajo un esquema de corresponsabilidad con los habitantes y de coordinación con los gobiernos de entidades federativas y municipios, a través de intervenciones integrales de mejoramiento y ampliación de barrios, colonias y localidades. Con este fin, el PROCURHA contribuirá con acciones concentradas en polígonos de actuación para lograr un mayor impacto de los recursos, así como un efecto multiplicador sobre las condiciones sociales de las localidades.
- Fomentar la formalidad en la tenencia de la tierra a través de la oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados y con acceso a los servicios básicos urbanos, incorporándola como requisito básico para acceder a los esquemas de financiamiento del gobierno, al tiempo que se crean mecanismos para romper el círculo vicioso de la informalidad y la bancarización¹²⁷.
- Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (CONAVI), para atender el rezago de vivienda y orientar las acciones de

¹²⁷ Las personas que realizan actividades informales, están al margen del esquema fiscal, no pueden demostrar su capacidad de ahorro y/o de pago y, por lo tanto, no pueden acceder a la banca formal, lo que las lleva a acudir a los mercados informales de financiamiento.



financiamiento a un desarrollo urbano ordenado, así como el Programa Vivienda Digna (FONHAPO) que otorga subsidios a los hogares en situación de pobreza, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.

- Desarrollar nuevos esquemas de intermediación financiera que permitan reducir sensiblemente los costos para favorecer la oferta de lotes habitacionales y viviendas para los grupos sociales de menor ingreso en las ciudades y en el medio rural.

Objetivo:

Diversificar el mercado de soluciones de vivienda, de manera que responda eficazmente a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad y las regiones del país, priorizando los apoyos a las familias de menores ingresos que no cuentan con acceso a los sistemas de financiamiento y subsidio, así como al desarrollo de viviendas y espacios urbanos sustentables.

Estrategias

- Impulsar el desarrollo de un mercado secundario dinámico, que incremente la plusvalía de las viviendas y ayude a consolidar una oferta de soluciones habitacionales más diversa y flexible.
 - *Vivienda usada.* Se fomentará e incentivará con créditos y apoyos, el desarrollo de los mercados secundarios de vivienda usada y se establecerán los registros, las estrategias y los instrumentos para facilitar el intercambio y permuta de vivienda nueva y usada en cualquier ciudad del país.
 - *Vivienda en renta.* Se incentivará y apoyará el mercado de renta habitacional, especialmente en las ciudades con altas tasas de atracción de población y oferta de empleo.
- Alinear los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, para estimular el mercado de renta, mediante un marco legal adecuado que contemple:
 - Reformas a la legislación civil tendientes a regularizar la propiedad, facilitando temas como la escrituración, las herencias y sucesiones, los traslados de dominio, entre otros.
 - Incentivos fiscales para que las transacciones de arrendamiento se den en la formalidad y cumplan con el pago del impuesto sobre la renta.
 - Mecanismos financieros novedosos como los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS), los cuales se dedican a la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento y cuyo objetivo es estimular el desarrollo del mercado inmobiliario.
 - Subsidios al monto de la renta y garantías al propietario del inmueble, utilizando como aval el subsidio y la subcuenta de vivienda.

Objetivo

Crear las condiciones y los instrumentos para desarrollar en el país el Modelo Social de Vivienda.

Estrategias

- Se apoyará e incentivará el modelo social de vivienda, diferente y complementario al de mercado, para lo cual se establecerán instrumentos para garantizar una adecuada localización de las viviendas dentro de las ciudades y los que faciliten la propiedad social del suelo como condición para evitar la exclusión de los grupos sociales de menor ingreso, para que los asentamientos persistan en el tiempo y se desarrollen, y para que las viviendas cumplan con el propósito de la producción social habitacional.
- Para ello, el Gobierno de la República:

- Generará una oferta masiva de suelo bien localizado con relación a los centros urbanos, con proyecto urbanístico y con servicios básicos para la población de bajo ingreso, como un mecanismo para mitigar las carencias de la población en pobreza y reducir la irregularidad de la tenencia de la tierra urbana.
 - Creará el subsidio al suelo para proyectos de vivienda social, mismo que se adicionará al subsidio individual a la vivienda y a créditos habitacionales para producción social y autoproducción.
 - Asociado a este, creará la oferta social de suelo apto de manera directa desde el Gobierno Federal y los de las entidades federativas y los municipios, y se crearán las condiciones para que los actores sociales participen, destacando los ejidatarios, los desarrolladores de vivienda, las organizaciones sociales e incluso los individuos.
 - Diseñará los instrumentos necesarios para que se garantice que estos apoyos lleguen a las familias que los requieren y para que existan fuentes de financiamiento para proyectos de esta naturaleza, destacando la recuperación de las plusvalías urbanas.
- Los apoyos a la producción social de vivienda y a la autoproducción se dirigirán a:
- Las organizaciones sociales no lucrativas promotoras de vivienda social, a otras organizaciones que califiquen para este propósito y a los ciudadanos de manera directa, para desarrollar programas masivos de vivienda social.
 - Las instituciones que asisten a las familias de bajo ingreso en la construcción de su vivienda, como organizaciones profesionales, cámaras, colegios e instituciones de educación superior.
 - Asesorar integralmente a los productores sociales y a los autoprodutores de vivienda para fortalecer sus capacidades en materia de: i) gestión financiera (acceso a financiamiento público y endeudamiento), social y organizativa; ii) uso eficiente de recursos (tequio, mano vuelta, compra de materiales en común) y generación de empleo en sus comunidades; iii) habilidades técnicas, para concebir diseños progresivos e integrados.
 - Desarrollar capacidades para asesorar, capacitar y acreditar a todas las organizaciones involucradas.

Objetivo

Generar una oferta óptima de créditos y subsidios para la adquisición, mejoramiento, ampliación, rehabilitación o autoproducción de vivienda, que incorpore estrategias para atender las necesidades habitacionales mediante instrumentos financieros acordes a la diversidad de la demanda.

Estrategias

- Identificar grupos de trabajadores que, no obstante están en el mercado laboral formal, no cotizan en fondos de vivienda, y diseñar alternativas adecuadas para que puedan acceder a financiamiento hipotecario. Entre estos grupos, se encuentran servidores públicos estatales y municipales, pequeños contribuyentes, y miembros de las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales.
- Promover una mayor participación de la banca privada y la banca de desarrollo en el financiamiento de oferentes y demandantes de soluciones de vivienda.
- Apoyar a las microfinancieras dedicadas a la producción social de vivienda con esquemas financieros adecuados a las condiciones de ingreso y capacidad de pago de los beneficiarios.

- 
- Establecer convenios de cooperación financiera con gobiernos estatales, a través de los OREVIS, para potenciar el impacto de los recursos y, de manera conjunta, ofrecer a la población financiamientos que les permitan acceder a opciones de mayor calidad, de menores costos financieros y que respondan mejor a sus necesidades.
 - Mantener la fortaleza institucional y la salud de las finanzas de los organismos nacionales de vivienda, mediante una operación eficiente, procesos sólidos de originación crediticia y cobranza de créditos, y una gestión estratégica del balance.

Objetivo

Abatir el rezago de vivienda en el sector rural.

Estrategias

- Generar soluciones que respeten las necesidades e idiosincrasia de la comunidad, así como la utilización de los materiales de cada región, sin dejar de cuidar aspectos de salud y ambientales (como la disposición de desechos sólidos y aguas servidas), y poniendo a disposición de las zonas rurales nuevas tecnologías como la captación de agua de lluvia y la utilización de energía solar y eólica, buscando mejorar su acceso a servicios.
- Vincular la vivienda a esquemas productivos, respetando la vocación económica de las familias y las regiones en las que habitan.
- Promover la construcción de vivienda rural de calidad, que sea sustentable y esté en armonía con los usos locales. La vivienda rural debe contar con espacios adecuados, adaptarse a las condiciones climáticas y, de ser posible, aprovechar las tecnologías existentes para cubrir sus necesidades de energía eléctrica, agua y saneamiento.
- Fortalecer a la banca social y microfinancieras que atienden a población de bajos recursos, sin acceso a financiamiento por parte de la banca comercial, así como a intermediarios financieros como el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES, antes FONAES).
- Impulsar la calidad de la autoproducción, para que esta modalidad desempeñe un papel aún más importante en el abatimiento del rezago de vivienda rural.
- Focalizar la asignación de créditos y subsidios con criterios geográficos o umbrales de ingreso, de manera que las acciones de fomento a la vivienda tengan el mayor impacto social posible. Con este propósito, el Programa de Vivienda Rural continuará otorgando subsidios a los hogares rurales de bajos ingresos, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.

Objetivo

Generar información de calidad para una mejor toma de decisiones de actores públicos, empresas privadas, organizaciones sociales y consumidores de vivienda y formar y capacitar profesionales y funcionarios públicos en materia de vivienda social.

Estrategias

- Facilitar, a quienes desean adquirir vivienda, el acceso a información completa y transparente sobre el mercado inmobiliario e hipotecario, con el fin de vincular mejor sus necesidades con la elección de la vivienda y disminuir así el riesgo de abandono.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) que establece la Ley de Vivienda, cuyo objetivo primario es integrar, generar y difundir la información necesaria para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda y vincularlo al Sistema Nacional de Información sobre el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial.

- 
- Promover y apoyar a las instituciones de educación superior e investigación, para crear un programa nacional de formación y capacitación para la vivienda, a través del cual se formen especialistas en vivienda y desarrollo urbano en los ONAVIS, los OREVIS y las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno con responsabilidad en la política habitacional. Igualmente, enfatizando la formación y la capacitación para desarrollar, desde las organizaciones sociales y microfinancieras y desde empresas sociales y privadas, profesionales y técnicos que atiendan la variedad de la demanda habitacional que promueve el Gobierno Federal.
 - Establecer los apoyos para desarrollar programas de investigación con las instituciones académicas sobre nuevas estrategias e instrumentos (jurídicos, administrativos, financieros, fiscales, de participación social) que se requieren para desarrollar nuevas modalidades de oferta habitacional y para apoyar todas las formas de producción de vivienda (renta, usada, producción social, autoproducción). Igualmente, sobre materiales y sistemas de construcción e innovación tecnológica para una vivienda ecológica y sustentable, rural y urbana, acorde a las condiciones socioculturales y físicas de las diferentes regiones del país.
 - Acompañar los esfuerzos técnicos que hacen las organizaciones sociales vinculadas a la vivienda y las del sector privado, para generar información e indicadores de calidad que permitan evaluar las condiciones de la vivienda en México, promover su difusión y desarrollar las estrategias de la nueva política nacional de vivienda.
 - Fomentar la creación de organizaciones y empresas integradas por profesionales especializados en vivienda social, para que se ubiquen en las colonias, barrios, localidades y conjuntos de viviendas y ofrezcan servicios de asesoría y consultoría a los habitantes, para mejorar el diseño arquitectónico y estructural de las viviendas, el entorno urbano y la administración de las obras. Se establecerá un programa con los ONAVIS y los OREVIS para que se ofrezcan diseños de vivienda, manuales de construcción y de administración de obras, a quienes autoproducen y autoconstruyen, acompañando estas ofertas con asesorías en el sitio e incentivos fiscales y subsidios que permitan que la autoconstrucción de viviendas sociales eleve su calidad, seguridad y durabilidad.

2.2. Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno

Objetivo

Mejorar las condiciones habitacionales y del entorno urbano como condición para avanzar hacia la ciudad igualitaria, competitiva y sustentable.

Estrategias

- Contribuir a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, el fortalecimiento del tejido social y urbano, el mejoramiento general de los barrios y colonias y los espacios públicos, mediante las acciones del PROCURHA y otros programas asociados.
- Crear las condiciones para que los ONAVIS y los OREVIS ofrezcan mayor superficie y calidad de la vivienda y del entorno urbano, bajo principios de sustentabilidad. Para ello, se revisarán y ajustarán las reglas de operación de los programas de vivienda y los subsidios; se crearán otros (subsidios al suelo habitacional) y nuevos esquemas financieros que reduzcan los costos de intermediación.
- Desarrollar convenios de coordinación con los OREVIS orientados a modernizar y alinear su estructura y operación para hacerla compatible con las políticas nacionales de desarrollo urbano y de vivienda, de manera que estos organismos asuman su rol de instrumentadores de



la política habitacional. Considerando la importancia del suelo en esta política, se promoverá asuman estos organismos las responsabilidades relativas al suelo habitacional que se establecen en la estrategia de Gestión del Suelo.

- Establecer convenios para recuperar y aprovechar las viviendas desocupadas y abandonadas, incentivando proyectos de empleo, infraestructura, espacio público, equipamiento y accesibilidad y facilidades de movilidad, con el fin de que cuenten con los usos del suelo y las funciones urbanas necesarias, y que puedan ser insertadas en el mercado secundario de vivienda.
- Certificar los nuevos proyectos de desarrollo urbano habitacional y los de renovación y/o recuperación de barrios y conjuntos habitacionales, de manera independiente y realizada por expertos seleccionados por su calidad, experiencia, honorabilidad y ausencia de interés en los proyectos a certificar.
- La certificación tendrá como fines mejorar la calidad de los proyectos, reducir los conflictos de interés político y económico, y lograr que en los proyectos nuevos se garantice una localización dentro de los contornos prioritarios en cada ciudad; en los proyectos de renovación y/o recuperación de barrios se logre la integración de los usos del suelo y las funciones urbanas de las que carecen y se garantice la permanencia de los habitantes y, en los proyectos de recuperación de conjuntos habitacionales, se integren acciones de empleo, equipamientos y espacio público del que carezcan y que los que además se encuentran alejados de los centros urbanos, amplíen su autonomía y reduzcan las necesidades de movilidad de sus habitantes. Para ello, se priorizará la construcción de infraestructuras y equipamientos para generar empleo local y atender las necesidades sociales de educación, cultura, salud, abasto, recreación y deporte y las de movilidad en transporte público y no motorizado.
- Se analizarán los incentivos para la producción y autoproducción de vivienda social, así como los lineamientos y las normas que emanan de la Ley de Vivienda, a fin de ampliarlos y complementarlos, con el propósito de lograr procesos de producción de viviendas y conjuntos urbanos integrales que:
 - Atiendan las necesidades habitacionales de los hogares de menor ingreso.
 - Tengan mayor calidad urbanística y arquitectónica.
 - Sean más eficientes en el consumo de energía y apliquen tecnologías de edificación sustentable, aprovechamiento y reuso máximo de agua y manejo sustentable de los residuos sólidos.
 - Promuevan tejidos continuos, abiertos, fluidos, evitando desarrollos cerrados y accesos exclusivos, estableciendo accesos peatonales y banquetas.
- Promover intervenciones integrales a partir de tecnologías sustentables en las viviendas deterioradas o que requieran alguna ampliación.
- Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, priorizando la sustentabilidad y calidad de la vivienda.



Bibliografía

CIDOC (2010): Estado de la vivienda en México, 2010.

CIDOC-SHF (2011). Estado actual de la vivienda en México, 2011. Primera Edición, octubre de 2011. <http://www.cidoc.com.mx/estudiospdf/2011/EAVM+2011.pdf>

CONAPO (2001). Índices de Marginación 2000. Anexo A. Índices de Marginación por entidad Federativa. Primera edición, diciembre de 2001. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2000

_____ (2008). Proyecciones de los hogares y las vivienda de México y de las entidades federativas, 2005-2050. Primera edición 15 de enero de 2008. <http://www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/hogares/hogares.pdf>

_____ (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Primera edición, octubre de 2011. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

CONAVI (2012). “Desempeño del Sector Vivienda en 2011 y Programa 2012”, enero de 2012. <http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/2012/CONAVI/metas2012/CONAVI-financiamiento-2012.pdf>

_____ (2012). Metodología para estimar el rezago y la necesidad de vivienda 2010”. Presentación-ponencia. Abril 2012.

_____ (2012). Política Pública de Vivienda Sustentable. 9º FORO INTERNACIONAL DESDE LO LOCAL. San Luis Potosí, S.L.P. 26 al 28 de septiembre de Septiembre de 2012 [Presentación en Power Point]. <http://cefimslp.gob.mx/9foro/P16/D/D.SUSTENTABIULIDAD%20%20EN%20LA%20VIVIEND A.pdf>

_____ (2012). Diagnóstico de la situación actual del sector vivienda. Presentación al equipo de transición. http://www.canadevivallemexico.com/documentos/Instituciones_Financieras/Infonavit/2012/cnmd_110/rezago_necesidad_de_vivienda.pdf



CONAVI, 2013: Programa de Labores, 2013, México, DF.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2013): ACUERDO por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, para el ejercicio fiscal 2014, 1 de julio de 2013.

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2013): Norma Mexicana de Edificación Sustentable, NMX-AA.164-SCFI-2013.

FONHAPO-SEDESOL-Grupo de Economistas y Asociados (2010). “Diagnóstico de las Necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial” http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/diagnostico_vivienda.pdf

Gómez Fonseca, Miguel Ángel (2004). *Subcontratación e industrialización de la construcción de vivienda popular por la empresa Casas Geo. Capítulo II. La industria de la Construcción en México*. Tesis de Doctorado en Sociología del Trabajo. UAM-I. Programa de Estudios Sociales. División de Ciencias y Humanidades.

HIC (1998). “El Deterioro de la vivienda en los centros históricos y la expulsión de los habitantes pobres” Artículo de Habitat International Coalition. Red Global por los derechos al hábitat y a la justicia social. <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=1758>

HIC y otros, s/a: Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, s/l.

INFONAVIT (2013). Atención acuerdo 117.11 Comisión Nacional Mixta. Comparación entre los niveles de oferta y demanda de vivienda a nivel industria ¿Los inicios de obra presentan algún alertamientos en relación a la oferta de vivienda? Subdirección General de Planeación y Finanzas, p. 6, http://canadevi.com.mx/Fondeos_de_Vivienda/INFONAVIT/CNM/2013/3Comparativo_oferta_de_manda.pdf

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), 2011: Viviendas para desarrollar ciudades. Índice de competitividad en materia de vivienda, 2011, México, DF.

INEGI (2001). XII Censo de Población y Vivienda, 2000. Tema Vivienda. Tabulados básicos. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabentidad.aspx?c=33144&s=est>

_____ (2009). “Construcción”Serie: Cuéntame... Economía. Actividades económicas secundarias-Construcción. <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/secundario/construccion/default.aspx?tema=>

_____ (2011). XIII Censo de Población y Vivienda, 2010. Tema Vivienda. Cuestionario Básico y Cuestionario Ampliado. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>

_____ (2013). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012. <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/TabuladosBasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33502>

_____ (2013). Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo a junio de 2013. Boletín de prensa No. 279/13



_____ (2013). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el tercer trimestre de 2013. Boletín de prensa Núm. 461/13, 12 de noviembre de 2012. Aguascalientes, Aguascalientes. p. 4,8.

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/estrucbol.pdf>

INFONAVIT, (2012?): Agenda de vivienda para los próximos 10 años, elaborado por CIDE, México DF.

Iracheta, Alfonso (2008): Modelo operativo de los OREVIS, El Colegio Mexiquense-CONAVI.

Iracheta, Alfonso (2011): Experiencias de política habitacional en México, Universidad de los Andes, Revista Ingeniería, Bogotá, Colombia.

Iracheta, Alfonso, 2009: Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas, M.A, Porrúa y El Colegio Mexiquense, México, DF.

Iracheta, A., Iracheta, J: 2012: Resultados de la evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional, SHCP y BID, México, DF.

Iracheta A. y Pedrotti C. (2013). Metropolis en Crisis: Una propuesta para la Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala. Revista Sociedad. Ciudad y Territorio, número 04; septiembre 2012-febrero 2013.

Medina Salvador, 2012: La importancia de la reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos, ITDP, México.

Ortiz Flores, E. et al (2002). *La Otra Ciudad Posible. Contribución del Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat hacia el II Foro Social Mundial*. HIC, HIC-AI, UBA, UAM.X, Asamblea Mundial de Pobladores, México, 2002.

Ortiz Flores, E. (2007). *Integración de un Sistema de Instrumentos de Apoyo a la Producción Social de Vivienda*. Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina regional para América Latina (HIC-AL) Noviembre de 2007.

Presidencia de la República (2013). 1er Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México Incluyente.

Ramírez, Víctor (2013): La ilegalidad de las políticas habitacionales. De los dichos a los hechos, presentación PPT, Congreso Nacional de Vivienda, 2013. UNAM, Méx. DF, marzo de 2013.

Sánchez Corral, Javier (2012). La vivienda“Social” en México. Pasado - Presente - Futuro? JSA Arquitectura. México, D.F.
http://www.jsa.com.mx/documentos/publicaciones_jsa/libro%20vivienda%20social.pdf

SEDATU 2013. Política Nacional Urbana y de Vivienda, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDESOL.

_____ 2013: Documento base de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, México, DF.

_____ 2013: Foro Regional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial: Análisis y Prospectiva Legislativa. Guanajuato, 13 de agosto de 2013.



SEDESOL, INEGI, CONAPO, 2012: Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2010, México, DF.

SEDESOL, 2012: Estrategia territorial nacional, IIE-UNAM, México DF.

SEDESOL, 2008: Propuesta del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, México, DF.

SEDESOL, 2011: La expansión de las ciudades 1980-2010, México. DF.

Segovia Guerrero y García Soto (2012). El sector inmobiliario en México. Serie Brújula de Compra, 3 de septiembre de 2012. Procuraduría Federal del Consumidor, en: http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2012/bol228_sec_inmobiliario.asp

Softec. Consultoría en Proyectos Inmobiliarios (2012). Evolución del mercado de vivienda en renta. http://softec.com.mx/index.php/blog/single/evolucion_del_mercado_de_vivienda_en_renta_gran_impulso_a_la_par_del_desarr/

SHF (2012). “Rezago habitacional, Demanda de vivienda 2012 y Bono demográfico” Serie Estudios de Vivienda, abril de 2012. <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EstudiosVivienda/Documents/Rezago%20habitacional%20y%20Demanda%20de%20vivienda%202012.pdf>

Torres, Rino (2006) “*La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*” México, Estudios Metropolitanos/CONAFOVI/CONACYT/Coalición Hábitat México/HIC

UN-HABITAT (2008). The State of the World’s Cities 2008/2009: Harmonious Cities. United Nations Human Settlement Programme. First published by Earthscan in the UK and Usa en 2008. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562>

Universidad de las Américas de Puebla (2011). Centro para artistas y estudiantes en el Centro Histórico de la Ciudad de México. Capítulo 2. Problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México.” Escuela de Artes y Humanidades. Departamento de Arquitectura. Tesis de Licenciatura en Arquitectura. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lar/falcon_1_r/capitulo_2.html#

UN-HABITAT-CONAVI-UNAM (2013). Perfil del sector vivienda. México. Coordinación de Humanidades. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. México.

Vitelli, Guillermo (1976). Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción: el caso argentino. Programa BID/CEPAL sobre Investigación en Temas de Ciencia y Tecnología, 1976. Buenos Aires, Argentina.

UN-H, CONAVI, UNAM, 2013: México: Perfil del sector de la vivienda, México, DF.

XVI Reunión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (2010). “*Producción social y autoconstrucción asistida para la Vivienda*”, 24-26 de febrero de 2010, Veracruz, Veracruz. <http://www.imu.org.mx/2010/03/24/xvi-reunion-nacional-de-organismos-estatales-de-vivienda/>



Eje 3. Movilidad Sustentable

El interés y la preocupación por analizar y comprender el fenómeno de la movilidad urbana, ha ido creciendo en México conforme las ciudades han enfrentado crecientes problemas de congestión del tránsito, contaminación atmosférica y mala calidad de los transportes públicos. Hoy se entiende con claridad que el concepto de movilidad va más allá de los transportes y la red vial, para comprender todo lo relacionado a la necesidad de movilizar a las personas y los bienes por medio de distintos tipos de vehículos y con una gran variedad de medios y tecnología eficientes y seguras.

Históricamente, el Gobierno Mexicano se ha concentrado en las infraestructuras de vialidad y en la organización de los transportistas que han cargado con la responsabilidad de ofrecer el servicio público urbano y no se ha preocupado de manera suficiente ni adecuada de la movilidad urbana. La falta de coordinación y la ausencia de un proyecto de movilidad en cada ciudad del país, las ha llevado a una situación muy crítica que el Ejecutivo Federal ha decidido enfrentar. Por ello, la SEDATU ha establecido como una de sus prioridades el control y reducción de estos problemas, para que las ciudades transiten hacia una movilidad sustentable, que permita incrementar la productividad de su economía, reducir la desigualdad y la congestión vial.

La movilidad a través de cualquier medio de transporte es un elemento central en la configuración de las ciudades y en su funcionamiento, ya que los transportes y las redes viales inducen la ocupación del territorio y permiten a través de los flujos que se realicen las funciones urbanas.

Si los transportes conforman sistemas integrados en red y su diseño se realiza conjuntamente con la planeación de los usos del suelo, se facilita el acceso de la población a prácticamente todas las áreas de la ciudad y permite una mejor distribución territorial de las funciones sociales y económicas, con lo cual se logrará tener ciudades más ordenadas, porque crecerán de acuerdo a las capacidades de transportar a las personas y los bienes y no de manera “espontánea” como ocurre todavía en las ciudades y metrópolis mexicanas.

Cuando existe claridad sobre la importancia de la movilidad en el desarrollo urbano y se reconoce que lo prioritario es mover a las personas en condiciones de seguridad, confort y a precio razonable y no solo a los automóviles, las políticas públicas se vuelcan a garantizar que las viviendas se “acerquen” a los empleos y a los equipamientos sociales y a priorizar las infraestructuras, los procesos y las tecnologías que permitan una movilidad sustentable con bajo consumo de combustibles fósiles.

3.1. Tendencias de motorización en las ciudades

La flota o parque vehicular en México ha crecido de manera constante. En el año 2000 había en el país poco más de 15.6 millones de vehículos y para 2010 la cifra superaba los 32.3 millones; es decir, en sólo una década se duplicó y de continuar esta tendencia, para 2030 se alcanzará la cifra de 70 millones¹²⁸. Destacan los automóviles particulares, que representaron en 2000 el 65.18% del total y en 2010 el 66.92%, frente a los autobuses que redujeron su proporción, pasando de 1.3% en 2000 al 1.11 en 2010; destaca también la cantidad de motocicletas, que se duplicó al pasar de 1.88 al

¹²⁸ ITDP (2012). Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

3.58% entre 2000 y 2010¹²⁹ (cuadro 25 y gráfica 29). Estos datos muestran una creciente motorización de México que se evidencia en el indicador de vehículos por cada mil habitantes, que pasó en 2000 de 159 a 282 en 2010 (gráfica 31).

Los automóviles en circulación, crecieron entre 2000 y 2010 a una tasa promedio anual de 7.1%, mayor que el aumento de la población, que sólo creció 1.5% por año¹³⁰. En las ciudades de 50 mil y más habitantes, entre 1980 y 2010, el número de automóviles creció a tasas anuales de 8.24%, mientras que su población lo hizo al 3.44%, evidenciando, por un lado, una tendencia a la concentración vehicular en las ciudades y provocando, por el otro, un incremento acelerado de las áreas urbanas que crecieron a tasas de 9.37%, con lo cual se redujo la densidad promedio en -5.42% (gráfica 31). Estos datos son consistentes con el incremento en la venta de vehículos, ya que mientras que en 1995 las ventas en el país fueron de casi 188 mil unidades, en 2012 alcanzaron cerca de 988 mil, correspondiendo 65.8% a automóviles y 14.8% a camiones ligeros¹³¹.

Este proceso muestra que existe una íntima relación entre la expansión física de las ciudades y las tasas de motorización, situación que se traduce en un mayor uso del automóvil, lo que afecta el funcionamiento de las ciudades, ya que en lugar de facilitar la movilidad, día a día se ha complicado, generando grandes costos económicos, sociales y ambientales.

Cuadro 27. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo.

Tipo de automotor	Año	
	2000 Número de unidades	2010 Número de Unidades
Automóviles	10,176,179	21,639,633
Autobuses	202,396	359,323
Camiones de carga	4,939,417	9,182,992
Motocicletas	293,924	1,156,873
TOTAL	15,611,916	32,338,820

Fuente: Instituto Mexicano del Transporte (2011). Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25.

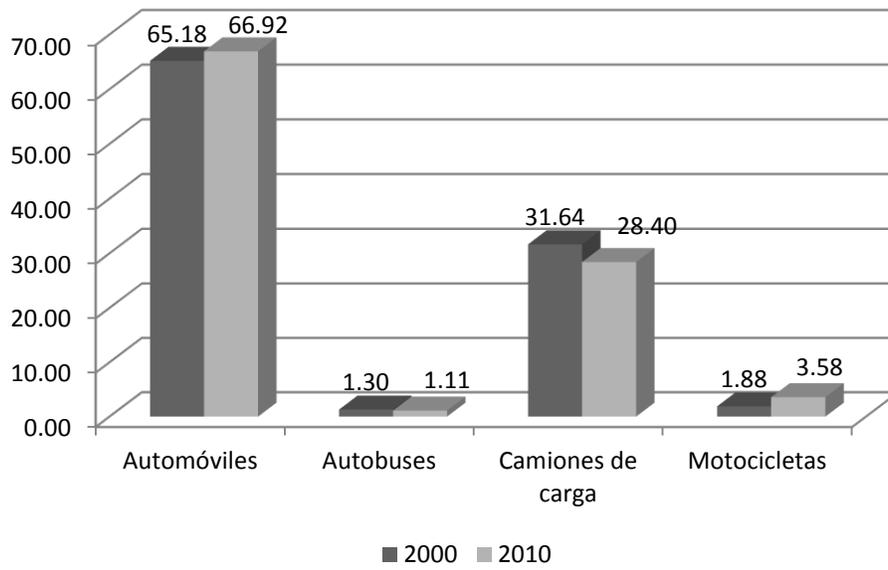
¹²⁹ Instituto Mexicano del Transporte (2011): Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25. INEGI, 2000: *Estadísticas históricas de México (1925-1990)*, México. INEGI, 2004: *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, edición 2004 (1995-2002), México. INEGI, 2005: *Anuario estadístico por entidades federativas*, edición 2005, México. Estadísticas de Transporte de América del Norte. http://nats.sct.gob.mx/12-1_es.html

¹³⁰ Cálculo con base en información de INEGI: Vehículos de motor registrados en circulación datos anuales 2000-2010 y datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010.

¹³¹ Fuente: mexicanbussinnesweb.mx nota del 11 de enero de 2013.



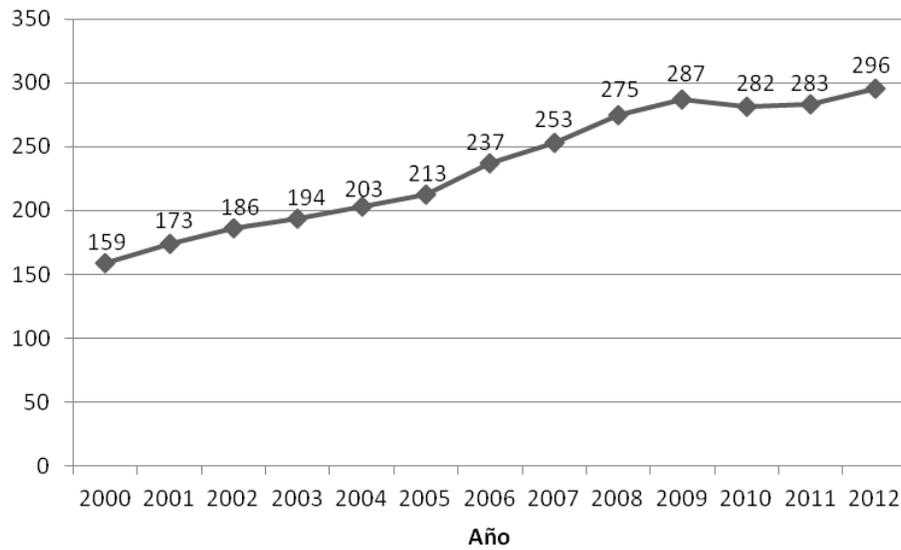
Gráfica 29. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo. (Distribución porcentual)



Fuente: Elaborado a partir de información del Instituto Mexicano del Transporte (2011): Urbanización y motorización en México, Publicación Técnica No. 362, p.25.



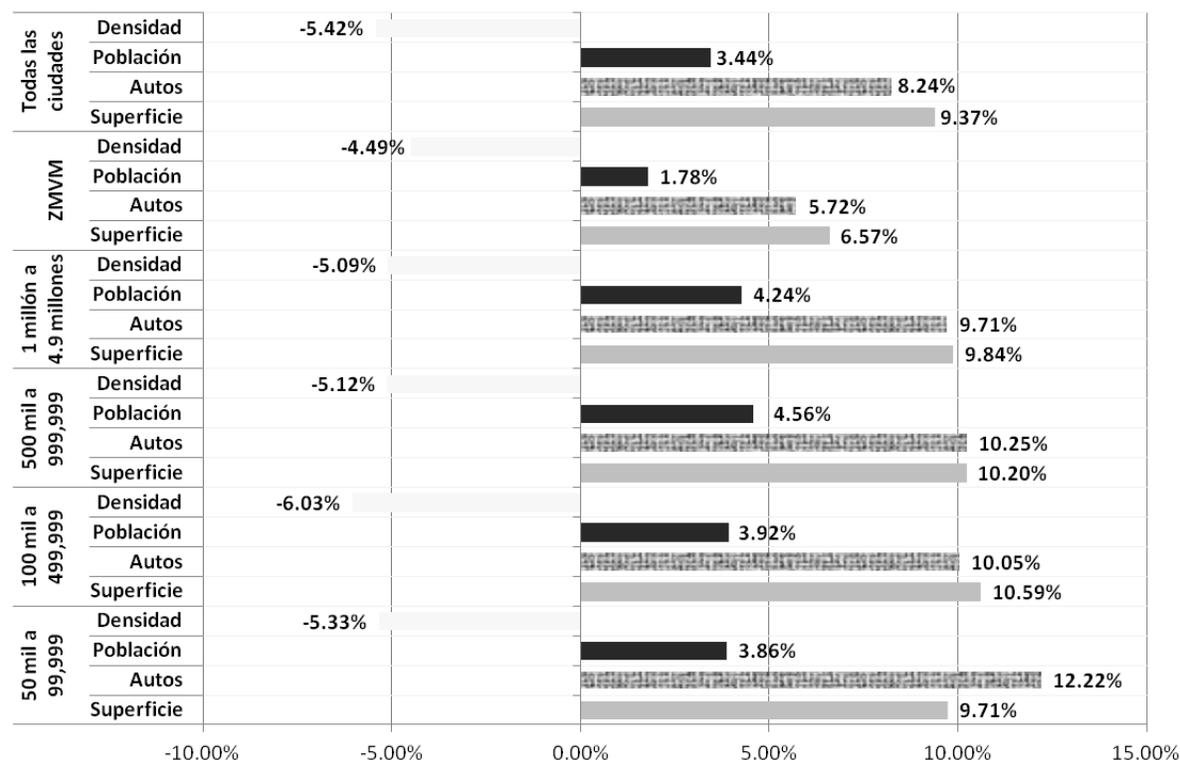
Gráfica 30. Promedio de vehículos por cada mil habitantes en México, 2000-2012¹³²



Fuente: Elaborado con base a información de INEGI. Vehículos de motor registrados en circulación. Conjunto de datos. CONAPO. Proyecciones de población 2000-2050; Proyecciones de población 2005-2050 y Proyecciones de población 2010.

¹³² INEGI (2013). Vehículos de motor registrados en circulación. Conjunto de datos 1980-2012. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=vmrc_vehiculos
CONAPO (2002). Proyecciones de población 2000-2050. Primera edición, 2002.
____ (2006). Proyecciones de población 2005-2050. Primera edición 2006.
____ (2012). Proyecciones de población nacional 2010-2050. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Gráfica 31. Tasa de Crecimiento media anual de población, superficie, densidad poblacional y parque vehicular de ciudades mayores a 50 mil habitantes, 1980-2010



Fuente: ITDP-Embajada Británica en México, (2013): Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad, p. 21.

Desde la última década del siglo XX, México inició un proceso de revisión de los sistemas de transporte urbano y puso en práctica algunas experiencias tipo BRT (Bus Rapid Transit, por sus siglas en inglés), destacando la ciudad de León en Guanajuato con el sistema Optibus¹³³, cuyo diseño y gestión tuvo su origen en el gobierno local, pero que se ha ido diseminando en otras

¹³³ El modelo de movilidad de León ha generado resultados¹³³ (CTS-EMBARQ México (2010). León referente de movilidad. p. 8):

- **Como un Sistema Integrado de Transporte público.-** Más del 60% de los viajes que se generan en la ciudad son en transporte público, a través de 5 rutas troncales, con un parque vehicular de 92 autobuses y la integración de otras 69 rutas, cuyo beneficio global ha sido el ahorro de 50 millones de horas/hombre.
- **Existencia de una red de ciclovías.-** Asociado al Optibus, se ido construyendo una infraestructura para bicicletas con una longitud de 88.5 kilómetros, que soporta el 6% del reparto modal de la ciudad, y que a su vez, generó proyectos de corredores peatonales en aproximadamente 10 kilómetros. Esta infraestructura de movilidad no motorizada genera un total de 150 mil viajes diarios en bicicleta.
- **Generación de espacios públicos.-** Que se tradujo en la renovación de espacios en el centro de la ciudad, el mejoramiento del paisaje en el corredor Adolfo López Mateos, así como en la construcción de dos parques: Parque Metropolitano y Parque Explora, elementos que estimulan la movilidad peatonal con aproximadamente 880 viajes a pie/día.



ciudades del país¹³⁴. Otra experiencia relevante, ha sido la del Distrito Federal que es con mucho, la ciudad más avanzada en medios de transporte modernos como el Metro, los trenes ligeros y particularmente, el BRT, denominado Metrobus. La gran ventaja de estos sistemas es que utilizan un carril exclusivo y confinado con lo que pueden mantener velocidades y tiempos de trayecto homogéneos ofreciendo certidumbre a los usuarios. Otra ventaja, es que utilizan vehículos articulados de alta capacidad a los que se puede acceder a nivel y que cuentan con sistemas de prepago automatizados. Finalmente, destacan porque permiten integrar su planeación y diseño, por una parte, al desarrollo urbano de la ciudad y en particular de los trayectos de cada ruta y, por otra, requieren de más espacio público y facilitan el desarrollo de corredores para bicicletas y para peatones.

En ambas ciudades es notorio el impacto positivo que se ha dado en la movilidad motorizada y no motorizada, pues se han intensificado de manera notable los viajes en transporte público y se han desarrollado redes de ciclovías. En términos de administración, es el gobierno local de ambas ciudades (Gobierno del Distrito Federal y H. Ayuntamiento de León), quienes tienen a su cargo todas las atribuciones y decisiones en relación al transporte público, lo que muestra que existen capacidades muy importantes para resolver desde el ámbito local de gobierno el transporte público urbano¹³⁵.

Se han creado y ampliado fondos federales, que de diversas formas apoyan los programas y proyectos de transporte público (cuadro 26), destacando el PROTRAM (cuadro 27), administrado por BANOBRAS, que es el único fondo de financiamiento destinado eminentemente al transporte masivo, pues los otros apoyan varias vertientes relativas a la accesibilidad y movilidad, pero de forma indirecta. Este esfuerzo relevante, requiere ser manejado con criterios de desarrollo urbano y no solo de proyectos aislados de transporte y debe integrar la gama de acciones que un sistema de transporte masivo como el BRT requiere y que corresponde a otras formas de movilidad complementarias, especialmente las no motorizadas, más espacio público asociado a la movilidad y acciones concretas para desestimular el uso del automóvil particular. Lo anterior, porque persiste el apoyo de los programas federales al automóvil (gráfica 32) y porque se carece de una coordinación de estos programas desde una perspectiva urbana integral.

¹³⁴ Iracheta A. (2006): La necesidad de una Política Pública para el Desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, p. 56-57.

¹³⁵ CTS-EMBARQ México (2010). León referente de movilidad. p. 8.

Cuadro 28. Fondos de financiamiento para la infraestructura destinada a la movilidad

Denominación	Ámbito	Conceptos en los que se puede invertir	Condiciones
Fondo Metropolitano ¹	Estatad	Estudios, programas, proyectos, obras públicas de infraestructura y equipamiento	Impulsar la competitividad, mitigar riesgos ambientales, y consolidación urbana de las zonas metropolitanas
Fondo de Pavimentación a Municipios ¹	Municipal	Pavimentación de vialidades, renovación de guarniciones y banquetas, alumbrado público, espacios deportivos	Ninguna
Fondo de Inversión para las Entidades Federativas ¹	Estatad	Inversiones en infraestructura y su equipamiento	Ninguna
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las personas con discapacidad ¹	Estatad	Inversiones para promover la integración de las personas con discapacidad al transporte público	Las inversiones de se deben canalizar a través de los operadores de transporte público
Programas y Fondos Regionales ¹	Estatad y Municipal	Infraestructura pública y su equipamiento	Impulsar el desarrollo regional e incentivar la actividad económica
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ²	Estatad	Inversión, mantenimiento y equipamiento de infraestructura física, saneamiento financiero y del sistema de pensiones, modernización administrativa, sistemas de protección civil y proyectos de investigación	Ninguna
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios ²	Municipal	Cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos por concepto de agua, necesidades de seguridad pública	Satisfacción de los “requerimientos” de los municipios. No limitativo
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social ²	Estatad y Municipal	Financiamiento de obras e inversiones en infraestructura	Que las inversiones beneficien directamente a sectores de la población en condiciones de rezago y pobreza extrema
Programa Hábitat ³	Estatad	Introducción o mejoramiento de infraestructura urbana y social básica	Contribuir reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas
Programa de Rescate de Espacios Públicos ³	Estatad	Construcción y rehabilitación de espacios públicos y deportivos; ampliación y mejoramiento de alumbrado público, banquetas, guarniciones, mobiliario urbano	Recuperar sitios de encuentro comunitario localizados en zonas urbanas que presenten características de inseguridad y marginación
Convenios de descentralización y/o reasignación ³	Estatad	Sin restricciones. Depende del alcance y objetivo de cada Convenio	Transferir recursos y responsabilidades entre la federación y los estados.
Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM) ^{A/4}	Federal	Proyectos de infraestructura de transporte masivo con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable	Es indispensable promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades Locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrales de transporte



Denominación	Ámbito	Conceptos en los que se puede invertir	Condiciones
		(ITDP o su equivalente), en cofinanciamiento con las autoridades locales y propiciando la participación de la inversión privada.	público urbano, metropolitano y suburbano.

Fuente: Garduño, Arredondo (2012): Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana. Cómo gastamos nuestros recursos en México en 2011, p. 23-24, en: <http://www.guiaeduca.com.mx/documentos/ITDP-Diagnostico-de-Fondos-Federales-para-Transporte-y-Accesibilidad-Urbana-2011.pdf>

^{/A} Para PROTRAM, la fuente es: SHCP-Banco Mundial-BANOBRAS (2010). Proyecto de Transformación del Transporte Urbano (PTTU)-Marco de Salvaguarda Ambiental y Social para el Transporte Urbano (MASTU), p.5, en: http://www.banobras.gob.mx/casodeexito/Documents/Documento%20MASTU_13sep2010.pdf

Notas:

^{/1} Recursos del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.

^{/2} Recursos del Ramo 33 “Aportaciones”.

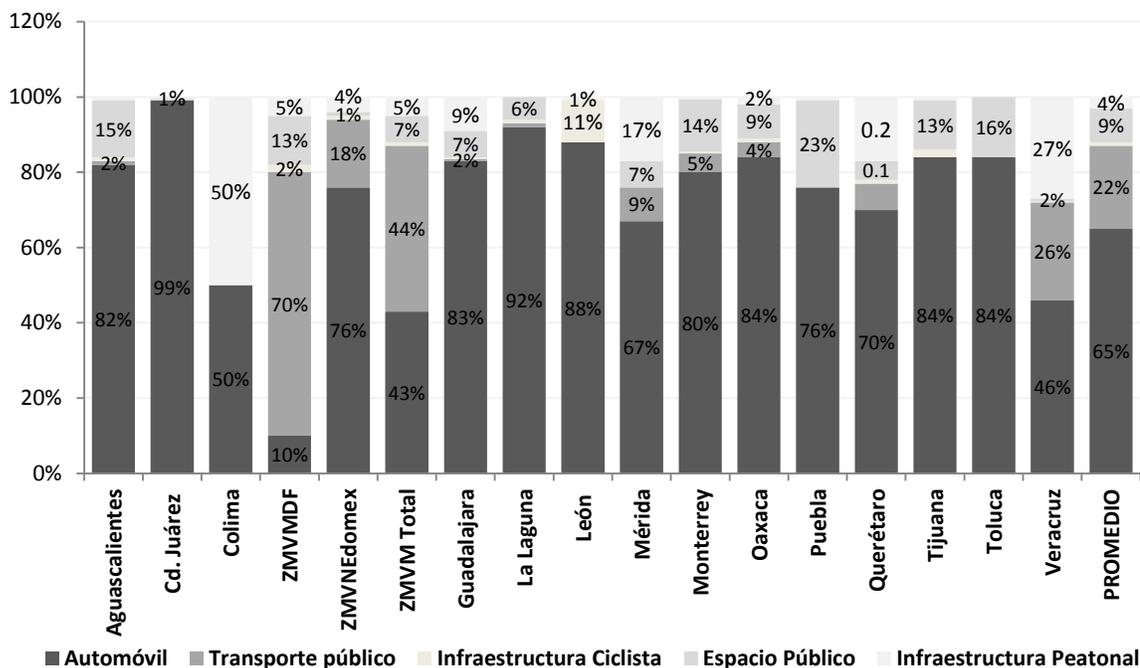
^{/3} Recursos del Ramo 33 “Aportaciones” en la vertiente de Convenios.

Cuadro 29. Proyectos que apoya el PROTRAM¹³⁶

Vertiente	Concepto
Inversión en Proyectos	Créditos o recursos a fondo perdido para elaborar estudios Aportaciones Recuperables y No Recuperables, según lo requiera el proyecto
Apoyos para la inversión en Proyectos	Apoyos para financiar inversión en equipos de transporte masivo, sus talleres y depósitos a través de deuda subordinada, capital o garantías, según lo requiera el proyecto
Proyectos de transporte masivo	Inversión en infraestructura con sus instalaciones fijas Derecho de vía Obra Pública o concesionada de las vías férreas o carriles exclusivos Paradores, estaciones y terminales Electrificación, sistemas de señales, comunicaciones y control Trenes, tranvías o autobuses de alta capacidad y convencionales
Equipo de transporte	Talleres y depósitos de vehículos Sistemas de boletos de prepago Obra pública inducida y expropiaciones
Fuente:	FONADIN. Fondo Nacional de Infraestructura, en: http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/programa_de_transporte_urbano

¹³⁶ Es uno de los instrumentos del Fondo Nacional de Infraestructura, destinado a apoyar el financiamiento de inversión en transporte urbano masivo, así como para impulsar el fortalecimiento institucional de planeación, regulación y administración de los sistemas de transporte público urbano. Es gestionado por BANOBRAS.

Gráfica 32. Distribución porcentual de fondos federales por tipo de inversión en movilidad, 2012



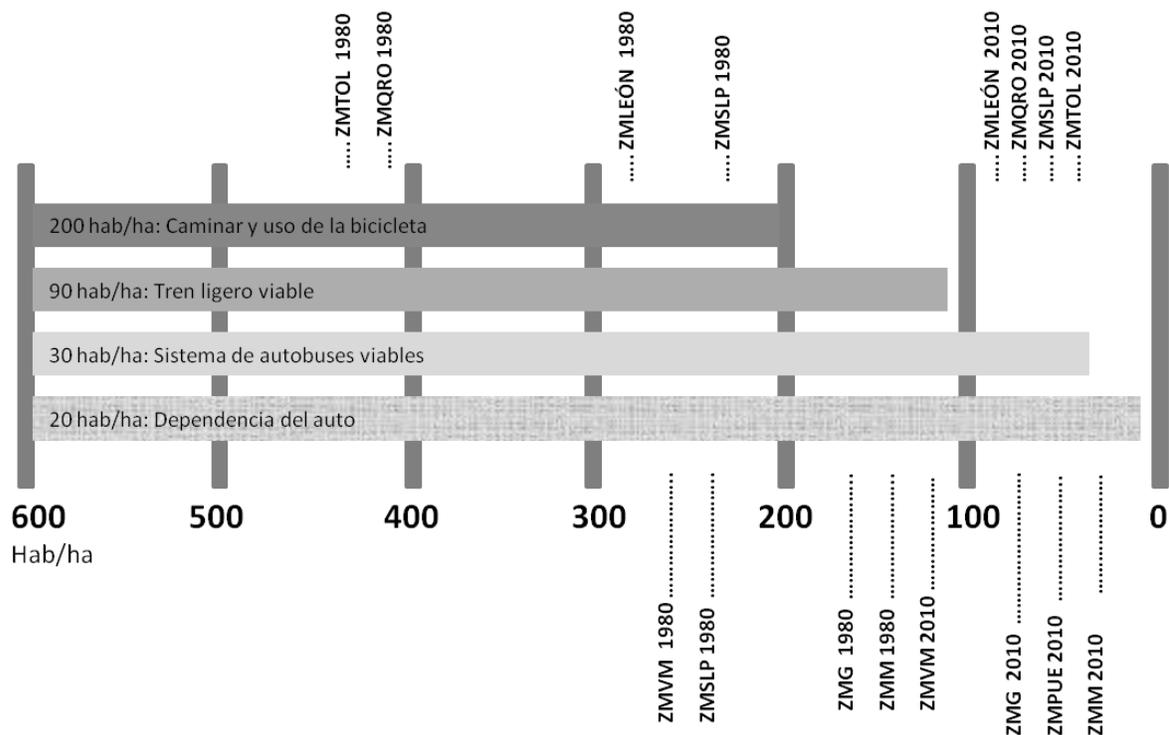
Fuente: ITDP-Embajada Británica en México (2013): Diagnóstico de Fondos Federales para Transporte y Accesibilidad Urbana en México, 2012, p. 4. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Invertir-para-movernos1.pdf>

3.2. Costos e impactos del uso del automóvil

En los dos de los últimos reportes generales sobre los asentamientos humanos de ONU-HÁBITAT¹³⁷, se advierte que los costos generados por el incremento del número de vehículos de combustión interna y de su uso se manifiestan en costos que pueden ser contabilizados más allá de los que tradicionalmente son considerados. Los efectos del uso del automóvil se manifiestan en contaminación ambiental, tiempo perdido en el tránsito urbano, los accidentes de tránsito, el consumo de petróleo, entre otros. Estos costos se trasladan a toda la sociedad y están afectando el ambiente y el clima global y local, la salud de la población y de la biodiversidad, la productividad de las ciudades y en general el adecuado funcionamiento de las ciudades. Detrás de estas manifestaciones subyace la relación entre el crecimiento de las ciudades, su patrón de urbanización y los modos de transporte de tal manera que: a mayor densidad urbana la gente tiende más a caminar y, por el contrario, a mayor dispersión, predomina el uso del automóvil individual. La expansión territorial de las ciudades en México ha llevado cada vez más que estas se acerquen a patrones de dependencia del uso del automóvil, alejándose de los medios de movilidad sustentables, como el caminar, usar la bicicleta y el transporte público. (gráfica 33).

¹³⁷ UN-HABITAT (2013): Planning and Design for Sustainable Urban Transportation (forthcoming). UN-HABITAT (2011): Cities and Climate Change, Earthscan, Nairobi.

Gráfica 33. Viabilidad de modos de transporte y cambios de densidad en zonas metropolitanas de México, 1980-2010



Fuente: ITDP-Embajada Británica en México, (2013). Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad. p. 21.

Siguiendo esta línea de pensamiento, es importante revisar cómo invierten los estados sus recursos en términos del tipo de movilidad que favorecen. Las cifras demuestran que la inversión destinada a infraestructura para uso de automóviles representa una parte sustantiva del gasto que destinan los estados a la construcción de obras públicas. Un estudio reciente para 17 zonas metropolitanas encontró que, en promedio, 65% de las inversiones en el rubro de movilidad se destina para la infraestructura vial, mientras que sólo 35% se invierte en otros modos: 21% en transporte público, 9% en espacio público, 4% en infraestructura peatonal y 1% en infraestructura ciclista¹³⁸.

La evaluación del Fondo Metropolitano como instrumento de canalización de recursos para la atención de las problemáticas de la ciudades, confirma la tendencia a destinar una gran cantidad de recursos a obras de infraestructura vial; al analizar los datos acerca de los recursos ejercidos mediante el Fondo Metropolitano en XX año se encuentra que el 48% de los recursos y 51% del número de proyectos fueron destinados a obras viales enfocadas a apoyar el transporte individual principalmente. Mientras que apenas 15% de los recursos y 5% del número de proyectos se dedicaron a transporte público, siendo prácticamente inexistente el apoyo a la movilidad no motorizada¹³⁹.

¹³⁸ Las zonas metropolitanas analizadas son: Aguascalientes, Ciudad Juárez, Colima, Valle de México, Guadalajara, Hermosillo, La Laguna, León Mérida, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tijuana, Toluca, Tuxtla Gutiérrez y Veracruz. ITDP. (2013).

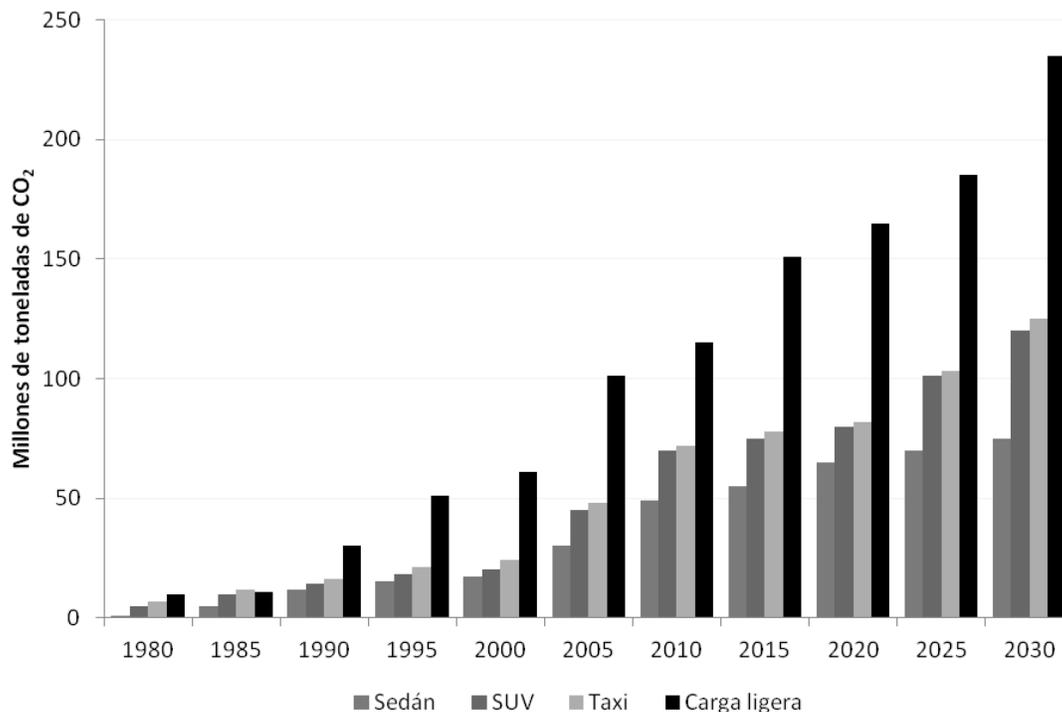
¹³⁹ Iracheta, A. Iracheta, J. (2012), pp. 36-37 y 52-53. El Fondo Metropolitano fue evaluado por El Colegio Mexiquense para la SHCP y el BID. El periodo considerado fue 2006-2009 lo que involucró a 16 zonas metropolitanas.



Por otra parte, la política de subsidio a la gasolina refuerza la tendencia a incentivar el uso del automóvil. En 2012 el subsidio federal a las gasolinas y diesel tuvo un costo de 222.7 mil millones de pesos¹⁴⁰, y a junio de 2013 éste alcanzó los 64.4 mil millones¹⁴¹, agudizando al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como el CO² (gráfica 34). Las estimaciones señalan que las emisiones del GEI del sector transporte pasará de 67 millones de toneladas (Mt) de CO₂e, registradas en 2008, a más de 347 Mt de CO₂ en 2030. De las cuales el 72% corresponde a vehículos privados (automotores de pasajeros, camionetas utilitarias, transporte ligero y pesado de carga) (gráfica 39).

Así, es evidente que los recursos destinados a políticas que fomentan el uso del automóvil superan significativamente las inversiones para desarrollar transporte público masivo y opciones de movilidad no motorizadas (peatón, bicicleta).

Gráfica 34. Estimaciones de emisiones de CO₂ por tipo de vehículo



Fuente: CTS-INE (2010). Analysis of the automotive Industry in Mexico, México: Instituto Nacional de Ecología-Centro de Transporte Sustentable. INE-TRAN-PC-01-2010, p.25

Las consecuencias derivadas del fomento del uso del automóvil son los kilómetros-vehículo recorridos (KVR). Recientes estimaciones señalan que prácticamente se han triplicado al pasar de 106 millones KVR en 1990, a 339 millones KVR en 2010¹⁴² (gráfica 35), con un promedio general

¹⁴⁰ SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

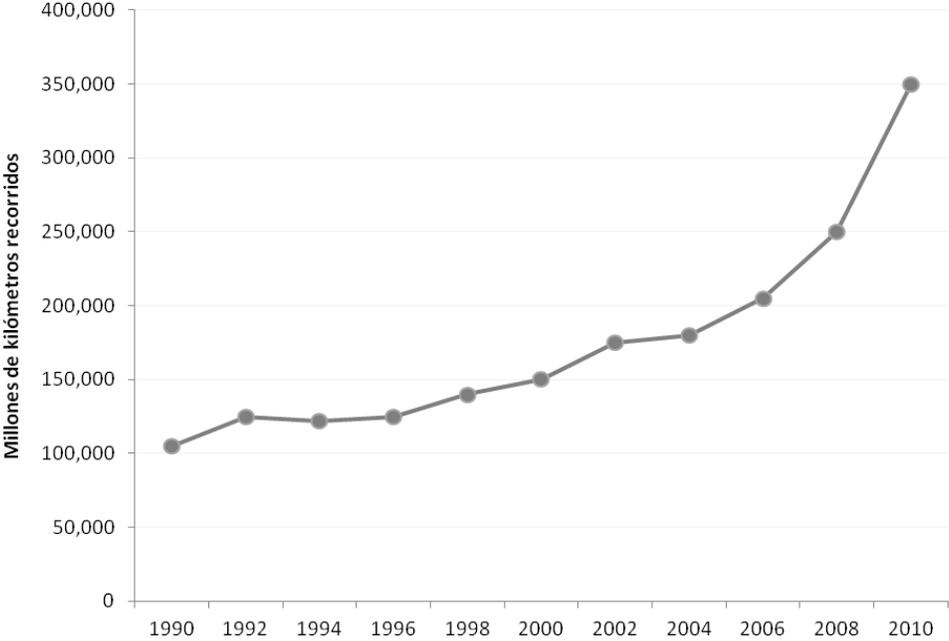
¹⁴¹ SHCP (2013). Comunicado de prensa 050/2013, del 2 de agosto de 2013. La disminución relativa del monto total de este subsidio entre 2012 y 2013 se debe a la política de deslizamientos en los precios públicos de gasolinas y diesel, la cual se basa en incrementos mensuales de 11 centavos por litro, con el fin de que los precios domésticos eventualmente se nivelen con los precios internacionales.

¹⁴² Medina Ramírez, S. (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), México, DF.



de 3 mil 194.42 kilómetro/vehículo al año,¹⁴³ destacando las cifras reportadas por el uso en zonas metropolitanas (cuadro 28).

Gráfica 35. Kilómetros recorridos totales por el parque vehicular de México, 1990-2010



Fuente: Medina Ramírez, S. (2012) La importancia de la reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, de uso del automóvil y de sus impactos, p.24, México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), México, D.F.

¹⁴³ ITDP-Embajada Británica en México, (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. p.26.

Cuadro 30. Kilómetros-Vehículo recorridos en distintas zonas metropolitanas de México, 2010*

Zona Metropolitana	Automóviles privados registrados	KVR (Millones de Km)	KVR Per cápita
ZM Valle de México	5,375,474	84,552	4,260
ZM Guadalajara	1,209,208	18,976	4,342
ZM Tijuana	577,382	5,663	4,342
ZM Mexicali	395,644	5,821	6,308
ZM Chihuahua	257,132	2,533	3,016
ZM Tuxtla	111,951	273	432
ZM León	254,446	3,018	1,079
ZON Puebla-Tlaxcala	523,474	6,210	2,361
ZM Aguascalientes	248,023	2,942	3,202
ZM Querétaro	236,300	2,803	2,592
ZM Monterrey	1,292,751	15,335	3,813
ZM Veracruz	172,790	2,042	2,586

Fuente: Medina Ramírez, S. (2012) La importancia de la reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, de uso del automóvil y de sus impactos, p.26, México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), México, D.F.

*KVR promedio por automóvil ajustado para 2010

Son muchos los impactos negativos que está provocando el uso excesivo de los automóviles en las ciudades mexicanas (cuadro 28). Un efecto muy evidente, es el deterioro de la movilidad. Sólo a manera de ejemplo, la velocidad promedio con la que se desplaza un vehículo en el Distrito Federal se redujo de 38.5 km/h en 1990 a 13 km/h en 2010, aumentando la duración de un recorrido promedio en 28 minutos¹⁴⁴ lo cual tiene efectos en la calidad de vida de los habitantes y en prácticamente todas las actividades urbanas, afectando con ello la productividad de la ciudad.

Otro impacto fundamental ocurre en la salud. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 34 millones de personas en zonas urbanas están expuestas a contaminantes del aire que causan enfermedades, baja productividad e inclusive pueden ocasionar la muerte, y que son generados en buena medida por los automotores, responsables de 20% de las emisiones de GEI¹⁴⁵. Por su parte, la Secretaría de Salud estimó que en el país hay 24 mil muertes, 40 mil discapacitados y 750 mil heridos por accidentes de tránsito anualmente. Estos accidentes

¹⁴⁴ SETRAVI-GDF (2007), Encuesta Origen – Destino 2007.

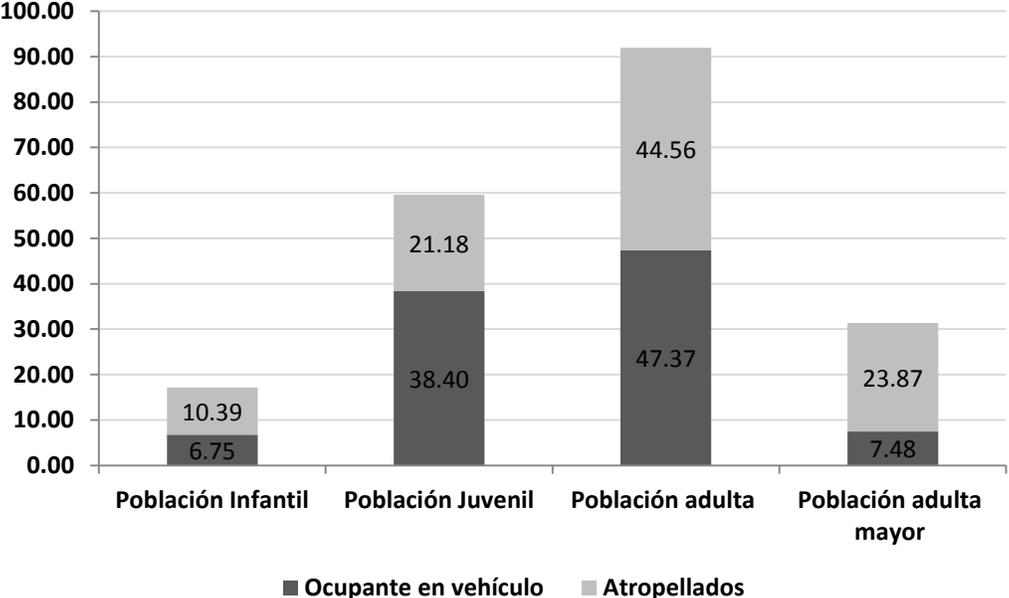
¹⁴⁵ INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).



generan gastos que alcanzan 1.3% del PIB nacional¹⁴⁶ y constituyen una de las 10 causas de muerte en México, así como una de las tres primeras¹⁴⁷ en población joven.¹⁴⁸

Por estrato de edad, la mortalidad en México por accidentes de tránsito, afecta fundamentalmente a la población adulta, siguiendo la población joven, tanto como ocupantes de vehículos o por atropellamiento (gráfica 36); en niños menores de 5 años y adultos mayores de 70 años, fue más frecuente la muerte por atropellamiento que por ser ocupante del vehículo¹⁴⁹.

Gráfica 36. Nacional: Mortalidad por siniestros de tránsito en población infantil y juvenil, 2011 (porcentajes)



Fuente: Elaborado con base a información de CONAPRA-Secretariado Técnico (2013). Perfil Nacional de Accidentes de Tránsito, (Cobertura temporal 2011), p.3, en: http://www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Pub2013/Perfil_Nacional_Accidentes_Transito.pdf
NOTA: La población infantil corresponde al grupo de edad de 0 a 14 años. La población juvenil corresponde al grupo de población de 15 a 29 años. La población adulta corresponde al grupo de edad de 30 a 64 años. La población adulta mayor corresponde a las personas con 65 años y más.

¹⁴⁶ Secretaría de Salud. 2010, Metodología para desarrollar un observatorio de lesiones causadas por el tránsito. Recuperado el 23 de diciembre de 2011. www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33_Metodologxa_para_desarrollar_un_Obseratorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.pdf

¹⁴⁷ Las otras son: Los homicidios y el suicidio.

¹⁴⁸ CONAPRA (2013). Perfil Nacional de Accidentes de Tránsito. p.2

¹⁴⁹ CONAPRA (2013). Perfil Nacional de Accidentes de Tránsito. p.3

Cuadro 31. Entidades federativas con mayor mortalidad en siniestros de tránsito por segmento de población, 2011. Ocupante en vehículo (Porcentajes)

Entidad	Población joven (De 0 a 29 años)	Población adulta (De 30 a 64 años)	Población adulta mayor (De 65 y más años)
Aguascalientes	50.35	42.55	7.10
Baja California Sur	42.98	50.88	6.14
Baja California Norte	43.43	49.80	6.77
Campeche	39.02	54.88	6.10
Chiapas	39.84	52.03	8.13
Chihuahua	40.56	50.19	9.26
Coahuila	34.84	56.56	8.60
Colima	42.11	49.47	8.42
Distrito Federal	45.78	46.67	7.56
Durango	45.86	45.11	9.02
Estado de México	50.10	42.95	6.95
Guanajuato	52.21	41.37	6.41
Guerrero	43.75	46.73	9.52
Hidalgo	47.61	45.07	7.32
Jalisco	47.03	45.52	7.44
Michoacán	47.54	44.52	7.95
Morelos	49.67	41.72	8.61
Nayarit	47.14	46.67	6.19
Nuevo León	40.29	49.64	10.07
Oaxaca	42.09	50.26	7.65
Puebla	47.10	44.64	8.26
Querétaro	48.39	44.80	6.81
Quintana Roo	33.93	65.18	0.89
San Luis Potosí	41.47	52.33	6.20
Sinaloa	44.52	49.19	6.28
Sonora	41.80	47.95	10.25
Tabasco	45.19	49.36	5.45
Tamaulipas	48.85	45.57	5.57
Tlaxcala	42.98	51.24	5.79
Veracruz	40.08	55.64	4.28
Yucatán	35.65	53.91	10.43
Zacatecas	47.06	43.79	9.15
Nacional	45.15	47.37	7.48

Fuente: Elaborado con base a información de CONAPRA-Secretariado Técnico (2013). Perfil de accidentes por estado, (Cobertura temporal 2011), en: http://cenapra.salud.gob.mx/interior/Mapa_Republica.html

Cuadro 32. Entidades federativas con mayor mortalidad en siniestros de tránsito por segmento de población, 2011. Atropellados (Porcentajes)

Entidad	Población joven (De 0 a 29 años)	Población adulta (De 30 a 64 años)	Población adulta mayor (De 65 y más años)
Aguascalientes	31.17	46.75	22.08
Baja California Sur	34.48	48.28	17.24
Baja California Norte	40.00	40.00	20.00
Campeche	12.50	43.75	43.75
Chiapas	18.87	56.60	24.53
Chihuahua	36.55	41.38	22.07
Coahuila	26.14	50.00	23.86
Colima	22.22	52.78	25.00
Distrito Federal	23.84	46.51	29.65
Durango	34.33	50.75	14.93
Estado de México	34.62	45.36	20.03
Guanajuato	31.21	42.99	25.80
Guerrero	25.53	38.30	36.17
Hidalgo	29.79	37.23	32.98
Jalisco	32.33	41.76	25.91
Michoacán	34.17	40.83	25.00
Morelos	28.36	43.28	28.36
Nayarit	38.67	41.33	20.00
Nuevo León	32.04	55.34	12.62
Oaxaca	33.33	42.98	23.68
Puebla	31.02	44.39	24.60
Querétaro	33.90	41.53	24.58
Quintana Roo	43.75	50.00	6.25
San Luis Potosí	27.07	51.13	21.80
Sinaloa	31.07	45.63	23.30
Sonora	35.04	47.01	17.95
Tabasco	37.21	44.77	18.02
Tamaulipas	31.20	44.80	24.00
Tlaxcala	31.51	43.84	24.66
Veracruz	36.12	38.33	25.55
Yucatán	20.00	50.77	29.23
Zacatecas	28.30	41.51	30.19
Nacional	31.57	44.56	23.87

Fuente: Elaborado con base a información de CONAPRA-Secretariado Técnico (2013). Perfil de accidentes por estado, (Cobertura temporal 2011), en: http://cenpra.salud.gob.mx/interior/Mapa_Republica.html



En el caso de ocupantes de vehículos que mueren en accidentes de tránsito, las proporciones entre grupos de edad no varían mucho entre las entidades federativas; en los jóvenes, las proporciones por entidad varían entre 35 y 50%, con un promedio nacional de 45.15%; en la población adulta, varían entre 42 y 56%, con un promedio nacional de 47.37% y, en la población adulta mayor, las proporciones varían entre 6 y 10%, con un promedio nacional de 7.48%. El único caso que sorprende es el de Quintana Roo, donde los fallecimientos de población joven corresponden a 33.93%, frente a los de la población adulta que se disparan a 65.18% y los de la población adulta mayor que se reducen hasta 0.89% (cuadro 31).

En el caso de muertes por atropellamiento, las proporciones de fallecimientos por grupo de edad en las entidades federativas, presentan variaciones muy relevantes. Así, en la población joven, se aprecian grandes diferencias entre Campeche con 12.5%, frente a Quintana Roo con 43.75%, con un promedio nacional de 31.57%; en la población adulta, la mayor proporción de muertes por atropellamiento es de Chiapas con 56.6% y la menor proporción corresponde a Guerrero con 38.3%, con un promedio nacional de 44.56%; finalmente, en la población adulta mayor, Campeche tiene la mayor proporción de muertes por atropellamiento con 43.75% y la menor Quintana Roo con 6.25%, frente a un promedio nacional de 23.87% (cuadro 32).

Es necesario desarrollar estudios más profundos para conocer las causas de los altos y los bajos porcentajes de fallecimientos por accidentes de tránsito por cada grupo de edad y en cada estado de la República, para definir políticas y proyectos que aprovechen la experiencia de las entidades que han logrado reducir estas muertes.

Debe destacarse que diversas políticas públicas han sido factor decisivo en el incremento del uso del automóvil; por una parte, la ausencia de una visión federal de movilidad sustentable integrada al desarrollo urbano, al ordenamiento ecológico y al consumo de energéticos y, por el otro, las acciones locales lo han incentivado, al concentrar buena parte de sus recursos para inversión pública en obras viales dedicadas al automóvil, que no responden a planes de desarrollo urbano y metropolitano y al dejar de lado el ordenamiento y mejoría del transporte público y no motorizado¹⁵⁰. Estas políticas han provocado que la estructura de las ciudades alejen paulatinamente los usos del suelo que tienen una relación directa en los flujos de movilidad: vivienda-empleo; vivienda-equipamientos sociales; vivienda-consumo. El resultado es una reducción de la productividad, la seguridad, la salud física y mental de la población, así como de las capacidades públicas para mantener la funcionalidad urbana.

En síntesis, los costos e impactos que provoca en las ciudades la preeminencia del automóvil individual deben ser analizados en profundidad ante estimaciones recientes que señalan sus altos impactos sociales (cuadro 31). Reconociendo que, como se ha demostrado en otras sociedades, la reducción del uso excesivo del automóvil y el impulso a los transportes públicos y a modos no motorizados, no ha implicado una reducción en la producción automotriz, sino un uso más racional de estos vehículos, con lo cual se reducirá la posibilidad de oposición a las políticas de racionalización del uso de transporte individual por automóvil.

¹⁵⁰ ITDP-Embajada Británica en México (colaboración de Centro Eure), (2012): Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable.

Cuadro 33. Estimación de externalidades asociadas al uso del automóvil en zonas metropolitanas selectas de México, 2009 (Millones de pesos)

Zona	Contaminación Local	Cambio climático	Accidentes viales	Congestión	Ruido	Total	% del PIB
Valle de México	14,396	6,718	10,332	82,163	8,320	121,930	4.6%
Monterrey	2,282	1,065	5,843	11,485	1,319	21,994	2.8%
Guadalajara	2,795	1,304	4,970	10,635	1,615	21,319	4.7%
Puebla - Tlaxcala	996	465	1,317	1,894	575	5,247	1.8%
León	506	236	1,250	321	293	2,606	1.6%
TOTAL	20,975	9,787	23,712	106,498	12,123	173,05	4.0%

Fuente: Medina Ramírez, S. (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y se sus impacto, p. 37.

3.3. Transporte público urbano y no motorizado

El transporte público urbano en México ha sido atendido de manera limitada y fragmentada, siendo necesaria una estrategia integrada nacional para el largo plazo desde el Gobierno Federal. Es necesario que los gobiernos estatales lo reorganicen y, sobre todo, lo vinculen de manera estrecha con las políticas urbanas, las energéticas y las de protección del ambiente, reconociendo que es el modo de transporte mayoritariamente usado por los ciudadanos. Un ejemplo es que el reparto modal en la ZMVM (2003/2004), fue de casi 80% en transporte público (destacando los taxis colectivos o microbuses con 60% y el Metro con 12%) y 20% en automóvil particular¹⁵¹; para 2007, se incrementó el uso del microbús a 65.18%, se redujo el del metro a 19.42% y apareció el Metrobús con 1.13% (cuadro 35 y gráfica 38). En otras zonas metropolitanas, se confirma la preeminencia del transporte público como modo principal de movilización de las personas (cuadro 32).

La antigüedad promedio del parque vehicular que circula en nuestro país es de 14.5 años de edad¹⁵². Por tipo de vehículo, destacan los de servicio público de transporte: camiones de carga con 15.1 años promedio, seguidos por los autobuses con 10.8 años y las camionetas de pasajeros con 10.6, lo que contribuye a los problemas urbanos de baja movilidad, elevado consumo energético y creciente afectación ambiental¹⁵³ (cuadro 34 y gráfica 38).

Cuadro 34. Número de pasajeros diarios en transporte público en la ZMVM, 2007

Modalidad de Transporte público	Número de pasajeros diarios en transporte público	Porcentaje
Microbuses	14.1 millones	65.20
Metro	4.2 millones	19.45
Bús suburbano	2.2 millones	10.20
RTP	612 mil	2.83
Metrobús	244 mil	1.15
Otros	275 mil	1.17
TOTAL	21. 631 millones	100.00

Fuente: IMCO (2012). Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo. p 9. en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/1/costos_congestion_en_zmvm2_final_abril.pdf¹⁵⁴

¹⁵¹ Iracheta, Alfonso (2006): La necesidad de una Política Pública para el Desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, El Colegio Mexiquense, INE, Centro Mario Molina, Fundación Hewlett, Zinacantepec, México. p. 47.

¹⁵² SHCP-BANOBAS. (2008). Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo. p. 11. En: <http://ciudadanosenred.com.mx/boletin/BIBDGTL/Textos/000437DOC1.pdf>

¹⁵³ Secretaría de Energía-International Energy Agency, (2010). Encuesta sobre el consumo de combustibles en el sector autotransporte de carga y pasajeros por modalidad. Resumen de hallazgos.

¹⁵⁴ IMCO (2012). Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo. p 9. en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/1/costos_congestion_en_zmvm2_final_abril.pdf

Cuadro 35. Transporte público: Promedio de pasajeros transportados al día en cuatro zonas metropolitanas¹⁵⁵

Entidad territorial	Promedio de pasajeros transportados al día	Población estimada	Relación entre población metropolitana y pasajeros transportados
Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2009 ¹	22,561,000	19,981,801 ⁵	0.89 ^b
Zona Metropolitana de Guadalajara, 2010 ²	3,785,000	4,434,878 ⁶	1.17
Zona Metropolitana de Monterrey, 2008 ³	3,624,000 ^a	4,095,043 ³	1.13
Zona Metropolitana de Puebla, 2013 ⁴	3,500,000	2,743,379 ⁷	0.78 ^b

Fuente:

¹ Suarez, Ortega Augusto (2009): Experiencias de Movilidad y Transporte Público en la Ciudad de México.

² Gutiérrez, José, (2010): El Transporte público en Guadalajara, en: <http://suite101.net/article/el-transporte-publico-en-guadalajara-a14056>.

³ <http://www.cleanairinstitute.org/ciudades/ciudades.php?pag=16&sec=74>

⁴ Corona Flores, Alejandra (2013): Transporte poblano colapsará en 20 años: académico en: <http://heraldodepuebla.com.mx/2013-06-21/sociedad/transporte-poblano-colapsara-en-20-anos-academico>

⁵GEM-COESPO (2007): Zona Metropolitana del Valle de México. p.3 en: http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zmvm.pdf

⁶ CONAPO (2012): Delimitación de las zonas metropolitana de México 2010. Cuadro 5.21. Zona metropolitana de Guadalajara: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010 [archivo de excell] en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010

⁷ CONAPO (2012): Proyecciones de la Población en de México 2010-2050. Proyecciones de la Población de los Municipios de México 2010-2030. En: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Notas:

^a La fuente relacionada con la Zona Metropolitana de Monterrey cita al Plan Sectorial de Transporte y Vialidad 2008-2030, donde refiere que se realiza un promedio de 8 millones de viajes, donde el 45.3% de los viajes diarios son en autobús urbano, el 1.9% en metro y el 7.4% en taxi; el resto corresponde a otros medios de transporte como el automóvil, la moto, etc., que no necesariamente son de uso público.

^b En los ámbitos territoriales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la población estimada es inferior al número de pasajeros transportados al día, situación que se debe a que las personas pueden realizar más de dos viajes al día, no sólo de ida a su trabajo y de vuelta a su lugar de residencia, ya que tienen que tomar dos o más transportes para llegar a su lugar de destino.

¹⁵⁵ Se revisaron las posibles fuentes de información ITDP, SCT, INEGI, IMT y no se localizó información de estudios recientes de pasajeros transportados a nivel nacional, por ciudades o zonas metropolitanas –con excepción de la Ciudad de México–, en razón de lo anterior, en el presente documento se hace una propuesta de agregar un módulo relativo al transporte urbano en el Sistema de Información de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Cuadro 36. Promedio de edad del vehículo a nivel nacional, 2010

Modalidad de transporte	Edad promedio en años
Motocicleta	6.6
Camiones de carga	15.1
Camiones medianos	10.2
Auto	11.6
Taxi	7.0
Camioneta de pasajeros	10.6
Autobuses	10.8

Fuente: Secretaría de Energía-International Energy Agency, (2010). Encuesta sobre el consumo de combustibles en el sector autotransporte de carga y pasajeros por modalidad. Resumen de hallazgos.

De igual manera, es importante recalcar que el transporte público urbano suele ser poco eficiente y de mala calidad, debido a su falta de planeación, articulación, falta de regulación y control, así como en prevalencia de los esquemas de concesión individual (hombre camión). Así el transporte público urbano existente no suele constituir un sistema integrado de transporte público de calidad.

Finalmente, el transporte no motorizado tiene problemas similares, pues hay una carencia evidente de infraestructura ciclista y de integración con otros modos de transporte. Por su parte, la movilidad peatonal no se considera regularmente en la política pública. Ejemplo de ello es que los viajes a pie no son tomados en cuenta en las encuestas origen destino de las ciudades. A lo cual hay que agregarle el incumplimiento de las leyes de tránsito y del uso del espacio público que obstaculizan tanto a peatones, ciclistas, como a personas discapacitadas.

3.4. Conclusión: El reto de la movilidad en las ciudades y metrópolis

La generalización de los problemas de movilidad en las ciudades mexicanas, es una consecuencia del crecimiento desmedido y desordenado del territorio, que se ve reflejado en un aumento del uso del parque automotor, en sistemas de transporte público urbano de baja calidad, así como en la falta de condiciones adecuadas para el transporte no motorizado lo que obliga al Estado Mexicano y a la sociedad, a colocar el tema en el lugar central que le corresponde como elemento indisoluble del desarrollo ordenado y sustentable de ciudades y metrópolis.

Cada día existen más automóviles en circulación, pero no hay estrategias ni políticas para racionalizar su uso, ni para adecuar la movilidad urbana a favor de otros medios no motorizados y de transporte masivo, permitiendo que la congestión alcance niveles intolerables en muchos corredores urbanos, con lo cual se diluye el sentido esencial del automóvil para uso particular; es decir, ofrecer más comodidad, seguridad, velocidad y precios óptimos para la movilización de las personas en las ciudades¹⁵⁶.

Igualmente, el transporte público, es el modo más utilizados por la población, pero también los viajes a pie son de gran relevancia, por lo que las políticas y los programas deben enfocarse en ello. Fomentar el transporte público y mejorar y ampliar las banquetas deben generalizarse en todos los municipios de México, considerando las necesidades de todos los ciudadanos y en particular, las de los que presentan limitaciones motrices o de otra naturaleza. Asimismo, el

¹⁵⁶ IMCO (2012). Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo. p 9. en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/1/costos_congestion_en_zmvm2_final_abril.pdf



transporte público debe modernizarse y coordinarse con las políticas de uso del suelo y que se apliquen estrategias que pongan el acento en la calidad, seguridad, sustentabilidad y comodidad de estos servicios, porque sus limitaciones actuales han sido otro factor para incentivar el uso del automóvil individual.

Así, los principales desafíos de las ciudades mexicanas, son, por una lado, integrar las políticas de desarrollo urbano con las de movilidad, de manera que ésta sea un factor clave para la reestructuración y consolidación de las ciudades y, por el otro, enfrentar el reto que implica la incorporación anual en el país de aproximadamente un millón 670 mil 116 nuevos vehículos que, en su mayor parte, engrosan el parque vehicular urbano ¹⁵⁷ cuando existen evidencias suficientes que demuestran que el aumento del uso de automóvil en las ciudades no está mejorando la calidad de vida de su población y, por el contrario, está incrementando la desigualdad social y la segregación socio-espacial. Estos desafíos deben responder hasta dónde es sustentable para las ciudades mexicanas seguir promoviendo el uso del automóvil para que continúe siendo el principal receptor de recursos públicos, sin que proporcionalmente exista una política de movilización de las personas por transportes públicos y no motorizados ¹⁵⁸.

Desde la perspectiva de la infraestructura vial, es fundamental evaluar la conveniencia de seguir concentrando la mayor parte de los recursos públicos (y privados) de inversión, en carreteras urbanas (periféricos, viaductos, segundos pisos, libramientos, ejes viales, circuitos interiores y exteriores), bajo el supuesto que esta política resolverá el problema de la movilidad de las personas y mejorará su accesibilidad a los destinos de la urbe. Cuando todas las evidencias muestran que conforme se incrementan y amplían estas infraestructuras. Se impulsa el uso del automóvil en una espiral inalcanzable para el gasto público.

Finalmente, desde la perspectiva del financiamiento del transporte (y en general del desarrollo urbano), es fundamental reconocer que la recuperación vía fiscal del incremento de valores del suelo urbano, es un tema central para diseñar nuevos instrumentos tipo suelo y viaje (*land and ride*, por su denominación en inglés) que permitan financiar las infraestructuras y los sistemas de transporte público y no motorizado en las ciudades y metrópolis.

¹⁵⁷ El Centro Mario Molina, a través de su estudio denominado “Campana de medición de emisiones vehiculares en Ciudad Juárez”, considera que en el periodo de octubre de 2005 a mayo de 2012 el parque vehicular de autos ligeros, se incremento en 11 millones 356 mil 790 unidades de los cuales el 57% (951,966 vehículos) son autos nuevos vendidos en el país y el 43% (718,150 autos) son unidades usadas importadas

¹⁵⁸ Iracheta, Alfonso, 2010. La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en grandes ciudades mexicanas, El Colegio Mexiquense, p. 2.



Objetivos y Estrategias

Objetivo

Impulsar la movilidad sustentable en las ciudades y metrópolis en coordinación con la política de desarrollo urbano, mediante la reducción de las necesidades de movilidad de la población por la proximidad de los usos del suelo, el fomento del transporte público masivo y sustentable y del no motorizado, así como con menores incentivos para el transporte en automóvil individual.

Estrategias

- Crear mecanismos de colaboración con los gobiernos locales para alinear las políticas de desarrollo urbano con las de movilidad (modelo de desarrollo urbano orientado al transporte), integrando la infraestructura para la movilidad no motorizada con los espacios públicos y fomentando usos mixtos, plantas bajas activas y una gestión del automóvil que reduzca su uso indiscriminado, estableciendo para ello incentivos diversos como el financiamiento a la vivienda federal diferenciado con base en los costos de transporte y la accesibilidad a los desarrollos habitacionales.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales y otra entidades federales y desarrollar lineamientos que faciliten la implementación y gestión de proyectos que reduzcan el uso del automóvil.
- Impulsar que las instituciones encargadas del desarrollo urbano a nivel local integren la movilidad sustentable como parte prioritaria de su labor. En el mismo sentido, los planes urbanos y metropolitanos deberán integrar a la movilidad como elemento clave del desarrollo de las ciudades y las metrópolis. El Gobierno de la República apoyará a los gobiernos locales en la elaboración de los estudios necesarios para el diseño de estrategias y proyectos ejecutivos de desarrollo orientado al transporte masivo.
- Impulsar la consolidación de las ciudades, conformando grandes corredores urbano-metropolitanos como estrategia de ordenación territorial a partir de la movilidad, elevando las densidades a lo largo de sus trayectos y en el entorno de las estaciones de transporte público masivo para aumentar la demanda de sistemas intermodales, lo que implica nuevos instrumentos (financieros, fiscales, normativos, administrativos, de participación), que faciliten la orientación de los usos del suelo, las mezclas de usos y la elevación de las densidades, en paralelo a las acciones de movilidad.
- Promover la formación profesional y la capacitación en materia de movilidad sustentable; igualmente, promover la realización de estudios e investigaciones con las instituciones de educación superior e investigación, que permitan entender los procesos de crecimiento y expansión de las ciudades, y que analicen los impactos del crecimiento urbano desordenado y desarticulado de la movilidad, poniendo el acento en los costos sociales, económicos y ambientales. Un ejemplo, a través de la aplicación de encuestas origen destino que provean información e indicadores relevantes para una mejor utilización de los sistemas de transporte.
- Reestructurar el modelo de financiamiento con fondos públicos federales destinados a la movilidad y el transporte, para que sea integral y apoye los objetivos del nuevo modelo



urbano. Los proyectos que reciban dicho financiamiento (tren, sistema de autobús expreso, metro, autobús, taxi) estarán sujetos a estándares mínimos de demanda y de calidad, así como a estrategias de densificación que concentren la demanda en los corredores prioritarios.

- Utilizar los recursos del Fondo Metropolitano en sistemas integrados de transporte que beneficien, conecten y ordenen la estructura urbana de los municipios que conforman la metrópoli. Implica crear y/o consolidar instancias de coordinación metropolitana, que obliguen e incentiven la intermunicipalidad y que permitan elaborar planes de desarrollo metropolitano que precedan a los municipales de desarrollo urbano y que tengan un enfoque intersectorial, integral y de largo plazo para permitir que maduren los proyectos metropolitanos.
- Priorizar las inversiones y los proyectos para el transporte masivo sustentable y el no motorizado, sobre grandes obras viales como autopistas urbanas o distribuidores viales, a fin de inducir el cambio modal hacia el transporte público y el no motorizado, reduciendo los incentivos para el uso del automóvil individual. Implica redistribuir los recursos para la movilidad urbana tomando como base la participación real y la deseada de cada medio de transporte en el reparto modal. Destaca la necesidad de concentrar las inversiones locales en las infraestructuras para el peatón, recuperando, ampliando y mejorando las banquetas en todas las ciudades del país, creando infraestructura para la bicicleta y para transformar el transporte público.
- Transitar de un modelo de transporte y vialidad a uno de movilidad sustentable, reconociendo la intersectorialidad e integralidad que exige, transformando las estructuras de la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno, promoviendo un marco normativo específico para la movilidad urbana sustentable asociado a la legislación del desarrollo urbano y la protección al ambiente que deberán reformarse en este sentido, y creando los instrumentos e incentivos, para acelerar esta transición en las ciudades y metrópolis del país.
- Establecer los lineamientos e incentivos para que los gobiernos locales diseñen e implementen un Programa de Movilidad Sustentable, integrado al de desarrollo urbano y al de protección al ambiente, en el que se priorice:
 - La construcción de infraestructura peatonal y ciclista en las ciudades, a fin de que se recupere su uso como un medio de transporte conveniente y sustentable.
 - Las medidas que incentiven un uso eficiente del automóvil, como el cobro por estacionamiento, tarifas adicionales en horas de congestión vial y desregulación de los requisitos de estacionamiento para el desarrollo de vivienda.
 - El fomento al uso compartido de vehículos a través de diversos incentivos, como la priorización en estacionamientos a vehículos que maximicen la utilización de los espacios disponibles y la identificación rápida y efectiva de las personas con recorridos y horarios concurrentes mediante la aplicación de tecnologías de la información.
 - Fomentar planes de movilidad que permitan a las empresas ofrecer opciones compartidas y colectivas a sus empleados para reducir, por una parte, la utilización del coche particular y, por el otro, apoyar su uso compartido a máxima capacidad.



- Impulsar políticas de coche multiusuario (*car sharing*) promoviendo la utilización de flotas de coches compartidos mediante membresías, e incentivos para las personas que comparten trayectos y horarios utilicen un solo coche (‘rondas’ o *car pooling*).
- Apoyar la construcción de ‘calles completas’¹⁵⁹ mediante la construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura peatonal en la que se considere prioritariamente las necesidades de personas con discapacidad, mayores de edad y niños.
- Reestructurar con los transportistas de cada entidad, ciudad y/o metrópoli, el sistema vigente de concesiones de transporte público, transitando del modelo “hombre-camión” a uno empresarial o cooperativo, estructurado en todas sus vertientes y diseñado para el largo plazo, con la intervención gubernamental necesaria para garantizar su función social. Para ello, será necesario definir los lineamientos, estándares mínimos y los incentivos aplicables a nivel nacional y convenir localmente cada estrategia y programa, garantizando que el servicio público de transporte se organice en un verdadero sistema, que se integre a las políticas de desarrollo urbano y de mejoramiento ambiental y que cumpla con el conjunto de lineamientos técnicos necesarios. Para su sostenibilidad financiera, se desarrollarán mecanismos e instrumentos para financiar la operación del transporte público complementarios a los existentes dedicados a financiar infraestructura.
- Otorgar a la seguridad vial la importancia que requiere en cada ciudad y metrópoli, unificando lineamientos, normas y señalética, en una legislación específica sobre la materia, complementada con los incentivos y apoyos federales necesarios para proveer de asistencia técnica y capacitación para gestionar de manera integrada el tránsito en las ciudades y metrópolis, el rediseño vial, la semaforización, los cruces y en general la educación vial.

¹⁵⁹ Las ‘calles completas’ son calles para todas las personas. Se diseñan para facilitar el tránsito seguro de todos los ciudadanos – peatones, ciclistas, conductores y usuarios de transporte público – de todas las edades y con todo tipo de habilidades motoras.



Bibliografía

Centro Mario Molina (2012). *Campaña de Medición de Emisiones Vehiculares en Ciudad Juárez* p.1. http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/05/1.-Campa%C3%B1a-de-medici%C3%B3n-de-emisiones-vehiculares-en-Ciudad-Juarez_fin.pdf

Corona Flores, Alejandra (2013). “*Transporte poblano colapsará en 20 años: académico*”. <http://heraldodepuebla.com.mx/2013-06-21/sociedad/transporte-poblano-colapsara-en-20-anos-academico>

CONAPO (2012), Proyecciones de la Población en de México 2010-2050. Proyecciones de la Población de los Municipios de México 2010-2030. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

CONAPO (2012), Delimitación de las zonas metropolitana de México 2010. Cuadro 5.21. Zona metropolitana de Guadalajara: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010 [archivo de excell]. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010

CTS-EMBARQ, IMCO, CMM (2013): *Reforma Urbana, 100 ideas para las ciudades de México*, México, DF.

FONADIN. (2013). Fondo Nacional de Infraestructura [página web] http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/programa_de_transporte_urbano

Garduño, Arredondo (2012). Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana. *Cómo gastamos nuestros recursos en México en 2011*, p. 23-24, en: <http://www.guiaeduca.com.mx/documentos/ITDP-Diagnostico-de-Fondos-Federales-para-Transporte-y-Accesibilidad-Urbana-2011.pdf>

GEM-COESPO (2007). *Zona Metropolitana del Valle de México*. p.3. Recuperado el 13 de septiembre de 2013. http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zmvm.pdf

Gutiérrez, José, (2010). “*El Transporte público en Guadalajara*”. Recuperado el 28 de agosto de 2012. <http://suite101.net/article/el-transporte-publico-en-guadalajara-a14056>.

ITDP (2012). *Gestión de la movilidad para México*, México, DF.

ITDP-Embajada Británica en México, (2013). *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*.

ITDP (2012). *Transformando la movilidad urbana en México*. El estudio se basa en información recabada para las ciudades de Aguascalientes, Colima, DF, la Zona Metropolitana del Estado de México, León, Guadalajara, Monterrey, Puebla , Querétaro y Veracruz.

ITDP-Embajada Británica en México, (2012). *La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos*.

ITDP-Embajada Británica en México (colaboración de Centro Eure), (2012). *Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable*.



ITDP-Embajada Británica en México, (2012). Guía de Estrategias para la reducción del uso del auto en ciudades mexicanas.

Iracheta, Alfonso (2006): La necesidad de una Política Pública para el Desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, El Colegio Mexiquense, INE, Centro Mario Molina, Fundación Hewlett, Zinacantepec, México.

Iracheta, A. Iracheta, J. (2012), El Fondo Metropolitano fue evaluado por El Colegio Mexiquense para la SHyCP y el BID.

Instituto Mexicano del Transporte (2011): Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25. INEGI, 2000: Estadísticas históricas de México (1925-1990), México.

Instituto Mexicano del Transporte (2011). Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25.

INEGI, 2004: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2004 (1995-2002), México.

INEGI, 2005: Anuario estadístico por entidades federativas, edición 2005, México. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de: http://nats.sct.gob.mx/12-1_es.html

INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

IMCO (2012). Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Diagnóstico y soluciones factibles. Resumen ejecutivo. p 9. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/1/costos_congestion_en_zmvm2_final_abril.pdf

ITDP-Embajada Británica en México (2013). Diagnóstico de Fondos Federales para Transporte y Accesibilidad Urbana en México, 2012, p. 4, en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Invertir-para-movernos1.pdf>

Medina Ramírez, S. (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), México, DF.

Mexican Business Web (2013), Venta de autos en México crecen 9% en 2012). nota del 11 de enero de 2013. <http://www.mexicanbusinessweb.mx/analisis-economico-de-mexico/ventas-de-autos-en-mexico-crecen-9-en-2012/>

Secretaría de Energía - International Energy Agency, (2010). Encuesta sobre el consumo de combustibles en el sector autotransporte de carga y pasajeros por modalidad. Resumen de hallazgos.

Secretaria de Salud. 2010, Metodología para desarrollar un observatorio de lesiones causadas por el tránsito. www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33._Metodologia_para_desarrollar_un_Observatorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.pdf

SHCP-Banco Mundial-BANOBRAS (2010). Proyecto de Transformación del Transporte Urbano (PTTU)-Marco de Salvaguard Ambiental y Social para el Transporte Urbano (MASTU), p.5, en: http://www.banobras.gob.mx/casodeexito/Documents/Documento%20MASTU_13sep2010.pdf



SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

SHCP (2013). Comunicado de prensa 050/2013, del 2 de agosto de 2013.

SHCP-BANOBRAS. (2008). Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo. p. 11.
<http://ciudadanosenred.com.mx/boletin/BIBDGTL/Textos/000437DOC1.pdf>

SETRAVI-GDF (2007), Encuesta Origen – Destino 2007.

Secretaría de Energía-International Energy Agency, (2010). Encuesta sobre el consumo de combustibles en el sector autotransporte de carga y pasajeros por modalidad. Resumen de hallazgos.

Suarez, Ortega Augusto (2009). Experiencias de Movilidad y Transporte Público en la Ciudad de México.

Clean Air Institute (2013). Transporte Urbano Sustentable. Monterrey.
<http://www.cleanairinstitute.org/ciudades/ciudades.php?pag=16&sec=74>

UN-HABITAT (2011): Cities and Climate Change, Earthscan, Nairobi.

UN-HABITAT (2013): Planning and Design for Sustainable Urban Transportation (en prensa).



Eje 4. Gestión del Suelo

4.1. Problemática del suelo

Conforme crece la concentración de población en las ciudades mexicanas, los problemas del suelo se agudizan. Se estima que se forman cada año aproximadamente 650 mil nuevos hogares y todos ellos requieren de un espacio para habitar¹⁶⁰; igualmente, del orden de 90 mil de estos hogares se ubican en asentamientos irregulares y en zonas de riesgo, lo que implica un enorme problema para la sociedad y para el gobierno, no solo por el hecho mismo de localizarse en lugares que no deberían urbanizarse, sino porque se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, una vez que se han consolidado los asentamientos humanos que no fueron planeados representa del orden de 2.7 veces¹⁶¹.

El problema del suelo urbano en México, radica principalmente en la falta de una política integrada que coordine y oriente a los mercados inmobiliarios, que garantice el ejercicio de los derechos y las obligaciones de la propiedad inmobiliaria y el papel social que corresponde al suelo y que, en consecuencia, garantice el acceso a un lote habitacional bien localizado en las ciudades y con los servicios básicos a cada familia que lo requiera.

Desde otra perspectiva, el problema radica en la falta de coordinación entre el conjunto de instituciones responsables de administrar el territorio; no es solo, que se ha diluido la responsabilidad del suelo a nivel social, sino que los derechos y obligaciones de la propiedad han perdido fuerza. Los excesos en la especulación inmobiliaria, la muy mala recaudación del impuesto predial, la baja capacidad de los municipios para que los usos del suelo en las ciudades correspondan con la vocación del territorio y la tendencia al incremento de los asentamientos irregulares y en zonas de riesgo en las ciudades y en su entorno, por parte de grupos sociales de bajo ingreso y también de grupos sociales de alto ingreso, de empresas privadas e incluso de edificaciones e instalaciones gubernamentales, han puesto en alerta a los gobiernos y a grupos sociales sobre la urgencia de actuar de manera coordinada y con ideas claras para enfrentar estos problemas que se presentan en prácticamente todas las ciudades y metrópolis del país. Las evidencias que han surgido después de la tragedia provocada en el estado de Guerrero por las tormentas tropicales Ingrid y Manuel en septiembre de 2003, son una muestra que se repite en prácticamente todas las entidades del país.

Como se muestra más adelante, otro grave problema relacionado con el suelo en México, se refiere a la falta de control de la tierra en manos del Estado o que requiere de registros y vigilancia específicos, como es el caso de los derechos de vía y otros tipos de suelo bajo control directo del Estado Mexicano: zona marítima, concesiones mineras y de otra naturaleza, entre otros.

4.2. Función social del suelo

En los últimos años, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo¹⁶². Esto ha limitado las posibilidades del Estado de ofrecer suelo de manera directa para usos y funciones urbanas prioritarias, tales como lotes habitacionales para las familias más pobres,

¹⁶⁰ Forero Ramírez Sandra (2008). Desarrollo Urbano y Suelo en México. Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL. Presentación de ponencia; en: http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/ArtPres_20080804090933_0.pdf

¹⁶¹ Soto Alva, Enrique (2012). El colapso urbano ante el desarrollo inmobiliario. Universidad Nacional Autónoma de México. Presentación de ponencia; en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/2/images/2_%20Hacia%20ciudades%20mas%20seguras,%20de%20la%20formalidad%20e%20informalidad%20Mtro.%20Enrique%20Soto.pdf

¹⁶² Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado, Ecuador (2013). Seminario: “Instrumentos notables de suelo en América Latina”, Quito, Ecuador; abril de 2013. Reflexión tomada de los debates del seminario.



suelo para infraestructura y equipamientos urbanos, para espacios públicos y áreas verdes, entre otros; también ha generado una fuerte especulación en los mercados inmobiliarios. Es decir, se está perdiendo el suelo como un recurso público de alta prioridad, que le permite al Estado Mexicano articular el desarrollo urbano con la política de vivienda y aplicar una estrategia integral de gestión del territorio.

En este contexto, es necesario reconocer las limitaciones de la regulación jurídica del suelo, que en el marco vigente no ofrece claridad sobre los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria, ni ofrece certeza jurídica y por tanto, no cuenta con la fuerza para reducir la especulación inmobiliaria; es decir, sus prescripciones no aseguran la función social de la propiedad en una gestión urbana moderna, pues tienen un carácter marcadamente regulatorio de los usos del suelo, con obligaciones inadecuadas en materia de cesiones, obras, servicios y contribuciones de los agentes inmobiliarios en lugar de impuestos y contribuciones transparentes, lo que se traduce en la prevalencia de los intereses particulares y no del interés público. Esto se refleja en la especulación inmobiliaria que privatiza los beneficios y socializa los costos del desarrollo urbano, haciendo prácticamente imposible el cumplimiento de las obligaciones de la propiedad que aseguren un pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y el bienestar de sus habitantes, atendiendo las exigencias de ordenación y acondicionamiento que se expresan en los planes de desarrollo urbano.

La superación de la crisis urbana que padece México, impone reconocer que la concepción tradicional de la propiedad inmobiliaria impide el desarrollo racional de las ciudades, pues las somete a la voluntad de unos cuantos, cuestión que el poder público, a través de la legislación y de las políticas públicas, deberá enfrentar. En este sentido, resulta imperativo reformular el contenido del derecho de la propiedad inmobiliaria y de las circunstancias en las que el Estado Mexicano puede modificarlo, salvaguardando el derecho de todo ciudadano a poseer en propiedad predios – urbanos y rurales- pero interviniendo para que las obligaciones de “hacer” que corresponden a los ciudadanos y empresas y la captura y redistribución de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano, sean una realidad, como ocurre en buena parte del mundo. En este sentido, resalta que la legislación urbana, agraria y fiscal y las políticas públicas, no reconocen adecuadamente que la urbanización y la edificación crean renta o plusvalía, de la cual se benefician los propietarios de la tierra y los especuladores, quienes sin un esfuerzo propio, ven incrementado el valor de sus predios, no obstante que dicho valor es el resultado de decisiones de planificación y de obras y edificaciones públicas (y algunas privadas), haciendo imperativo redistribuir esta plusvalía y combatir la especulación.

De acuerdo a lo anterior, es necesario reconocer que la “cuestión inmobiliaria” en México, no es un problema técnico, sino político, que requiere de acciones concertadas del Estado Mexicano con los actores sociales, dejando claro el grave problema que enfrentan las ciudades y las metrópolis mexicanas por no enfrentar estos problemas.

Desde otra perspectiva, la legislación urbana mexicana debe recuperar la función social del suelo y de la propiedad inmobiliaria imponiéndole las orientaciones y limitaciones que ya establece la Constitución Federal, particularmente la “obligación de hacer” por parte de los actores sociales (propietarios de suelo, desarrolladores e inversionistas, principalmente), previendo los incentivos y las sanciones que correspondan. Igualmente, se debe superar la limitación actual de la LGAH para restablecer las facultades de los gobiernos locales para generar oferta de suelo apto, especialmente para atender las necesidades habitacionales y de infraestructura de la población de menores ingresos, en un marco nacional que garantice ciudades ordenadas, sustentables y más compactas y reduzca la corrupción.



El principio sobre el que descansa la función social del suelo, es que es un recurso de todos que por sus características, requiere de una intervención del estado para regularlo y garantizar que se distribuya con equidad y sustentabilidad. La intervención del Estado se fundamenta en el concepto que **QUIEN CONTROLA EL SUELO, CONTROLA EL DESARROLLO URBANO** (Iracheta *dixit*). Y esta función corresponde al Estado por varias razones¹⁶³:

- Porque a diferencia de otras mercancías, el suelo es muy peculiar, destacando algunas características fundamentales: Cada predio es único, inamovible e irrepetible; esta característica absoluta reduce la competencia entre localizaciones y tiende a imponer precios especulativos que solo con la intervención del Estado se pueden moderar. El valor de cada predio en una ciudad, es el producto del esfuerzo de muchos y no de los propietarios; es decir, un predio vale por su localización con relación al resto de predios y por las mejoras y servicios que tiene en su entorno; pero estas mejoras en general son realizadas por el Estado a través de la obra pública y de las decisiones de localización de usos del suelo (planificación urbana). Por ello, la fiscalidad inmobiliaria es fundamental para recuperar una parte de las plusvalías que se crean en cada predio urbano.
- Porque las miles de decisiones que se toman en los mercados inmobiliarios de manera cotidiana, responden a las necesidades y deseos de cada individuo y empresa y no consideran en sus cálculos las necesidades de la comunidad urbana como un todo.
- Porque, de no mediar una intervención pública, la tendencia de los mercados inmobiliarios es no aportar suelo para usos públicos que se consideran de baja rentabilidad privada, como parques, plazas, equipamientos sociales, entre otros. Igualmente, son muy propensos a la especulación provocando precios desproporcionados y la “expulsión” de las ciudades por la vía de estos precios, de los grupos sociales de menor ingreso que no pueden pagarlos, teniendo esto consecuencias perniciosas, como los asentamientos irregulares, la presencia de grandes polígonos vacíos dentro de las ciudades y la expansión de las áreas urbanas de manera irracional, dispersa e insustentable.

Si bien, el desarrollo urbano y su planeación es un asunto municipal, la historia reciente de la urbanización en el país, ha dejado claras las limitaciones locales para atender adecuadamente este proceso. Igualmente, ha dejado claro, que el alejamiento del Gobierno Federal en las grandes orientaciones, políticas y apoyos de orden nacional, para garantizar homogeneidad y alineamiento entre políticas, así como lineamientos y normas para controlar los procesos de urbanización, ha sido negativo.

También se ha evidenciado que estos procesos son súmamente complejos, porque exigen de acuerdos sociales que involucran a buena parte de los actores, a los ámbitos de gobierno y a los poderes públicos, para decidir cómo ocupar el territorio de una ciudad y su entorno regional, lo que se dificulta porque implica imponer a la propiedad inmobiliaria deberes (y no solo derechos), y porque ésta es una de las más sensibles a intereses económicos, políticos e incluso ideológicos.

En suma, existen los elementos necesarios para reconocer que el tratamiento del suelo (y de los edificios), requiere de visiones y políticas integradas y no sectoriales y fraccionadas, ya sea para ordenar e impulsar los mercados inmobiliarios; para definir zonificaciones e intensidades en el uso del suelo; para realizar los registros necesarios y contar con la información que se requiere para la planeación; para aplicar políticas fiscales equitativas y; para garantizar las superficies necesarias en

¹⁶³ Estos conceptos se han tomado de Iracheta, Alfonso (1992). Hacia una planeación urbana crítica, 2ª edición por la UAEM, Toluca, México.



cada ciudad para los usos del suelo socialmente prioritarios y para las infraestructuras y los equipamientos públicos, entre otros temas.

Para atender estos procesos de alta complejidad, existen en la estructura administrativa del Gobierno Federal, diversas instituciones y organismos asociados al suelo urbano y urbanizable de manera directa o indirecta y una multitud de registros asociados al suelo (derechos de vía, franjas marítima y costera, explotaciones mineras, ejidos y comunidades, propiedad privada...). Sin embargo, no están alineados ni coordinados y se carece de un ente público que pueda armonizar todas las políticas de suelo vigentes.

4.3. Mercado informal de suelo

La superficie de suelo habitacional considerado informal, irregular y/o ilegal en las ciudades mexicanas es un fenómeno complejo y dinámico para el que no existe información sistemática. No obstante, se estima que existe en el país un total de 5 millones de lotes habitacionales en esta condición¹⁶⁴ y que a nivel nacional se fracciona un promedio de 90 mil lotes al año¹⁶⁵ involucrando aproximadamente a 360 mil habitantes. Igualmente, se ha estimado que del total de inmuebles que hay en el país, 15 millones carecen de escrituras¹⁶⁶.

Cerca de 50 por ciento de la tierra que rodea las ciudades es de propiedad social y será en estos predios donde crecerán principalmente los asentamientos de bajo ingreso de nuestras ciudades. De no mediar una acción masiva por parte del Gobierno de la República y de los gobiernos locales, para ofrecer alternativas de localización a la vivienda de la población de menores ingresos, continuará creciendo la irregularidad de la tenencia de la tierra y los asentamientos en zonas de riesgo, obligando a las autoridades a incrementar los recursos para atender *ex post* estos problemas, ya sea regularizando la tenencia de la tierra o atendiendo a cientos de miles de damnificados por catástrofes derivadas de la mala localización de las viviendas.

La irregularidad o informalidad en la tenencia de la tierra, no es solo atribuible a los grupos sociales de bajo ingreso. Debido a la ausencia de una política de control del suelo en el país, en cuanto a su uso, apropiación, aprovechamiento y fiscalización, se ha observado que muchas instalaciones y edificaciones de empresas privadas y de dependencias de gobierno, ocupan lugares inadecuados y predios que no tienen resuelta legalmente la posesión o propiedad. Por ello, existen en el país miles de hectáreas no regularizadas, a las que se suma la desincorporación de suelo que realizan las dependencias y organismos federales con poco concierto, evidenciando las limitaciones que tienen los registros inmobiliarios y el bajo control sobre estos predios, destacando los derechos de vía liberados, la franja marítimo-terrestre, las áreas naturales protegidas, entre otras muchas.

Es necesario considerar también que el país requiere inmensas superficies de tierra para construir las infraestructuras que requiere el desarrollo, lo que implica estrategias de desincorporación y regularización de suelo de manera ordenada y con pleno respecto al ambiente y al nuevo modelo de desarrollo urbano y regional. En el mismo sentido, la nueva política habitacional del gobierno de la República, tiene como componente fundamental, además de las viviendas, la oferta de millones de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades para la población de menor ingreso, a fin de evitar que sigan creciendo la irregularidad en la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos en zonas de riesgo.

¹⁶⁴ Presentación de Clara Salazar de El Colegio de México en: UNAM-CRIM, **Simposio: 20 años de la privatización del ejido**, Cuernavaca, Morelos, 12 y 13 de noviembre de 2012.

¹⁶⁵ SEDESOL (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.

¹⁶⁶ *Ibidem*.



En este sentido, los problemas y limitaciones en los procesos de desincorporación de suelo rural a urbano, en los de regularización de la tenencia de la tierra y el incremento descontrolado de los asentamientos irregulares y las zonas de riesgo, han evidenciado la importancia de una política nacional de suelo para las ciudades.

Igualmente, han evidenciado la urgencia de políticas y estrategias nacionales para manejar coordinadamente este recurso fundamental del desarrollo, siendo claro para el Gobierno Federal que no se puede continuar con la tendencia actual, porque el caos y la incertidumbre en la tenencia de la tierra y en los derechos de propiedad, han llevado al país a una situación que exige una estrategia integrada para enfrentarlos. En este sentido, resulta claro que los problemas mencionados y la falta de una política nacional de suelo, son también resultado de la ausencia de un enfoque institucional integrado, porque no existe una dependencia u organismo federal con las facultades necesarias para aportar soluciones a estos problemas.

El organismo más relevante del Gobierno Federal orientado a la regularización de la tenencia de la tierra, ha sido la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que fue creada en la década de 1970, con el propósito de atender las consecuencias de la ocupación irregular / informal / ilegal de predios ejidales y comunales y no sus causas.

El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en las ciudades se origina por dos procesos; el primero, corresponde a la expansión urbana acelerada, que en 30 años (1980-2010) provocó que la población de las ciudades se multiplicara por 2, mientras que la superficie urbanizada lo hiciera por 8 veces, provocando un patrón disperso y una caída de la densidad promedio urbana en el país hasta alcanzar hoy del orden de 23 viviendas por hectárea, cuando podría ser bastante superior. El segundo, es la falta de oferta de suelo habitacional para los pobres en las ciudades, lo que generó el crecimiento muy acelerado de los asentamientos irregulares, muchos de los cuales se han ido localizando en los últimos años en zonas de riesgo.

Además de no tener un enfoque preventivo, ni de solución integral al problema de los asentamientos humanos irregulares, la CORETT ha enfrentado una disminución de su papel en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de incorporación de suelo rústico a urbano, por la reducción de sus programas y por la aparición de nuevas vías para adquirir “dominio pleno” que contempla la Ley Agraria¹⁶⁷.

Con ello, se ha ido perdiendo la conducción del proceso de urbanización por parte del Estado Mexicano, acelerándose los procesos de ocupación informal/irregular/ilegal de suelo en el entorno de las ciudades y en general en muchas áreas rurales. En este sentido, existe una multiplicidad de agentes y vías que presionan y modelan los procesos de ocupación irregular de la tierra y su incorporación desordenada al crecimiento urbano: empresas inmobiliarias que adquieren el dominio pleno, sujetos agrarios que venden sus derechos parcelarios, formación o modificación de zonas de urbanización ejidal, entre otros mecanismos de parcelación y pulverización de la tierra, al margen de la legalidad del desarrollo urbano. En este contexto, contradictoriamente, la CORETT ha ido declinando su acción regularizadora. Mientras que en 1998, el número de escrituras entregadas fue de 119 mil 196, en 2012 se redujo a solo 15 mil 891; es decir 750 % menos. Igualmente, en 1998 el costo por escritura fue de 3 mil 500 pesos, elevándose en 2012 a 27 mil 801; es decir, en 15 años el costo de producción por escritura se incrementó casi en 800 %. Como consecuencia, la productividad del organismo cayó de 1998 a 2012 debido a las pérdidas económicas

¹⁶⁷ En 2012 se redujeron o cancelaron los recursos presupuestales para el mejoramiento y crecimiento de las ciudades y especialmente para la adquisición de suelo. Con ello, la CORETT ha declinado su acción regularizadora (luego de haber entregado títulos para más de 2.6 millones de lotes en su historia), pese al hecho de que 50% del crecimiento urbano se ha dado en condiciones irregulares y se estima que 15 millones de propiedades carecen de escrituras públicas.



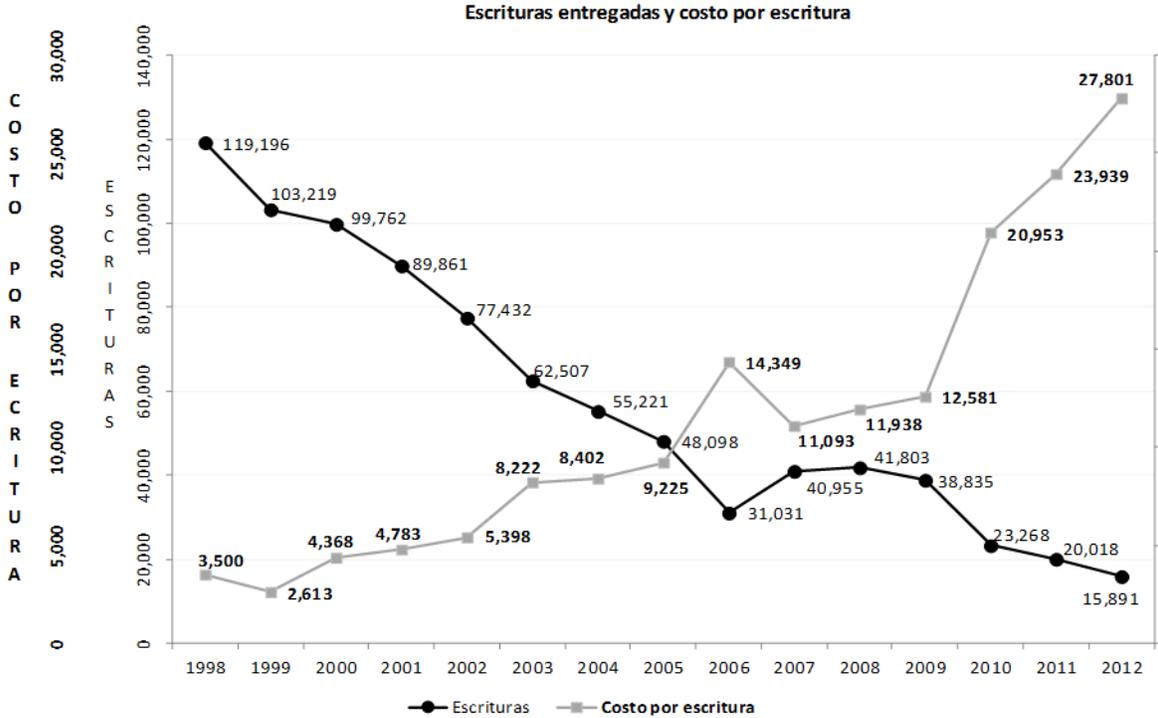
ininterrumpidas, salvo en el año 2000, provocadas por la baja producción de escrituras. En el primer año de referencia tuvo pérdidas por 6 millones 879 mil pesos, incrementándose anualmente hasta llegar a 246 millones 933 mil pesos en 2012 (cuadro 1 y gráfica 1).

Cuadro 37. CORETT: Crisis presupuestal y operativa, 2013

Concepto	1998	2000	2005	2010	2011	2012
Escrituras entregadas	119,196	99,762	48,098	23,268	20,018	15,891
Presupuesto ejercido (millones de pesos)	309,009.4	265,408.0	373,166.0	466,085.0	458,222.8	422,596.8
Valor actual presupuesto	417,162.6	537,760.2	404,138.8	487,529.9	479,209.4	441.782.7
Costo por escritura (pesos corrientes)	3,500	5,390	8,402	20,953	23,939	27,801

Fuente: Dirección General de CORETT, 2013.

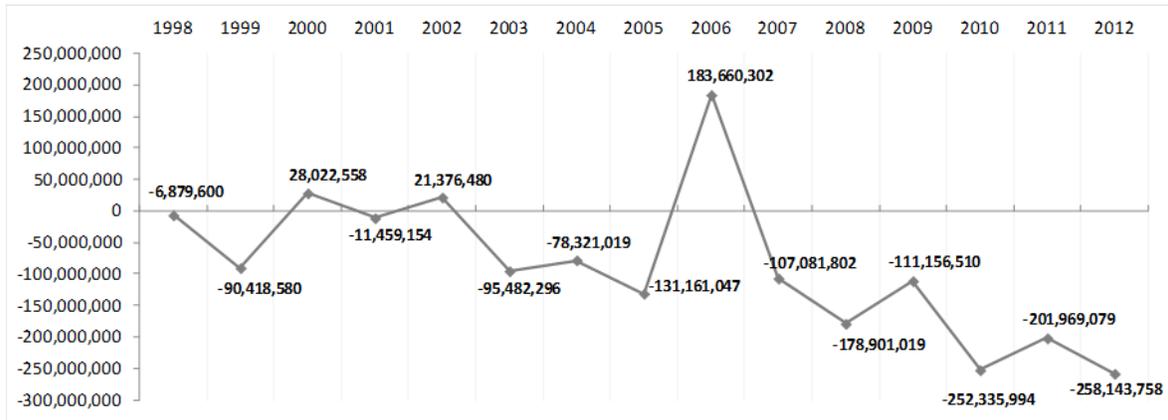
Gráfica 37. CORETT: Escrituras, 1998-2012¹



Fuente: Dirección General de CORETT, 2013.

(1) El costo anual por escritura se calculó dividiendo el Presupuesto Anual Ejercido de cada Ejercicio Fiscal, elevado al valor actual (Tasa Interbancaria de Fondeo BM), entre el número de escrituras entregadas por año.

Gráfica 38. CORETT: Resultados financieros, 1998-2012



Fuente: Dirección General de CORETT, 2013.

NOTA: Los importes corresponden al resultado de los ingresos (escrituración) menos los gastos de operación (Capítulos 1000, 2000 y 3000).

Si bien es notoria la condición crítica de la CORETT, se debe considerar que desde su creación en 1974, se han realizado 1 mil 995 Decretos Presidenciales expropiatorios emitidos a su favor y que ésta institución ha escriturado un total de 2 millones 687 mil 344 lotes a favor de sus ocupantes. Sin embargo, este esfuerzo se limita a la regularización de la tenencia de la tierra de la propiedad sujeta al régimen agrario, dejando de lado otras modalidades de irregularidad territorial¹⁶⁸, mismas que hay que diferenciar y atender:

- *Ocupación ilegal de propiedades públicas* (muchas en situación de riesgo en causas, derechos de vía, zonas federales, carreteras, líneas férreas, líneas eléctricas, ductos de PEMEX, espacios públicos, entre otros);
- *Irregularidad urbanística* (asentamientos al margen de las leyes de desarrollo urbano, fraccionamientos y construcciones);
- *Irregularidad en la tenencia o posesión de la tierra* (parcelación y ocupación de la tierra sin título legítimo);
- *Irregularidad o carencia en los títulos de propiedad* (también llamada de segunda generación de poseedores legítimos sin título); y
- *Ocupaciones ilegales de viviendas construidas por empresas privadas y financiadas por los organismos nacionales de vivienda*, que fueron abandonadas o desocupadas por sus titulares y acreditados originarios (generando un reciente e inédito proceso de ocupación masiva e ilegal de viviendas terminadas).

En síntesis, no obstante la relevancia de las acciones de la CORETT en la configuración de las ciudades mexicanas que le permitió regularizar millones de lotes con uso habitacional, entre otros usos del suelo, en las últimas décadas ha ido perdiendo eficacia, siendo necesaria una reformulación de la política nacional de regularización de la tenencia de la tierra y, consecuentemente, una reformulación de la estructura institucional responsable de esta materia,

¹⁶⁸ Ramírez Navarro, Víctor (2009): La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano, Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Guatemala.



como condición necesaria para detener el crecimiento de los asentamientos irregulares y para avanzar en la certidumbre sobre los derechos de propiedad en el país.

4.4. Fiscalidad inmobiliaria

El proceso de producción y reproducción de las ciudades a través de los usos del suelo, la construcción de infraestructuras y la edificación, ocurre a partir de decisiones gubernamentales de localización de equipamientos, obras públicas y vialidades, que se ejecutan tanto con recursos públicos como privados; y que se traducen en incrementos de valor en los predios y en los edificios, pero que no son recuperados a favor de la sociedad por la vía del impuesto predial y otros.

Los municipios mexicanos son altamente dependientes del impuesto predial¹⁶⁹ ya que este tributo representa más de dos tercios de sus ingresos (gráfica 3) y no obstante, México es uno de los países con menor recaudación de este tributo. En América del Norte y en la Unión Europea, la recaudación del impuesto predial representa en promedio 2% del PIB; en los países de la OCDE el promedio es de 1.8% y en América Latina de 0.5%, mientras que en México fue en 2011 de 0.3% del PIB (gráfica 4). Es decir, América del Norte y la Unión Europea recaudan casi 7 veces más que México, los países de la OCDE 6 veces más y América Latina casi el doble.

Por entidad federativa, destacan el Distrito Federal y Quintana Roo con más de 700 pesos de recaudación por habitante al año, mientras que en el otro extremo, se encuentran Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas, con aproximadamente 50 pesos por habitante, frente a un promedio nacional de 205 pesos. Es decir, en México se recauda al año por impuesto predial, cerca de 17 dólares de EUA o el equivalente a un poco más de 3 veces el salario mínimo diario (gráfica 5). Del total nacional recaudado, el Distrito Federal representa 27%, el Estado de México 17%, Jalisco 8% y Nuevo León 6%, por lo que estas cuatro entidades son responsables de 58%, mientras que las 28 restantes recaudan el 42% (gráfica 6).

Una de las causas de la baja recaudación del impuesto predial es la desactualización de los catastros, participando muy pocos municipios en el Programa de Modernización Catastral (mapa 1), no obstante que se ha evidenciado que la recaudación crece de manera relevante cuando se ha concluido este programa (gráfica 7).

La baja recaudación del impuesto predial y otros relacionados con el mercado inmobiliario, son causa de la escasez de recursos locales para mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos. Más grave aún, en México los impuestos inmobiliarios no se aprovechan para orientar el crecimiento de las ciudades y las metrópolis, no obstante que son un poderoso instrumento para incentivar o desincentivar decisiones de localización y con ello, para avanzar hacia ciudades más competitivas en lo económico, más sustentables en lo ambiental y más compactas y consolidadas en lo territorial.

En este sentido, uno de los retos de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda es generar, en conjunto con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios adecuados para el sector inmobiliario. Es el caso de un sistema de impuestos (predial diferenciado y “base suelo”, traslado de dominio, captura de plusvalías, entre otros¹⁷⁰) que, además de ser una

¹⁶⁹IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf

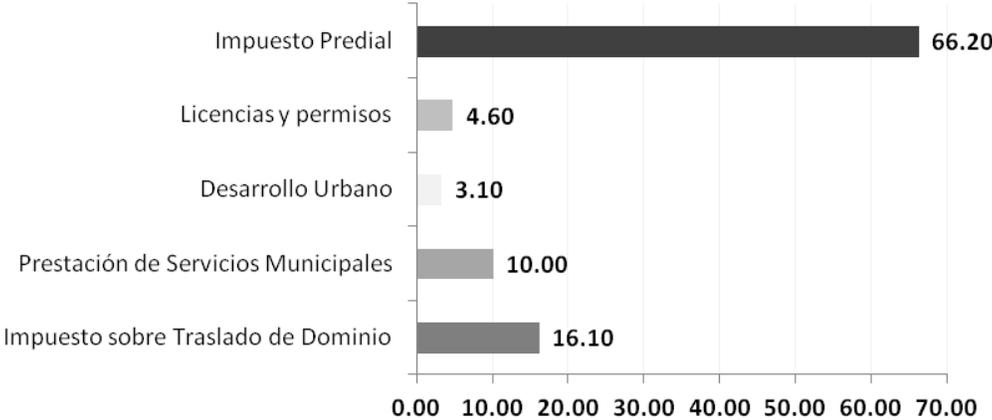
¹⁷⁰ El Impuesto Predial Base Suelo, permite simplificar el proceso de cálculo y de recaudación, al establecer los valores a partir de los usos del suelo existentes y potenciales que puede tener un predio. Por su parte, el Impuesto Predial flexible, permite aprovecharlo para orientar el crecimiento urbano. Una reducción de este impuesto, estimula la ocupación de predios vacíos y baldíos dentro de una ciudad y un incremento del mismo desestimula el crecimiento alejado y disperso. Finalmente, la captura de plusvalías es una estrategia que se aplica en buena parte del mundo (en América Latina destacan Colombia (Ley 388) y Brasil (Estatuto de la Ciudad) y consiste en



fuentes de ingresos para financiar inversiones en renovación y mejoramiento de infraestructura urbana, sirvan para orientar la localización de los desarrollos habitacionales y otras edificaciones, de acuerdo a los planes de desarrollo urbano, atendiendo criterios de densificación y sustentabilidad.

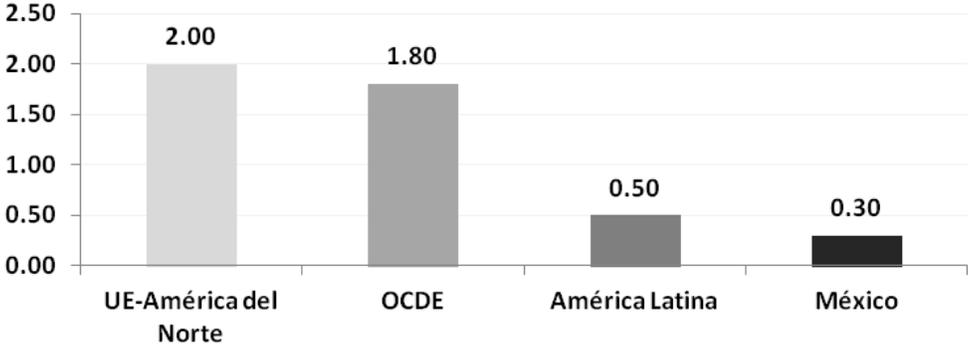
Tanto la regulación jurídica del suelo, como los instrumentos tributarios deben convertirse en elementos complementarios en el control del uso de suelo, en la localización de la vivienda, especialmente, la destinada a la población de menores ingresos, y por tanto en el crecimiento ordenado de las ciudades.

Gráfica 39. Fuentes de ingresos de los municipios, 2011
(Porcentajes)



Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa, p.4; en: <http://www.banobras.gob.mx/productosyservicios/productos/asistenciatecnicaayfinanciera/Paginas/ProgramadeModernizaci%C3%B3nCatastral.aspx>

Gráfica 40. Ingresos municipales por concepto de impuesto predial, 2011
(% del PIB)

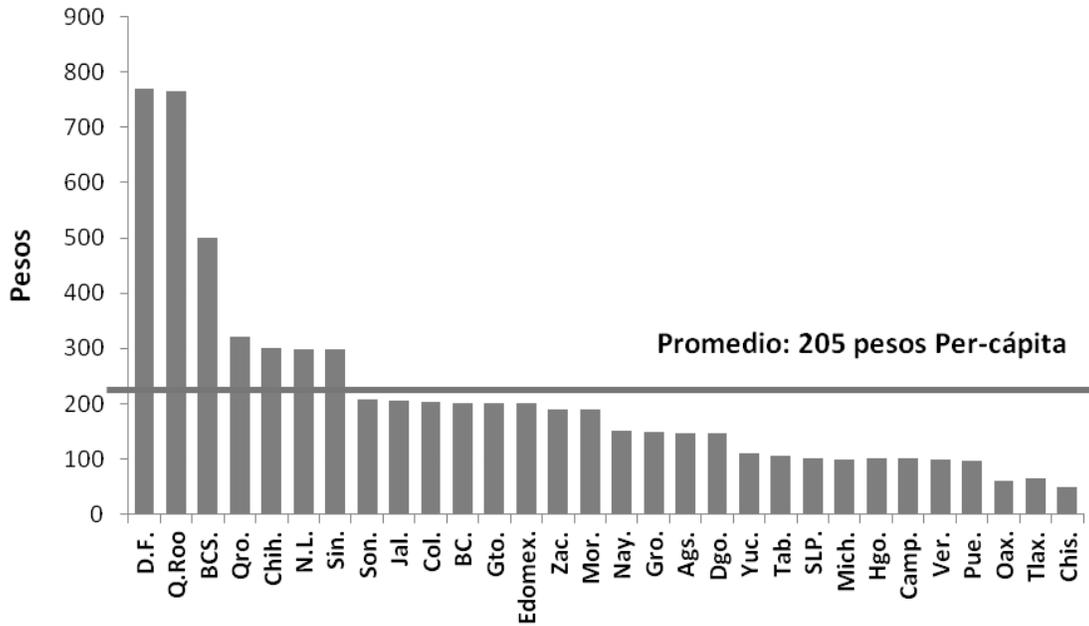


Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa, p.5

recuperar para la comunidad urbana, a través de una estrategia fiscal, los incrementos de valor de los predios que son generados por las decisiones de planificación y/o por las obras públicas. Adicionalmente, la SEDATU considerará otros instrumentos de suelo que permitan avanzar hacia el Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano que requiere el país.

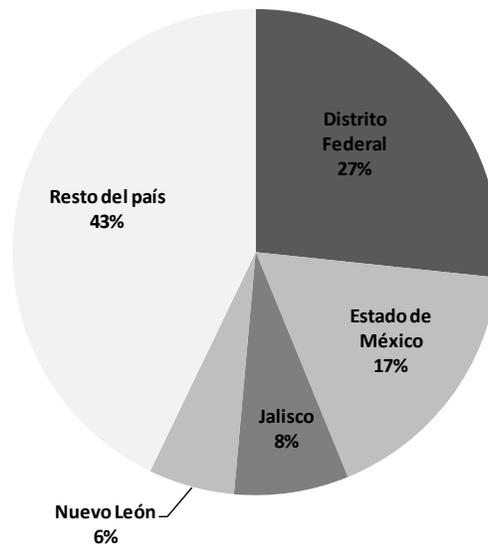


**Gráfica 41. Recaudación per-cápita por entidad federativa, 2011
(Pesos)**



Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa, p.6.

**Gráfica 42. Participación en la Recaudación total nacional del
Impuesto Predial, 2011
(Porcentajes)**



Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa, p.7.



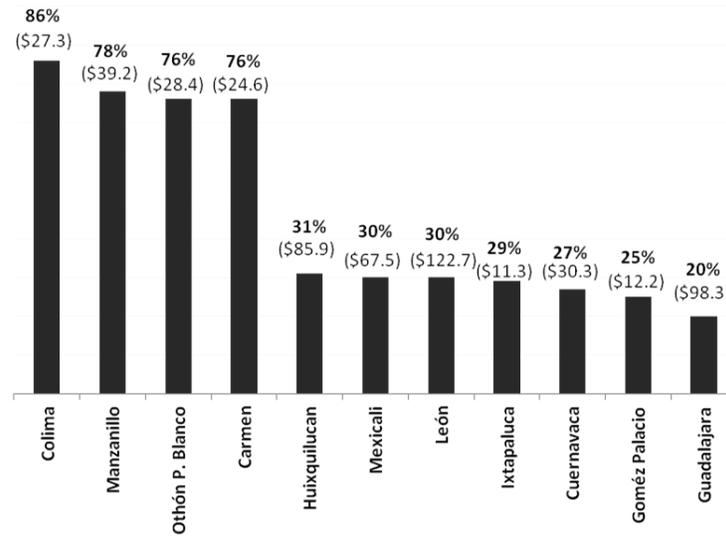
Mapa 4. Número de municipios incorporados al Programa de Modernización Catastral por entidad federativa



Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa.



Gráfica 43. Incremento en la recaudación del impuesto predial en municipios seleccionados que han concluido sus proyectos de Programa de Modernización Catastral (cifras en porcentajes y millones de pesos)



Fuente: SHCP-BANOBRAS (2013). Programa de Modernización Catastral, 2013. Presentación del programa.

4.5. Necesidades de suelo para el desarrollo urbano

Hoy México es un país eminentemente urbano y se espera que para 2030, de los 137.4 millones de habitantes, 75.2% residan en ciudades¹⁷¹. Conservadoramente, solo la nueva población que se incorporará a las ciudades de ahora a 2030, requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos, según la densidad promedio que se aplique, desde la densidad promedio actual de 23 viviendas/ha, hasta 80 viviendas/ha, posible con políticas de densificación¹⁷². Otra fuente¹⁷³ ha estimado que el requerimiento de suelo urbano de 2013 a 2037 será de 553 mil 25 hectáreas, equivalente a 22 mil 121 hectáreas por año, de las que aproximadamente 65% será en tierra de tenencia ejidal¹⁷⁴. Estos datos evidencian la urgencia de resolver las limitaciones de la regularización de la tenencia de la tierra y de la incorporación de suelo ejidal para el desarrollo de las ciudades y las metrópolis que enfrenta la CORETT y en general el sector agrario.

Para atender las necesidades de suelo para el crecimiento urbano, se han realizado inventarios que muestran que en 2012 existían 50 mil hectáreas como reserva territorial identificada para el desarrollo urbano¹⁷⁵; otras 45 mil hectáreas que constituyen la reserva territorial de 129 empresas desarrolladoras de vivienda¹⁷⁶ y en predios vacíos en 28 ciudades seleccionadas se contaba con 86 mil 564 hectáreas que no se ocupan por estar sujetas, en general, a procesos especulativos (cuadro 2). Adicionalmente, la SEDATU ha identificado del orden de 47 mil hectáreas como suelo apto para el desarrollo urbano¹⁷⁷

Cuadro 38. Superficie de predios vacíos intraurbanos subutilizados en algunas ciudades y metrópolis mexicanas (2009)

Inventario de suelo Sedesol	Estado	Ciudad	Población urbana 2010 (habs)	Superficie área urbana (has)	Superficie predios vacíos (has)	%
2002	Querétaro	San Juan del Río	177,956	3,754.36	1,861.98	49.60
2002	Guanajuato	León-Silao	1,436,684	14,663.66	6,944.54	47.36
2009	Estado de México	Toluca-Lerma	858,267	36,429.64*	15,383.92	42.23
2002	Querétaro	Querétaro	726,338	9,830.71	3,211.69	32.67
2009	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	398,475	9,082.20	2,481.80	27.33
2002	Tlaxcala	Apizaco	69,067	2,409.30	600.10	24.91
2002	Jalisco	Guadalajara	1,495,182	50,541.42	10,285.34	20.35
2002	Guerrero	Chilpancingo	211,945	2,440.03	469.28	19.23
2002	Morelos	Cuautla	158,225	7,620.43	1,329.00	17.44
2002	Sinaloa	Culiacán	742,790	10,937.56	1,783.68	16.31
2002	Sonora	Hermosillo	754,918	13,991.60	2,238.66	16.00
2002	Tlaxcala	Tlaxcala	85,544	3,398.30	518.11	15.25
2002	Estado de México-Hidalgo-D.F.	Zona Metropolitana del Valle de México	18,754,560	206,047.47	19,912.08	9.66
2002	Zacatecas	Guadalupe	146,095	10,048.10	1,446.26	14.39
2009	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	2,895,907	54,263.69	6,603.90	12.17
2002	Oaxaca	Oaxaca	259,637	11,749.96	1,392.00	11.85

¹⁷¹ CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050.

¹⁷² Estos cálculos suponen 3 habitantes por vivienda.

¹⁷³ Fundación CIDOC (2012). Estado Actual de la Vivienda en México 2012, p. 99; en: http://www.cidoc.com.mx/estudiospdf/2012/EAVM_2012.pdf

¹⁷⁴ Fundación CIDOC (2012). Estado Actual de la Vivienda en México 2012, p. 99; en: http://www.cidoc.com.mx/estudiospdf/2012/EAVM_2012.pdf

¹⁷⁵ Fundación CIDOC (2012). Estado Actual de la Vivienda en México 2012, p. 99; en: http://www.cidoc.com.mx/estudiospdf/2012/EAVM_2012.pdf

¹⁷⁶ ibid.

¹⁷⁷ SEDATU (2013). Certificar Reservas Territoriales implica Orden y Sustentabilidad: SEDATU. Comunicado de prensa No. 052 del 16 de abril de 2013; en: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2013/abril-2013/15603/>

Inventario de suelo Sedesol	Estado	Ciudad	Población urbana 2010 (habs)	Superficie área urbana (has)	Superficie predios vacíos (has)	%
2009	Hidalgo	Tulancingo	132,909	2,189.35	256.87	11.73
2002	Chihuahua	Ciudad Juárez	1,324,487	22,122.00	2,500.00	11.30
2002	Sinaloa	Mazatlán	406,981	6,293.91	708.54	11.26
2009	Michoacán	Zona Metropolitana Morelia-Tarímbaro	704,852	9,547.54	1,029.34	10.78
2009	Hidalgo	Tula de Allende	70,388	7,825.01	677.40	8.66
2002	Guerrero	Acapulco	704,438	12,812.63	976.50	7.62
2002	Morelos	Cuernavaca	351,048	16,856.18	1,201.50	7.13
2009	Yucatán	Mérida Progreso	804,665	17,280.00	902.45	5.22
2002	Chihuahua	Chihuahua	809,232	16,575.00	606.65	3.66
2009	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana Puebla Tlaxcala	2,534,309	29,463.30	777.00	2.64
2009	Tamaulipas	Zona Metropolitana Tampico-Madero-Altamira	678,213	22,214.80	446.68	2.01
2009	Tamaulipas	Reynosa-Río Bravo	695,291	13,731.13	18.59	0.14
TOTALES			38,388,403	624,119.28	86,563.86	
Total nacional			86,499,134	Sin dato	Sin dato	
Porcentaje			44.38%	Sin dato	Sin dato	

Fuente: Iracheta, Alfonso (2013). Ciudades Mexicanas: El problema de los vacíos urbanos: ¿qué instrumentos?. El colegio Mexiquense. Elaboración propia con datos de SEDESOL, 2009: Inventario de Suelo por ciudad 2002-2009. INEGI 2010. Población por localidad (ITER 2010).

Nota: Los datos fueron obtenidos de las capas cartográficas de baldíos urbanos y área urbana de los inventarios de suelo 2001 y 2009 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal.

*El dato correspondiente a Toluca, se calculó sobre una delimitación menor de la zona metropolitana a la realizada por SEDESOL. El Propósito fue identificar la tierra vacante dentro de la ciudad consolidada y no la que está desocupada en todos los municipios metropolitanos. Por ello, las diferencias en superficie consignadas en este cuadro.

La ocupación de los vacíos intraurbanos y periféricos en las ciudades y metrópolis, representa la oportunidad más importante, además de otras áreas de reserva territorial en las ciudades, para aplicar el nuevo modelo de desarrollo urbano.

En la actualidad, estos vacíos representan un problema severo en todas las ciudades, por los costos que provoca a la hacienda local mantener las infraestructuras que rodean a estos predios, lo que se suma a los costos de infraestructura que representa ampliar la frontera de la ciudad, cuando podrían ocuparse los predios vacíos con una política explícita al respecto. También, porque mantenerlos trasmite el mensaje que se permite la especulación con el suelo dificultando la aplicación de políticas fiscales inmobiliarias y porque le dificulta a los ayuntamientos ordenar y consolidar las ciudades.

4.6. Conclusión: El suelo recurso estratégico para el desarrollo urbano

El país se urbaniza acelerada y desordenadamente y las diversas instituciones federales responsables de funciones asociadas al suelo, no han logrado integrar las funciones y atribuciones sobre el suelo, al grado de encontrarse la CORETT en una situación de crisis estructural. No existen políticas integradas sobre suelo, ni de esta materia con el desarrollo urbano, la vivienda, el ordenamiento del territorio, entre otras.

La dispersión de funciones, ha provocado que no haya rigor en los usos del suelo y que existan múltiples intervenciones sin concierto. Ejemplos de esto es que una entidad aprueba el uso del suelo (municipio), sin garantías de que la zona sea apta para ello, ya que se han generalizado asentamientos en zonas de riesgo, sin certeza jurídica en la propiedad o en zonas de alto valor



ambiental y/o agrológico cuya defensa o prevención son atendidas por otras dependencias federales o estatales.

Las experiencias internacionales, muestran que la determinación sobre los usos y la localización de cualquier función urbana con rigor, es una condición *sine quanon* para que funcione una política de suelo urbano y en general, de localización de todo tipo de infraestructuras y equipamientos. Evaluar la conveniencia de alinear y coordinar dichas funciones o inclusive integrarlas en una sola entidad, es una necesidad fundamental que el Ejecutivo Federal solventará.



PROPUESTA¹⁷⁸

Objetivos y Estrategias

Objetivo

Recuperar la función social y los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria como base de la POLÍTICA NACIONAL DE SUELO, a través de la cual, se generará oferta de lotes para atender las necesidades habitacionales, especialmente de la población de menores ingresos y la tierra que requieran las infraestructuras y equipamientos públicos; se replanteará el proceso de desincorporación de suelo para el desarrollo urbano, así como la regularización de la tenencia de la tierra, conjuntamente con el Sector Agrario y los otros órdenes de gobierno, se establecerá una estrategia para la recuperación y creación de derechos de vía, al igual que para fortalecer la fiscalidad local inmobiliaria, y en general, para que la intervención del Estado ocurra de manera concurrente con los gobiernos estatales y municipales, y se logre de manera integrada la política nacional de contención de las ciudades y de oferta de nuevas soluciones habitacionales.

Estrategias

Se elaborará la POLÍTICA NACIONAL DE SUELO, como instrumento prioritario del Estado Mexicano, para organizar, orientar y concertar los programas y acciones de suelo en el territorio nacional. Para coordinar la ejecución de ésta política, se creará el INSTITUTO NACIONAL DEL SUELO y se liquidará la CORETT. Las orientaciones de la política nacional son:

- Realizar las reformas a la legislación, para garantizar la función social del suelo, los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria y la intervención del Estado en los mercados de suelo, estableciendo precios de referencia y ofreciendo suelo para usos considerados prioritarios (habitacionales, espacio público, infraestructuras y para protección ambiental) para reducir la especulación inmobiliaria, precisando los conceptos e instrumentos para que esta función sea efectiva. En este contexto, se regularán los usos, tenencia y mercadeo de suelo para el desarrollo urbano y para la generación de infraestructuras y espacios públicos y se impondrá la “obligación de hacer” a propietarios de suelo para que ejecuten, en tiempo y forma, los proyectos y acciones programadas en los planes de desarrollo urbano.
- Asumir como concepto de RESERVA TERRITORIAL y BANCO DE TIERRAS, las superficies aptas para el desarrollo urbano y que hayan sido programadas para su ocupación, independientemente de su propiedad / tenencia, con lo cual el Estado Mexicano reducirá sensiblemente las inversiones en tierra para el crecimiento de las ciudades y para las infraestructuras y equipamientos públicos, priorizando los acuerdos con propietarios y ejidatarios y haciendo cumplir los planes y programas de desarrollo urbano. Para ello, se identificarán, registrarán, cuantificarán y evaluarán las reservas territoriales existentes de los tres órdenes de gobierno, tanto en los perímetros de contención urbana como en los perímetros aledaños a esos para definir, concurrentemente con los gobiernos locales, el uso que tendrán para cubrir todas las funciones urbanas.

¹⁷⁸ Una cantidad relevante de propuestas, se obtuvieron de expertos y académicos, a través de textos y sus aportaciones directas en el Foro Temático Nacional para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda “GESTIÓN DEL SUELO”, realizado en la Ciudad de México el 21 de octubre de 2013.

- 
- En el mismo sentido, se incentivará la ocupación y desarrollo de terrenos intraurbanos vacíos y subutilizados, con miras a que se integren a la oferta prioritaria de suelo para atender las necesidades de todo tipo de usos que requiera cada ciudad y metrópoli. Se establecerán “polígonos de urbanización prioritaria” para reducir la especulación y para acelerar la ocupación de predios intraurbanos o prioritarios.
 - La estrategia de reserva territorial, implica reestructurar los procesos de desincorporación de suelo y PROGRAMAR SU USO Y OCUPACIÓN en todas las ciudades a través de los planes de desarrollo urbano, diseñando los instrumentos para incentivar y para sancionar conductas de los actores sociales y privados.
 - Identificar, registrar los derechos de vía existentes y promover y apoyar su rescate, de manera coordinada con las dependencias y organismos responsables. Programas y coordinar los procesos de desincorporación de tierras para la creación de nuevos derechos de vía que requieran las infraestructuras y equipamientos públicos y otros usos en las ciudades y el medio rural. Para hacer efectiva esta estrategia, la SEDATU, a través del Instituto Nacional del Suelo, establecerá las normas, incentivos y sanciones para garantizar la coordinación con las dependencias y organismos detentadores de suelo (SEP, SCT, SEMARNAT, SFP, SEDATU, PEMEX, CFE, CONAGUA, entre otras) y la concurrencia con los gobiernos locales, a fin de establecer políticas, estrategias y programas de preservación, rescate y creación de derechos de vía para todo tipo de proyectos públicos.
 - Coordinar y fomentar la oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados en los centros de población y con acceso a los servicios básicos urbanos para los grupos sociales de menor ingreso, los vulnerables y los no afiliados a los ONAVIS, a través del PROGRAMA NACIONAL DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE SUELO asociado al de PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA. Orientar esta oferta, para llevar a cabo, de manera concurrente con los gobiernos locales, la reubicación de las personas asentadas en zonas de riesgo.
 - La oferta masiva de lotes habitacionales, será la estrategia fundamental de la SEDATU para detener el crecimiento de los asentamientos irregulares y los localizados en zonas de riesgo, urbanas y rurales, a fin de anticipar el final de la regularización masiva de lotes. Implica desarrollar nuevos instrumentos para ejecutar el Programa de Producción Social de Suelo, entre los que destacan: el subsidio al suelo con enfoque territorial y priorizado por ciudad y adaptado a las condiciones de ingreso, de pago y culturales de las familias; la determinación de polígonos estratégicos de urbanización social, en los que se programará su ocupación y desarrollo en los planes correspondientes y se establecerán los incentivos y sanciones que garanticen su ejecución en tiempo y forma; la adquisición por vías de derecho público o privado (expropiación, desincorporación, compra, donación y otros), de bienes inmuebles, para generar una oferta de suelo apto para el desarrollo urbano y habitacional y recuperar recursos por su enajenación.
 - Se incentivará la incorporación de los núcleos agrarios en el mercado de oferta de suelo o de lotes urbanos, siempre y cuando cumplan estrictamente con las previsiones de los planes de desarrollo urbano, y se fomentará la creación de figuras asociativas de ejidatarios con otros actores económicos (sociedades cooperativas, empresas mixtas, fideicomisos, etc.), para la creación de proyectos inmobiliarios urbanísticos destinados a la población de más bajos ingresos y a equipamientos y espacios públicos. Igualmente, se creará la figura de “desarrollador social” para comercializar lotes en asentamientos de muy bajo ingreso.

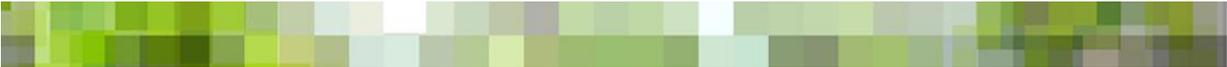
- 
- Se replanteará a fondo la regularización de la tenencia de la tierra urbana y suburbana y se ampliará esta función, integrando bajo una sola coordinación, todas los tipos y modalidades de la regularización territorial. Se asumirá esta función, como una acción que siga a la legalización urbanística de los asentamientos, contemplando su mejoramiento integral.

Objetivo

Diseñar nuevos instrumentos normativos, jurídicos, financieros y tributarios, así como mejorar los ya existentes, para brindar certidumbre al uso de suelo y evitar la especulación y subutilización del mismo, así como para incentivar el crecimiento ordenado de las ciudades

Estrategias

- Se crearán y formalizarán en Ley, nuevos instrumentos de suelo para ejecutar la POLÍTICA NACIONAL DE SUELO como: Reagrupación parcelaria, transferencia de derechos de uso del suelo, reparcelación, polígonos de actuación, cooperación por mejoras, captura y administración de plusvalías, impuesto predial flexible y diversificado, transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros, permuta de suelo periférico, irregular o de alto riesgo por suelo intraurbano para prevenir asentamientos irregulares, intercambio de reservas privadas fuera de los perímetros de contención urbana, por terrenos intraurbanos de propiedad de los gobiernos locales (*swaps* inmobiliarios), aplicación del Derecho de Preferencia de los estados y municipios para adquirir tierras en venta (privadas y ejidales con dominio pleno), promover la expropiación gubernamental de predios y derechos de vía en caso de utilidad pública, entre otros.
- Se definirán normas para la regulación, control y sanción de los procesos de ocupación territorial irregular, aplicable a funcionarios públicos, ejidatarios y a particulares que fomenten, permitan o se beneficien con invasiones, lotificaciones distintas a las establecidas en los planes, subdivisiones atípicas. Igualmente, se sancionará la titulación de solares urbanos, cuando se utilice para disfrazar acciones de urbanización y no se cumpla con la normatividad y planeación urbanas.
- Se integrará la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, para lo cual, se promoverá que los impuestos (predial, traslado de dominio, ISR, captura de plusvalías) sean instrumentos para elevar la recaudación local y para orientar el crecimiento de las ciudades y los usos e intensidades de uso del suelo.
- Se acelerará y profundizará la modernización de los Catastros y los Registros Públicos de la Propiedad y se promoverá la actualización de las tarifas sobre licencias y permisos de uso del suelo y construcción, de manera concurrente con los gobiernos locales.
- Se promoverá la implantación del Impuesto Predial “base suelo” y la revisión y actualización en general de los gravámenes inmobiliarios, en especial para los predios vacíos y baldíos en las ciudades y los requeridos para contener y consolidar la periferia de las ciudades. En este contexto, se promoverán nuevas figuras tributarias que busquen el financiamiento y la recuperación de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano.
- Se promoverá la coordinación y/o integración de un gran Sistema Nacional de Información y de Indicadores para el Desarrollo Urbano, el Suelo y la Vivienda, a partir de los sistemas existentes en INEGI (Inventario Nacional de Vivienda), INFONAVIT (Registro Único de Vivienda-RUV), IINDABIN, CORETT, RAN, CFE, entre otros. Asociado a este, se



implantará un Sistema Permanente de Capacitación y Actualización de funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, para la ejecución de la Política Nacional de Suelo.

- Se aumentarán y diversificarán las fuentes de financiamiento, tanto públicas, como privadas, para los proyectos de suelo urbano, bajo una perspectiva de recuperación de costos y de subsidio a los procesos de urbanización popular, a través de:
 - La creación del Fondo Nacional para el Desarrollo Urbano, como instrumento que aglutine los esfuerzos de financiamiento de suelo de diversas fuentes y garantice transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.
 - El aprovechamiento de los Fondos Solidarios y de apoyo a Cajas de Ahorro y Microfinancieras, para adquirir suelo habilitado para uso habitacional de bajo ingreso.
 - Proyectos de inversión conjunta de los tres órdenes de gobierno, dirigidos a la adquisición y habilitación de suelo y al asesoramiento financiero, jurídico, social y técnico de las organizaciones promotoras o ejecutoras de proyectos habitacionales para familias de bajo ingreso.
 - Aportaciones de capital del gobierno federal y de reserva territorial existente, para «apalancar» el acceso a financiamiento para oferta de suelo habitacional, dimensionando las aportaciones federales a partir de las estimaciones sobre los costos en los que se incurre para atender los problemas de la urbanización irregular y en zonas de riesgo (regularización, DN III, FONDEN, etcétera), considerando la emisión de títulos y la inclusión de los terrenos ejidales y comunales (legalmente aptos para su urbanización en el corto plazo), como activos para respaldar dicha emisión, considerando que el Gobierno Federal tiene la atribución exclusiva de desincorporar el suelo social.
 - Utilidades generadas por la venta de suelo: a). Macro-lotes a desarrolladores privados de vivienda y a desarrolladores de suelo para usos industrial y/o comercial. b). Venta de lotes, a productores sociales de vivienda (autoproducción asistida regulada por CONAVI; con acceso al subsidio federal para la vivienda y financiamiento de la construcción con micro-hipotecas de SHF, para fraccionadores sociales y beneficiarios de programas sociales de acceso a suelo / pies de casa de estados y municipios.



Bibliografía

CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050.

IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf

Iracheta, Alfonso (1992): Hacia una planeación urbana crítica, 2ª edición por la UAEM, Toluca, México.

Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado, Ecuador (2013). Seminario: “Instrumentos notables de suelo en América Latina”, Quito, Ecuador; abril de 2013. Reflexión tomada de los debates del seminario.

Ramírez Navarro, Víctor (2009): La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano, Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Guatemala.

Rébora, Alberto (2013): Textos publicados en el Foro Virtual de Debates FOROPOLIS, a lo largo de 2013, [www. Foropolis.org.mx](http://www.Foropolis.org.mx).

Salazar, Clara (2012): Simposio: 20 años de la privatización del ejido, CRIM-UNAM, Cuernavaca, Morelos, 12 y 13 de noviembre de 2012.

SEDESOL (2010): Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.



Eje 5. Vulnerabilidad y riesgos

Como afirma UN-HABITAT¹⁷⁹ “... Todas las ciudades enfrentan riesgos de desastres en rangos muy variados, desde eventos hídricos extremos, incendios, epidemias, accidentes de transporte e industriales. Adicionalmente, muchas ciudades se localizan en zonas de riesgo de terremotos..(y ciclones)...”. Durante la década de 1990 a 2000, las inundaciones fueron los “desastres naturales” (entre comillas porque en general corresponden más a acciones e inacciones humanas) más reportados en todo el mundo y fueron los que más gente afectaron y más daños causaron, provocando además otros problemas como enfermedades epidémicas y contaminación de fuentes de agua potable; es la población pobre, que se asienta en zonas sin infraestructura, permanentemente contaminada con desechos y sin acceso suficiente a los servicios sanitarios, los que más sufren de estos desastres¹⁸⁰.

En efecto, desde hace décadas, los estudiosos del tema han planteado dos grandes ideas. Que los desastres naturales son cada vez más responsabilidad social, y que afectan de manera mucho más violenta a quienes menos tienen. “Parece ser que los desastres, más que acontecimientos naturales, son acontecimientos sociales y políticos, que tienen profundos efectos negativos en la vida nacional pero sobre todo en la de sus habitantes más pobres”¹⁸¹.

También destaca en la literatura, la relación entre los eventos catastróficos y el manejo ambiental de los recursos naturales y los procesos industriales y de transporte principalmente. La OCDE recomendó a México, como parte de sus evaluaciones de desempeño ambiental¹⁸², aplicar nuevos instrumentos jurídicos y económicos, ampliar la infraestructura ambiental y avanzar en la integración institucional asociada al desarrollo sustentable, no solo como medidas para tener un mejor desempeño ambiental general, sino para reducir la vulnerabilidad y la ocurrencia de desastres, reconociendo que en estos, es cada vez mayor la responsabilidad de la sociedad y del gobierno por no actuar o hacerlo mal, sin tomar en cuenta las condiciones de la naturaleza.

Por ello, la **vulnerabilidad y la ocurrencia de desastres** es un tema fuertemente asociado a las condiciones ambientales urbanas. En los últimos 30 años, diversos eventos han marcado la vida de muchas ciudades y regiones en el país, con serias pérdidas para la población, la infraestructura y la economía. Los efectos de los terremotos, en 1985; las explosiones en San Juan Ixhuatepec en 1984 y en Guadalajara en 1992; el impacto de los huracanes Gilberto, Opal, Paulina, Roxana, Stan, Wilma, Manuel e Ingrid y otros, sobre las ciudades de Quintana Roo, Guerrero, Campeche, Chiapas, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas e incluso Nuevo León, así como los desastres por causas de origen meteorológico, que se han vivido en Tabasco y Chiapas, entre otros, son muestras de la vulnerabilidad de la población mexicana y sus estructuras frente a amenazas de origen natural y antropogénico¹⁸³.

De acuerdo con SEGOB, buena parte del territorio mexicano está expuesto a riesgos derivados de fenómenos naturales involucrando a una cuarta parte de la población nacional (cuadro 1).

¹⁷⁹ UN-HABITAT (2003): Water and Sanitation in the World's Cities, Local Action for Global Goals, United Nations Humans Settlements Programme (UN-HABITAT), Earthscan, p. 146 (traducción propia).

¹⁸⁰ Ibid, p. 146.

¹⁸¹ García, Jorge (1984): Los desastres naturales afectan más a los pobres, Documentos 18, Centro de investigaciones, Ciudad, Quito, Ecuador, p. 7.

¹⁸² OCDE (2003): Evaluación del desempeño ambiental, México.

¹⁸³ CENAPRED (2006): Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, México, DF. Rosengaus, M. (1998): Efectos Destructivos de Ciclones Tropicales. SEDESOL (2007): Estructura del SUN, México, DF.

Cuadro 39. Exposición poblacional y territorial ante fenómenos naturales

Amenazas naturales	Superficie expuesta (km2)	Porcentaje del territorio nacional¹	Habitantes expuestos (millones)	Población afectada con respecto a la población total nacional² (%)
Tormentas, huracanes, inundaciones	815,353	41.00	31.30	27.00
Sismos	540,067	27.00	31.00	27.00
Sequías	573,300	29.00	21.20	19.00
Incendios forestales	747,574	37.00	28.40	25.00

Fuente: SEGOB-SHCP-Banco Mundial-Global Facility for Disaster Reduction and Recovery-Swiss Confederation (2011). FONDEN Mexico's Natural Disaster Fund-A Review, p. 3.

Notas:

¹ Los porcentajes no necesariamente suman el 100%, debido a que hay fenómenos naturales que se traslapan.

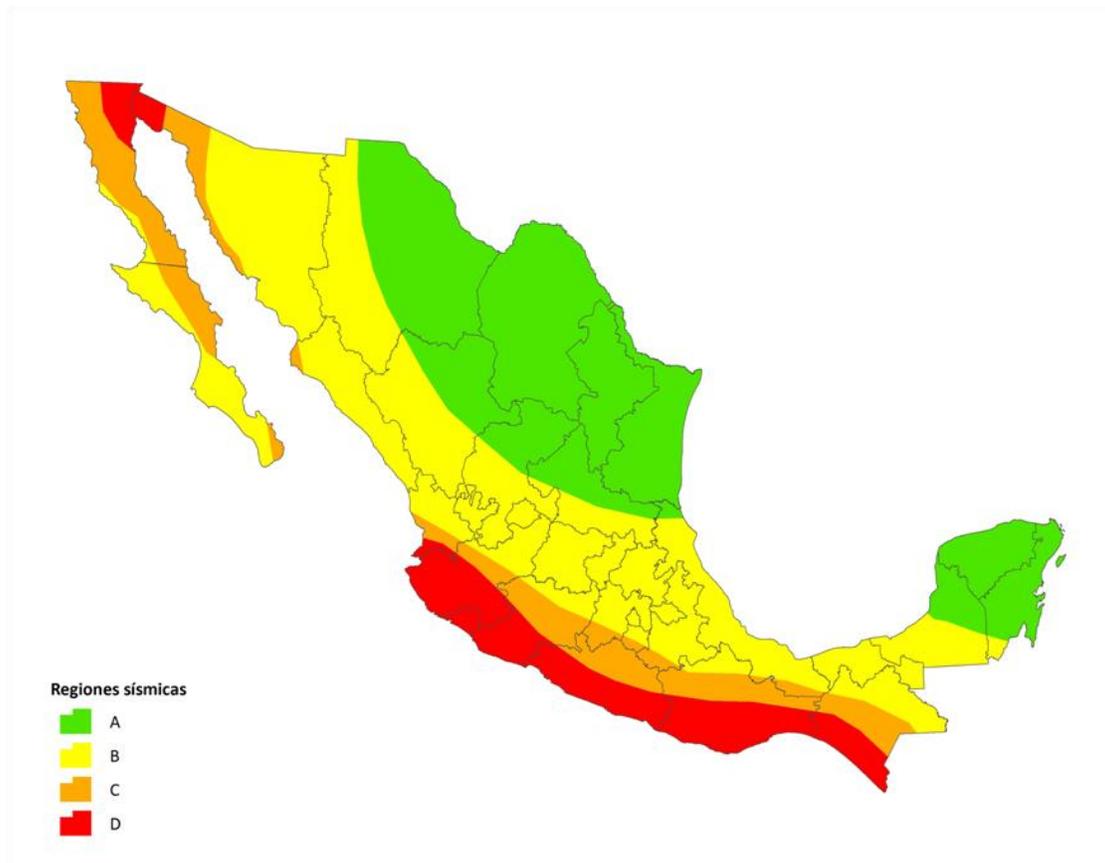
² El restante 2% de la población teóricamente no está expuesto a riesgos naturales.

Con relación a riesgos por sismicidad, México es un país con alta exposición, incluyendo zonas que se encuentran en riesgo severo, como es parte de la costa del Océano Pacífico y el extremo poniente de la Frontera Norte (mapa 1). Del total de municipios del país, 41% se encuentra en riesgo sísmico alto y severo y 24.6% de la población mexicana reside en las regiones clasificadas como de severa y alta sismicidad –zonas C y D- estando expuesta a un sismo de gran magnitud¹⁸⁴ (mapa 1 y cuadro 2).

El número de sismos ha variado de manera importante según reporta el Sistema Sismológico Nacional. En 1990, se registraron 792 sismos, destacando los de magnitud 4-4.9 que representaron el 64.3% del total. En 2012, el total se incrementó hasta 5,105 sismos registrados, de los que 77.4% correspondieron a magnitud 3-3.9 y 20.8% a magnitud 4-4.9. Destaca en 2012, el registro de 11 sismos de magnitud 6-6.9 y 2 de magnitud 7-7.9, representando una situación atípica como se confirma con la información de los años anteriores (cuadro 3, mapa 2 y gráfica 1).

¹⁸⁴ Fuente: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/194674/6/detallan-regiones-del-pais-vulnerables-a-sismos.htm>

Mapa 5. Regiones sísmicas de México



Fuente: Servicio Sismológico Nacional.

Nota:

- La **zona A: Bajo nivel de sismicidad** es una zona donde no se tienen registros históricos de sismos, no se han reportado sismos en los últimos 80 años y no se esperan aceleraciones del suelo mayores a un 10% de la aceleración de la gravedad a causa de temblores.
- Las **zonas B y C: Moderado nivel y Alto nivel de sismicidad respectivamente;** son regiones intermedias, donde se registran sismos no tan frecuentemente o son zonas afectadas por altas aceleraciones pero que no sobrepasan el 70% de la aceleración del suelo. Aunque la Ciudad de México se encuentra ubicada en la zona B, debido a las condiciones del subsuelo del valle de México, pueden esperarse altas aceleraciones
- La **zona D: Severo nivel de sismicidad;** es una zona donde se han reportado grandes sismos históricos, donde la ocurrencia de sismos es muy frecuente y las aceleraciones del suelo pueden sobrepasar el 70% de la aceleración de la gravedad.

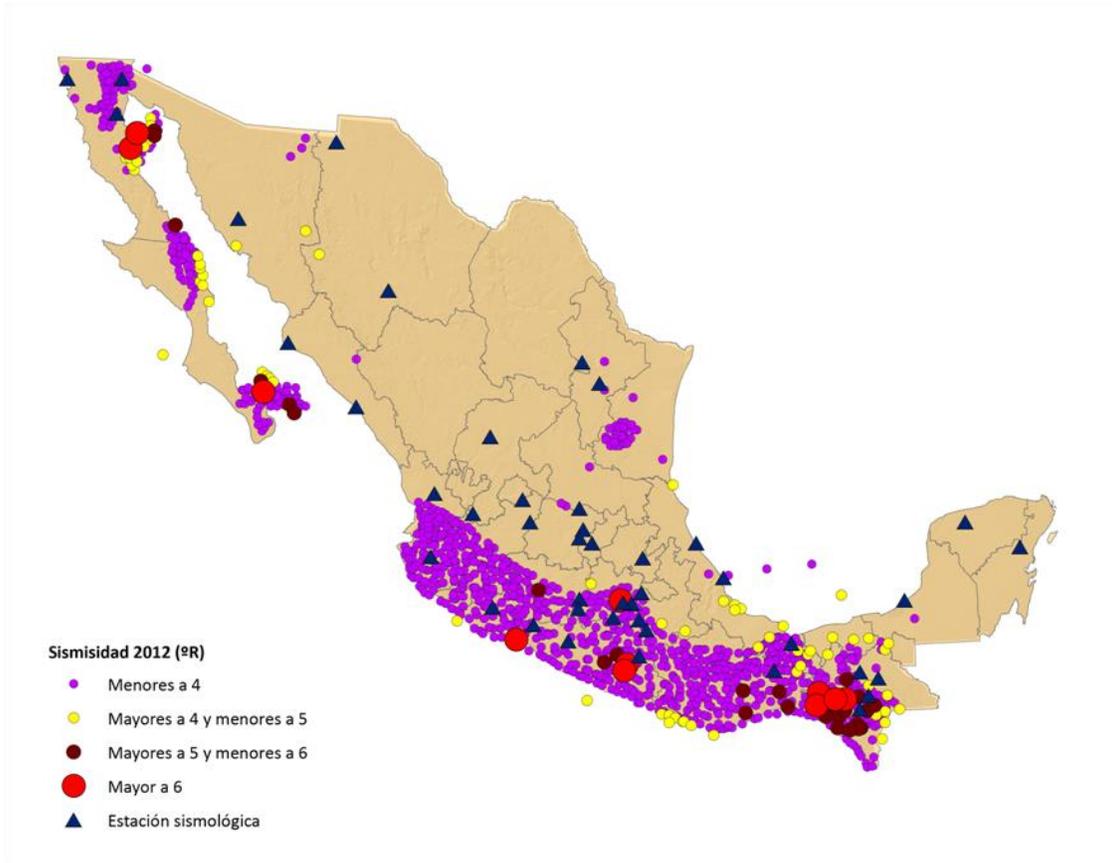
Cuadro 40. Número de municipios vulnerables a sismos de acuerdo a regiones sísmicas

Zona	Nivel de peligro	Municipios vulnerables	Población potencialmente afectada (2007)
A	Bajo	338	13,057,575
B	Moderado	1,095	55,682,892
C	Alto	632	14,412,935
D	Severo	363	7,967,031
TOTAL		2,428	91,120,433

Fuente: Valdez González, Carlos (2007). Criterios para la evaluación de la capacidad de respuesta ante la emergencia [Presentación para ponencia] Culiacán, Sinaloa. Abril de 2007.

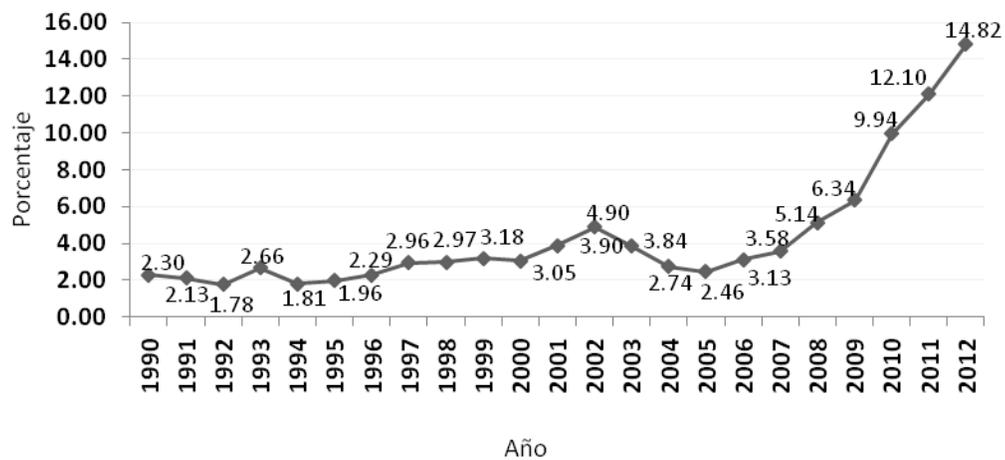


Mapa 6. Sismicidad en el año 2012



Fuente: Servicio Sismológico Nacional-Instituto de Geofísica-UNAM.

Gráfica 44. Distribución de sismos por año, 1900-2012 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado en base a información del Servicio Sismológico Nacional (2013). Estadísticas de sismos reportados por el SSN, 1990-2012.

Nota: El total de sismos registrados por el SSN de 1990 a 2012, fue de 34,446 eventos.

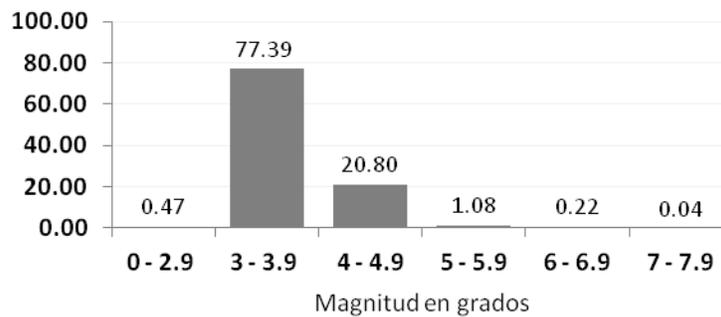
Cuadro 41. Número de sismos registrados por el Servicio Sismológico Nacional (SSN), 1990-2012

Año	Número de sismos	Magnitud de los sismos					
		0 - 2.9	3 - 3.9	4 - 4.9	5 - 5.9	6 - 6.9	7 - 7.9
1990	792	13	246	509	23	1	0
1991	732	6	184	510	30	2	0
1992	613	5	183	398	27	0	0
1993	917	48	275	548	40	5	1
1994	622	20	192	383	24	3	0
1995	676	16	188	438	26	6	2
1996	790	9	203	543	32	3	0
1997	1019	57	388	533	34	5	2
1998	1023	13	453	531	21	5	0
1999	1097	13	540	527	11	4	2
2000	1052	37	463	531	18	2	1
2001	1344	17	704	585	32	6	0
2002	1688	4	879	761	40	4	0
2003	1324	5	729	568	18	3	1
2004 *	945	1	429	491	24	0	0
2005 *	847	1	459	373	12	2	0
2006 *	1077	0	589	464	23	1	0
2007 *	1234	0	533	670	27	4	0
2008 *	1772	4	1037	709	18	4	0
2009 *	2184	4	1552	594	31	3	0
2010 *	3425	12	2386	995	28	3	1
2011 *	4168	25	3321	788	30	4	0
2012 *	5105	24	3951	1062	55	11	2

Fuente: Servicio Sismológico Nacional (2013). Estadísticas de sismos reportados por el SSN, 1990-2012. <http://www2.ssn.unam.mx:8080/website/jsp/estadisticas.jsp>
Nota: * Resultados preliminares.



Gráfica 45. Distribución de los sismos reportados en 2012
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado con base a información del Servicio Sismológico Nacional (2013). Estadísticas de sismos reportados por el SSN, 1990-2012.

Nota: El número de sismos registrados según magnitud en el año 2012 fue: 24 de 0 a 2.9 grados; 3,951 de 3 a 3.9 grados; 1,062 de 4 a 4.9 grados; 55 de 5 a 5.9 grados; 11 de 6 a 6.9 grados; 2 de 7 a 7.9 grados. No se han registrado sismos de 8 a 8.9 grados.

Otros elementos importantes para delimitar las áreas con riesgo sísmico, son, por una parte, la estructura geológica del territorio y, por la otra, el vulcanismo. Las regiones en riesgo por agentes perturbadores de origen geológico, confirman las áreas de sismicidad y las entidades federativas involucradas (mapa 3). Por su parte, el cinturón volcánico cubre un área muy importante del altiplano central y de la costa del Océano Pacífico, albergando cerca del 50% de la población del país, pues comprende algunas de las grandes metrópolis y ciudades de México: Zonas metropolitanas del Valle de México, de Guadalajara, de Toluca, de Puebla-Tlaxcala y de Morelia y a las ciudades de Colima y Jalapa¹⁸⁵ (mapa 4); estas regiones, sumadas a las de severa y alta sismicidad y riesgo geológico, permiten llamar la atención y obligan a definir políticas y estrategias de urbanización y de construcción con altas especificaciones y rigor, para reducir los riesgos a la población y a las instalaciones y edificaciones.

¹⁸⁵ Fuente: García Cortez, Delfino (2013). "Volcanes deben tener mapas de peligrosidad". El Sol de Morelia. 13 de octubre de 2013 [página web]; en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemorelia/notas/n3155345.htm>



Mapa 7. Riesgo por agentes perturbadores de origen geológico



Fuente: IMSS (2009). Generalidades de los desastres. Centro Virtual IMSS. Presentación en pdf, p. 39.

Mapa 8. Volcanes y zonas vulnerables a riesgo por actividad volcánica



Fuente: SEMARNAT (2000). Estadísticas del medio ambiente.

5.1. Cambio climático y vulnerabilidad urbana

En las últimas décadas, la vulnerabilidad de las ciudades y con ello, el incremento de los riesgos de desastres de todo tipo, ha aumentado como resultado de los cambios en el comportamiento de la naturaleza. Una causa principal de la ocurrencia de desastres, son los efectos previsibles del calentamiento global por la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), que se traducen en un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos como huracanes, sequías, desertificación, pérdida de cubierta vegetal y en consecuencia procesos de erosión del suelo causada por aire y lluvias. Como reporta UN-HABITAT¹⁸⁶, la vulnerabilidad ambiental y la creciente ocurrencia de desastres, está claramente asociada a la acción del hombre que ha acelerado y agudizado los procesos cíclicos de alteraciones climáticas.

Las alteraciones climáticas están provocando en regiones como la mexicana, un incremento en el riesgo de vida para los ecosistemas de coral, selva, manglar, bosque. Igualmente, se ha medido que **en los últimos 50 años, días y noches frías y heladas** se han hecho menos presentes, mientras que días y noches calientes son más frecuentes. Otras regiones, como el centro y norte de México, se están volviendo más secas y las sequías se han vuelto más intensas y largas, afectando desde la década de 1970 a los trópicos y sub-trópicos¹⁸⁷.

¹⁸⁶ UN-HABITAT (2011): City and Climate Change, General Report on Human Settlements, 2011, Earthscan.

¹⁸⁷ Ibid.



El calentamiento de los mares y la elevación de sus niveles históricos es ya notorio como lo muestran: el deshielo de glaciares y su destrucción (Larsen B en la Antártica); la pérdida desde 1900 en el Hemisferio Norte del 7% de su área máxima cubierta con suelo congelado y; la pérdida de más de 20% del hielo del Mar Ártico monitoreado vía satélite desde 1978. A estos fenómenos, se agrega que se ha observado desde 1961, que los mares absorben 80 por ciento del calentamiento agregado al clima, expandiendo el agua del mar y contribuyendo a la elevación de los niveles, siendo este fenómeno más agresivo entre 1993 y 2003¹⁸⁸. Son estas algunas de las evidencias más poderosas que explican el incremento en frecuencia y violencia de meteoros naturales y que constituyen una amenaza para los asentamientos humanos localizados en planicies costeras.

La intensidad de huracanes tropicales en el Atlántico Norte se ha incrementado en los últimos 30 años, así como las tormentas con gran precipitación han incrementado su frecuencia entre 1900 y 2005 en América y otras regiones del mundo.

Entre los impactos ambientales que enfrenta el territorio nacional, destaca la tendencia a más episodios de sequía en casi 50% de las tierras cultivables. En verano, las lluvias podrían disminuir hasta en 5% en la región Centro. Asimismo, se proyectan retrasos en el inicio de las lluvias, durante los meses de otoño, en gran parte del país¹⁸⁹. Por otra parte, los litorales del Golfo y del Océano Pacífico, enfrentan riesgos muy altos a los ciclones tropicales y a las lluvias (mapa 5), como lo muestran las tormentas tropicales Ingrid y Manuel de septiembre de 2013, que afectaron a casi todo el territorio nacional, con excepción de los estados de Sonora y Baja California (mapa 6).

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Poder Ejecutivo Federal (2009): Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México, DF.

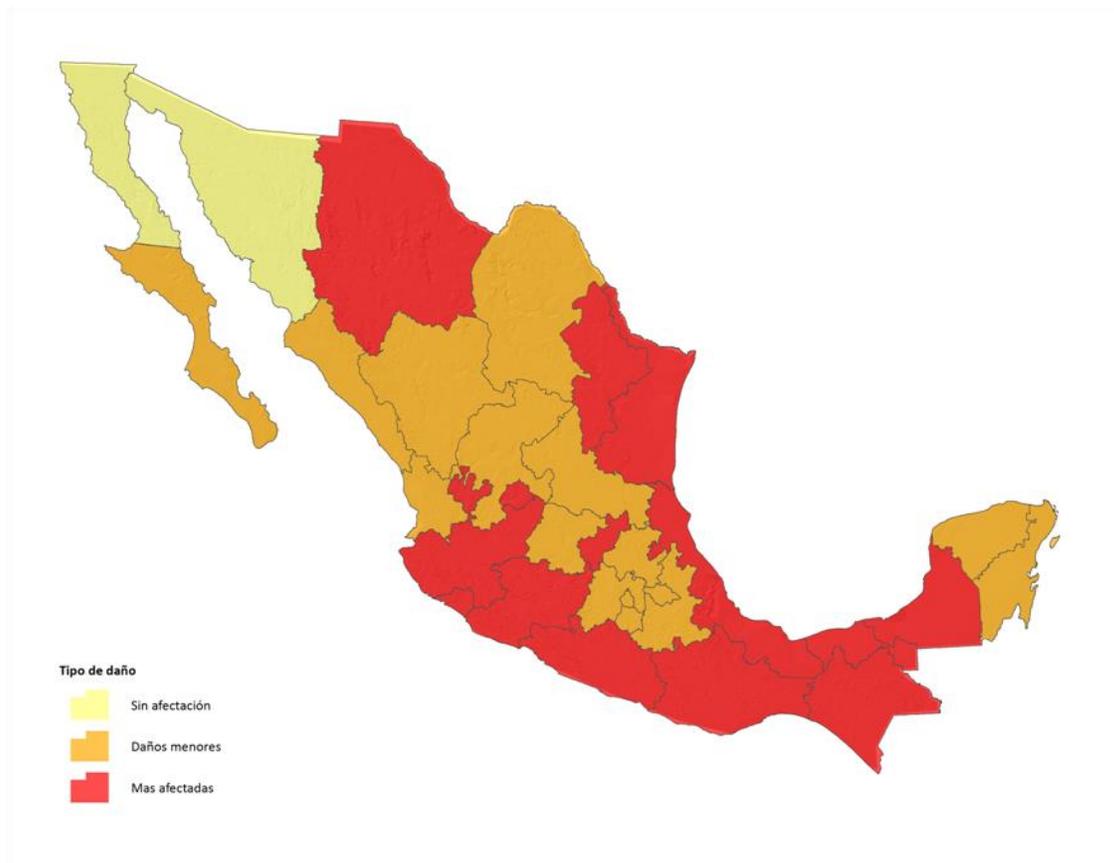


Mapa 9. Nivel de riesgo por lluvias y ciclones tropicales



Fuente: SEMARNAT-INTA (2010). Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático. p.74.

Mapa 10. Estados afectados por las tormentas tropicales Ingrid y Manuel



Fuente: Zavala, Misael et al (2013). “México: Tras el doble impacto... El recuento de los daños” Nota de prensa. 17 de septiembre de 2013¹⁹⁰.

Estas circunstancias obligan a la sociedad mexicana a adoptar estrategias de adaptación al cambio climático que reduzcan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y minimicen las pérdidas humanas, económicas y patrimoniales de la población.

5.2. El modelo de urbanización y los desastres

Como ha alertado UN-HABITAT¹⁹¹ la relación entre la forma en que ocupamos el territorio y ampliamos las ciudades, y los desastres, es muy íntima, existiendo una asociación entre algunas características de la urbanización y la ocurrencia de desastres. Estas características urbanas están presentes en México de manera notoria:

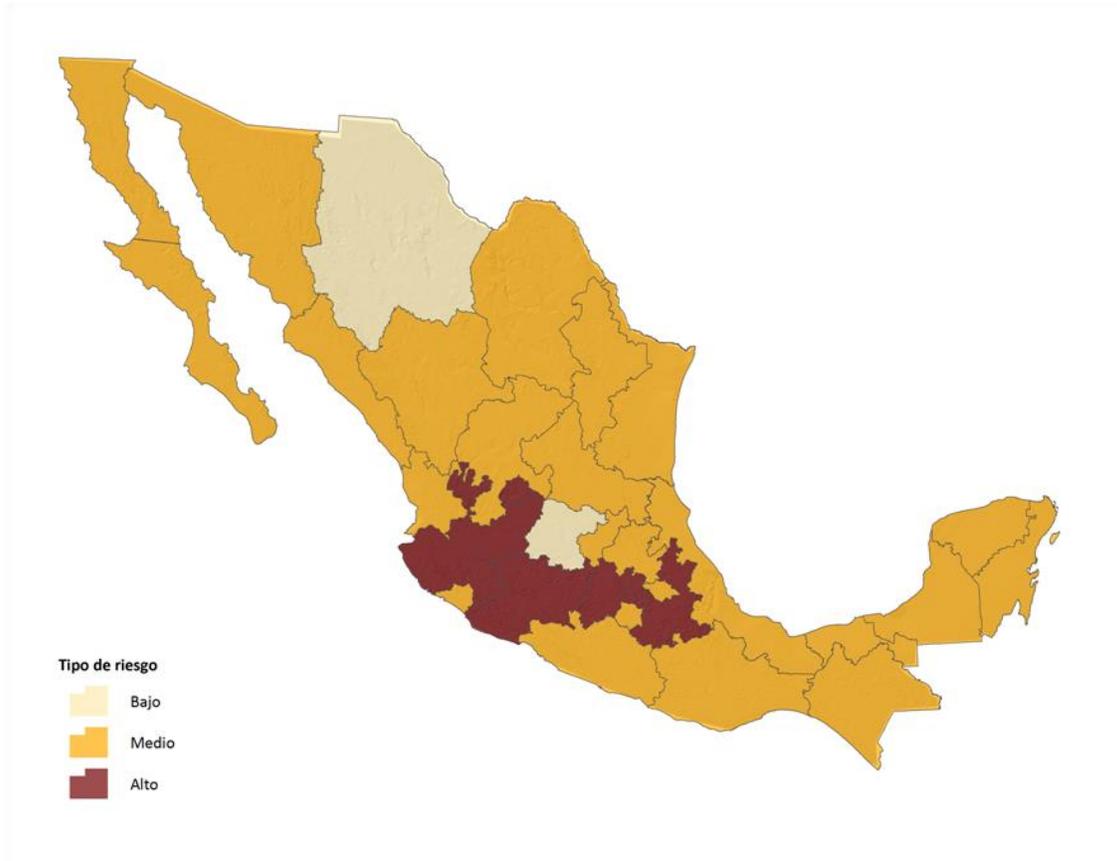
- Las ciudades mexicanas crecen sobre tierra con potencial agrícola o forestal, impermeabilizando los terrenos y ocupando grandes áreas con concentraciones de edificios y con asentamientos informales en su mayor parte alterando los ciclos naturales, rompiendo el equilibrio ambiental y poniendo en riesgo los drenajes naturales.

¹⁹⁰ Fuente primaria: Servicio Meteorológico Nacional.

¹⁹¹ UN-HABITAT (2011): City and Climate Change, General Report on Human Settlements, 2011, Earthscan.

- Conforme se incrementa la población y la densidad, aumenta la cantidad de desechos (sólidos, líquidos y gaseosos) y se potencian los riesgos a la salud de la población y de la flora y fauna. Igualmente, se incrementa el riesgo de explosiones, incendios y fugas de materiales peligrosos (mapa 7).

Mapa 11. Riesgo por agentes perturbadores de origen químico-tecnológico



Fuente: IMSS (2009). Generalidades de los desastres. Centro Virtual IMSS. Presentación en pdf, p. 41.

- La tendencia en buena parte de las ciudades del país por “embovedar” ríos que se han convertido en cloacas; desviar cursos de agua naturales; **ocupar las riveras de los ríos y los que se secan y rellenar humedales y zonas que se inundan en temporada de lluvias, entre otras, son prácticas que han acelerado la vulnerabilidad** de las ciudades y su entorno, ya que cuando ocurren meteoros extraordinarios, los torrentes y las inundaciones provocan más afectaciones a la población y a las infraestructuras.

Además de estas características, la vulnerabilidad y los riesgos en las ciudades también se han agudizado, porque las familias muy pobres que no pueden comprar o acceder a un espacio sin riesgos en las ciudades, se localizan en lugares que pueden pagar, siendo aquellos que el resto de la sociedad no ocupa porque carecen de todo y presentan condiciones de vulnerabilidad o de riesgo. De no contar con políticas de expansión selectiva y de incorporación de suelo para el desarrollo urbano de manera sustentable, amplios contingentes humanos optarán por asentarse en zonas de alto valor ambiental y riesgos, proclives a desastres naturales.



Mapa 12. Riesgo por agentes perturbadores de origen sanitario ecológicos



Fuente: IMSS (2009). Generalidades de los desastres. Centro Virtual IMSS. Presentación en pdf, p. 43.

Nota: Para efectos prácticos se realizó la clasificación en cuatro grandes categorías con el objetivo de sintetizar la situación en este tipo de riesgos, por lo tanto las entidades que están en muy bajo nivel no quiere decir que su vulnerabilidad sea prácticamente nula; pues la fuente original, los consideraba como ámbitos que supuestamente no tiene estos elementos perturbadores.

Finalmente, los riesgos epidemiológicos y por contaminación del aire, se incrementan en las áreas muy pobladas, como son buena parte de las metrópolis de la región centro del país (mapa 8).

Estas características del proceso de urbanización en México, han evidenciado que los patrones formales de organización, de crecimiento y de funcionamiento de las ciudades no toman en cuenta los riesgos físicos y que el poblamiento de bajo ingreso, la industrialización sin enfoque ambiental y de prevención de desastres, la inadecuada y pobre planificación, la corrupción, la falta de instrumentos legales para sancionar a quienes no cumplen los planes de desarrollo urbano y los atlas de riesgo y la baja calidad de diseño de edificaciones e instalaciones, generan riesgos secundarios y tecnológicos.



Imagen 2. Acapulco: Conjunto habitacional sobre humedales, 2013



Fuente: Periódico Reforma 18.09.2013

Imagen 3. Chilpancingo: Viviendas sobre margen de cuerpo de agua, 2013



Fuente: Periódico digital sinembargo, 22.09.2013, foto: Claroscuro.

5.3. Los costos de los eventos catastróficos

Las pérdidas de vidas humanas y del patrimonio productivo del país provocado por eventos catastróficos, han sido significativos. Cifras del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), consignan que en el periodo (1990-2010) ocurrieron 75 eventos de diversa magnitud y naturaleza que dejaron más de 3 mil 500 personas fallecidas, miles de damnificados y daños a la economía por más de 250 mil millones de pesos corrientes. De acuerdo a la misma fuente, hoy día 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo por distintos tipos de fenómenos, de los cuales cerca del 70% habitan en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales¹⁹² y solo en el periodo 2000-2010, más de 15 millones y medio de habitantes fueron afectados por tres tipos de fenómenos, de los cuales el 95.86%, corresponde a eventos hidrometeorológicos (cuadro 4).

Cuadro 42. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010

Fenómeno	Muertes	Personas afectadas	Total de daños (millones de pesos)
Hidrometeorológicos (huracanes e inundaciones)	1,481	15,093,693	227,320.26
Geológicos (sismos)	272	591,565	12,007.78
Químicos (explosiones e incendios urbanos)	614	59,697	2,591.45
Gran total	2,367	15,744,955	241,919.49

Fuente: CENAPRED Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana, de 2000 a 2010.

Entre los factores que han acentuado la vulnerabilidad en el país, destacan varios a saber: la insuficiencia de medidas de planeación, prevención y mitigación a nivel de las regiones o zonas vulnerables; la falta de normas y acciones que induzcan a una localización más segura de los asentamientos humanos; el manejo inadecuado y/o insuficiente de las cuencas hidrográficas; el deterioro ambiental, especialmente la pérdida de bosque, manglar, selva; la escasa operación de sistemas de alerta temprana y; la insuficiencia de atlas de riesgo actualizados (mapa 9).

El problema es que históricamente, “los desastres naturales (han sido) un tema que... suele reverdecer tras cada nueva catástrofe”¹⁹³, pues a pesar de los esfuerzos y los avances logrados en la prevención de desastres, el gobierno y la sociedad mexicana aun no han alcanzado el nivel de preparación necesario para enfrentar los eventos climáticos y los desastres.

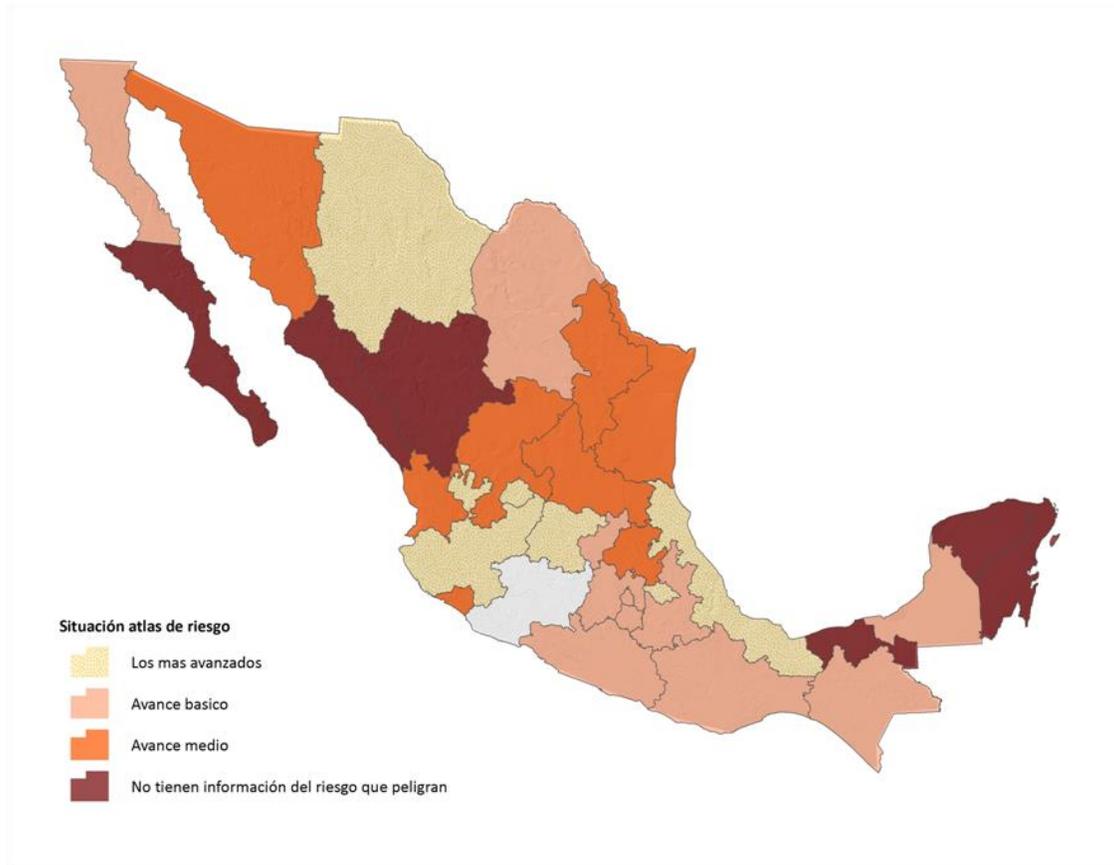
Esto debe cambiar, posicionando el tema en la más alta prioridad de las agendas pública y social, asumiendo que una importante lección en materia de vulnerabilidad y de prevención de desastres en las ciudades, es que el desarrollo urbano ordenado y el respeto irrestricto a las condiciones ambientales de las áreas no urbanizadas, es fundamental.

¹⁹² Con base en CONAPO (2006): La situación demográfica de México, México, DF.

¹⁹³ García, Jorge (1984): Los desastres naturales afectan más a los pobres, Documentos 18, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, Ecuador.



Mapa 13. Situación de los Atlas de Riesgo por entidad federativa, 2013



Fuente: SIPSE.COM (2013). “Ningún estado tiene actualizado su atlas de riesgos.” Lunes 20 de septiembre de 2004; [documento html]. <http://sipse.com/mexico/ningun-estado-tiene-actualizado-su-atlas-de-riesgos-grafico-53850.html>
Nota: La fuente primaria es el CENAPRED.



5.4. Riesgos derivados de la problemática social

Existen otros riesgos para la vida de las personas y para sus bienes que derivan directamente de la forma en que se organiza una sociedad y de los conflictos que esto provoca. Una sociedad con menor grado de organización y de respeto al Estado de Derecho, tiende a ser más vulnerable a estos riesgos. La Ley General de Protección Civil¹⁹⁴, en su capítulo I, artículo 2, fracción XXVI, los define como:

“Agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básico o de infraestructura estratégica.”

Los impactos urbanos que tienen estos riesgos, se han hecho presentes en buena parte de las ciudades mexicanas, por lo que deben ser incorporados a una estrategia integrada de prevención, mitigación y solución. No deben ser menospreciados, porque los eventos que los provocan están afectando el desarrollo económico y social de las ciudades y las metrópolis y están impactando la gobernabilidad, por lo que la SEDATU asume la parte que le corresponde, con estrategias pertinentes coordinadas con otras esferas de la administración pública federal y con los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

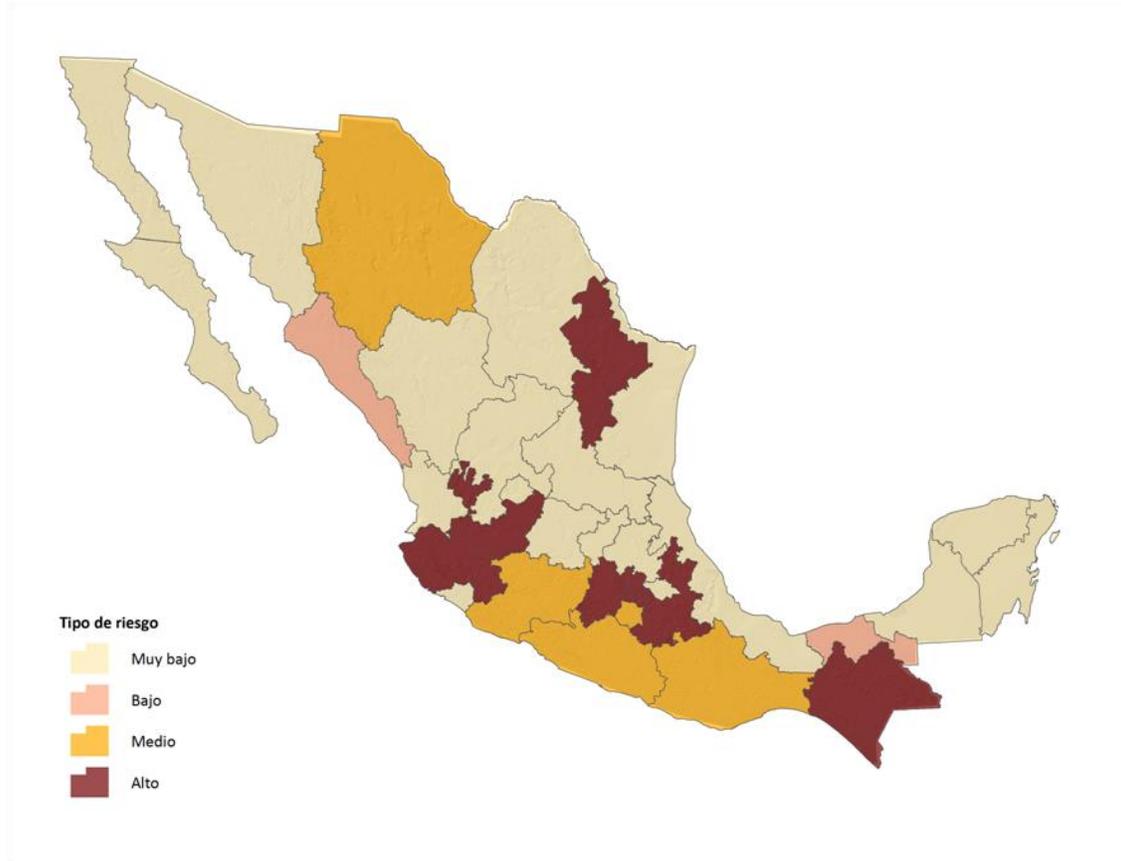
De acuerdo con el IMSS, existen diversos grados de riesgo en algunas entidades federativas como producto de conflictos y otros factores de origen social (mapa 10).

Otro tema que provoca riesgos directos en la población, es la inseguridad, que afecta a las entidades federativas con diverso grado de intensidad y que tiene relaciones e impactos importantes en las ciudades y en áreas rurales (mapa 11 y cuadro 5).

¹⁹⁴ Se revisó la Ley en cuestión que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.



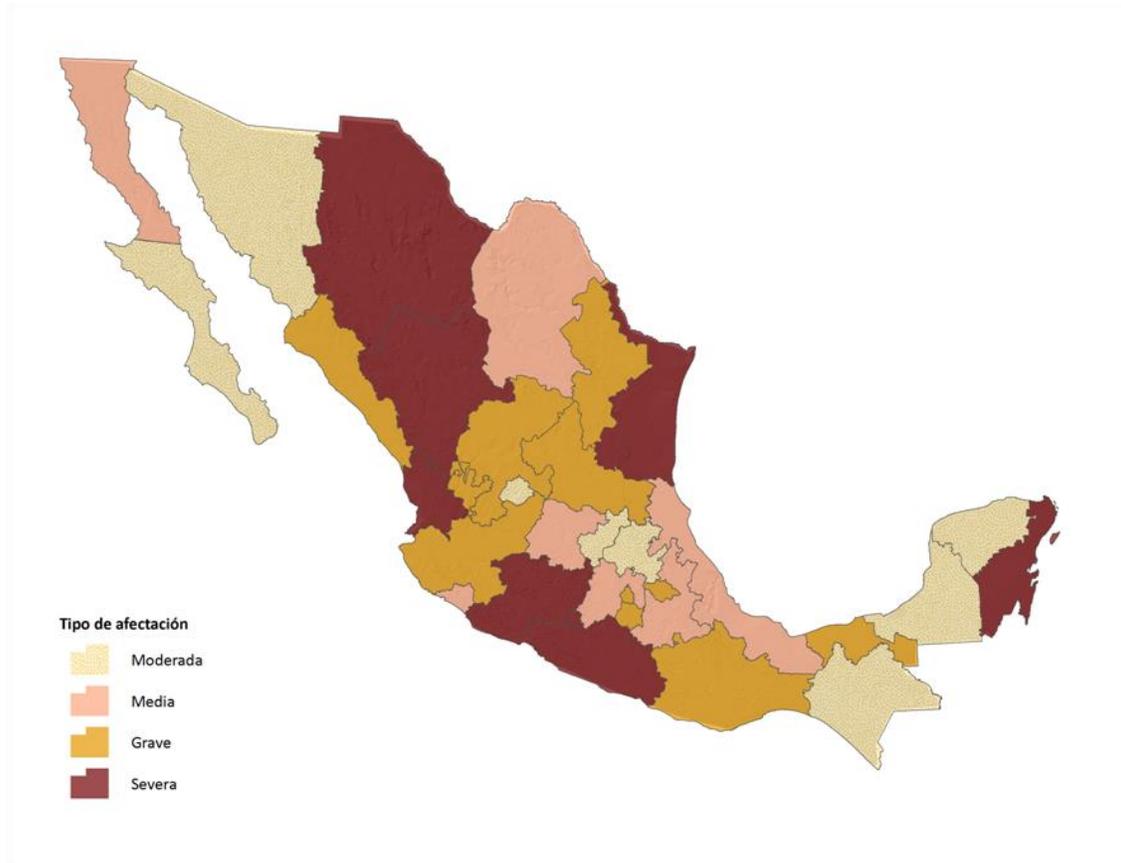
Mapa 14. Riesgo por agentes perturbadores de origen socio-organizativo



Fuente: IMSS (2009). Generalidades de los desastres. Centro Virtual IMSS. Presentación en pdf, p. 42.



Mapa 15. Inseguridad y delincuencia por entidad federativa, 2012



Fuente: CIDAC (2013). 8 Delitos Primero, Índice Delictivo, p. 14.

Cuadro 43. Situación de la incidencia delictiva por entidad federativa, 2012 (Afectación moderada y media)

Modalidad de afectación	Lugar	Estado	Índice
Moderada	1	Baja California Sur	96.7
	2	Tlaxcala	95.6
	3	Querétaro	94.8
	4	Yucatán	94.7
	5	Campeche	94.4
	6	Sonora	91.9
	7	Aguascalientes	91.4
	8	Chiapas	90.8
	9	Hidalgo	88.6
Media	10	Puebla	86.8
	11	Baja California	86.4
	12	Guanajuato	84.3
	13	México	83.4
	14	Veracruz	82.2
	15	Coahuila	81.6
	16	Colima	78.7
Grave	17	Jalisco	77.7
	18	Distrito Federal	77.3
	19	Zacatecas	75.5
	20	Oaxaca	73.5
	21	San Luis Potosí	71.6
	22	Tabasco	69.0
	23	Nuevo León	69.0
	24	Sinaloa	68.5
Severa	25	Quintana Roo	68.2
	26	Nayarit	67.5
	27	Chihuahua	67.2
	28	Durango	58.6
	29	Michoacán	52.0
	30	Morelos	43.0
	31	Tamaulipas	25.5
	32	Guerrero	16.3

Fuente: CIDAC (2013). 8 Delitos Primero, Índice Delictivo, p. 14 en: http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf



Objetivos y Estrategias

Objetivo

Evitar todo tipo de asentamiento humano en zonas de riesgo y con alta vulnerabilidad, estableciendo los protocolos, la normatividad, la vigilancia y las sanciones correspondientes.

Estrategia

La prevención de riesgos

- Las ciudades ofrecen la posibilidad de reducir los riesgos en los asentamientos humanos si cambian sus patrones de ocupación del territorio. Esto implica hacer que los planes de desarrollo urbano definan con mayor precisión y rigor dónde no se debe urbanizar, destacando las áreas que tengan vulnerabilidad o riesgo de cualquier tipo para los asentamientos humanos y para el ambiente. En el mismo sentido, es fundamental que todas las entidades y todas las ciudades y metrópolis tengan actualizados sus atlas de riesgo¹⁹⁵ y que estos se coordinen estrechamente con los planes urbanos, considerando que estos instrumentos y el ordenamiento ecológico del territorio, son fundamentales para reducir la vulnerabilidad y los riesgos en las áreas urbanas y su entorno regional.
- Establecer horizontes temporales de actualización de los atlas de riesgos, de acuerdo a su ámbito territorial: Nacional, Estatal, municipal y metropolitano.
- Para ello, los planes deben representar el proyecto de ciudad que la sociedad local acuerde y que sea para el largo plazo ¹⁹⁶, como condición para que los usos del suelo y otras condiciones del desarrollo urbano se respeten. Se promoverán las reformas legislativas y al sistema de planeación para lograr lo anterior.
- Igualmente, las ciudades pueden reducir las emisiones que provocan riesgos a la salud y al ambiente, si modifican sus procesos de producción y de consumo, por medio de economías de escala, de aglomeración y de proximidad, para hacer más económico proveer servicios reduciendo las emisiones de GEI. Para ello, se promoverán las acciones y proyectos necesarios para **avanzar hacia ciudades más consolidadas y compactas y para acercar todas las funciones urbanas en las colonias**, en los barrios y en los conjuntos habitacionales, a fin de reducir las necesidades de movilidad de las personas y de los vehículos.
- Institucionalmente, se requiere aplicar al sistema de planeación territorial un enfoque integral, de largo plazo y participativo, que tenga como hilo conductor al territorio y al ambiente. Es decir, **será fundamental establecer los acuerdos de coordinación para los diversos planes que la legislación establece para las ciudades, se integren en uno solo que atienda las diversas vertientes del desarrollo de las ciudades.**
- El consumo de energía (combustible fósil), de agua, de suelo, exige a la política urbana un cambio urgente de diseño y tecnología que debe tener como ingredientes básicos: la

¹⁹⁵ La Ley General de Protección Civil, en su artículo 19, fracción XXII, menciona que se supervisará por medio del CENAPRED, la elaboración y actualización de los Atlas Nacional, estatales, de los municipios y delegaciones.

¹⁹⁶ Para el corto plazo se considera un horizonte a 3 años; para el mediano plazo, de hasta 10 años y para el largo plazo más allá de 10 años.



localización adecuada de las edificaciones y las instalaciones en lugares que no sean vulnerables y que no tengan riesgos para la población y para las infraestructuras; la generación de más espacio comunitario; el rediseño de las viviendas y los edificios para que sean sustentables y verdes.

La reducción de riesgos en las ciudades

- Las acciones de corrección y mitigación en las áreas que ya enfrentan situaciones de vulnerabilidad y de riesgo deberán considerar lo siguiente:
 - o Se realizará un censo por ciudad de los polígonos con asentamientos humanos que enfrentan problemas de riesgo o de vulnerabilidad y se integrarán en los mapas de riesgo de cada ciudad y metrópoli.
 - o Se establecerá una estrategia de adaptación, de mitigación o de reubicación de población y de instalaciones y edificaciones que se encuentren en zonas de riesgo en las ciudades, para lo cual se definirán primero los polígonos en los que podrá ser reubicada la población, atendiendo a lo establecido en el nuevo modelo de desarrollo urbano.
 - o Se establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Gobernación y con las de la Defensa Nacional y Marina, para integrar el sistema de información geoestadística sobre las áreas vulnerables y con riesgos, como base para actualizar y/o elaborar los Atlas y los Mapas de Riesgo en todas las ciudades (y entidades federativas) del país, y para ampliar y coordinar los sistemas y protocolos de alerta temprana.
 - o Se establecerán programas de educación y capacitación sobre la vulnerabilidad y los riesgos que enfrentan las ciudades por diversas causas y se apoyarán proyectos de investigación científica y tecnológica para ampliar el conocimiento en cada ciudad sobre los riesgos que presenta y sobre las acciones de prevención y de corrección/mitigación/ adaptación que se deben aplicar.



Bibliografía

CENAPRED (2006): Guía Básica para la Elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, México, DF. Rosengaus, M. (1998): Efectos Destructivos de Ciclones Tropicales. SEDESOL (2007): Estructura del SUN, México, DF.

----- (2011). Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana, de 2000 a 2010.

CIDAC (2013). 8 Delitos Primero, Índice Delictivo. http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primero_1.pdf

CONAPO (2006): La situación demográfica de México, México, DF.

DOF (2012). Decreto por el que se expide la nueva Ley General de Protección Civil. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5249857&fecha=06/06/2012

García Cortez, Delfino (2013). “Volcanes deben tener mapas de peligrosidad”. El Sol de Morelia. 13 de octubre de 2013 [página web]; en: <http://www.oem.com.mx/elsoldemorelia/notas/n3155345.htm>

García, Jorge (1984): Los desastres naturales afectan más a los pobres, Documentos 18, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, Ecuador.

INFORMADOR.COM.MX (2010). Detallan regiones del país vulnerables a sismos. 19 de abril de 2013. <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/194674/6/detallan-regiones-del-pais-vulnerables-a-sismos.htm>

IMSS (2009). Generalidades de los desastres. Centro Virtual IMSS. Presentación en pdf. http://centrovirtual.imss.gob.mx/COED/home/normativos/DPM/capacitacion/3_presentacion_desastres_generalidades.pdf

OCDE (2003): Evaluación del desempeño ambiental, México.

Poder Ejecutivo Federal (2009). Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México, DF. http://semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOF.pdf

SEGOB-SHCP-Banco Mundial-Global Facility for Disaster Reduction and Recovery-Swiss Confederation (2011). FONDEN Mexico's Natural Disaster Fund-A Review. http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/libro_fonden.pdf

SEMARNAT (2000). Estadísticas del medio ambiente. http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadisticas_2000/incendios/estadistica-am/informe/riesgos/vulcanismo/imagenes/2-1-1map2.gif

SEMARNAT-INTA (2010). Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático. http://imta.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=645

Servicio Sismológico Nacional-UNAM (2013). Regiones Sísmicas en México. [Página de internet]. http://www2.ssn.unam.mx:8080/website/jsp/region_sismica_mx.jsp

----- (2013). Sismicidad ocurrida en el Territorio Nacional en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012, [imagen jpg] . http://www2.ssn.unam.mx/imagenes/sismicidad_2012.jpg

----- (2013). Estadísticas de los sismos reportados por el SSN, 1990-2012. <http://www2.ssn.unam.mx:8080/website/jsp/estadisticas.jsp>



SIPSE.COM (2013). “Ningún estado tiene actualizado su atlas de riesgos.” Lunes 20 de septiembre de 2004; [documento html]. <http://sipse.com/mexico/ningun-estado-tiene-actualizado-su-atlas-de-riesgos-grafico-53850.html>

UN-HABITAT (2003): Water and Sanitation in the World's Cities, Local Action for Global Goals, United Nations Humans Settlements Programme (UN-HABITAT), Earthscan

----- (2011): City and Climate Change, General Report on Human Settlements, 2011, Earthscan.

Valdéz González, Carlos (2007). Criterios para la evaluación de la capacidad de respuesta ante la emergencia [Presentación para ponencia] Culiacán, Sinaloa. Abril de 2007, en: http://www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/proteccion2_230407/ponencias/11_valdez.pdf

Zavala, Misael; et al (2013). “México: Tras el doble impacto... El recuento de los daños” Nota de prensa. 17 de septiembre de 2013; en: <http://www.movimet.com/2013/09/mexico-tras-el-doble-impacto-el-recuento-de-los-danos/>



Eje 6. Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial

6.1. Desarrollo regional y distribución de las actividades económicas en el territorio

En las últimas tres décadas, la economía mexicana registró un crecimiento económico notablemente inferior a los 30 años anteriores, con fuertes repercusiones en cuanto a la debilidad del mercado interno, el empleo formal y el nivel de bienestar de la población nacional (gráfica 12). Si bien durante estas tres décadas, aumentó la actividad de sectores y regiones vinculados al mercado externo, la ausencia de políticas industriales afectó la estructura y el dinamismo de los encadenamientos productivos orientados al mercado interno, al tiempo que se profundizó la relación de la economía mexicana con la de EUA y la consecuente inter-dependencia a favor de Norteamérica.

En el ámbito territorial, el rasgo distintivo del modelo económico ha sido la concentración en los sectores productivos, en grupos sociales y en algunas regiones y ciudades que ya contaban con las mejores condiciones para el crecimiento económico. Otro rasgo ha sido el aumento de la importancia del sector de los servicios, principalmente en las ciudades grandes y en las zonas metropolitanas, a ello hay que agregar el carácter limitado de la acción del Estado Mexicano, que ha reducido su intervención en el fomento y en la regulación de los mercados y mantiene una acentuada dependencia de los recursos fiscales derivados de la explotación y exportación de petróleo.

Finalmente, la evolución económica de México en las últimas tres décadas, se caracterizó por la ausencia de una estrategia territorial que ordenara las actividades económicas y la población y aprovechara de mejor manera los recursos con que se cuenta. En los últimos treinta años, una parte importante de las decisiones de localización de instalaciones e infraestructuras en las regiones y edificaciones fuera de las ciudades, ha obedecido a decisiones sectoriales y de mercado sin una visión integrada del territorio y del ambiente.

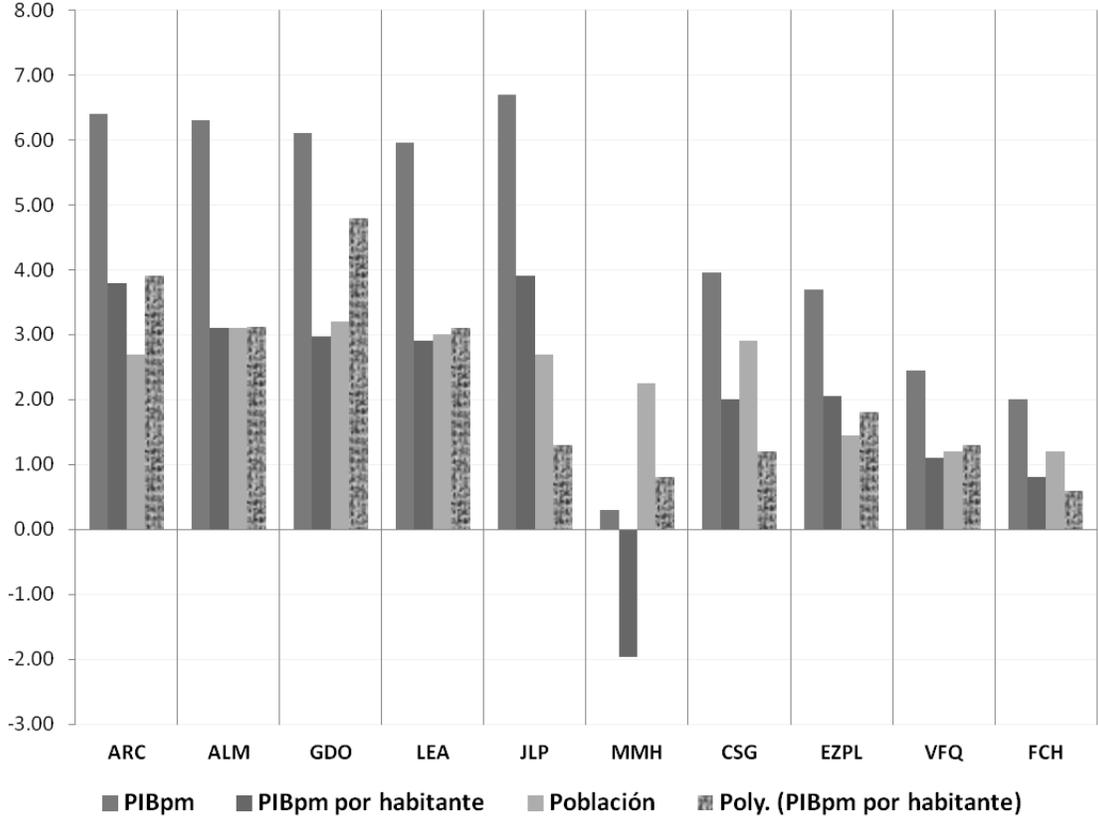
Esto se debió, por un lado, a la ausencia de una política nacional de desarrollo regional, lo que se constata con una revisión del Sistema de Planeación Democrática, en el que los programas regionales, cuando se elaboraron, no se cumplieron y tampoco se evaluaron y por ello, no se conformaron en guías de los sectores de la economía y del gobierno respecto a la localización de las infraestructuras y equipamientos; y, por otro lado, a la falta de un vínculo formal entre las estrategias y programas territoriales y la programación de los recursos públicos, ya que no existe un presupuesto federal de base territorial.

El resultado es que, en general, cada sector aplica sus recursos en el territorio sin considerar adecuadamente sus vínculos con los otros sectores, y los impactos en el desarrollo de las regiones, en el ordenamiento territorial y en el medio ambiente. Estas limitaciones se replican en prácticamente todas las entidades federativas. Las estrategias y programas para el desarrollo regional han perdido vigencia y apoyo gubernamental en el ámbito nacional y en las entidades federativas, no obstante que hay evidencias claras de la importancia de las regiones en el desarrollo nacional y estatal. Las estructuras institucionales, los fideicomisos y fondos creados por el Gobierno Federal y las entidades federativas para la planeación del desarrollo regional, operan con dificultades y pocos resultados, porque no existen marcos jurídicos ni administrativos apropiados y porque persiste el enfoque sectorial en las decisiones e inversiones públicas, que no se articulan con las políticas del territorio y por ello, en los lugares donde se aplican no se consideran los impactos que provocan, contribuyendo a la agudización de los desequilibrios entre las regiones en México.



Por ello, los debates nacionales de los últimos años, han puesto por delante la necesidad de recuperar el enfoque territorial del desarrollo, a través de la planeación regional, que se reconoce como uno de los instrumentos por excelencia en los países que se desarrollan con mayor eficacia, porque responde al carácter complejo del desarrollo económico y social en el territorio y sus condiciones ambientales, y porque cada día es más clara la competencia entre grandes ciudades y regiones, no sólo dentro de México, sino a nivel global. En consonancia, la OCDE señala en distintos informes que la planeación regional es un instrumento clave para enfrentar los retos del desarrollo nacional en un contexto de apertura y competencia global¹⁹⁷.

Gráfica 46. Tasas de crecimiento por sexenio, 1953-2012¹⁹⁸



Fuente: Elaborado con base en INEGI, (2011); (2010); y (2005)

¹⁹⁷ Ver: OCDE (2001). Towards a New Role for Spatial Planning, y OCDE (1997). Desarrollo Regional y Política estructural en México.

¹⁹⁸ Fuente: ETN 2012 Ibid, página 16.



6.1.1. Distribución regional de las actividades económicas

En los años recientes, la distribución regional de la economía se ha articulado fundamentalmente alrededor de tres tipos de configuraciones espaciales¹⁹⁹.

- **La tendencia notoriamente concentradora, en las tres grandes zonas metropolitanas** (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), entre las cuales se han establecido vínculos funcionales a partir de los flujos de intercambio, así como por su integración a los circuitos económicos globales y la creación y consolidación de polos alternos de desarrollo, con dinámicas propias y una mayor vinculación hacia el sector externo de la economía.
- **La urbanización desigual en la región Sur-Sureste**, mediante una combinación de crecimiento de los polos turísticos y entidades con vocación industrial, principalmente asociada al sector petrolero, pero sin impactos positivos suficientes en la equidad social y en la protección ambiental.
- **La articulación entre espacios económicos regionales a través de los grandes corredores** que vinculan a la costa del Pacífico con la frontera Norte, con el Golfo de México y con el centro del país.

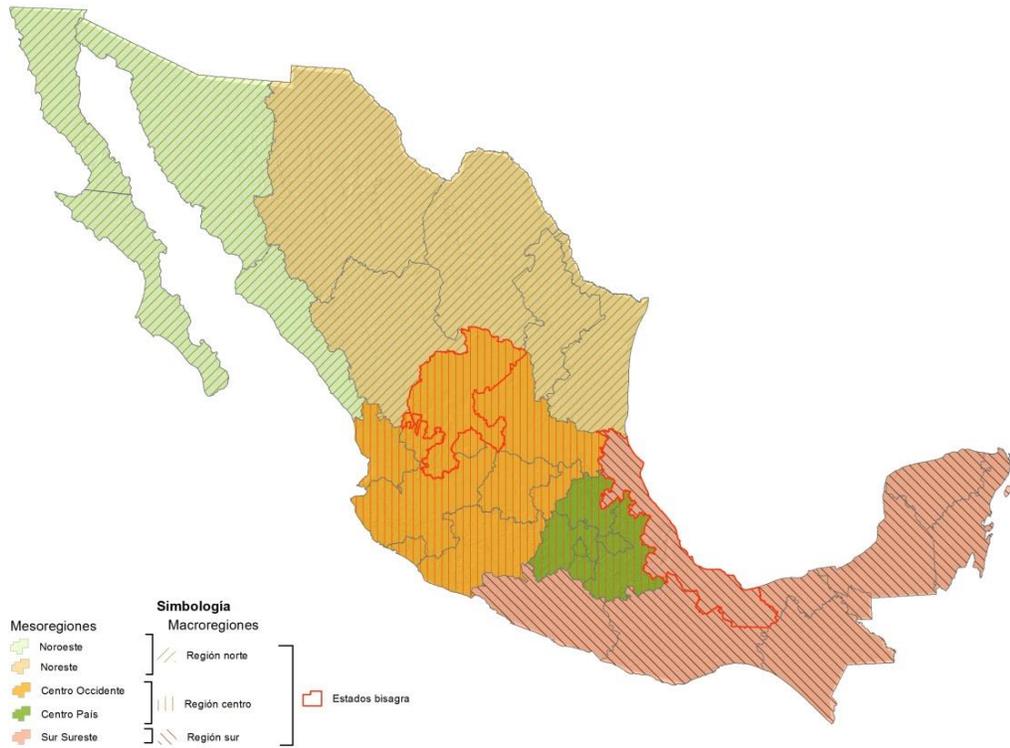
¹⁹⁹ Estos tipos básicos de estructuración territorial no definen una regionalización del territorio nacional, sino que permiten describir de manera más organizada y sintética los rasgos espaciales más visibles de la economía nacional.

Cuadro 44. Entidades federativas por mesoregión

Entidad Federativa	Mesoregión	Macroregión
Baja California Norte	Noroeste	Norte
Baja California Sur		
Sonora		
Sinaloa		
Chihuahua	Noreste	
Coahuila		
Nuevo León		
Tamaulipas		
Durango	Centro Occidente	Centro
Aguascalientes		
Guanajuato		
Querétaro		
San Luis Potosí		
Colima		
Jalisco		
Michoacán		
Nayarit		
Zacatecas		
Distrito Federal	Centro País	
Estado de México		
Hidalgo		
Morelos		
Puebla		
Tlaxcala		
Guerrero	Sur Sureste	Sur
Veracruz		
Oaxaca		
Tabasco		
Chiapas		
Campeche		
Yucatán		
Quintana Roo		

FUENTE: Elaborado con base a información de SEDATU.

Mapa 16. Regionalización de México, 2013



FUENTE: Elaborado con base a información de SEDATU.

Zonas metropolitanas de integración regional. La articulación económico-territorial del SUN se ha basado principalmente en las tres grandes zonas metropolitanas que han establecido vínculos económico-funcionales entre dos o más entidades federativas a partir de los flujos de intercambio de insumos, productos y personas. En este sentido, se identifican Zonas Metropolitanas de Integración Regional (ZMIR), mismas que cumplen un papel de articulación funcional, estructurando el territorio de acuerdo a sus encadenamientos y vocaciones productivas. Estas metrópolis, han impulsado ejes troncales de desarrollo económico-regional y en ellas se genera casi el 50% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Sobre esto, destaca lo siguiente:

- **Se consolida la región centro del país como nodo articulador en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que, por su dinámica económica expansiva, propicia el desarrollo de localidades aledañas y un proceso de hiper-urbanización que alcanza a la Región Centro-País,** estableciendo relaciones de complementariedad y de encadenamientos productivos. Abarca 60 municipios y 16 delegaciones en tres jurisdicciones estatales (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo), alcanzando una población de 20.1 millones de habitantes²⁰⁰. La ZMVM se caracteriza por su desaceleración industrial y la consolidación de un sector de servicios regional y nacional; es el centro financiero del país y sede de las principales empresas nacionales y extranjeras que operan en él. Dentro de esta integración

²⁰⁰ SEDESOL-CONAPO E INEGI. Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2010.



regional se encuentran las zonas metropolitanas de Toluca, Querétaro, Cuernavaca, Pachuca, Puebla y Tlaxcala.

- **La región económica del Noreste, es la segunda en el país por su participación en el PIB nacional.** En ella, la Zona Metropolitana de Monterrey funciona como nodo articulador, estableciendo relaciones funcionales con las ciudades de Acuña, Piedras Negras, Monclova y Saltillo, en Coahuila, y las zonas metropolitanas de Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Tampico, en Tamaulipas, así como ciudades del Norte de Veracruz y San Luis Potosí, sumando en total 149 municipios, que en conjunto albergan a 9.8 millones de habitantes y en 2003 generaron 10.97% del PIB nacional, (cuadro 36)²⁰¹.
- **La región Centro Occidente, cuyo nodo articulador es la Zona Metropolitana de Guadalajara,** con fuertes relaciones económico-funcionales con las zonas metropolitanas y urbanas de León, Irapuato, Celaya y Aguascalientes. Esta región se ha conformado como un corredor industrial especializado en tecnologías de la información, industria automotriz, fabricación de aparatos eléctricos y electrónicos, textiles y servicios de transporte. Los puertos de Manzanillo en Colima y Lázaro Cárdenas en Michoacán, constituyen la puerta en la región para el comercio internacional proveniente de Asia. Estas entidades aportaron 7.13% del PIB nacional en 2003. (cuadro 36)²⁰².
- **Los conglomerados industriales de la Frontera Norte.** Las ciudades de la Frontera Norte, se agrupan en dos subconjuntos con grandes diferencias en cuanto a sus relaciones económico-funcionales con el SUN. Las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez se consolidan como los centros maquiladores más importantes del país, teniendo complementariedad económica con ciudades de menor tamaño, como Nogales y San Luis Río Colorado. Este subconjunto se encuentra escasamente articulado al SUN ya que se integra funcionalmente a las ciudades estadounidenses que conforman la megalópolis del Pacífico de los EUA, con centros nodales en Los Ángeles y San Francisco, mientras que Ciudad Juárez lo hace con El Paso, Texas. Otro conglomerado importante corresponde a la región Noreste del país, conformado por las zonas metropolitanas de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros que, aunque también mantienen vínculos funcionales con las ciudades de Laredo, McAllen y Brownsville, en Texas, se encuentran mucho mejor integradas al SUN y forman parte del subsistema articulado por el centro nodal de Monterrey. A este subconjunto se han vinculado las localidades de menor tamaño, como Miguel Alemán, Mier, Río Bravo, Valle Hermoso, San Fernando, en Tamaulipas, Piedras Negras, en Coahuila, entre otras de los estados de Nuevo León, San Luis Potosí y Veracruz. Las ciudades de la Frontera Norte, si bien se han fortalecido en términos de la actividad industrial, principalmente de las empresas maquiladoras de exportación, con el consecuente incremento en la generación de empleo, también se acompañan de un acelerado crecimiento demográfico y urbano que se genera al margen de la regulación y contribuye a agudizar el déficit en la dotación de servicios básicos. Su dinamismo se explica en parte por el arribo de quienes buscan trabajo o desean cruzar la frontera hacia el país vecino, cuya llegada induce ritmos de crecimiento superiores al promedio nacional; de tal manera que los indicadores de servicios básicos muestran situaciones desfavorables, al ubicarse por debajo del promedio nacional, todo ello al margen de una política general que englobe la parte económica, social, y ambiental.

Urbanización desigual en la Región Sur-Sureste y en la Frontera Sur. En el proceso de articulación funcional de la región, destaca la Península de Yucatán, lo que deriva de su

²⁰¹ INEGI. Censo Económico Censos Económicos y Sistema de Cuentas Nacionales, 2004.

²⁰² INEGI. Censo Económico Censos Económicos y Sistema de Cuentas Nacionales, 2004.



especialización productiva que, en general, es diversificada presentando las siguientes características:

- La **región es un polo de servicios turísticos**, conformados por la zona metropolitana de Cancún y las ciudades de Playa del Carmen y otras de la Riviera Maya, enfocado principalmente al turismo internacional. La zona metropolitana de Mérida, principal nodo articulador de la península, ha evolucionado de productor agrícola a polo maquilador de insumos y productos textiles para el comercio exterior y centro regional de servicios financieros, hospitalarios y educativos para toda la región. Por otra parte, Ciudad del Carmen, Campeche, se caracteriza por su vocación petrolera, al tiempo que las demás ciudades de esa entidad han desarrollado fortalezas en materia agrícola, turística y pesquera.
- **Relativo aislamiento del SUN de las zonas metropolitanas de la región Sur-Sureste (de los estados de: Chiapas, Tabasco y Oaxaca)**. A la situación de marginación y pobreza en estas zonas, se añade un escaso nivel de inversión productiva en actividades industriales y, en general, de alto valor agregado. Sus principales relaciones con respecto al país, se basan en los servicios turísticos de Puerto Escondido y Huatulco, el acervo histórico-cultural de la ciudad de Oaxaca y las zonas arqueológicas como Palenque, así como los servicios ambientales de las reservas ecológicas de Chiapas y Tabasco.
- Bajo desarrollo económico, creciente inequidad social e intensa vida trans-fronteriza, caracterizan a la Frontera Sur del país. En los últimos años se ha incrementado considerablemente el desplazamiento de trabajadores temporales, la presencia de grupos de emigrantes indocumentados y de grupos delictivos. Cabe resaltar que la riqueza en términos ambientales contrasta ampliamente con altos índices de pobreza²⁰³. Durante 2006, en esta frontera se aseguraron a más de 182 mil extranjeros sin documentación en todo el país, de los cuales 62% se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco. En particular, la ciudad de Tapachula ha servido de puente a los inmigrantes y también ha absorbido gran parte de su crecimiento al gravitar como sede de movimientos pendulares de migrantes centroamericanos hacia el Soconusco y los Altos de Chiapas²⁰⁴. Estos fenómenos han llamado la atención nacional e internacional por la persistente violación a los derechos humanos de los migrantes, problema que agudiza las difíciles condiciones de vida social en la región.
- La articulación entre espacios económicos a través de los grandes corredores regionales. Con los cambios económicos orientados hacia la exportación, se han incrementado las inversiones en infraestructura de comunicaciones, enfocadas a la conformación de una plataforma logística de distribución. La base de esta plataforma se apoya en los sistemas carreteros, ferroviarios, puertos marítimos y aeropuertos, mismos que aún se encuentran en proceso de expansión para lograr una articulación funcional más eficiente de las diversas regiones del país.

En la actualidad se están consolidando varios corredores regionales de infraestructura, que van desde el Pacífico hasta la frontera Norte y el Golfo de California o Mar de Cortés, conformando así una plataforma estratégica para el comercio proveniente de la región Asia-Pacífico hacia los Estados Unidos de América. Esta plataforma asegura la movilización de más del 40% del comercio con EUA y Canadá, articulando las regiones Centro Occidente, Centro Norte y Noreste, vía los

²⁰³ Estimaciones de CONEVAL en base a INEGI: Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992-2006.

²⁰⁴ Fuente. Instituto Nacional de Migración, 2006. Informe de labores. Documento inédito.



puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, pasando por Colima, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Coahuila, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas. Destacan por su importancia los corredores de: Lázaro Cárdenas-San Luis Potosí-Monterrey-Nuevo Laredo; Topolobampo-Guaymas-Nogales; Mazatlán-Matamoros; Tijuana-Mexicali-Guadalajara-Pantaco; Lázaro Cárdenas-Pantaco- Tampico; y Manzanillo-Tampico.

La posición relativa de cada ciudad en el territorio nacional, con respecto a los corredores de circulación de mercancías y personas, juega un papel de primera importancia para estimular su potencial económico. Es así que la diferencia en infraestructura y equipamiento en el Norte, Centro y Sur del país, como efecto de la apertura comercial y los procesos de integración regional, han fortalecido a las ciudades del Norte del país, mientras que han polarizado al Sur al generar una mayor desigualdad en niveles de ingreso, servicios y calidad de vida.

Este fenómeno, más que ser una ventaja, comienza a mostrar obstáculos para el desarrollo, y los rasgos de una dinámica económica y un patrón de ocupación territorial disfuncional e insostenible, debido principalmente a dos aspectos. Primero, los cambios en la política económica de las últimas décadas han modificado la base fundamental de la economía del país a favor del sector servicios. El 62.36% del PIB nacional es generado por el sector terciario, el 34.12% por el sector industrial y tan sólo el 3.52% por el sector primario poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Segundo, la concentración de actividades económicas, ya sean terciarias o productivas, en pocos centros urbanos y la falta de proyectos alternativos, produce un desaprovechamiento de la gran mayoría del territorio nacional y los recursos naturales y humanos que posee, lo que se refleja en la migración en las poblaciones rurales y en la sobre-explotación de muchos recursos naturales (selvas, bosques, ríos, mares, etc.), con frecuencia de manera ilegal o clandestina y sin una orientación productiva.

Esto se aprecia considerando el PIB per cápita entre las entidades federativas, observándose que si bien los peor posicionados son una vez más Oaxaca, Guerrero y Chiapas, son acompañados por Michoacán, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas e Hidalgo; es decir, no sólo entidades de la región Sur-Sureste. Al respecto, destaca que Tabasco y Campeche, clasificados con pobreza extrema, están dentro de las entidades con mayor PIB per cápita, esto como consecuencia de la producción de hidrocarburos, confirmando **la persistencia de grandes desigualdades entre las diferentes regiones del país**²⁰⁵.

Otro indicador relevante es la presencia de la pobreza en el territorio. Por ejemplo, la pobreza de patrimonio medida por ingreso, involucra a 1 mil 366 municipios (55.9% del total del país) en los que el porcentaje de la población en esta condición de pobreza es superior al 60%. En estos municipios habitan 26.4 millones de personas.

Por otro lado, tan sólo en 29 municipios del país la pobreza de patrimonio es inferior al 20%²⁰⁶. En ese sentido, es alarmante señalar que la población en situación de pobreza, aumentó de 48.8 a 52.0 millones de personas entre 2008 y 2010. Lo que representa un incremento de 44.5% a 46.2% de la población total. Es decir, poco menos de la mitad de los mexicanos. Por otro lado, para este mismo periodo, el índice de población en pobreza extrema registró una leve reducción, al pasar de 10.6% a 10.4%, manteniéndose en términos absolutos. De hecho, 52 millones de mexicanos se

²⁰⁵ Elaboración propia en base a: INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Conjunto de datos: PIB estatal base 2003. y cifras correspondientes al año 2010 con carácter de 'Revisadas'.

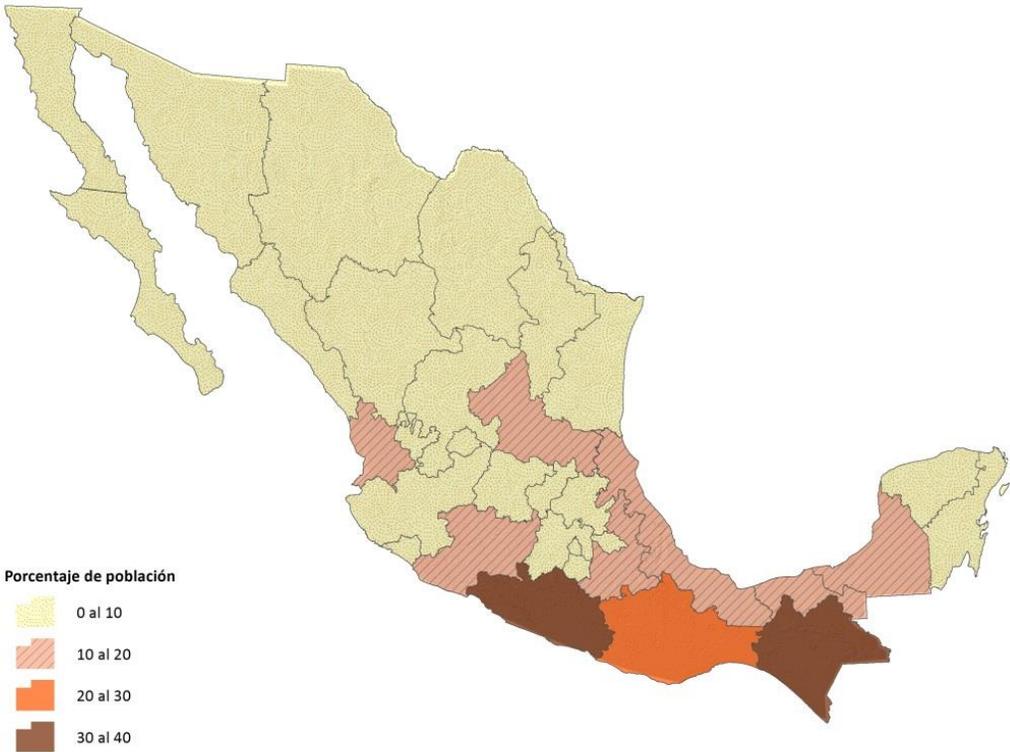
²⁰⁶ CONEVAL, Los Mapas de Pobreza en México, 2010.



encuentren en situación de pobreza y 11.7 en pobreza extrema, lo que representa uno de los mayores desafíos que debe enfrentar el Estado²⁰⁷.

Visto regionalmente, el fenómeno de la pobreza extrema afecta en mayor medida a la región Sur-Sureste, particularmente a los estados de Chiapas (32.2%), Guerrero (31.7%) y Oaxaca (23.3%), mientras que la menor incidencia de esta se registra en Nuevo León (2.4%) el Distrito Federal (2.5%) y Baja California (2.7%). (mapa 6)²⁰⁸.

Mapa 17. Porcentaje de la población en pobreza extrema por entidad federativa, 2012



Fuente: Coneval (2013). Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012

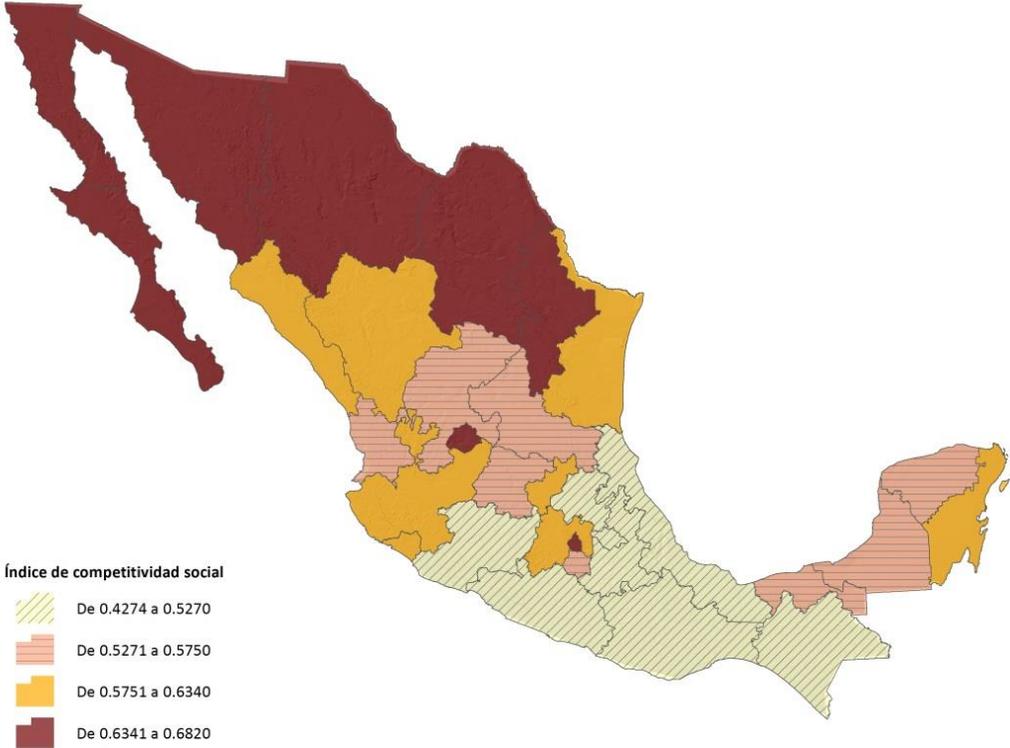
²⁰⁷ CONEVAL, Los Mapas de Pobreza en México, 2010.

²⁰⁸ De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles (salud, seguridad social, educación, vivienda, acceso a servicios básicos e ingreso), y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo (personas cuyo ingreso es tan bajo que, aun si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana).



Si tomamos como referente el Índice de competitividad social del PNUD²⁰⁹, las entidades en peor condición son Oaxaca y Chiapas, en tanto que, las mejor posicionadas se encuentran en la región Noreste y Noroeste, como Nuevo León seguido de Coahuila, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Tamaulipas (mapa 7).

Mapa 18. Índice de competitividad social por entidad, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD²¹⁰.

²⁰⁹ PNUD (2012), Informe sobre competitividad social en México

²¹⁰ PNUD (2012), Informe sobre competitividad social en México

Cuadro 45. Desigualdades territoriales en la generación del PIB 2005 y 2010²¹¹

Entidades federativas	Superficie territorial	Población	PIB	Población total respecto al total nacional	PIB respecto al total nacional
Distrito Federal	0.08%	8.44%	18.00%	7.88%	17.15%
Estado de México, Nuevo León y Jalisco	8.44%	24.15%	22.97%	24.20%	23.27%
Baja Sur, Campeche, Durango, S.L.P. y Zacatecas	19.46%	6.33%	5.74%	6.47%	9.97%
Guerrero, Oaxaca y Chiapas	11.85%	10.55%	4.90%	10.67%	5.00%
Resto del país	60.17%	50.53%	48.39%	50.78%	44.61%
TOTAL NACIONAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEGI. Censo Económico 2004, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y Censo Económico y Sistema de Cuentas Nacionales, 2004. Datos PIB 2005 y 2010, Fuente: INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Conjunto de datos: PIB estatal base 2003. En: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/General_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=pib_est2003

²¹¹ INEGI. Censo Económico 2004. INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI. Censo Económico 2004 y Sistema de Cuentas Nacionales, 2004. Datos PIB 2005 y 2010, Fuente: INEGI. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Conjunto de datos: PIB estatal base 2003. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/General_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=pib_est2003 (cuadros 4 y 5).

Cuadro 46. Desigualdades urbanas y regionales en la generación del PIB 2010²¹²

Sistema urbano nacional (SUN) y resto de localidades del país	Población en millones de habitantes	PIB Nacional generado
Zona Metropolitana del Valle de México	20.10	24.2%
Zonas Metropolitanas de Guadalajara y Monterrey (en conjunto)	8.40	12.2%
53–Zonas Metropolitanas restantes*	34.10	37.0%
Resto de localidades del SUN	18.60	26.6%
Resto de localidades del país	31.10	
TOTAL NACIONAL	112.3	100%

Fuente: SEDESOL. Estructura del SUN, noviembre de 2007, en base a INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo Económico 2004. Datos del PIB nacional generado (para 56 ZM), **Fuente:** SEDESOL, INEGI, CONAPO. Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2010. INEGI. Censo Económico 2009.

Dentro del contexto de los niveles de pobreza, cabe señalar que una persona se encuentra en situación de pobreza, cuando posee al menos una carencia entre seis indicadores básicos: 1. Rezago educativo. 2. Acceso a servicios de salud. 3. Acceso a la seguridad social. 4. Calidad y espacios de la vivienda. 5. Servicios básicos en la vivienda. 6. Acceso a la alimentación. Estos indicadores conforman el “Índice de Privación Social” establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De acuerdo a lo anterior, la pobreza moderada sitúa a personas que no cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades básicas, o en su caso, las de su familia.

La pobreza extrema reconoce a las personas que tienen tres o más carencias, de las seis mencionadas, y se ubican por debajo de la línea de bienestar mínimo²¹³. Bajo esta consideración, dichas personas generan un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana²¹⁴.

En base a lo anterior, se observa que la entidad con mayor incidencia de pobreza extrema y moderada en conjunto es el Estado de Chiapas, afectando a 78.4% de su población. Le siguen los estados de Guerrero (67.4%), Oaxaca (67.2%), Tlaxcala (60.4%) y Zacatecas (60.2%). Por el

²¹² SEDESOL. Estructura del SUN, noviembre de 2007, en base a INEGI. II Censo de Población y Vivienda, 2005 y Censo Económico, 2004. (cuadro 6). Datos de PIB nacional generado (para 56 ZM), Fuente: Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, INEGI.

²¹³ Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. CONEVAL, Análisis y medición de la pobreza en México, 2010., 23 de mayo 2013.

²¹⁴ CONEVAL, Análisis y medición de la pobreza en México, 2010., 23 de mayo 2013. Glosario de términos.



contrario, los estados con menor incidencia de pobreza son: Nuevo León (21.1%), Coahuila (27.9%), Distrito Federal (28.7%) y Baja California Sur (30.9%)²¹⁵.

La pobreza de capacidades afecta prácticamente a las mismas entidades que la pobreza alimentaria. En primer lugar se encuentra Chiapas (55.9%), seguido de Guerrero (50.2%) y de Oaxaca (46.9%). Finalmente, los estados con mayor pobreza de patrimonio son nuevamente Chiapas (75.7%), Guerrero (70.2%) y Oaxaca (68.0%)²¹⁶.

A manera de síntesis, es fundamental tener claro que los enfoques sectorial y regional del desarrollo no deben verse como aproximaciones excluyentes en la formulación de políticas públicas, sino como complementarias. Más aún, éstas deben articularse y compensarse entre sí, sin que alguna prevalezca sobre la otra; el reto es armonizar.

En este sentido, el desafío actual parte de recuperar el enfoque regional del desarrollo, de manera que las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y en general, la racionalidad del proceso de desarrollo, se oriente a resolver las necesidades de las regiones y a poner en valor sus recursos y vocaciones. Este enfoque regional contribuye además a abordar problemas multifacéticos e intersectoriales como la mitigación de la pobreza, la prevención del delito, la elevación de la calidad de vida, la inclusión social, la productividad y la competitividad, la sustentabilidad y la participación social en el desarrollo.

²¹⁵ Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010. Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010: Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza. NOTA: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del XIII Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

²¹⁶ Con base en INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005 y XIII Censo de Población y Vivienda 2010.



Objetivos y Estrategias

6.1. Generación de las bases para la planeación regional

Objetivo:

Promover un sistema de planeación nacional, en el cual la política nacional de desarrollo regional anteceda a la planeación local, de modo que los elementos que se definan en el primer instrumento constituyan la base de la planeación de las entidades federativas.

Estrategias:

- Construir una nueva Política Nacional de Desarrollo Regional que integre propuestas de desarrollo económico y social cuyo eje y ámbito de aplicación sea el territorio; esto es, una política intersectorial que reconozca a las regiones como plataformas para el desarrollo y para elevar la competitividad del país, y que represente la visión territorial del desarrollo del país, a través de los siguientes componentes:

Federalismo inteligente e incluyente. El desarrollo regional se construye desde las propias regiones entendiendo que la realidad es dinámica, heterogénea y multidimensional. El diálogo, la coordinación y la cooperación entre órdenes de gobierno son indispensables para concebir el desarrollo desde una óptica regional.

Desarrollo económico sustentable. El desarrollo regional reconoce y valora las diversas potencialidades y vocaciones económicas y sustentables. El máximo aprovechamiento del territorio en términos económicos sólo se puede pensar desde un firme compromiso con el medio ambiente.

Conectividad e infraestructura. El desarrollo regional promueve la comunicación y la movilidad de personas, bienes y servicios como condición necesaria para el desarrollo. Éste sigue siendo un gran reto para regiones como la Sur-Sureste en donde persisten condiciones que mantienen a cientos de comunidades alejadas del resto del país.

Bienestar y prosperidad. El desarrollo regional busca elevar el bienestar de las personas y eliminar desigualdades sociales y económicas. Tenemos que nivelar el terreno de juego, y compensar las desventajas con que las nacen algunos mexicanos, en aras de mejorar la equidad social y el bienestar.



6.2. Planeación regional integral

Objetivo:

Dar un enfoque territorial al desarrollo nacional y a las políticas sectoriales, consolidando la dimensión de “lo regional” dentro del sistema nacional de planeación, y promoviendo la asociación de gobiernos estatales en el nivel de las meso-regiones, y de los gobiernos municipales en el nivel de regiones intermunicipales, con el respaldo del Gobierno Federal.

Estrategias:

- Promover que los planes y programas de desarrollo urbano y vivienda incluyan las siguientes dimensiones temáticas:
 - competitividad y desarrollo económico regional;
 - inclusión y cohesión social de los sectores de menor ingreso de cada región;
 - sustentabilidad ambiental de los recursos naturales propios de cada región;
 - desarrollo urbano y rural integrados y estrategias de desarrollo de los sistemas de enlace (infraestructura, transportes y logística), adecuados a las condiciones regionales.
- Consolidar los procesos de planeación del desarrollo en escala meso-regional, mediante el impulso a la formación de instancias y grupos sectoriales y temáticos regionales, bajo el principio de la asociación horizontal voluntaria.
- Consolidar la dimensión regional de los procesos de programación y control presupuestario del gasto público federal, mediante:
 - El establecimiento de fondos regionales de asignación flexible para financiar las actividades de pre-inversión asociadas a las carteras regionales de proyectos estratégicos.
 - La incorporación de fondos para las regiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyos recursos, al igual que como sucede con el Fondo Metropolitano, sean asignados a estudios, proyectos y otras acciones orientadas al desarrollo coordinado, ordenado y sustentable de las regiones, a través de un consejo de desarrollo regional para cada región.
 - La transferencia de recursos de inversión del presupuesto federal sectorizado a fondos regionales de inversión.
 - La formación de Comisiones Especiales Meso-Regionales en el Congreso de la Unión.
- Articular espacios de participación y observación ciudadana en las instancias y grupos regionales de planeación del desarrollo.
- Preparar y discutir un paquete legislativo tendiente a consolidar la dimensión regional de las instituciones, de las prácticas de planeación y de la gestión regional del desarrollo en cada entidad federativa, recurriendo a los esquemas de participación ciudadana respectivos.

- 
- Hacer de los Programas de Desarrollo Regional instrumentos vivos y determinantes para la articulación de iniciativas locales con las nacionales; garantizar la coordinación de los sectores que integran la Administración Pública Federal; priorizar inversiones para una eficaz distribución de los recursos públicos y de los sectores social y privado; y darles una perspectiva de mediano y largo plazo.
 - Reestructurar los Fideicomisos Regionales, adecuándolos al enfoque regional del desarrollo. Se estimularán y apoyarán las acciones y los proyectos interestatales para el desarrollo regional y se impulsará la actualización del Fondo Regional (FONREGIÓN) para que se consolide como el instrumento fiscal-financiero más importante del país en la materia.
 - Promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre instancias de desarrollo regional, así como el diseño, formulación y gestión de un sistema nacional de indicadores que permita evaluar avances y retos en materia de desarrollo regional.



Bibliografía

Anzaldo C. y Barrón, E. (2009). La transición urbana de México, 1900-2005, en La Situación Demográfica de México. CONAPO. pp. 53-65.

Cabrero Enrique (2013): Retos de la competitividad urbana, CIDE, México, DF.

CIDAC (2011). “Hacerlo Mejor. Índice de Productividad México”; en: <http://productividad.cidac.org/content/indice-deproductividad-mexico>

CONAPO (2006). La situación demográfica en México, 2006.

CONAGUA (2007). Regiones hidrológicas de México.

CONAPO (2007). Proyecciones de la Población de México 2005-2010.

CONAPO (2012). Dinámica Demográfica 2000-2010.

CONAPO (2012). Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010. Intensidad Migratoria Estatal y Municipal.

CONAPO (2012). Boletín sobre migración interna, octubre 2012.

CONAPO-SEDATU (2013). Evolución de las Ciudades de México.

CONEVAL (2011). Los Mapas de Pobreza en México, 2010.

CONEVAL (2013). Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012.

FUNDACIÓN PENSAR (2013). Pacto Climático Global de Ciudades. Pacto de la Ciudad de México. Segundo Reporte Mundial 2012. p.p. 163.

Garcés César (2011). “Estrategias de impulso al Sistema urbano nacional y su impacto en la pobreza y la marginación en México, 1950-2010.” Ponencia-presentación en PowerPoint. Santiago, de Chile, 16 y 17 de agosto, 2011. Recuperado el 17 de septiembre de 2013 de: http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/44305/Cesar_Garces_ppt.pdf

IMCO (2012). El Municipio, una institución diseñada para el fracaso, México, DF.

IMCO. boletín: http://porciudad.comparadondevives.org/archivos/prensa/boletin_prensa.pdf

INEGI (1992-2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992-2006.

INEGI (2004). Censos Económicos 2004.

INEGI (2004). Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2004.

INEGI (2006). II Censo de Población y Vivienda, 2005.

INEGI (2011). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Conjunto de datos: PIB estatal base 2003, y cifras correspondientes al año 2010 con carácter de “Revisadas”.



INEGI (2011). Censo General de Población y Vivienda, 2010. Población por localidad (ITER 2010).

INEGI (2011). Censo General de Población y Vivienda, 2010. Resultados definitivos.

INM (2006). Informe de labores 2006. Documento inédito.

Krugman, Paul (1994). “Competitiveness a Dangerous Obsession”, revista Foreign Affairs, marzo/abril 1994, en: <http://www.pkarchive.org/global/pop.html>

OCDE (2007). Desarrollo Regional y Política Estructural en México.

OCDE (2001). Towards a New Role for Spatial Planning.

ONU-HABITAT (2008-2009). State of the World’s Cities.

ONU-BID (2010). Principales países expulsores de emigrantes en el mundo, en: http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/mapa_emigrantes.pdf

ONU-HABITAT-SEDESOL (2011). Estado de las Ciudades de México.

Ostrom Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Collective Action*, Cambridge University Press. Por ello, recibió el Premio Nobel en 2009.

Porter E. Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, p. 6

PNUD (2012). Informe sobre competitividad social en México, México, DF.

SEDATU (2013). Generación de Residuos Sólidos Urbanos. Dirección General de Rescate de Espacios Públicos. Dirección de Infraestructura Urbana. Documento Interno.

SEDESOL-UNAM-IIE (2012). Estrategia Territorial Nacional (ETN), Versión Ejecutiva, p.14.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012). Sistema Urbano Nacional SUN 2012.

SEDESOL-CONAPO (2007). Estructura del SUN, noviembre de 2007.

SEDESOL (2009). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2009-2012. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Documento Inédito.

SEDESOL (2009). Inventario de Suelo por ciudad 2002-2009.

----- (2011). La Expansión de las Ciudades 1980-2010.

----- (2012). Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012.

SEMARNAT-INE (2004). Resultados preliminares del cuestionario aplicado a estaciones de monitoreo en la República Mexicana, julio-septiembre 2004.



SEMARNAT (2005). Informe de la situación del medio ambiente en México. Capítulo 3. Suelo, en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/03_suelos/cap3_4.html

SEMARNAT (2011). Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Edición 2011.

SEMARNAT (2012). Atlas del agua en México.

Topelson, Sara (2013). La vivienda y su entorno, 1er Foro Internacional de Vivienda, Comisión de Vivienda del Senado de la República, México, DF, 18.07.13.

SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010. Junio 2012.

Sobrino, Jaime (2011). La urbanización en el México Contemporáneo. Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible, Santiago de Chile, 16-15 de agosto de 2011.

UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development – Cities for Life, draft concept paper. WUF7, Medellín 5-11 de abril de 2013. 24 de julio de 2012, pp.1-2.

Unikel, Luis et al. (1978). El Desarrollo Urbano de México, El Colegio de México, pp.30-31.

Garza, Gustavo (2010). “La transformación urbana de México, 1970-2020”. En Los grandes problemas de México, Tomo II. Desarrollo urbano y regional, El colegio de México, pp. 36-37.



II. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES

Las ciudades son de las creaciones más complejas de la humanidad, y considerar el ordenamiento territorial nacional añade un grado de complejidad al sistema de planeación de las regiones y las ciudades. Incluso si se ha consensuado y definido el modelo de desarrollo que se desea seguir, su materialización requiere una amplia variedad de instrumentos, que cubran tanto aspectos de normatividad, organización y participación, como de gestión del suelo y de obra pública, financieros y fiscales, así como de rendición de cuentas, información y comunicación.

La instrumentación y aplicación práctica de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) se llevará a cabo bajo los siguientes enfoques:

Enfoque sistémico.- El desarrollo territorial es un proceso complejo, que demanda un enfoque sistémico basado en la interacción de sus componentes. El reconocimiento y análisis integrado de las relaciones entre grupos sociales, empresas, instituciones, procedimientos, culturas, y los elementos del entorno geográfico, político, y ambiental, sustentan las mejores posibilidades de transformar la realidad de un ámbito territorial.

Enfoque estratégico.- Al igual que en los planes y programas del Sistema Nacional de Planeación, en los planes territoriales (regionales, metropolitanos, urbanos) confluyen elementos sectoriales, plazos temporales y niveles espaciales, aunque con mayor énfasis en la dimensión espacial. Es por esto que una aproximación estratégica a la planeación territorial requiere establecer un ordenamiento coherente entre los diferentes niveles espaciales: desde la Estrategia Territorial Nacional, a los planes y programas regionales, estatales, municipales, metropolitanos, de centros de población y parciales. En este sentido, los de nivel espacial más amplio, deben definir los usos del suelo, las grandes redes de infraestructura y las acciones más generales, mientras que los de ámbitos territoriales más reducidos, deben ser más específicos en sus disposiciones normativas.

Enfoque de largo plazo. Ningún fenómeno o problema en el territorio, desde su escala nacional hasta la local, puede ser resuelto en plazos breves. La complejidad de los fenómenos urbanos y regionales y la variedad de actores que intervienen, hace de las gestiones para atenderlos procesos que requieren tiempo y atención sistemática. Los periodos de gobierno y la no reelección, son barreras para planificar con visiones de largo plazo²¹⁷, por lo que es necesario reestructurar el sistema de planeación territorial a fin de que las estrategias y los proyectos en ciudades, metrópolis y regiones trasciendan los cambios de la administración pública.

A continuación se enlistan los instrumentos transversales, que contribuyen al logro de varios objetivos de los PNDUV bajo sus distintos ejes, en los que se basa este documento.

²¹⁷ Para el corto plazo se considera un horizonte de aproximadamente 3 años; para el mediano plazo de hasta 10 años y para el largo plazo más de 10 años.



1. Reestructura del sistema de planeación territorial

El Reto

1.1. Limitaciones de la planeación territorial

La vigencia de los planes y programas de desarrollo urbano y regional, ha sido sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones condicionadas por factores políticos y financieros coyunturales.

Uno de los impactos más graves de esto, ha sido la desconfianza social sobre la validez e importancia de los planes y programas para conducir los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales, porque en general existe un conocimiento muy limitado de parte de quienes tienen la obligación de elaborarlos y aplicarlos, así como un desconocimiento social generalizado sobre el contenido de estos instrumentos y sobre su importancia en la vida social.

Una razón fundamental de estas limitaciones, es que, en general, los planes no se elaboran como instrumentos para tomar las decisiones públicas, sino apenas como guías de relevancia media, que no se perciben como obligatorios, porque no existen sanciones para los funcionarios públicos que los incumplan o que no los elaboran y/o no los aplican de acuerdo con la legislación.

En el sistema de planeación, no se reconoce que la planeación es, fundamentalmente, un ejercicio de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar, de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno, del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán el gobierno y los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación y de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta en documentos que no son otros que los planes y programas.²¹⁸

En consecuencia, los planes y los programas de desarrollo urbano y regional no logran ser el resultado del proceso de estudio sobre la realidad a planificar y del diálogo y logro de acuerdos entre la autoridad y la sociedad, sobre los temas en los que se debe intervenir y transformar dentro de cada ciudad.

Tampoco se reconoce que la planeación para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, es una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad en cada ciudad y en cada región; se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo, se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro. En este sentido, persiste el reto de reconocer que la planeación deriva de la política y es parte de la política y por ello, el grado de importancia que le asigna el gobierno a los planes y programas de desarrollo urbano y de desarrollo regional y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político de la mayor importancia.

Otro reto que enfrenta el sistema de planeación territorial en México, corresponde a que el carácter vinculante de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas es muy débil; y que sólo mínimas consecuencias derivan de su incumplimiento. La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de

²¹⁸ Iracheta, Alfonso (1997). Planeación y desarrollo, una visión de futuro, Plaza y Valdés Editores, México, DF.



desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación.

Destaca también la carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los planes y programas, por lo que su eficiencia se limita, en el mejor de los casos, a la correlación programática entre metas de gestión y recursos.

Otro reto importante en el sistema de planeación territorial del país, es la limitada congruencia entre el contenido de los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar. Si bien cada caso presenta peculiaridades, se observa que, en general, los planes y programas de desarrollo urbano y regional no abordan de manera adecuada los fenómenos y problemas por atender, siendo documentos más descriptivos que analíticos. No integran todas las posiciones socio-políticas involucradas ni los asuntos con posiciones sociales divergentes. Presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio gobierno puedan conocer de los avances logrados con certeza. En general, son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios tienen la facultad de regular el desarrollo urbano, controlar el uso del suelo y emitir licencias y permisos de construcción. Las limitaciones de la mayor parte de los municipios del país, en lo técnico y en lo financiero, han impedido que enfrenten adecuadamente esta responsabilidad. Desde la perspectiva constitucional y desde la de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), se prevé la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, para subsanar las limitaciones mencionadas, aunque esta ha funcionado de manera muy limitada por la débil participación del gobierno federal en la conducción del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en las últimas tres décadas. En este sentido, resulta fundamental que los diferentes órdenes de gobierno se coordinen para conducir el desarrollo urbano.

Un ingrediente a considerar, es la debilidad de los instrumentos y las normas que se requieren para ordenar el territorio y para desarrollar las ciudades y las metrópolis. Estas limitaciones, se traducen en la insuficiencia de los gobiernos para controlar y orientar las presiones especulativas con el suelo urbano o las fuerzas sociales y económicas que dominan la ocupación del territorio. En la práctica cotidiana en cada entidad federativa y en cada municipio, no existe un proceso continuo y sistemático de actualización de los instrumentos de planeación. Por ello, los reglamentos de usos del suelo, de construcción u otros, presentan grandes diferencias entre entidades y municipios del país.

1.2. Planeación del desarrollo regional y metropolitano

En el caso del desarrollo regional, en 2001 fueron creados cinco Fideicomisos para el Desarrollo Regional: FIDENOROESTE, FIDENORESTE, FIDCENTRO, FIDERCO y FIDESUR como instancias supraestatales, cuyo objeto ha sido elaborar políticas de desarrollo de cada región con el concurso de los gobiernos estatales y administrar los recursos (federales y estatales) para que se destinen a fomentar y canalizar apoyos a estudios y proyectos, que hayan sido identificados por los fideicomitentes como detonadores de desarrollo económico y social de un determinado territorio identificado como *mesoregión*.

Después de más de una década de actuación, los fideicomisos operan con diversos grados de eficiencia y resultados, destacando por su grado de avance el Fideicomiso de la Región Centro Occidente (FIDERCO), que cuenta con un programa de desarrollo regional elaborado por los



integrantes de la región y que ha tenido un cierto nivel de aplicación. Otras mesoregiones han elaborado instrumentos de planeación con resultados muy limitados y desiguales. Como consecuencia, el Gobierno Federal ha iniciado el proceso de reordenación de la planeación para el desarrollo regional, definiendo tres grandes regiones: Norte, Centro y Sur-Sureste y elaborando sus respectivas estrategias fundadas en una política nacional de desarrollo regional.

Existe también el FONREGIÓN que es un instrumento para financiar proyectos en las diez entidades con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) desde un enfoque regional; la evaluación realizada para la SHCP en 2010, dejó claro que este fondo requiere una reestructuración profunda, a fin de que atienda las necesidades de los grupos sociales de menor ingreso y las de las regiones más pobres y atrasadas de todas las entidades federativas, con proyectos y acciones integradas que respondan a una política nacional de planeación regional y a estrategias específicas en cada región²¹⁹.

Muchas entidades federativas han incursionado en procesos de planeación regional, elaborando regionalizaciones intraestatales y programas de desarrollo regional. Sin embargo, carecen estos de la fuerza para que su ejecución sea efectiva y no existen instrumentos ni mecanismos para dar seguimiento a su aplicación y para evaluar sus resultados e impactos. Más delicado aún, es el hecho que no se articulan con la regionalización nacional, ni se desprenden de una política nacional de desarrollo regional, por lo que deben ser sujetos de una reforma en paralelo a la que se ha iniciado para la política nacional en esta materia.

Con relación a la gestión metropolitana, persisten serios problemas de descoordinación, ya que la administración de los servicios y de las decisiones de desarrollo urbano, quedan repartidas en más de una autoridad local sin que exista un marco normativo que haga obligatoria la coordinación intermunicipal e interestatal para la planeación de las metrópolis y para la ejecución de proyectos y acciones de interés metropolitano. En la mayoría de los casos, las zonas metropolitanas carecen de estructuras institucionales y normativas que permitan conceptualizarlas como unidades funcionales y actuar sobre ellas de manera coordinada y coherente, lo que se agrava en los casos de las conurbaciones y zonas metropolitanas interestatales y transfronterizas. Los programas de desarrollo metropolitano, en general carecen de fuerza legal y son elaborados por el gobierno estatal sin la participación suficiente y adecuada de las autoridades municipales involucradas en la zona metropolitana y sin el concurso de los actores sociales, con lo cual reducen sus posibilidades de ser la guía para ordenar y desarrollar las metrópolis.

En 2006 fue creado el Fondo Metropolitano dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su finalidad es la de fungir como un mecanismo financiero que favorezca la realización de obras y proyectos de desarrollo urbano dentro de un enfoque de planeación estratégica en la Zona Metropolitana del Valle de México. Los recursos ejercidos mediante este fondo han incentivado a los gobiernos del Distrito Federal, el Estado de Hidalgo y el Estado de México, para generar algunos acuerdos, aunque persiste la baja coordinación entre ellos para planificar integralmente el territorio de la metrópoli y para realizar los programas y proyectos prioritarios que atiendan temas y problemas de ámbito metropolitano, como es la movilidad, la fiscalidad inmobiliaria, el manejo y defensa de la biodiversidad y el ambiente, entre otras. El Fondo Metropolitano se ha ampliado para el ejercicio fiscal de 2013 a 47 zonas metropolitanas²²⁰ (cuadro 1).

²¹⁹ Iracheta A, Iracheta J. (2012). México. Hacia la reforma urbana.

²²⁰ Iracheta A, Iracheta, J (2012). México. Hacia la reforma urbana.

Cuadro 47. Años de Integración de Zonas Metropolitanas al Fondo Metropolitano por Ejercicio Fiscal 2006-2013

Ejercicio Fiscal	Zonas Metropolitanas	No. ZM
2006	Valle de México	1
2007	Guadalajara y Monterrey	2
2008	León, Puebla-Tlaxcala, Querétaro y La Laguna	4
2009	Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez y Veracruz	8
2010	Villahermosa, Juárez, Saltillo, Colima-Villa de Álvarez, Pachuca, Tula, Puerto Vallarta, Tepic, San Luis Potosí de G.S, Tampico*, Reynosa-Río Bravo, Tlaxcala-Apizaco, Xalapa, Toluca, Chihuahua y Mexicali	15
2011	Cuernavaca, Morelia, Matamoros, Coatzacoalcos, Monclova-Frontera, Tehuacán, Zacatecas-Guadalupe, La Piedad-Pénjamo, Ocotlán, Río Verde-Cd. Fernández, Piedras Negras, Tecomán, Moroleón-Uriangato, Tulancingo y Guaymas*	14
2012	Celaya (La Laja-Bajío), Cuautla y Acayucan	3
2013	Todas las antes mencionadas a excepción de Tampico y Guaymas	
Total		47

Fuente: Elaboración propia conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2006 a 2013

* Corresponden a las Zonas Metropolitanas que no cumplieron a tiempo con el ejercicio o no ejercieron el recurso, por lo que en el siguiente ejercicio fiscal ya no fueron consideradas.

Cuadro 48. Zonas Metropolitanas sin Recursos del Fondo Metropolitano

No	Zona Metropolitana	Estado
1	San Francisco del Rincón	Guanajuato
2	Zamora-Jacona	Michoacán de Ocampo
3	Tehuantepec	Oaxaca
4	Nuevo Laredo	Tamaulipas
5	Xalapa	
6	Poza Rica	
7	Orizaba	Veracruz de Ignacio de la Llave
8	Minatitlán	
9	Coatzacoalcos	
10	Córdoba	
11	Tianguistengo	México
12	Teziutlán	Puebla

Fuente: SEDATU, Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo.

Conforme se hacen más complejos los procesos metropolitanos y se agudizan algunos de sus problemas, surgen nuevas iniciativas desde el poder público. Destaca la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, en la que se han incorporado los gobiernos del Distrito Federal y los de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, para planear de manera conjunta y ejecutar y evaluar las acciones necesarias para mejorar el ambiente de la megalópolis. En los Antecedentes del Acuerdo se establece: "...En virtud de las necesidades actuales de atención coordinada entre los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, así como la trascendencia de enfrentar la problemática de la calidad del aire y otros temas ambientales en la zona centro de México, es necesario incorporar a las entidades que intervienen en la generación de contaminación en la región y privilegiar la imparcialidad en la conducción de la política ambiental, por lo que resulta necesaria la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que incorpore a las entidades que intervienen en la generación de contaminación de la región y establezca los mecanismos necesarios para garantizar la imparcialidad en la conducción de la política ambiental, bajo una visión de megalópolis"²²¹. Al igual que las comisiones metropolitanas creadas en 1996, esta comisión se fundamenta en los mismos principios de coordinación voluntaria entre las entidades federativas, de acuerdo a la reforma al artículo 122 Constitucional de 1996, en cuyo apartado G "... se estableció que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI, de la propia Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al

²²¹ GDF (2013): Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de oct. 2013, p .6.



ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes”²²².

Este acuerdo es un ejemplo de las posibilidades de planeación coordinada entre los órdenes de gobierno, para atender de mejor manera la complejidad de las zonas metropolitanas y su tendencia a abarcar cada vez más territorios hasta conformar regiones urbanizadas como la denominada Megalópolis del Centro de México, por los resultados que ha obtenido a lo largo del tiempo, como el control y en algunos casos la reducción de emisiones a la atmósfera, entre otros. Otras regiones del país, enfrentan procesos de esta naturaleza como el Corredor del Bajío a lo largo de la carretera 57, que se ha convertido en una región urbanizada que involucra a ciudades de los estados de Querétaro, Guanajuato y Jalisco, entre las que destacan: Querétaro, San Juan del Río, Celaya, Salamanca, Irapuato, León, Guanajuato y otras ciudades de los estados de Guanajuato y de Jalisco, y que no cuenta con mecanismos intergubernamentales de planeación y coordinación.

La creación de fideicomisos, fondos y acuerdos/convenios para el desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis, constituyen avances porque permiten equilibrar y compensar las diferentes potencialidades de desarrollo de las entidades federativas, así como apoyar acciones y proyectos para desarrollar y ordenar las regiones y las zonas metropolitanas. Sin embargo, las amenazas de profundización de las desigualdades regionales y del crecimiento desordenado y anárquico en las metrópolis tienden a prevalecer, porque, como lo han evidenciado las evaluaciones realizadas por el Gobierno Federal, persisten profundas limitaciones en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos y acciones. Es un reto insoslayable continuar sumando iniciativas locales, estatales y federales intersectoriales, para que se asuma como una obligación planear de manera conjunta y coordinar acciones que contribuyan a la integración y al desarrollo de las distintas regiones y zonas metropolitanas del país, lo que exige reformas a la legislación, al sistema de planeación y a las estructuras de la administración pública involucradas, así como nuevos instrumentos para hacer efectiva la planeación y evaluación y hacer efectiva y operativa la coordinación interestatal e intermunicipal en regiones y metrópolis.

1.3. Información y capacitación para la planeación territorial

Es fundamental enfrentar el reto de la baja capacitación y profesionalización de los servidores públicos responsables de la planeación territorial y de la administración urbana²²³. Más allá de algunos esfuerzos educativos con visión de largo alcance, que se han concentrado en la formación de planificadores y urbanistas y en la investigación de los fenómenos territoriales²²⁴, en las últimas tres décadas el gobierno ha aprovechado poco el conocimiento generado en estas materias, lo que se evidencia en la baja densidad de planes territoriales en los municipios y en la reducida presencia de especialistas en planeación urbana y/o regional en las dependencias y organismos públicos responsables de la planeación y administración del territorio²²⁵. Esto se explica por la baja importancia política que ha tenido la planeación urbana y regional.

²²² *Ibid.*, p. 7.

²²³ Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, -INEGI:

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2009/engspjm_2009.pdf

²²⁴ Destacan los esfuerzos de la UAM al crear la carrera de Asentamientos Humanos, los de la UNAM y la Universidad de Aguascalientes que crearon las carreras de Urbanismo; los de la UAEM, que fundó la única Facultad de Planeación Urbana y Regional del país, además de una cantidad apreciable de programas de posgrado en estas materias, en las instituciones de educación superior e investigación.

²²⁵ Información comentada por la Asociación Nacional de Programas de Urbanismo de las instituciones de educación superior en su congreso realizado en Mérida, Yucatán en octubre de 2013.



Otro elemento que debilita la capacidad de los municipios para ordenar el desarrollo urbano es la constante rotación de sus funcionarios municipales, lo que provoca la escasa profesionalización de los servidores públicos, la inexistencia de mecanismos para institucionalizar el servicio civil de carrera, así como la pérdida de la experiencia institucional acumulada.

Según los resultados de la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*²²⁶ el 52% (1273) de los municipios del país cuenta con una unidad administrativa de desarrollo urbano y ecología y el 71% (1739) con un área de servicios públicos. De un total de 18,447 funcionarios que proporcionaron la información solicitada (2,408 síndicos y 16,039 regidores), el 35% terminó estudios de licenciatura o superiores. El 28% sólo concluyó estudios de primaria; el 24% únicamente hasta secundaria y/o técnica comercial; y el 12% sólo hasta preparatoria.

Cuadro 49. Síndicos y Regidores Según Grado de Estudios 2008

Funcionarios	Total	Ninguno o Preescolar	Primaria	Secundaria Técnica o Comercial	Preparatoria	Licenciatura	Maestría	Doctorado	NS ¹
Síndicos	2,408	19	645	468	246	951	69	10	122
Regidores	16,039	204	4,524	4,008	1,881	5,049	335	38	111
Total	18,447	223	5,169	4,476	2,127	6,000	404	48	233

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, INEGI*

Nota:¹ Cantidad de Gobiernos municipales que al momento de aplicar la encuesta no contaron con datos o elementos para responder sobre el tema.

Un instrumento muy relevante del Sistema de Planeación, es la información, ya que la calidad, pertinencia y legitimidad de cada dato relativo al desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, es fundamental para lograr propuestas adecuadas, desde la ciencia y la técnica y legitimadas socialmente.

Existen diversos sistemas de información en las dependencias y organismos del Gobierno Federal que son fundamentales para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio; igualmente, muchas entidades federativas y municipios cuentan con sistemas propios de información, siendo de capital importancia avanzar en su integración y coordinación.

Sin embargo, no existe un sistema propio de información y de indicadores sobre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para el país, aunque hay un avance importante en diversas materias, como la vivienda.

La Estrategia

Se reestructurará el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con los gobiernos estatales y municipales, a fin de que los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial:

- Tengan el carácter de Ley y constituyan guías para la toma de decisiones.

²²⁶ INEGI (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

- Incluyan carteras de proyectos y los instrumentos para ejecutar el plan o programa.
- Se elaboren, ejecuten y evalúen con la participación corresponsable de la sociedad y tengan una difusión adecuada en las ciudades.
- Incorporen una perspectiva de largo plazo, que permita que los proyectos y las acciones no se limiten a una administración gubernamental y los mecanismos sociales y de política pública para que este se cumpla y trascienda a las administraciones.
- Se elaboren, ejecuten y evalúen integralmente, en el sentido de orientar el desarrollo social y económico en el territorio.
- De acuerdo con su escala, definan los usos e intensidades de suelo y densidades, y respeten las condiciones del medio ambiente (planes de desarrollo urbano municipal, de centro de población y parciales de desarrollo urbano).
- Se basen en procedimientos rigurosos para su elaboración y eventual modificación, y que existan consecuencias jurídicas por su incumplimiento o alteración indebida.
- Cuenten con mecanismos de evaluación y seguimiento, en los que participen las nuevas estructuras institucionales propuestas (institutos de planeación, consejos consultivos, observatorios o similares).
- Establezcan programas permanentes de intercambio de buenas prácticas y de capacitación de los funcionarios a cargo de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- **Para lo anterior, se promoverán las reformas a la legislación para que de manera conjunta y coordinada con la SHCP y la SEMARNAT, se integren los tres sistemas de planeación vigentes y se cuente con planes integrales de desarrollo socio-económico, territorial y ambiental.**

Esta estrategia implica promover una reconceptualización de los planes y programas de desarrollo urbano para que:

“(sean) entendido(s) como uno de los instrumentos que materializan el interés público inherente al derecho de propiedad a que alude el artículo 27 de la Constitución Federal Mexicana, ya que define usos, destinos, intensidades y densidades de suelo, así como normas técnicas para el aprovechamiento de áreas y predios; cartera de proyectos calendarizada con un costo estimado, posibles financiamientos y los órdenes de gobierno que participan en caso de ser así. Por lo tanto, se debe considerar como el primer instrumento para implementar políticas públicas para delinear el camino para mejorar las condiciones de la ciudad y para ocupar los predios vacíos dentro del área urbana. Para lograrlo, el Plan debe considerar tres planteamientos:

- *El primero, se refiere a la necesidad que sea el producto de un proceso participativo, de manera que los actores sociales “se lo apropien” ofreciendo más posibilidades de que se cumpla en el tiempo.*
- *El segundo, consiste en la definición de su ejecución en el tiempo, de manera que los actores sociales tengan claro cuándo deben ocuparse los predios con los usos previstos en el plan. Esta previsión, se complementa con diversos instrumentos orientados a incentivar o inhibir actuaciones de agentes privados y sociales, ya que los conminan a tomar la decisión esperada en el momento apropiado.*

- 
- *El tercero, consiste en aplicar de acuerdo al plan o, en su caso, redefinir, los usos y las densidades de suelo para los predios vacíos, a fin de fomentar su ocupación y recuperar las plusvalías que se generarán.*

En general, los planes establecen densidades máximas para dichos predios, con lo cual se premia la no ocupación, además de que el gobierno local pierde un instrumento de incentivo o inhibición.

Si se considera que las altas densidades son una moneda de cambio para que el gobierno local “convenza” a un propietario o desarrollador para que actúe de cierta manera, la prioridad, en términos de política pública que debe tener el plan o programa de desarrollo urbano (...), es que los usos y las densidades definidas no premien la especulación mediante el establecimiento de usos con alta capacidad de generación de plusvalías, como son los de naturaleza comercial, industrial o habitacional de alta densidad²²⁷.

Los planes y programas metropolitanos y regionales precederán a los municipales y serán elaborados de manera conjunta y coordinada por las entidades federativas y los municipios involucrados. Por su parte, los programas sectoriales deberán coordinarse con los regionales y metropolitanos.

Se creará un Sistema de Información y de Indicadores para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial en la SEDATU y se fomentará y apoyará su integración a los otros sistemas de información existentes en los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar duplicidades y hacer más eficiente el uso de los recursos. Participarán en su integración y operación las instituciones de educación superior e investigación científica del país.

Igualmente, se creará un sistema de formación y capacitación de servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y se promoverá que los procesos técnico-académicos se realicen conjuntamente con las áreas responsables de la planeación de la SHCP y de la SEMARNAT para avanzar en la conformación de visiones integrales de planeación. El sistema se organizará y operará conjuntamente con las instituciones de educación superior e investigación y contará con el apoyo de las organizaciones sociales y gremiales correspondientes.

Se creará un sistema de guías y metodologías para elaborar los planes y programas de desarrollo urbano, concertadas con la SEMARNAT, para que dichos instrumentos de planeación sean congruentes y para que consideren los nuevos enfoques sobre el desarrollo urbano: promover ciudades más equitativas, compactas, consolidadas, sustentables y competitivas y para fundamentar su crecimiento en la movilidad sustentable. En éstas, se definirán los procedimientos de elaboración, participación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas, los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional y los instrumentos que se requieren para ejecutar lo planeado.

Se promoverá la creación de nuevas figuras en la administración pública local, y se fortalecerán las que actualmente existen para garantizar procesos de planeación participativa y para la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, que vayan más allá de las limitaciones

²²⁷ Iracheta, Alfonso (2013): *Ciudades Mexicanas: ¿Qué problemas urbanos? ¿qué instrumentos?*, El Colegio Mexiquense, Centro EURE, (en prensa).



que imponen los periodos gubernamentales. Es el caso del administrador de la ciudad, de los institutos de planeación y de los observatorios urbanos.



2. Coordinación interinstitucional

El Reto

En las últimas décadas, la coordinación entre las instituciones responsables de planear y administrar el desarrollo urbano y el desarrollo regional, se ha desdibujado, lo que se ha complicado con la descoordinación entre los tres sistemas de planeación vigentes: Planeación del Desarrollo, Planeación Ambiental, Planeación Territorial. En efecto, cada uno de estos sistemas elabora sus propios planes y programas, cuenta con su propia legislación y con una dependencia federal responsable de aplicarlo. El problema es que cada uno de estos planes atienden en sentido estricto una realidad única (el país, una entidad federativa, un municipio) y se ofrecen con enfoque integral, pero no se coordinan y por ello, no son convergentes, sino en muchos casos divergentes. El costo de elaborar estos instrumentos de planeación es alto y mucho mayor el que representa su descoordinación, porque afecta gravemente la certidumbre de la sociedad –y del propio gobierno– sobre los objetivos que persigue el desarrollo nacional y sobre las acciones previstas en las que deben intervenir actores sociales²²⁸.

Otro problema relevante, es la limitada coordinación entre dependencias y organismos gubernamentales responsables indirectamente de funciones que impactan fuertemente el desarrollo de las ciudades y el ordenamiento del territorio. Ya sean las políticas y acciones hidráulicas o sobre energía, o las de movilidad (obras viales y transportes) y construcción de grandes equipamientos (educación, salud, abasto), no existen las orientaciones, los acuerdos y normas suficientes y adecuadas, para garantizar que sus edificaciones e instalaciones se localicen adecuadamente con criterios de ordenación territorial y de sustentabilidad ambiental. Una de las causas de esto, es que los planes territoriales se limitan a definir los usos del suelo en las áreas urbanas y no en el medio rural y también, la baja eficacia de las autoridades responsables de la administración del territorio.

La Estrategia

Se promoverán mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los tres órdenes de gobierno, para transitar efectivamente hacia un modelo de desarrollo urbano y regional integral, sustentable e inteligente y con enfoque de largo plazo (más de 10 años). En este sentido se realizará lo necesario para:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, suelo y vivienda (además del desarrollo agrario), en línea con el mandato de la SEDATU. Implica revisar el papel del sector vivienda para alinearlo con la nueva política de desarrollo urbano, crear el Instituto Nacional del Suelo, para integrar y coordinar las múltiples facetas que tiene el suelo con relación al desarrollo urbano y al ordenamiento del territorio.
- Llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura del aparato público para dejar claras las responsabilidades y atribuciones de las dependencias y entidades federales en materia de ordenamiento del territorio nacional, desarrollo regional y el de ciudades y metrópolis, así como las normas y orientaciones que garanticen la coordinación interinstitucional.
- Promover por medio de las reformas legislativas necesarias, que los gobiernos estatales y municipales precisen las atribuciones y responsabilidades que les competen en estas materias.
- Impulsar con los estados y municipios una estrategia para simplificar y homologar procedimientos de autorización y municipalización de los programas de vivienda y en general, de los de otros usos del suelo.

²²⁸ Iracheta, Alfonso (1997): Planeación y desarrollo, una visión de futuro, Plaza y Valdés Editores, México, DF.

- 
- Establecer programas y estrategias de capacitación y de certificación de funcionarios responsables en materia de desarrollo urbano y vivienda, con las autoridades de las entidades federativas y las de los municipios involucrados.
 - Crear organismos de gestión y fideicomisos para realizar grandes proyectos de ocupación y desarrollo de los polígonos con predios vacíos dentro de las ciudades y metrópolis, así como para consolidar sus periferias y para proyectos integrales de transporte masivo y no motorizado.
 - Reconocer las peculiaridades de la Zona Metropolitana del Valle de México e incluso de la Zona Megalopolitana del Centro²²⁹, como espacios que requieren marcos de planeación, normativo e institucional especiales.
 - Establecer una coordinación vinculatoria entre los procesos de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, con el ordenamiento ecológico y la estrategia frente al cambio climático y definir el estatus, dentro de los sistemas de planeación territorial y de ordenamiento ecológico del territorio, de otras instancias sectoriales de planeación territorial, como los Consejos de Cuenca y los Consejos de Desarrollo Sustentable.
 - Establecer las estrategias, normas y lineamientos, para delimitar las zonas metropolitanas y para definir qué municipios son metropolitanos, alineando los criterios de INEGI, CONAPO y SEDATU, con los de los gobiernos estatales. Como consecuencia, crear las instancias formales para la planeación y gestión metropolitana participativa, acordes con las nuevas reglas de operación del Fondo Metropolitano aprobadas por SHCP, SEDESOL y SEMARNAT en 2012. Igualmente, crear agencias gubernamentales con participación social para la innovación en la planeación y gestión urbana y metropolitana, a través de las cuales se estudien nuevas formas de gestión urbana y se desarrollen propuestas novedosas para el desarrollo de las ciudades y metrópolis del país.

3. Participación social efectiva

El Reto

La participación de la sociedad en las tareas de planeación urbana y ordenamiento del territorio es muy desigual, destacando algunas ciudades y regiones por hacer de esta una práctica razonablemente establecida, frente a otras, en las que prácticamente no existe. Las nuevas estructuras institucionales creadas desde la segunda mitad de la década de 1990, como los IMPLANES, y más recientemente, los Observatorios Urbanos, deben ser reforzados para garantizar la presencia y opinión ciudadana; deben ser órganos técnicos que orienten el desarrollo urbano de cada ciudad, municipio y estado; que involucren los ámbitos urbano y rural, y que garanticen por ley la participación corresponsable de la sociedad en la definición del proyecto de ciudad y de los instrumentos para que este proyecto sea realidad.

La legislación mexicana y el sistema de planeación del desarrollo urbano no han alentado ni facilitado suficientemente la participación efectiva de la sociedad en las decisiones del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial o cuando menos en su deliberación. Los espacios existentes para ello (comisiones, comités, juntas, consejos, entre otros), en general no reconocen las posibilidades de participación corresponsable de la sociedad con el gobierno en las decisiones que

²²⁹ Este término ha sido acuñado en las esferas académicas (El Colegio Mexiquense, Centro Mario Molina, El Colegio de México), para denotar un fenómeno socio-espacial que va más allá de la metrópoli o zona metropolitana. En el caso de la megalópolis del centro, se refiere a la región que tiene como centro a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y que integra funcionalmente a las zonas metropolitanas que la rodean (Toluca, Pachuca, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca). El término ha sido formalizado en el CONVENIO DE COORDINACIÓN POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN AMBIENTAL DE LA MEGALÓPOLIS, que suscriben los gobiernos del Distrito Federal y de los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 3 de octubre de 2013).



afectan la vida comunitaria, especialmente en las ciudades y metrópolis. El sistema de planeación democrática, se limita a promover la consulta a los ciudadanos cuando se elaboran y modifican planes y programas, sin que existan las debidas garantías para que las observaciones y propuestas ciudadanas sean tomadas en cuenta y sin posibilidades de representación real en los órganos que deciden sobre planes, proyectos y acciones para el desarrollo de las ciudades²³⁰.

“En el mundo avanza rápidamente un movimiento hacia la gobernanza democrática territorial (Prats, 2004, 2005 y 2006, Blanco y Gomá, 2002, Aguilar, 2006, Pascual, 2007). Ha inspirado modelos de gobierno participativo en los que se gobierna CON la gente y no solo PARA la gente. Los ejemplos de Barcelona en Cataluña (Godás, 2008) o de Curitiba en Brasil y Bogotá y Medellín en Colombia, son casos ampliamente reconocidos. Conforme los alcaldes de ciudades se comprometen y capacitan en estos modelos, más claramente se reconoce que la participación activa y comprometida de los actores sociales en los procesos de planificación y administración de las ciudades es una condición sinequanon para un buen gobierno. Los esfuerzos recientes, como los observatorios urbanos locales, los consejos ciudadanos y los institutos de planeación en diversos municipios de México, (...) han sido fundamentales para construir una visión integrada y de largo plazo para algunas ciudades ”²³¹.

La Estrategia

Al efecto de ampliar la participación de la sociedad en las diferentes instancias de gobierno relacionadas con el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, es necesario emprender una reforma a la legislación para reconocer el papel corresponsable de los actores sociales en la deliberación y decisión sobre los planes y programas y sobre los proyectos que impactan el desarrollo de las ciudades y las regiones. En este contexto, es necesario considerar la creación de nuevas estructuras institucionales:

- Consolidar la reciente reinstalación del Consejo Nacional de Vivienda, ampliando su área de injerencia al desarrollo urbano, como instancia plural de consulta y asesoría del gobierno federal. Similarmente, se promoverá que las entidades federativas conformen sus propias estructuras institucionales en estas materias.
- Formalizar la creación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como órgano de consulta, opinión y deliberación, integrado por expertos reconocidos en estas materias.
- Se crearán en la SEDATU los sistemas de indicadores y de información geoestadística necesarios para guiar y evaluar el desarrollo urbano y la vivienda, y se fomentará y apoyará su integración a otros sistemas de información existentes en los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar duplicidades y hacer más eficiente el uso de los recursos. De estos sistemas podrá derivar un observatorio urbano nacional que apoye la rendición de cuentas y la socialización del estado de las ciudades en México. En su integración y seguimiento participarán instituciones de educación superior e investigación científica del país, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.
- Formar institutos de planeación participativos, como instrumentos de actuación corresponsable de la sociedad con el gobierno, para elaborar, dar seguimiento y evaluar

²³⁰ Iracheta, Alfonso (2012). *México. Hacia la reforma urbana*. CIGAPP: III Congreso Internacional de gobierno, administración y políticas públicas, Más allá de la crisis: Nuevos desafíos, nuevas capacidades, Madrid, España, 27 y 28 de septiembre de 2012, pp. 12-13.

²³¹ Iracheta 2012, op. cit, p.13.



planes y programas territoriales con el concurso de la sociedad y con enfoque de largo plazo cuya ejecución trascienda las administraciones gubernamentales. Su propósito es involucrar a los ciudadanos y a sus organizaciones en procesos de consulta, deliberación y decisión, para elaborar, ejecutar y evaluar los planes y programas de desarrollo urbano (desde el nivel metropolitano hasta el de proyectos en los barrios y colonias), lo que implica reformar la legislación en la materia y establecer instrumentos concretos para la planeación participativa y el fortalecimiento de acciones colectivas para la vigilancia del cumplimiento de las normas, planes e instrumentos que regulan el desarrollo urbano.

4. Modernización del marco jurídico²³² El Reto

“El origen del marco jurídico del desarrollo urbano data de 1976, cuando la noción de “asentamientos humanos” fue inscrita como ámbito de regulación en la Constitución. Se trató de una reforma al párrafo tercero del artículo 27, al artículo 73, que consistió en adicionar la fracción XXIX-C y a las fracciones IV y V al artículo 115. La reforma al art. 27, ratificó la competencia del Estado para intervenir en la propiedad y especialmente para dictar medidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos con base en el interés público. La adición al artículo 73 consistió en inscribir en la Constitución la competencia del Congreso de la Unión para legislar la participación concurrente de los tres niveles de gobierno en esta materia. Con la reforma al 115 se adecuaba el régimen constitucional de estados y municipios a lo previsto por los artículos anteriores. En suma, con la reforma se ratificaba el fundamento constitucional de la intervención del Estado en la propiedad privada urbana por motivos de interés público, como lo es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La reforma hacía referencia a una ley federal que se publicó al año siguiente: se trataba de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) ... en la reforma constitucional de 1983 al artículo 115 ... quedó como sigue:

“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios” [...].

La reforma de 1983 dio lugar a su vez a una adecuación en la LGAH. Entre otras cosas, la reforma incluyó la adición de un capítulo denominado “De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda” en el que se preveía regular la anexión de suelo periurbano al desarrollo urbano y, para evitar la especulación, se declaraba de utilidad pública la adquisición de esa tierra. Se incorporaban algunas previsiones jurídicas para la construcción de viviendas de interés social, así como para la regularización de la tenencia del suelo. En lo relativo a la adecuación de la LGAH a la reforma municipal, la reforma esclareció la facultad de los ayuntamientos para elaborar los llamados programas de desarrollo urbano y para la aplicación de los instrumentos de control de uso del suelo, es decir, los permisos, autorizaciones,

²³² Iracheta Alfonso (con la colaboración de Víctor Ramírez), (2013). Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas, El Colegio Mexiquense.



licencias, así como declaraciones de zonas de uso específico”²³³.

Como se muestra en los estudios realizados por expertos y en los documentos elaborados por el Poder Legislativo, para sostener la necesidad de la Reforma Urbana para México, la LGAH ha sido rebasada por la realidad desde hace varias décadas, ya que no ha sido suficiente para tener un sistema de planeación efectivo que conduzca las decisiones de las autoridades y oriente a los ciudadanos en los procesos de localización en las ciudades y en general en el desarrollo urbano; igualmente, su contenido es insuficiente para impulsar las políticas nacionales que el país requiere: de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de suelo urbano y urbanizable, de vivienda, de movilidad sustentable, de infraestructura para el desarrollo urbano, de coordinación metropolitana y de desarrollo regional. Tampoco cuenta con el instrumental que requiere el conjunto de políticas nacionales mencionadas para hacer efectivos los planes y programas²³⁴, destacando sus limitaciones para hacer efectiva la participación ciudadana en el desarrollo urbano y regional; para impulsar el financiamiento del desarrollo de las ciudades y las metrópolis y para garantizar la fiscalidad inmobiliaria en ellas; para integrar el sistema de información y de indicadores para el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio y, para impulsar e incentivar las acciones *de hacer* que se requiere realicen los actores sociales para desarrollar las ciudades y metrópolis con orden y sustentabilidad y, *contrario sensu*, para inhibir y sancionar las malas prácticas de servidores públicos y ciudadanos. Finalmente, esta ley tiene limitaciones para orientar a las instituciones públicas, relacionadas directa e indirectamente con el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, para que se coordinen y para que puedan construir una visión integral, de largo plazo y participativa para el ordenamiento del territorio nacional y para el desarrollo de sus regiones, metrópolis y ciudades.

A estas limitaciones, se debe agregar que la dinámica legislativa es muy compleja, por lo que constantemente se presentan nuevas ideas e iniciativas que deben ser analizadas a la luz de los avances nacionales y de la evolución de los problemas del desarrollo urbano y del ordenamiento del territorio y, que el papel de las legislaturas estatales es fundamental, porque al amparo de la soberanía de las entidades federativas, varias han impulsado cambios relevantes a la legislación urbana en los últimos años, sin que exista concierto entre estas.

La Estrategia²³⁵

La implementación de los PNDUV debe darse bajo un esquema de concierto normativo, en el que las facultades en materia urbana y de vivienda de los tres órdenes de gobierno estén alineadas en cuanto a sus objetivos y sean congruentes en cuanto a los instrumentos y políticas que desarrollen para alcanzarlos.

La gran **Reforma Urbana** que plantean los PNDUV obliga a repensar las facultades que hoy día concentra cada orden de gobierno, revisar su efectividad y proponer alternativas de cambio y mejora que culminen en ciudades más productivas, sustentables y modernas que incrementen la calidad de vida de la población en general. Específicamente, se propone:

²³³ INFONAVIT, 2012: Agenda de vivienda para los próximos 10 años, elaborado por CIDE, México, DF.

²³⁴ La misma LGAH en su artículo 17, establece que los PDU “...deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local”; sin embargo esto sucede muy rara vez. El problema que tiene este artículo es que no establece el tiempo en que debe ser registrado, dejándolo a la legislación local, la cual en muchas ocasiones tampoco establece plazo para ello, y al no tenerlo definido, se ignora, lo que se complica por la ausencia de sanciones.

²³⁵ En la elaboración de la estrategia se integraron diversas ideas y propuestas del Foro: “Hacia un nuevo marco jurídico e institucional para el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda”, realizado el 16 de agosto de 2013 en el marco de elaboración de los programas nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda. .

- 
- Promover una nueva legislación de aplicación general que sirva de tótem normativo y vinculante para los órdenes de gobierno. La idea es que las atribuciones de que cada ámbito de gobierno disponga, cuenten con una referencia jurídica que oriente su aplicación (por ejemplo, el Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal seguiría siendo competencia del Ayuntamiento pero se le incorporaría un mecanismo que garantice su compatibilidad y congruencia con otros instrumentos de planeación similares del Estado y del Gobierno Federal: ejemplo: Planeación del desarrollo, planeación del ordenamiento ecológico del territorio, planeación metropolitana y planeación regional.
 - Desarrollar un marco reglamentario o secundario que dé sentido y aplicación a la legislación general. Se debe reducir el espacio para las interpretaciones y acotar la discrecionalidad, la certeza jurídica es de gran utilidad para los actores del sector.
 - Promover en la legislación sobre el desarrollo urbano lo necesario para garantizar los derechos y obligaciones que deben cumplir los propietarios de terrenos y en general para desarrollar los gravámenes al suelo que permitan la recuperación de las plusvalías, vinculándolos con la política de desarrollo urbano; igualmente, para definir con claridad la responsabilidad urbana y los mecanismos de sanción que correspondan.
 - Promover la homogeneidad normativa en materia administrativa. La diversidad de disposiciones administrativas y reglamentarias en el Gobierno Federal, Estados y Municipios es también otra realidad. En la medida en que todos los actores del Sector sepan que puede haber matices entre órdenes de gobierno pero que en el fondo las exigencias normativas y las reglas del juego son las mismas, los PNDUV tendrán mayor éxito.
 - Promover la explicitación en la legislación del derecho a la ciudad en dos vertientes: Democratización de la gestión de la ciudad y realización plena de los derechos ciudadanos en la ciudad.
 - Crear un marco regulatorio específico para la producción social de vivienda y para la producción social del suelo habitacional. En este sentido, se deberá legislar para que existan zonas prioritarias de crecimiento urbano popular.
 - Crear una legislación específica para la movilidad urbana e interurbana, vinculada a la de desarrollo urbano, preservación del ambiente y prevención del cambio climático.
 - Analizar y promover la discusión sobre la conveniencia de incorporar el ámbito metropolitano al marco constitucional, como un nuevo orden de gobierno o bien como una instancia obligatoria de coordinación entre órdenes de gobierno involucrados.
 - Desarrollar Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas y/o lineamientos necesarios para estandarizar las acciones de desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento territorial, dándoles sustento jurídico a través de la nueva legislación. En el mismo sentido, crearlas para preservar y poner en valor los centros históricos y el patrimonio inmobiliario (histórico y artístico) de manera conjunta con el INAH y el INBA.
 - Garantizar a la ciudadanía, en la legislación, en las estructuras de planeación y gestión del territorio, su participación efectiva, más allá de la mera consulta, en la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de planes y programas de desarrollo urbano, metropolitano y regional.
 - Garantizar que los planes y programas tengan visiones integrales y de largo plazo²³⁶ y establecer los instrumentos para que su ejecución trascienda a las administraciones públicas, considerando a la participación y vigilancia ciudadana como un mecanismo fundamental para lograrlo.
 - Promover la creación de estructuras institucionales que requiere la planeación y administración del desarrollo urbano, destacando: Servicio civil de carrera en las dependencias y organismos gubernamentales responsables del desarrollo urbano y de la

²³⁶ Más allá de 10 años.



vivienda. Procuradurías de Desarrollo Urbano que defiendan a los ciudadanos. Institutos de Planeación, Observatorios Urbanos, Consejos Ciudadanos Deliberativos.

5. Financiamiento²³⁷

El Reto

Los municipios obtienen recursos de diversas fuentes: Recursos propios: Impuestos (predial), productos, derechos, aprovechamientos. Participaciones federales y transferencias. Recursos de programas y fondos federales para proyectos y acciones concretas. Créditos de banca de desarrollo: BANOBRAS, SHF, otros. No existen mecanismos adecuados para que este conjunto de recursos se aprovechen de manera óptima y se ejerzan en proyectos y acciones prioritarias; igualmente, no existen mecanismos que garanticen que la planeación del desarrollo urbano, la programación de acciones y obras públicas y la presupuestación, conformen un proceso sistémico y transparente. El reto del financiamiento para el desarrollo urbano y en general, para el ordenamiento del territorio, radica cuando menos en tres limitaciones:

La primera, es que los impuestos inmobiliarios que son una fuente fundamental para financiar las infraestructuras urbanas y para mantenerlas, se aplican de manera muy limitada en los municipios del país, dejando a los ayuntamientos en condiciones de carencias permanentes de recursos y de dependencia creciente de los fondos federales.

La segunda, es que los recursos, públicos y privados, para el desarrollo de las ciudades, las metrópolis y las regiones, no se aplican de manera coordinada reduciendo su eficacia e incurriendo en costos adicionales por duplicidades o por inadecuada localización de obras e instalaciones.

La tercera, es que el Gobierno Federal cuenta con una cantidad importante de programas y fondos, cuyos recursos de manera directa o indirecta, aportan a la solución de problemas urbanos y/o regionales; la falta de estrategias de procuración de recursos y la insuficiencia de carteras de proyectos en los gobiernos locales, reducen sensiblemente el acceso de los municipios a estos recursos.

La Estrategia

La efectividad de los PNDUV depende en buena medida de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales y financieros. Es por esto que en materia de financiamiento se busca:

- Definir mecanismos y normas que garanticen la integralidad del proceso de planeación – programación – presupuestación – ejecución – evaluación del desarrollo urbano, de manera que los recursos públicos se apliquen en las acciones y proyectos prioritarios definidos en los planes y programas y que se apliquen de manera obligatoria instrumentos de seguimiento y evaluación del desempeño y de los impactos de cada acción, proyecto y obra pública. Esto implica el involucramiento social en el proceso a través de estructuras institucionales formales (Consejos Ciudadanos, Institutos de Planeación, Observatorios Urbanos, otros), la aplicación rigurosa de la normatividad sobre transparencia en el uso de los recursos públicos y sobre rendición de cuentas y la generación de un sistema de indicadores de desempeño y de impacto. Adicionalmente, se requiere desarrollar mecanismos que permitan que los planes y los proyectos y acciones de desarrollo urbano tengan visión de largo plazo, lo que implica contar con financiamiento multianual y con mecanismos de seguimiento y continuidad de

²³⁷ En la elaboración de la estrategia se integraron diversas ideas y propuestas del Foro: "Financiamiento del desarrollo urbano", realizado el 16 de octubre de 2013 en el marco de elaboración de los programas nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda. .



cada proyecto y acción más allá de una o más administraciones municipales. La revisión de la reelección de alcaldes o la ampliación de periodos de gobierno, se debe considerar en este contexto.

- Establecer, junto con los gobiernos estatales y municipales, un banco de proyectos a través del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política de Desarrollo Urbano y Vivienda del país. Entre los proyectos a considerar figuran las infraestructuras de movilidad urbana, la adquisición de derechos de vía, los proyectos de provisión de agua y drenaje, el mejoramiento de infraestructuras obsoletas, la recuperación de centros urbanos, entre otros.
- Priorizar, a través de un mecanismo de calificación intersectorial encabezado por la SEDATU y con la participación de las autoridades y sociedad local correspondientes, las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda, con el propósito de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.
- Establecer orientaciones e incentivos para que los proyectos y obras, públicas y privadas, se realicen de manera más integrada y coordinada para elevar la eficacia de los recursos disponibles para el desarrollo urbano. En este sentido, se deberá definir el concepto de proyecto integral, de manera que se considere desde el inicio, los estudios que requiere, los recursos de inversión inicial y los necesarios para la operación y mantenimiento en el tiempo. Esto implica promover presupuestos multianuales para proyectos como los que derivan del Fondo Metropolitano, del FONADIN o los financiados por BANOBRAS, entre otros.
- Fortalecer en el ámbito local la recaudación del impuesto predial²³⁸ y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización y garantizando la congruencia entre los catastros urbanos del país y vinculándolos de manera formal y normativa con los registros de la propiedad para evitar diferencias, duplicidades o ausencias. Se debe asociar esta estrategia con la revisión de los costos de intermediación de la compra-venta de inmuebles, buscando mecanismos que reduzcan intermediarios y aceleren la obtención de títulos de propiedad, con lo cual se liberan recursos de compradores y vendedores aplicables en otras inversiones.
- Igualmente, establecer los incentivos y las normas para la recuperación de las plusvalías que genera el desarrollo urbano, como fuente de recursos para financiar el desarrollo urbano, lo que implica hacer efectiva la función social del suelo y de la propiedad inmobiliaria, poniendo por delante el interés público y comunitario sobre el individual. Para estos propósitos, se requiere, por una parte, contar con instrumentos de suelo y fiscales/financieros concretos de aplicación nacional, que permitan la recuperación y administración de las plusvalías y un sistema de información y de indicadores en cada ciudad y metrópoli que permitan al público en general tener la información pertinente y actualizada sobre los mercados de suelo y edificios (precios, oferta y demanda, proyectos, etcétera), sobre las infraestructuras y equipamientos (localización, capacidades y coberturas), sobre las acciones y proyectos públicos y privados (aprobados, en proceso) y sobre los usos del suelo existentes y permitidos en cada ciudad del país, como mecanismo de información para tomar decisiones de localización y de edificación y para reducir la especulación inmobiliaria y la corrupción en materia de usos del suelo y permisos de construcción.
- Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar, asociados a mecanismos de apoyo, información, capacitación y asesoría a municipios para mejorar sus capacidades y optimizar su aprovechamiento; se consideran entre otros los siguientes:
 - **Recursos presupuestales.** Gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación proyectos de desarrollo urbano y vivienda a ser financiados, promoviendo que las

²³⁸ La experiencia pionera de la aplicación de este tipo de impuesto en Mexicali, confirma su lógica, eficiencia y equidad, pues contribuye de forma automática a simplificar la operación, aumentar la recaudación, e incentivar la ocupación de predios baldíos intraurbanos. Adicionalmente, un comité plural de representantes de la sociedad civil y del gobierno determina las cuotas por tipo e intensidad de uso del suelo, lo cual aumenta la viabilidad política de implantar y operar este tipo de impuesto predial.



entidades federativas y los municipios incorporen el financiamiento de dichos proyectos en sus propios mecanismos presupuestales. Orientar el financiamiento de la banca de desarrollo (por ejemplo, BANOBRAS y SHF) y de fideicomisos públicos (como el Fondo Nacional de Infraestructura -FONADIN-) a proyectos prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de los PNDUV. Establecer mecanismos participativos y basados en indicadores, para que las ciudades compitan por recursos para proyectos de desarrollo urbano, de manera que se eleve la calidad de los mismos, se atiendan las prioridades establecidas en los planes y programas aplicables, se premie el cumplimiento de los objetivos predefinidos para cada proyecto y se demuestre mayor rentabilidad social y financiera de las inversiones en equipamientos y espacios públicos, vivienda e infraestructura urbana.

- **Financiamiento mixto.** Aprovechar los mecanismos para el desarrollo de proyectos, la ejecución de obras y la prestación de servicios de largo plazo, por parte de asociaciones entre instancias del sector público y del sector privado, conforme a lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Público Privadas.
 - **Recursos privados.** Incentivar la inversión de particulares en actividades tradicionalmente a cargo del sector público.
 - **Concesiones.** Recurrir, cuando sea pertinente, a esquemas de concesiones de manera que los particulares puedan ejecutar obras y/o prestar servicios públicos, sin que el sector público incurra en costos de obra, mantenimiento, cobro, etc.
 - **Recursos internacionales.** Buscar el apoyo de organismos multilaterales o agencias de desarrollo internacionales para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.
 - **Ahorro Social.** Aprovechar los recursos de las AFORES para diseñar instrumentos que permitan financiar con sus recursos, vivienda social, suelo habitacional para grupos sociales de bajo ingreso, proyectos de infraestructura y espacio público, así como de equipamientos sociales, a partir de proyectos integrales de desarrollo urbano certificados en vacíos y baldíos y en predios de la primera periferia de las ciudades y metrópolis.
- Crear mecanismos interinstitucionales para la planeación – ejecución – evaluación de proyectos para el desarrollo urbano en los tres ámbitos de gobierno, con la participación de expertos, académicos y organizaciones empresariales y sociales. Se requiere que cada ciudad y cada metrópoli cuente con mecanismos de esta naturaleza, que permitan a las autoridades locales conjuntamente con la sociedad organizada, proponer proyectos de desarrollo, gestionar y comprometer recursos públicos y privados, dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados.
 - Diseñar mecanismos de financiamiento que permitan la planeación y ejecución de obras, proyectos y acciones a largo plazo, trascendiendo incluso los períodos constitucionales de los gobiernos municipales. Los presupuestos multianuales o la contratación de deuda que tengan sustento en los ingresos propios de los municipios y en cuya aprobación participen las legislaturas de los Estados, son alternativas que pueden ensayarse para garantizar la suficiencia de recursos en el tiempo.
 - Asociar los recursos federales para el desarrollo urbano, metropolitano y regional al cumplimiento de metas y al desempeño de planes y programas estatales y municipales, de manera que los recursos públicos se concentren en proyectos y acciones que cumplan con la política nacional de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio.
 - Dotar con recursos a los gobiernos locales, para financiar la elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y para desarrollar los instrumentos que se requieren para ejecutarlos. En este contexto, se creará el Fondo Sectorial CONACYT-SEDATU, para la investigación e innovación en materia de planeación y de gestión para el desarrollo urbano, metropolitano y regional.

- 
- Crear un fondo y desarrollar instrumentos financieros que permitan ejecutar los planes en zonas de crecimiento prioritario y de regeneración urbana. Igualmente, para ofrecer suelo a las familias de bajo ingreso evitando se asienten irregularmente o en zonas de riesgo. Finalmente, para desarrollar proyectos integrales certificados para ocupar polígonos vacíos y/o baldíos orientados a la vivienda social y los usos del suelo que se le asocian directamente (empleo, espacio público, equipamientos sociales); Se estimarán estos fondos considerando los recursos que tienen que erogarse el Gobierno Federal para atender los asentamientos irregulares y en zonas de riesgo.
 - Crear un fideicomiso de administración para bursatilizar los flujos futuros de la regularización de la tenencia de la tierra e incrementar estas acciones.
 - Ampliar el PROTRAM de BANOBRAS para que financie proyectos integrales de movilidad sustentable, tanto de transporte público masivo como de transporte no motorizado, asociados al desarrollo urbano.
 - Establecer las bases jurídicas, administrativas y financieras para instaurar los presupuestos participativos en las ciudades y metrópolis del país, en los que los ciudadanos y sus organizaciones, determinen con su gobierno el destino de los recursos públicos destinados a obra pública en sus ciudades y comunidades.

6. Seguimiento y Evaluación El Reto

Una de las limitaciones más notorias del sistema de planeación en México, es la falta de instrumentos efectivos para realizar las evaluaciones de los planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial. Más allá de los esfuerzos de CONEVAL y los relativos a las evaluaciones del gasto público y del desempeño de las administraciones públicas, no hay ni la información adecuada, ni los indicadores necesarios para realizar una evaluación sistemática y frecuente de los avances e impactos de los planes y programas.

Desde otra perspectiva, las acciones de evaluación en general, son realizadas por el propio gobierno, asumiendo la posición de juez y de parte, y reduciendo la eficacia de estos esfuerzos. Al no estar institucionalizados los procesos de evaluación, al no existir sanciones por incumplimiento o malos resultados y al no contarse con las normas que exige un proceso formal de esta naturaleza, los esfuerzos en la materia se diluyen.

Finalmente, en las últimas décadas se ha reducido la participación social en el seguimiento y evaluación de planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento el territorio, con lo cual se pierde la oportunidad de incorporar las voces ciudadanas y de los expertos, para opinar, deliberar y comprometer recursos y compromisos de la sociedad, para resolver los problemas urbanos y territoriales. Una evidencia de esto es la pérdida de fuerza que han tenido los Comités de Planeación y muchos consejos de participación en el territorio nacional y el surgimiento de los Institutos de Planeación y los Observatorios Urbanos y Municipales como instrumentos que requiere la sociedad y el gobierno para acompañar las acciones y proyectos que realizan ambos, para que sus impactos sean lo más favorable posible en las ciudades y regiones donde se aplican.

La Estrategia

Es importante contar con mecanismos de seguimiento y evaluación, orientados a conocer el grado de avance de los objetivos que aquí se plantean; esto con el fin de confirmar la eficacia de las pautas de acción propuestas o, en su caso, modificarlas. A la escala particular de los PNDUV, este



ejercicio se debe realizar con una participación plural del gobierno y la sociedad civil en todas sus fases, con base en:

- La construcción de un tablero de indicadores con sus respectivas líneas de base y metas, que provean información periódica acerca del cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados en estos documentos. Dicho tablero de indicadores, a cargo de la SEDATU, será una fuente de información continua para los tomadores de decisiones de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda, generando los insumos para un adecuado seguimiento del sector, así como para su evaluación.
- Un mayor alcance del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), con el fin de que también integre información relevante en materia de desarrollo urbano y sea una herramienta eficaz para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- El aprovechamiento de información complementaria generada por instancias independientes como los Observatorios Urbanos del país, vinculados al Observatorio Urbano Global de la ONU, para contar con un análisis más completo del sector.
- La vinculación de los sistemas de información, seguimiento y evaluación con la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del sector público.
- El fomento a que se repliquen estas prácticas de recolección, procesamiento y análisis de información relevante en entidades federativas y municipios.
- La generación de estímulos y reconocimiento a las mejores prácticas en materia de desarrollo urbano y vivienda, buscando que éstas sean replicadas a nivel nacional; un ejemplo de esto es el Premio Nacional de Vivienda, cuyo alcance puede ampliarse al ámbito del desarrollo urbano.
- Establecer las normas, procedimientos e instrumentos para hacer efectiva la rendición de cuentas en la planeación y en la gestión del desarrollo urbano, metropolitano y regional. Para ello, se incorporará a la sociedad en procesos corresponsables para la observancia de lo que establece la legislación y los planes aplicables. Implica el diseño de un régimen de sanciones para los servidores públicos que no cumplan con lo establecido en los planes y programas; que no los elaboren o modifiquen cuando la ley lo establezca o que tergiversen el sentido y la letra de dichos instrumentos de planeación territorial. Implica también, transparentar los procesos de planeación y de gestión pública y crear los mecanismos de información pública para que la sociedad cuente con todos los datos e ideas que soportan las decisiones públicas sobre el desarrollo de las ciudades, las metrópolis y las regiones en cada entidad federativa y municipio.

7. Comunicación y difusión

El Reto

Un ingrediente fundamental del proceso de planeación participativa y democrática, es la comunicación entre los actores sociales y sobre todo entre el gobierno y los ciudadanos, sobre los contenidos, orientaciones y propuestas de desarrollo que se plasman en los planes, programas y proyectos que la autoridad propone. También lo es durante los procesos de ejecución de estos instrumentos y sobre los resultados que logra y sus evaluaciones. Ningún sistema de planeación funciona adecuadamente si carece de estrategias e instrumentos de difusión de sus documentos, de las evaluaciones sobre estos y en general, de la información sobre los fenómenos, problemas y oportunidades que ofrece la ciudad. Igualmente, para ser eficiente debe aprovechar al máximo las tecnologías y los medios de información masiva con los que se cuenta.

Como parte de las limitaciones del sistema de planeación territorial mexicano, se destaca la falta de estrategias e instrumentos específicos de comunicación y difusión, con lo cual la población



no tiene información sensible sobre su ciudad y por ello, es mucho más difícil construir compromisos entre gobierno y sociedad para sacar adelante los problemas del desarrollo urbano y regional.

La Estrategia

En este documento se plantean los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Vivienda y de Desarrollo Urbano; sin embargo, su cumplimiento es tarea de todos los actores y sectores involucrados y, en general, de todos los mexicanos. Es por esto que la sociedad debe conocer y apropiarse de los contenidos de los PNDUV, por lo que es necesario comunicar ampliamente estos temas y dialogar y debatir cotidianamente sobre ellos para que sean asumidos por los ciudadanos. De ahí que se elaborará una política nacional de difusión y comunicación de los contenidos de los PNDUV y en general de los temas territoriales del país, a fin de posicionar los temas en los medios masivos de comunicación y en todas las esferas sociales. En específico se realizará lo siguiente:

- Utilizar medios de comunicación, redes sociales y las plataformas de comunicación oficiales del Gobierno de la República para difundir los contenidos de los PNDUV, así como sus logros y avances.
- Hacer conciencia en los medios de comunicación sobre la importancia estratégica para la productividad, la seguridad y la sustentabilidad de los temas urbanos, metropolitanos y en general territoriales, aportándoles información sistemática y de calidad.
- Realizar foros y eventos para la difusión y discusión de los PNDUV, con el doble propósito de poner al alcance de la ciudadanía el enfoque de la política actual y de enriquecerla a partir de las propuestas y experiencias de la población.
- Generar materiales como guías y manuales que permitan difundir aspectos clave de la política de desarrollo urbano y vivienda. Ejemplos de esto son la *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior* publicada por la CONAVI, a través de la cual se explica y difunde el modelo de ciudad compacta, la *Metodología para Elaborar Planes Integrales de Desarrollo Urbano y Movilidad Sustentable* de ITDP²³⁹.
- Distribuir materiales digitales en escuelas o centros educativos de nivel básico para exponer y concientizar a los alumnos sobre el concepto de ciudad, no sólo como un modelo de organización política sino como un esquema de participación social, en donde se concentran intereses y necesidades diversas que la propia comunidad debe aprender a procesar por sí misma. Se trata de impulsar una cultura de participación, de involucramiento en los asuntos de interés general, de solidaridad y desde luego de cohesión social.
- Promover reformas a la legislación del desarrollo urbano (LGAH y estatales), a fin de definir normas que garanticen una amplia difusión y comunicación de los planes y programas regionales, metropolitanos y urbanos, de ámbito estatal y municipal.

²³⁹ CONAVI (2010). Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior; en: http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf, para la metodología de ITDP, checar la pagina: <http://mexico.itdp.org/quienes-somos/>



Bibliografía

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). Ley General de Asentamiento Humanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>

CIDE-INFONAVIT (2012). Agenda de vivienda para los próximos 10 años, México, D.F.

CONAVI (2010). Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior. http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf

CTS-EMBARQ, IMCO, CMM (2013): Reforma Urbana, 100 ideas para las ciudades de México, México, DF.

DOF (2005). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

----- (2006). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

----- (2007). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008.

----- (2008). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

----- (2009). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010.

----- (2010). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

----- (2011). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

----- (2012). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.

GDF (2013). *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “El Distrito Federal”; “El Estado de Hidalgo”; “El Estado de México”; “El Estado de Morelos”; “El Estado de Puebla”; y el “Estado de Tlaxcala”, a los 23 días del mes de agosto del año dos mil trece.* Gaceta Oficial del Distrito Federal; 3 de octubre de 2013; Décima séptima época, No. 1,704.

Iracheta, Alfonso (1997): Planeación y desarrollo, una visión de futuro, Plaza y Valdés Editores, México, DF.

----- (2012). *México. Hacia la reforma urbana.* Congreso Internacional de gobierno, administración y políticas públicas, CIGAPP. Más Allá de la crisis: Nuevos desafíos, nuevas capacidades. Madrid, España, 27 y 28 de septiembre de 2012, pp. 12-13.

----- (2013). *Ciudades Mexicanas: ¿Qué problemas urbanos? ¿Qué instrumentos?.* El Colegio Mexiquense – Centro EURE, (En prensa).

----- (2013). *Hacia una reforma legislativa de las ciudades y metrópolis mexicanas.* El Colegio Mexiquense.

INEGI (2010). Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/judiciales/2009/engspjm_2009.pdf