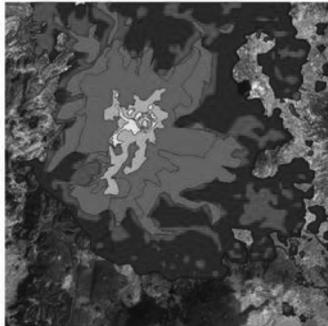


DOCUMENTO BASE PARA LA ELABORACIÓN DE LOS:



# Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018

---

## **Gobierno de la República**

DOCUMENTO PARA CONSULTA CIUDADANA

Uno de los asuntos prioritarios para la presente Administración es el desarrollo urbano y la vivienda en el país. El documento que aquí se presenta tiene el propósito de guiar en el análisis de estos temas durante la fase de consulta ciudadana de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, y se expone con la finalidad de ser enriquecida con las propuestas de los ciudadanos y la participación de especialistas.

La información aquí contenida está sujeta a revisión y análisis antes de ser incorporada a dichos documentos, por lo que no representa una definición oficial de los objetivos y estrategias a través de los que se implementará la Política Nacional Urbana y de Vivienda anunciada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto.



## INTRODUCCIÓN

### LA POLÍTICA NACIONAL URBANA Y DE VIVIENDA

El 11 de febrero de 2013, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, expuso el rumbo de la nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda. Es convicción de esta Administración abordar los retos derivados del crecimiento urbano con un punto de vista integral 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 estuvieron suficientemente vinculados. La política de vivienda persiguió como principal objetivo incrementar sustancialmente el financiamiento 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 el otro, de la calidad y sustentabilidad de la vivienda 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 contemplar una densidad habitacional adecuada que permitiera proveer los servicios básicos y de forma eficiente, sin vías de comunicación u opciones de transporte suficientes. Este patrón de crecimiento no sólo ha dado lugar a 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 vivienda bajo este modelo no necesariamente se tradujo en un mayor bienestar para las personas, ni en una prosperidad para las ciudades. Este fenómeno gene-

ró 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 quiere ubicarse entre las economías más importantes del mundo en los próximos años.

El sector vivienda se encuentra en un proceso de reestructuración que llevará a consolidar nuevos instrumentos de gobierno y políticas públicas, lo que necesariamente requerirá un adecuado y riguroso marco normativo. El proceso de planeación en materia de vivienda y de desarrollo urbano debe ser un proceso compartido entre diversas dependencias gubernamentales, sector privado y la sociedad en general, que arroje un diagnóstico integral en el que la vivienda se analice en el contexto de la ciudad en donde se inserta y en las oportunidades que ofrece a quienes la habitan. Pero también debe ser 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. Por lo anterior, en este documento y a lo largo de la 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 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 y promueven 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 para el mayor bienestar de quienes ahí viven.

# ÍNDICE

CONTRIBUCIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2013-2018 .....	7
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES VINCULADAS .....	11
I. RETOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS GENERALES.....	13
EJE 1. NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO .....	14
1.1. CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LAS MANCHAS URBANAS.....	16
1.2. CONSOLIDAR LAS CIUDADES.....	17
1.3. FORTALECER LA COORDINACIÓN EN ÁREAS CONURBADAS Y METROPOLITANAS.....	19
1.4. PROMOVER LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL .....	19
EJE 2. VIVIENDA DIGNA Y SUSTENTABLE .....	21
2.1. ATENDER EL REZAGO HABITACIONAL .....	25
2.2. MEJORAR LA CALIDAD DE LA VIVIENDA Y SU ENTORNO .....	28
EJE 3. MOVILIDAD SUSTENTABLE .....	29
EJE 4. GESTIÓN DEL SUELO .....	32
EJE 5. DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	35
II. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES.....	39
1. REESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL.....	40
2. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL .....	40
3. PARTICIPACIÓN SOCIAL EFECTIVA.....	41
4. MODERNIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO .....	41
5. FINANCIAMIENTO .....	42
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .....	43
7. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN .....	44
RESUMEN .....	45
GLOSARIO .....	55
REFERENCIAS.....	59



## 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 de todas las dependencias del gobierno para hacer de México una sociedad de derechos, en la que todos los mexicanos puedan ejercer efectivamente las garantías individuales que otorga la Constitución.

La Política Nacional Urbana y de Vivienda se encamina, a facilitar a los mexicanos el ejercicio del derecho que tienen las personas a una vivienda digna y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, como se contempla en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así lo manifestó el Presidente de la República al anunciar, el 11 de febrero de 2013, los 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 para definir 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 han tenido un desarrollo pasivo durante décadas, lo cual quiere decir que no fueron adaptándose a los nuevos retos que plantean el cambio demográfico, los síntomas de agotamiento de los recursos naturales, la creciente competitividad de nuevos actores internacionales, además de otros factores no menos importantes que afectaron a muchos ciudadanos.

Es indudable que 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, pues en ellas se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica del país. La población urbana es de casi 90 millones de habitantes y en el conjunto de las 93 ciudades con más de 100 mil habitantes se genera más del 88% de la Producción Bruta Total de la nación.<sup>1</sup>

En los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, el Gobierno de la República 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, de bienestar y esparcimiento, 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**.

<sup>1</sup> ONU-Hábitat (2011). Estado de las Ciudades de México.

## Contribución directa:

### Meta 2: México Incluyente.

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

**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 por medio del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento a la adquisición de vivienda nueva.

**Estrategia 2.5.3.** Lograr 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 mediante 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 y habitables.

### 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. Y que permita el esparcimiento de las personas.

**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 sostenible del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.

**Estrategia 4.4.3:** Fortalecer la política nacional ante el 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 a 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, sus bienes y su entorno ante cualquier 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.** Propiciar y ampliar el acceso a la edu-

cación y 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 cada uno de 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 sociedad y de la economía, y, por lo mismo, competen a todas las dependencias y organismos del gobierno. Por ello, es necesario que la SEDATU conozca y participe de las acciones del gobierno, así como de las que emprendan la sociedad y el sector privado, para velar porque éstas consideren en su diseño e implementación, tanto al desarrollo urbano y metropolitano, como 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, le encomendó 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; de la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa Nacional de Vivienda.

La transformación 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 de Vivienda (PNDUV) son instrumentos públicos que buscan ordenar y desarrollar el territorio mexicano de manera sustentable. Su objetivo es plantear estrategias y acciones para garantizar los derechos de todos los mexicanos a la vivienda, a ciudades seguras y habitables y al disfrute y aprovechamiento de la diversidad del territorio nacional, de acuerdo con la legislación y normatividad aplicables.

Los programas se concibieron también como herramientas para impulsar la productividad de la economía, al reconocer que los modelos de desarrollo de las regiones y el ordenamiento de las ciudades y metrópolis deben ser motores de crecimiento y no anclas que impidan detonar el desarrollo y 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, por medio de la configuración de ciudades más compactas y habitables; con opciones de vivienda bien localizada y adecuadas a los ingresos de la población; con más y mejor espacio público, y con soluciones integrales de movilidad que dan prioridad 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 enfocar acciones de política dentro de polígonos urbanos definidos; es decir, en unidades urbanísticas para fines de ordenación y planificación. La adopción de este modelo permitirá transitar hacia ciudades más sostenibles, económica, social y ambientalmente.

En lo económico, las ciudades más densas son más productivas, pues son más eficientes gracias a la combinación de usos del suelo compatible, así como a la reducción de tiempos y costos de transporte de personas y bienes. En efecto, cuando un país incrementa en 10% la

proporción de habitantes que viven en zonas urbanas, su producto interno bruto (PIB) puede crecer hasta un 30%.<sup>2</sup>

En lo social, el modelo de ciudad compacta con un tejido urbano integrado refuerza la cohesión en tanto sus habitantes pueden disponer de más tiempo para compartir en familia y con la comunidad, en espacios públicos seguros, y de mejor calidad. Un modelo con estas características contribuye, entre otros aspectos, a la prevención del delito y las adicciones y a la generación de opciones que ayuden a reducir los asentamientos en zonas de riesgo, por medio de acciones concretas enfocadas a 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 motorizado.<sup>3</sup> 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, las cuales, con las ciudades extendidas se han visto deterioradas.

Los PNDUV son también un instrumento transversal a las estrategias sectoriales del Gobierno de la República, ya que se enfocan en la articulación y coordinación estrecha con las políticas federales de protección ambiental, de ordenamiento ecológico del territorio y del 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:

<sup>2</sup> Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*.

<sup>3</sup> El transporte motorizado es responsable de 31.2% de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

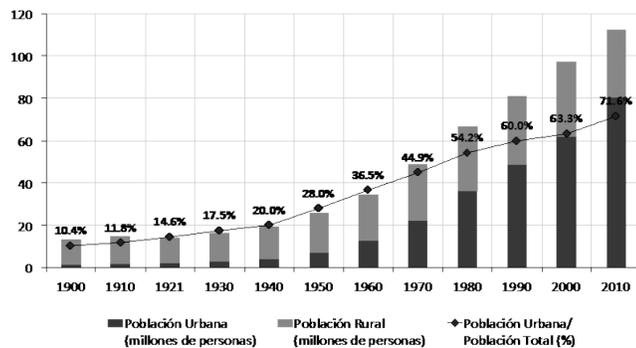
Centro Mario Molina (2013). *Propuestas Estratégicas de Desarrollo Sustentables para la Megalópolis de la Región de Centro de México*.

## EJE 1. NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO

### RETOS

Durante la segunda mitad del siglo XX las zonas urbanas del país crecieron de manera desordenada y descontrolada. En un primer momento, la migración masiva de la población rural hacia los centros urbanos dio lugar a este fenómeno de crecimiento. Las ciudades no estaban preparadas para recibir dichos flujos migratorios y no había una oferta suficiente de suelo apto y accesible; en consecuencia, millones de mexicanos se asentaron de manera irregular.

#### 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.

Sumado a lo anterior, la política de vivienda y de desarrollo urbano fue reactiva y se basó en la regularización de la propiedad y en la dotación de servicios *ex-post*, en muchas ocasiones en espacios no aptos para el asentamiento, como es el caso de zonas lacustres y de laderas con pendientes pronunciadas que acentuaban el riesgo de deslaves y derrumbes.

En épocas más recientes, el modelo de atención a la vivienda privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento, sin considerar el impacto territorial y urbano, al tiempo que la industria desarrolladora optó por la producción de vivienda de interés social en suelo económico, cada vez más alejado de los centros urbanos. Fue éste un modelo de crecimiento de ciudad extendida.

En consecuencia, el crecimiento de las ciudades mexicanas se ha caracterizado por la expansión desproporcionada de la mancha urbana y ello no siempre ha respondido a las necesidades reales del crecimiento poblacional. Así, mientras la población urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis<sup>4</sup>.

Este fenómeno ha generado costos muy altos a las haciendas locales y a los ciudadanos, por la innecesaria extensión de las infraestructuras y los servicios urbanos, así como por el incremento de los tiempos y costos de traslado para laborar, educarse, consumir o entretenerse, además de otros factores.

Los usos del suelo establecidos en los planes suelen no respetarse y no se han promovido proyectos inmobiliarios integrales, con usos de suelo mixtos, que entre otras cosas reduzcan las necesidades de transportación de las personas y que propicien el desarrollo de redes comunitarias. Por el contrario, la mayor parte de estos proyectos corresponden a usos únicos, y en ellos predominan los desarrollos de vivienda alejados de los centros de población, llamados también ciudades dormitorio, al tiempo que se han multiplicado los polígonos con predios baldíos dentro del tejido urbano<sup>5</sup>. En este contexto, con la producción masiva de desarrollos habitacionales se desvirtuó el verdadero reto de la política: la construcción de ciudades sustentables y productivas.

Una cantidad importante de planes de desarrollo urbano establecen superficies de suelo urbanizable muy superiores a las necesidades de las ciudades en el largo plazo, lo que dificulta avanzar hacia una ciudad compacta, promoviendo la especulación del suelo. Según estimaciones recientes hay aproximadamente 85 mil hectáreas de

<sup>4</sup> SEDESOL (2012). La Expansión de las Ciudades 1980 – 2010.

<sup>5</sup> SEDESOL (2012). Inventario de suelo en localidades mayores a 50 mil habitantes.

predios intraurbanos vacíos y baldíos.<sup>6</sup> 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 (59% del total), es decir, alrededor de 65 mil están dentro de las actuales manchas urbanas.<sup>7</sup>

La limitada coordinación intergubernamental que ha habido para planificar integralmente las ciudades y las regiones, para aplicar las inversiones públicas y para ejecutar los programas federales y estatales, ha agudizado significativamente este problema. De hecho, la realización de muchas obras públicas que amplían sin orden la frontera de urbanización de las ciudades, ha provocado mayor especulación, pues se ha generado la adquisición anticipada de tierras.

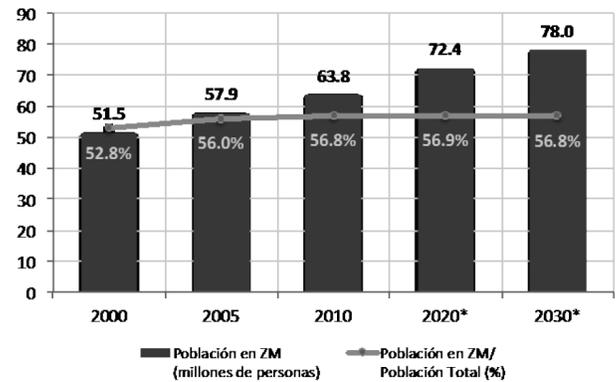
En los próximos años las ciudades continuarán creciendo, principalmente como resultado del incremento natural de su población; esto, sumado a la configuración político-geográfica del país, seguirá alimentando el fenómeno de zonas conurbadas y metropolitanas,<sup>8</sup> en las que confluyen distintos gobiernos locales a la hora de definir acciones de política para una misma área urbana. Efectivamente, entre 2000 y 2010 el número de zonas metropolitanas aumentó de 55 a 59 y su población creció 17.5%, al pasar de 54.3 a 63.8 millones. Para 2020, se proyecta que la población que habita en zonas metropolitanas llegue a 72.4 millones y a 78 millones en 2030.

<sup>6</sup> En 131 ciudades de más de 50 mil habitantes se identificaron 495 mil hectáreas de suelo vacantes, de las cuales, 85 mil son intraurbanas. SEDESOL (2012). op. cit.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> La Ley General de Asentamientos Humanos define conurbación como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población. Por su parte, SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012) incluyen en su definición de zonas metropolitanas: i) al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía; ii) municipios relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión; iii) municipios con una ciudad de un millón o más habitantes; iv) municipios con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

## 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.

Las conurbaciones y metrópolis plantean retos que van más allá de su tamaño poblacional, su espacio territorial y de una gestión político administrativa dividida. Temas como la planeación urbana; la dotación de equipamiento; la homologación de normativa administrativa, hacendaria y de 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. En consecuencia, las conurbaciones y metrópolis están fracturadas territorialmente y segregadas socialmente, con importantes repercusiones sobre la productividad y competitividad, pues éstas se han vuelto más caras, menos funcionales y más lentas.

El crecimiento desordenado de las ciudades también ha ido en detrimento de su sustentabilidad. En los últimos treinta años, 1 millón 370 mil hectáreas han cambiado de usos de suelo forestales, agrícolas y vegetales a uso urbano<sup>9</sup>, alterando el balance ecológico y agravando el cambio climático.

Por otro lado, entre 40 y 75% de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) se generan en las ciu-

<sup>9</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. Cit.

dades y metrópolis<sup>10</sup>, principalmente a raíz del consumo de energéticos de origen mineral (destacando los motores de combustión interna de los vehículos de transporte), así como del cambio de usos del suelo en detrimento del valor ambiental de muchas áreas comprometiendo el equilibrio del medio ambiente (bosques, dunas de la playa, manglares, áreas agrícolas y de absorción de agua de lluvia, entre otras) y la prevención de riesgos.

Las ciudades mexicanas no cuentan con estrategias integradas para el manejo del agua, desde su extracción hasta su tratamiento y reciclaje. El consumo de agua para usos urbanos sigue incrementándose a pesar de las ineficiencias existentes (39% de la demanda de agua se pierde por fugas en la red de distribución),<sup>11</sup> por lo que es fundamental otorgar la prioridad al manejo eficiente y sustentable de este recurso.

En conclusión, el principal reto que encaran las ciudades para los próximos años es hacer frente al aumento de la población urbana, la cual pasará de 80.4 millones en 2010 (72.9% de la población total), a 103.3 millones en 2030 (75.2% del total nacional).<sup>12</sup> Lo anterior implica construir ciudades con capacidad de acomodar de manera sustentable, responsable y eficiente a las nuevas y actuales generaciones urbanas, a través de la oferta de soluciones de vivienda, cobertura de servicios y alternativas de movilidad.

A partir de lo expuesto, el nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano que se propone en los PNDUV persigue cuatro objetivos básicos: i) controlar la expansión desordenada de las manchas urbanas; ii) consolidar las ciudades; iii) fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas; y iv) promover un desarrollo urbano sustentable.

<sup>10</sup> ONU-HÁBITAT (2011). General Report of Human Settlements: Climate Change and the City. Nairobi, Kenya.

<sup>11</sup> Fuentes-Mariles O. A., Palma-Nava A. y Rodríguez-Vázquez K. (2010). Estimación y localización de fugas en una red de tuberías de agua potable usando algoritmos genéticos. Ingeniería Investigación y Tecnología. Vol. XII, Núm. 2, 2011, 235-242, ISSN 1405-7743 FI-UNAM.

<sup>12</sup> CONAPO (2013). Proyecciones de la Población de México 2010-2050.

## 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 en el interior de los centros urbanos existentes, estableciendo criterios claros para el crecimiento de las ciudades.

### 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.
- Generar un Sistema de Información Geoestadística de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda como principal instrumento para la planeación urbana eficiente e integral.
- Promover, entre las autoridades locales y con base en este Sistema, 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 contornos<sup>13</sup>:
  - Intraurbano – U1: Son zonas urbanas consolidadas con una alta concentración de empleo, equipamiento y servicios urbanos.

<sup>13</sup> La actualización de los mapas de los contornos es coordinada por la CONAVI.

- Primer contorno – U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor a 75%.
  - Segundo contorno – U3: zonas contiguas al área urbana, en un *buffer* (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad.
- Establecer Convenios de Desarrollo Urbano con los gobiernos estatales y municipales, orientados a que las decisiones de urbanización se basen en fundamentos técnicos, tengan una visión de mediano y largo plazo que rebase los periodos constitucionales 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 por medio 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 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 de control 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 urbanizables<sup>14</sup>, 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 a 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 mayoritarios<sup>15</sup>. 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), del crecimiento 'hacia adentro' y la densificación, así como de la adecuación y ampliación de la infraestructura urbana.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

## 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 diseñar 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.
- 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 deteriorado u obsoleto, 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 estimulen y premien el uso del suelo disponible al interior de las ciudades y frenen 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 aumente progresivamente mientras los predios 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 en situación de riesgo. Con este fin, continuará operando el Programa de Recuperación de Espacios Públicos.
- Atender el fenómeno de la pobreza urbana mediante la construcción, renovación y conservación 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 rehabilitación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, al fortalecimiento del tejido social y urbano y, al mejoramiento de espacios públicos y centros de barrio, mediante la acción concertada de los tres órdenes de gobierno y enfocando la inversión en 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 para elaborar conjuntamente el 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 necesarios y 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 normas deberán velar por que los proyectos que reciban apoyo efectivamente contribuyan 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 metropolitano.<sup>16</sup>

- 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 México,<sup>17</sup> con comisiones para atender asuntos específicos, que operen de manera permanente y con un enfoque técnico-científico, con recursos propios y capacidad de decisión independiente de los periodos constitucionales de las administraciones gubernamentales.

### 1.4. PROMOVER LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL

#### 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 de 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

- 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 riesgos<sup>18</sup>.
- 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 reciclarlo, previo tratamiento, 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 las líneas de conducción, en redes públicas y privadas y en muebles sanitarios y equipos con alto consumo del líquido.

- 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 escurrimientos<sup>19</sup>.
- 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 desechos de todo tipo.
- 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 poniendo 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, incorporar 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 mitigar y 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 cultura-

<sup>18</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

<sup>19</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

les 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 y creen espacios más seguros.

- Incorporar a la normatividad y al diseño de los desarrollos habitacionales mezclas de usos que permitan la generación de empleo a nivel local, con lo cual disminuye notablemente la necesidad de movilidad. Esto también permitirá aprovechar la mano de obra cautiva (y posiblemente no económicamente activa) que habita en estos

desarrollos. De esta manera, el tejido social será fortalecido.

- Promover la construcción de pequeños comercios en el interior de los desarrollos inmobiliarios, que fomenten la actividad y el autoconsumo local, con el apoyo del Instituto Nacional del Emprendedor y del 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 ubiquen las viviendas, mediante recursos económicos, o bien, a través del trabajo comunitario de los habitantes, lo que promueve la apropiación del espacio.

## EJE 2. VIVIENDA DIGNA Y SUSTENTABLE

### RETOS

Las necesidades de vivienda suelen encontrar solución tanto en el mercado formal como en el informal: lo primero, a través de la producción de vivienda nueva, destacando aquella que apoyan los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y las entidades financieras públicas y privadas; lo segundo, a través del mercado informal de suelo y vivienda para las familias que no pueden acceder a esquemas de financiamiento tradicionales.

En la actualidad, aproximadamente seis de cada diez empleos en México son de carácter informal,<sup>20</sup> 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, por tanto, de acceder a una vivienda del mercado formal.

En la última década, la política de vivienda se concentró en ampliar la oferta de financiamiento. Inicialmente se dio prioridad a la adquisición de vivienda, lo cual significó 69% de las acciones totales de financiamiento entre 2000 y 2005, en tanto que las acciones de mejoramiento representaron, en promedio, 29% del total. En años recientes las acciones de mejoramiento y ampliación de las viviendas cobraron importancia, pues de 2006 a 2012 promediaron 45% del total, mientras que las de adquisición de vivienda llegaron a 54%.

<sup>20</sup> La definición de trabajo informal abarca a los laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Esto es trabajadores que laboran en micronegocios no registrados o sector informal, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. INEGI (2013). Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo a junio de 2013. Boletín de prensa No. 279/13.

## Número de financiamientos para vivienda <sup>1/</sup>

Año	Adquisición de Vivienda <sup>2/</sup>	Mejoramientos <sup>3/</sup>	Otras soluciones <sup>4/</sup>
2000	374,542	94,579	7,667
2001	326,757	132,146	3,024
2002	400,291	295,728	8,493
2003	500,721	206,153	28,294
2004	537,981	263,942	19,069
2005	631,282	176,738	13,332
2006	806,601	427,093	16,870
2007	920,965	330,335	17,300
2008	961,981	1,027,156	20,394
2009	849,474	796,582	16,973
2010	844,734	884,188	9,833
2011	780,058	805,040	8,915
2012 <sup>5/</sup>	753,460	1,033,510	8,239

<sup>1/</sup> Incluye acciones de financiamiento de INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF, CONAVI, FONHAPO, SEDESOL, entidades financieras y otras entidades.

Una vivienda puede estar financiada por más de un organismo debido a la existencia de cofinanciamientos y los subsidios ligados a créditos. Por esto, el número de financiamientos no equivale al número de viviendas.

<sup>2/</sup> Adquisición de vivienda: vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno, pie de casa, autoconstrucción y autoproducción.

<sup>3/</sup> Mejoramientos: ampliación y rehabilitación.

<sup>4/</sup> Otras soluciones: pago de pasivos, refinanciamiento hipotecario, pago de enganche, liquidez, adquisición de suelo, urbanización para el uso habitacional, lotes con servicios, insumos para vivienda y no especificado.

<sup>5/</sup> Información a 2012 es preliminar.

Fuente: CONAVI con información de los Organismos Nacionales de Vivienda.

Esta política de vivienda ha permitido atender una parte de las necesidades habitacionales de los nuevos hogares y también ha logrado que disminuya la necesidad histórica de reemplazo de vivienda, particularmente entre los segmentos de menores ingresos. De hecho, 73% de las acciones de financiamiento público de vivienda en 2012 se centraron en la población con menos de 2.6 salarios mínimos; no obstante, este segmento

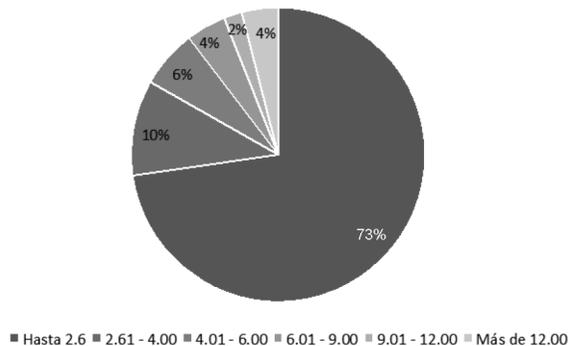
sólo recibió 34% de los recursos públicos destinados al financiamiento de vivienda, lo que habla de numerosos apoyos de bajo monto para la población de menores ingresos. Cabe añadir que en 2012, los subsidios para vivienda del gobierno federal<sup>21</sup> representaron 52% de las acciones totales de financiamiento,<sup>22</sup> pero sólo 5% del monto total de recursos destinados al financiamiento de vivienda.

<sup>21</sup> Se consideran subsidios del gobierno federal los entregados por medio de la CONAVI, FONHAPO (programas Tu Casa y Vivienda Rural) y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) de la SEDESOL.

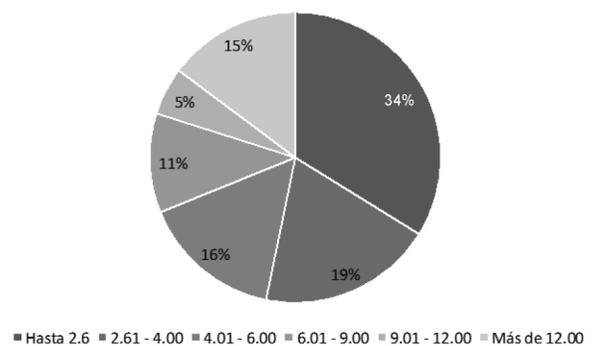
<sup>22</sup> Entre las acciones totales de financiamiento se incluyen créditos de entidades financieras, ONAVIS, OREVIS, subsidios federales y acciones de otros organismos.

## Distribución del financiamiento público a vivienda en 2012 por rango de ingreso en número de salarios mínimos

**Número de financiamientos**



**Montos de financiamiento**



Incluye información de Infonavit, SHF, Conavi, FONHAPO, Banjercito, ISSFAM, PDZP y OREVIS.

Información a 2012 es preliminar.

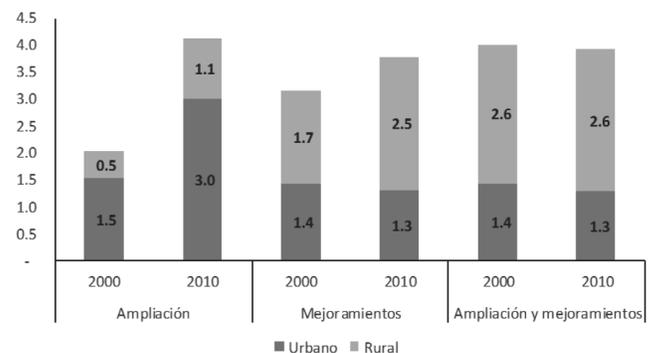
Fuente: CONAVI.

No obstante, el énfasis en la producción masiva de vivienda nueva, la dificultad para acceder a suelo con uso habitacional y la casi inexistente oferta formal de lotes intraurbanos para vivienda destinados a los grupos de más bajo ingreso, han provocado que muchas de estas familias habiten en los polígonos “de menor precio”, en predios irregulares y que autoproduzcan sus viviendas sin asistencia técnica ni financiamiento. Estos polígonos, se caracterizan por tener una ubicación inadecuada, lo que pone a la población en riesgo, y daña el ambiente natural, cultural y urbano, debido, entre otras cosas, a que no cuentan con los servicios básicos necesarios, así como por la falta de certidumbre en la tenencia y propiedad del suelo.

Respecto a las necesidades de mejoramiento y ampliación, entre 2000 y 2010 se observó un aumento generalizado en la proporción de viviendas con necesidad de ampliación, la cual pasó en ese lapso de 9.3% a 14.4%. En términos absolutos, la necesidad de ampliación de vivienda creció de dos millones en el año 2000, a cuatro millones en 2010, hecho que responde en buena medida al crecimiento poblacional en zonas urbanas y a la insuficiencia de espacio de las viviendas que se construyeron en dicho periodo. Por su parte, la necesidad de mejoramientos se ha mantenido constante en términos absolu-

tos, en alrededor de los 3.5 millones de viviendas; como porcentaje del parque habitacional, esta necesidad disminuyó de 14.5% en 2000 a 13.2% en 2010. Cabe señalar que existen viviendas con necesidad tanto de ampliación como de mejoramiento, que en 2000 y 2010 representaron 4 millones, sin embargo, como proporción del total muestran una disminución de 18 a 14%.<sup>23</sup>

### Viviendas con necesidades de ampliación y/o mejoramiento 2000 y 2010 (millones de viviendas)



Fuente: Metodología de Déficit Habitacional con información de los Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

<sup>23</sup> Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI

De acuerdo con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 del INEGI, en dicho año se registraron 30.8 millones de viviendas particulares habitadas, de las cuales 2.9 millones requieren ser remplazadas debido a características de materiales, espacios e instalaciones, y 12.3 millones tienen necesidad de ampliación y/o mejoramiento. Por su parte, proyecciones de CONAPO señalan que, para atender el crecimiento de la población en los próximos 20 años, habrá una demanda de 10.8 millones de soluciones de vivienda.<sup>24</sup>

Es importante atender estas necesidades en tanto que las consecuencias del deterioro de una unidad habitacional no sólo recaen sobre ésta, sino que también afectan su entorno, pues provoca la desvalorización de las propiedades, deterioro en las estructuras urbanas e, incluso, la degradación social. La disminución del número de habitantes en estas zonas a su vez puede llevar a la desaparición de los equipamientos e infraestructura, incluso vandalismo, lo que genera un círculo vicioso de desvalorización.

Este fenómeno se observó en los centros históricos de varias ciudades mexicanas, en las que el abandono y el despoblamiento desencadenaron un proceso de deterioro y decadencia de la zona central que, sumado a la inseguridad y carencia de servicios, propiciaron un acelerado crecimiento de zonas periféricas.<sup>25</sup> En el caso de la Ciudad de México, específicamente en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza en el centro histórico, se observó un despoblamiento paulatino por el deterioro de los inmuebles, a raíz de su antigüedad y falta de mantenimiento, al punto que muchos inquilinos tuvieron que abandonarlos ante los riesgos de derrumbe.<sup>26</sup> Esto no sólo afectó el patrimonio de estas familias, sino también la dinámica urbana de la zona que fue cediendo espacios habitacionales al comercio y al ambulante, actividades que desgastan y restan valor a la propiedad y espacios públicos, además de los problemas ya mencionados de funcionalidad.

<sup>24</sup> CONAPO (2005). Proyecciones de los hogares y viviendas 2005-2030.

<sup>25</sup> Universidad de las Américas de Puebla (2011). Problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México.

<sup>26</sup> Habitat International Coalition (1998). El deterioro de la vivienda en los centros históricos y la expulsión de los habitantes pobres.

En este sentido, uno de los principales retos en materia de vivienda consiste en proteger el patrimonio de millones de familias, mediante la rehabilitación del parque habitacional existente, y del fomento a una oferta suficiente de vivienda nueva con estándares elevados de calidad y sustentabilidad.

Respecto al mercado secundario de vivienda, éste es aún incipiente a pesar de signos recientes de que ha incrementado su participación. Si bien existen inhibidores a dicho mercado como los altos costos del traslado de dominio, el financiamiento a la adquisición de vivienda usada en INFONAVIT prácticamente se duplicó en la década pasada: mientras que en 2002 representaba 14.7%, para 2012 la proporción fue 21.9%.<sup>27</sup> En el contexto de crecimiento urbano antes descrito, la vivienda usada resulta cada vez más atractiva ya que suele estar mejor localizada que la nueva, y en muchos aspectos puede ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Es necesario revisar los esquemas de subsidios a la vivienda de la población de menores ingresos para asegurarse que cumplan con los objetivos para los que fueron creados. Aunque existen esfuerzos, estos han sido magros y no se ha incentivado desde el gobierno y desde el mercado formal de vivienda todo el potencial de construcción que tiene la sociedad. De esta manera, se deben crear las condiciones de acceso a financiamiento y apoyos técnicos para fomentar la autoproducción y la producción social de vivienda, como principales estrategias para atender a dicha población, aplicando los controles necesarios para que las acciones se realicen en localizaciones adecuadas, cumplan con estándares de diseño y construcción y se enmarquen dentro de los principios del desarrollo urbano ordenado.

México está dando 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

<sup>27</sup> Cifras preliminares con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI, 2012.

internacional verde como los NAMAS.<sup>28</sup> De esta forma, se amplía el alcance de los programas en curso al intensificar la construcción de viviendas energéticamente eficientes y reduciendo sus niveles de emisiones. Sin embargo, en este momento hay que señalar que la inadecuada ubicación de las viviendas provoca crecientes emisiones de GEI y reduce el impacto positivo de estos esfuerzos.

## 2.1. ATENDER EL REZAGO HABITACIONAL

### Objetivo:

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

### Estrategias

- Implementar programas y acciones para desarrollar nuevos nichos de mercado habitacional, a partir de los inventarios de suelo y su evaluación en las ciudades, dando prioridad a la ocupación de polígonos con predios baldíos y al desarrollo de polígonos en la primera periferia de las ciudades, a fin de avanzar hacia la consolidación y compactación de las áreas urbanas.
- Evaluar las reservas territoriales adquiridas por los desarrolladores de vivienda a la luz de las nuevas políticas de consolidación y densificación urbana, de manera que los nuevos 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 con el número de habitantes

<sup>28</sup> 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 CO<sub>2</sub> de las viviendas mexicanas, mediante la instalación de eco-tecnologías como paneles fotovoltaicos, aislamiento térmico, sistemas ahorradores de agua y muros y techos verdes.

considerado y se reduzcan, entre otras, las necesidades de movilidad por la cercanía y mezcla de usos del suelo compatibles.

- Rehabilitar el parque habitacional existente, bajo un esquema de corresponsabilidad con los habitantes y de coordinación con los gobiernos de entidades federativas y municipios, por medio de intervenciones integrales de mejoramiento y ampliación. Con este fin, el PROCURHA contribuirá con acciones concentradas en polígonos de actuación, es decir, en los espacios territoriales mínimos en los que se puede aplicar la gestión urbanística integral para lograr un mayor impacto de los recursos, así como un efecto multiplicador sobre las condiciones sociales de las localidades.
- Apoyar la autoproducción de vivienda impulsada por ejecutores sociales, desarrolladores sociales de vivienda, agencias productoras de vivienda y otras organizaciones que brindan asesoría integral a los ciudadanos.
- Fomentar la formalidad laboral al incorporarla como requisito básico para acceder a los esquemas de financiamiento del gobierno. Al mismo tiempo que se crean mecanismos para romper el círculo vicioso de la informalidad y la no bancarización.<sup>29</sup>
- En materia de producción social de vivienda y vivienda autoproducida y autoconstruida, el Gobierno de la República apoyará financieramente con subsidios y créditos a:
  - Las organizaciones sociales no lucrativas promotoras de vivienda social y a otras organizaciones que califiquen para este propósito.
  - Las instituciones que asisten a las familias con bajo ingreso en la construcción de su vivienda, como organizaciones profesionales, cámaras, colegios e instituciones de educación superior.

<sup>29</sup> 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.

- Se dará prioridad a los apoyos a la asesoría integral que tienda a fortalecer las capacidades de autoproducción 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 más avanzados e integrados.
- El gobierno capacitará al personal necesario y promoverá el desarrollo de sus capacidades para asesorar, y acreditar a las organizaciones interesadas.
- 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 financiamiento a un desarrollo urbano ordenado, así como del Programa Vivienda Digna (FONHAPO) que otorga subsidios a los hogares en situación de pobreza, carentes de calidad y de espacios de la vivienda adecuados.

## Objetivo

Diversificar el mercado de soluciones de vivienda, de manera que éste responda eficazmente a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad y las regiones del país, dando prioridad al apoyo para 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.* Fomentar e incentivar con créditos y apoyos los mercados secundarios

de vivienda usada y establecer una estrategia para facilitar el intercambio de vivienda nueva y usada.

- *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, herencias y sucesiones y traslados de dominio, entre otros.
  - Incentivos fiscales para que las transacciones de arrendamiento se den en la formalidad, es decir, registradas ante las autoridades y cumplan con el pago de los impuestos o gravámenes correspondientes.
  - Mecanismos financieros novedosos, como los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS), los cuales se aplican en 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.
- Generar una oferta masiva de suelo bien localizado en relación con los centros urbanos, con proyecto urbanístico y con los servicios básicos para la población como un mecanismo para mitigar las carencias de la población en pobreza y reducir la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana.

## 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, a pesar de participar 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.
- Establecer convenios de cooperación financiera con gobiernos estatales para potenciar el impacto de los recursos y, de manera conjunta, ofrecer financiamientos a la población 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 ONAVIS, 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 y la idiosincrasia de la comunidad, así como la utiliza-

ción 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, con la cual se busca 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 las necesidades de energía eléctrica, agua y saneamiento.
- Fortalecer a la banca social y a microfinancieras que atienden a población de bajos recursos, que no tiene acceso a financiamiento por parte de la banca comercial, así como a intermediarios financieros como el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).
- 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 y/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 Vivienda Rural continuará otorgando subsidios a los hogares rurales de bajos ingresos, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.

## Objetivo

Crear información de calidad para que los actores públicos, empresas privadas, organizaciones sociales

y consumidores de vivienda puedan tomar mejores decisiones.

### 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 una casa habitación que disminuya así el riesgo de abandono.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) que establece la Ley de Vivienda, cuyo objetivo fundamental es integrar, generar y difundir la información necesaria para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda.
- Promover y apoyar a las instituciones de educación superior e investigación para que continúen formando especialistas en vivienda y desarrollo urbano, y que desarrollen investigación sobre materiales y sistemas de construcción e innovación tecnológica para una vivienda ecológica y sustentable, acorde a las condiciones socio-culturales y físicas de las diferentes regiones del país.
- Acompañar esfuerzos del sector privado para generar información de calidad que permita evaluar las condiciones de la vivienda en México y promover su difusión.

## 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 el mejoramiento de espacios públicos y centros de barrios, mediante las acciones del PROCURHA.
- Crear las condiciones para que los ONAVIS y los OREVIS ofrezcan mayor superficie y calidad a la vivienda y un mejor entorno urbano, bajo principios de sustentabilidad. Para ello, se revisarán y ajustarán las reglas de operación de los programas de vivienda.
- Desarrollar convenios de coordinación con los OREVIS orientados a modernizar y alinear su estructura y operación para hacerla compatible con la Política Nacional de Vivienda, para que estos organismos asuman su actuación de instrumentadores.
- Establecer convenios para recuperar y aprovechar las viviendas desocupadas y abandonadas, incentivando proyectos de infraestructura, de recuperación del espacio público y equipamiento, con el fin de que las casas habitación cuenten con los usos del suelo y las funciones urbanas necesarias y que puedan ser insertadas en el mercado secundario de vivienda.
- Certificar proyectos de desarrollo urbano que permitan la integración de los usos del suelo y las funciones urbanas de las que carecen los conjuntos habitacionales alejados de los centros urbanos, a fin de ampliar su autonomía y reducir las necesidades de movilidad de sus habitantes. Se dará prioridad a la creación de infraestructuras y equipamientos lo cual promoverá, a su vez, empleo local y atenderá diversas necesidades sociales.
- Ampliar los incentivos y definir las normas para la producción de viviendas y conjuntos urbanos integrales que:

- sean de mayor calidad urbanística y arquitectónica;
  - sean más eficientes en el consumo de energía;
  - apliquen tecnologías de edificación sustentable, aprovechamiento y máximo reuso de agua y manejo sustentable de los residuos sólidos;
  - promuevan tejidos sociales y urbanos continuos, abiertos, fluidos, con accesos peatonales y banquetas, y se eviten desarrollos cerrados y accesos exclusivos.
- Promover intervenciones integrales a partir de tecnologías sustentables en las viviendas deterioradas o que requieran alguna ampliación. Intervención en este sentido se refiere a las acciones formales y organizadas que se realizan en las viviendas con el fin de mejorar su situación y como propuesta a un requerimiento tanto material como social siempre legitimadas o aprobadas por los habitantes de la zona en cuestión.
  - Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, dando prioridad a la sustentabilidad y calidad de la vivienda.

## EJE 3. MOVILIDAD SUSTENTABLE

### RETOS

No existe una política nacional (ni en las entidades federativas, ni municipios) de movilidad urbana integral y sustentable. Sin embargo, en muchas ciudades mexicanas se está reduciendo dramáticamente la movilidad de los vehículos en multitud de corredores y áreas; por 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, lo que aumentó la duración de un recorrido promedio en 28 minutos.<sup>30</sup>

Las principales causas que han impedido articular una movilidad sustentable son, por un lado, la desarticulación del desarrollo urbano con la movilidad y, por el otro, el incremento desproporcionado del parque vehicular de automóviles particulares que no ha estado acompañado por la infraestructura vial requerida, ni por el mejoramiento de los sistemas de transporte público masivo y no motorizado.

Efectivamente, entre 2000 y 2010, el parque vehicular en México se duplicó y pasó de 15.6 a 32.3 mi-

llones,<sup>31</sup> y se estima que para 2030 alcance los 70 millones de vehículos.<sup>32</sup> La proyección es consistente con el acelerado aumento en el número de automóviles en circulación que, entre 2000 y 2010, creció a una tasa promedio anual de 7.1%, en tanto que la población sólo aumentó 1.5% por año<sup>33</sup>. Éste entre otros complejos problemas.

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. En un estudio reciente para 10 zonas metropolitanas se encontró que, en promedio, 77% de las inversiones en el rubro de movilidad se destina a la infraestructura vial (48% a la ampliación de vialidades y 29% en obras de pavimentación), mientras que sólo 23% se invierte en otras modalidades: 11% en transporte públi-

<sup>31</sup> Estadísticas de Transporte de América del Norte. [http://nats.sct.gob.mx/12-1\\_es.html](http://nats.sct.gob.mx/12-1_es.html)

<sup>32</sup> ITDP (2012). Gestión de la movilidad para México.

<sup>33</sup> 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.

co, 8% en espacio público, 3% en infraestructura peatonal y 0.4% en infraestructura ciclista.<sup>34</sup>

La política de subsidio a la gasolina también constituye uno de los temas más complejos para la decisión de uso del automóvil. En 2012 el subsidio federal a las gasolinas y diesel tuvo un costo de 222.7 mil millones de pesos,<sup>35</sup> y a junio de 2013 éste alcanzó los 64.4 mil millones.<sup>36</sup> Así, es evidente que los recursos destinados a políticas que fomentan el uso del automóvil superan significativamente las inversiones para desarrollar transporte público masivo.

La estructura expandida de las ciudades ha ido alejando del casco o centro de una ciudad paulatinamente los usos urbanos del suelo, los cuales tienen una relación directa con los flujos de movilidad: vivienda-empleo, vivienda-equipamientos sociales o vivienda-consumo. Esto ha incentivado el uso intensivo del automóvil, lo cual se refleja en el deterioro de la movilidad y en un incremento en los kilómetros-vehículo recorridos (KVR) que prácticamente se han triplicado al pasar de los 106 millones KVR en 1990, a los 339 millones KVR en 2010.<sup>37</sup>

Los problemas de movilidad en las ciudades afectan gravemente la salud física y mental de la población, la productividad urbana, la seguridad, así como las capacidades públicas para mantener la funcionalidad urbana. 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 inclu-

sive pueden ocasionar la muerte, y que son generados en buena medida por los automotores, responsables de 20% de las emisiones de GEI.<sup>38</sup> 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 generan gastos que alcanzan 1.3% del PIB nacional.<sup>39</sup>

Las acciones públicas se han dirigido preponderantemente a construir pasos a desnivel y a incrementar la infraestructura vial periférica de las ciudades; en mucha menor medida se han destinado a reforzar y crecer los sistemas de transporte público. Lo anterior ha coadyuvado al fenómeno de la expansión y dispersión de las ciudades y ha encarecido el viaje promedio de las familias. En su mayoría, en las ciudades no se han generado las estrategias que ayuden a inhibir el uso del automóvil individual, ni las políticas para incentivar la movilidad no motorizada, como el uso masivo de la bicicleta y la recuperación, ampliación y mantenimiento de banquetas y veredas que permitan ampliar los viajes a pie.

El transporte público no está coordinado con las políticas de uso del suelo y ha carecido de estrategias que pongan el acento en la calidad, seguridad, sustentabilidad y comodidad, lo que ha sido otro factor para incentivar el uso del automóvil individual. Así, el principal desafío es integrar las políticas de desarrollo urbano, de manera que la movilidad sea un factor clave en torno al cual se estructuren las ciudades.

## 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 al transporte público masivo y susten-

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

<sup>39</sup> 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\\_Observatorio\\_de\\_Lesiones\\_causadas\\_por\\_el\\_trxnsito.pdf](http://www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33_Metodologxa_para_desarrollar_un_Observatorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.pdf)

table y del no motorizado, así como menores incentivos para el transporte en automóvil individual.

## Estrategias

- Alinear las políticas de desarrollo urbano con las de movilidad (es decir mediante un modelo de desarrollo urbano orientado al transporte), estableciendo incentivos diversos como el financiamiento a la vivienda federal diferenciado con base en los costos de transporte y la accesibilidad a los desarrollos habitacionales.
  - Impulsar que las instituciones encargadas del desarrollo urbano en el ámbito local integren la movilidad sustentable como parte prioritaria de su labor. En el mismo sentido, los planes urbanos y metropolitanos deberán integrar la movilidad como uno de los elementos clave del desarrollo de las ciudades y las metrópolis. Para estimular lo anterior, 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.
  - Promover la realización de estudios e investigaciones con las instituciones de educación superior y de investigación, que permitan entender los procesos de crecimiento y expansión de las ciudades, y que analicen los impactos de un crecimiento urbano desordenado y desarticulado de la movilidad, poniendo el acento en los costos sociales, económicos y ambientales. Por ejemplo, mediante 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 al 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 de los fondos metropolitanos en proyectos con ese carácter, especialmente en sistemas de transporte masivo que beneficien y conecten diferentes municipios.
  - Dar prioridad a las inversiones y a los proyectos para el transporte masivo sustentable y el no motorizado, sobre grandes obras viales como autopistas urbanas o distribuidores, a fin de inducir el cambio modal hacia el transporte público y el no motorizado, reduciendo así los incentivos para el uso del automóvil individual.
  - Promover que los gobiernos locales diseñen e implementen, un Programa de Movilidad Sustentable con, cuando menos, las siguientes líneas de acción:
    - Construcción de infraestructura ciclista en las ciudades, a fin de que se recupere su uso como un medio de transporte conveniente, sustentable y recreativo.
    - 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.
    - Fomentar el uso compartido de vehículos a través de estímulos tales como, dar prioridad en estacionamientos a aquellos que maximicen la utilización de los espacios disponibles.
    - Fomentar planes de movilidad para que las empresas puedan ofrecer a sus empleados opciones para reducir el uso del auto particular.
    - Favorecer políticas de coche multiusuario (*car sharing*) promoviendo la utilización de flotas de coches compartidos mediante membresías e incentivos para que las personas que comparten trayectos y horarios utilicen un solo coche (“rondas” o *car pooling*).

- Apoyar la construcción de “calles completas”<sup>40</sup> mediante la ampliación y rehabilitación de infraestructura peatonal en la que se conside-

ren prioritariamente las necesidades de niños, personas con discapacidad y adultos mayores.

## EJE 4. GESTIÓN DEL SUELO

### RETOS

En los últimos años, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo.<sup>41</sup> 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 en situación de pobreza, suelo para infraestructura y equipamientos urbanos, para espacios públicos y áreas verdes, entre otros. Como consecuencia se creó también una fuerte especulación en los mercados inmobiliarios.

En este contexto, es necesario fortalecer la regulación jurídica del suelo, buscando que proporcione claridad respecto a los derechos y deberes que se adquieren con la propiedad inmobiliaria, de manera que ofrezca certeza jurídica, minimice la especulación en el sector y dinamice 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.

La superficie de suelo habitacional considerado informal, irregular y/o ilegal en las ciudades mexicanas es un fenómeno complejo y dinámico para el que aún existe información sistemática. No obstante, se estima que en el país hay un total de 5 millones de lotes habitaciona-

les en esta condición<sup>42</sup> y que en el ámbito nacional se fraccionan aproximadamente 90 mil lotes al año<sup>43</sup>; en ello participan cerca de 360 mil habitantes. Igualmente, se ha estimado que del total de inmuebles que hay en el país, 15 millones carecen de escrituras<sup>44</sup>.

Desde su creación en 1974, la CORETT ha escriturado cerca de 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes. Sin embargo, el ritmo de su acción regularizadora ha disminuido al punto que en 2012 escrituró menos de 16 mil propiedades frente a 119 mil en 1998; es decir, 750% menos.<sup>45</sup>

Hoy México es un país eminentemente urbano y se espera que para 2030, de los 137.4 millones de habitantes, 75.2% residan en ciudades.<sup>46</sup> Dependiendo de la densidad promedio que se considere y que puede ir desde 23 viviendas/ha (promedio actual), hasta 80 viviendas/ha (posible con políticas de densificación<sup>47</sup>). La nueva población requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos.

De no mediar una acción masiva por parte del Gobierno de la República y de los gobiernos locales para

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Presentación de Clara Salazar de El Colegio de México en: UN-AM-CRIM, Simposio: 20 años de la privatización del ejido, Cuernavaca, Morelos, 12 y 13 de noviembre de 2012.

<sup>43</sup> SEDESOL (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> CORETT.

<sup>46</sup> CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050.

<sup>47</sup> Estos cálculos suponen 3 habitantes por vivienda.

ofrecer alternativas de localización de la vivienda para la población de menores ingresos, no se podrá frenar la especulación ni las irregularidades en la tenencia de la tierra ni los asentamientos en zonas de riesgo. Ello obligará a las autoridades a incrementar los recursos para atender *ex post* estos problemas.

El proceso de producción y reproducción de las ciudades mediante 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 u otros esquemas.

De hecho, el predial que recaudan los municipios mexicanos equivale a 0.1% del PIB, en tanto que los países de la OCDE recaudan en promedio 10 veces más (1% del PIB) y Estados Unidos 30 veces (3% del PIB). En adición, destaca la alta dependencia de los municipios de este impuesto, pues la mitad de sus ingresos propios provienen de éste predial.<sup>48</sup>

La baja recaudación del impuesto predial y de otros impuestos relacionados con el mercado inmobiliario, provoca la escasez de recursos locales para mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos. Aunado a lo anterior, los instrumentos de recaudación no constituyen una herramienta para orientar el desarrollo urbano y metropolitano.

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 otros)<sup>49</sup> que, además de ser una fuente de ingresos

<sup>48</sup> IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm\\_2012\\_final.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf)

<sup>49</sup> 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 aprovechar para orientar

para financiar inversiones en renovación y mejoramiento de infraestructura urbana, sirvan para orientar la localización de los desarrollos habitacionales y otras edificaciones, de acuerdo con 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 su control, 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.

## Objetivo

Generar oferta de suelo para atender las necesidades habitacionales y de infraestructura, especialmente de la población de menores ingresos.

## Estrategias

Identificar, registrar, cuantificar y evaluar las reservas territoriales de los tres órdenes de gobierno, tanto en los perímetros de contención urbana como en los perímetros aledaños a esos.

Incentivar el desarrollo de terrenos intraurbanos baldíos y subutilizados, con miras a que se integren a la oferta de suelo.

Identificar y rescatar derechos de vía, zonas federales y zonas de riesgo que, a pesar de no tener vocación habitacional, pueden ser útiles para infraestructura y equipamiento. Asimismo, adquirir mediante los gobiernos locales los derechos de vía necesarios, de acuerdo con los planes y programas de infraestructura más significativos.

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 recuperar para la comunidad urbana, por medio 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 México requiere.

Fomentar oferta de lotes para la población de menores ingresos que no disponga de otras soluciones habitacionales formales, al tiempo que se impulse la reubicación de las personas asentadas en zonas de riesgo.

Propiciar la incorporación de los núcleos agrarios en el mercado de oferta de suelo o de lotes urbanos, por medio del uso de figuras asociativas beneficiosas con otros entes económicos (sociedades cooperativas, empresas mixtas, fideicomisos, etc.), para la creación de proyectos inmobiliarios y urbanísticos destinados a la población de más bajos ingresos.

Aumentar y diversificar las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, incluyendo fondos solidarios, bajo una perspectiva de recuperación de costos y de subsidio a los procesos de urbanización popular, por medio de:

Productos financieros del Gobierno de la República, con el apoyo de la Banca de Desarrollo, en los que se reconozca la participación de los usuarios en la solución de las necesidades de suelo y servicios.

Esquemas de financiamiento de mediano plazo y subsidio para la adquisición de suelo habilitado y para la regularización territorial, de conformidad con los niveles de ingresos de la población, mediante fondos de apoyo a cajas de ahorro y microfinancieras.

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 dichos proyectos.

## Objetivo

Diseñar nuevos instrumentos normativos, jurídicos y tributarios, así como mejorar los ya existentes para dar certidumbre al uso de suelo y evitar la especulación y subutilización del mismo, así como para incentivar el crecimiento ordenado de las ciudades

## Estrategias

Modernizar y ordenar los sistemas de registros públicos de la propiedad y los catastros.

Definir normas de regulación, control y sanción de los procesos de ocupación territorial irregular (invasiones, lotificaciones distintas a las establecidas en los planes, subdivisiones atípicas, etc.), que establezcan un régimen de responsabilidades y un sistema de sanciones aplicable tanto a funcionarios públicos como a particulares que permitan, fomenten o se benefician de la acción.

Desarrollar nuevos instrumentos que permitan la reagrupación parcelaria y la transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.

Crear instrumentos de permuta de suelo periférico, irregular o de alto riesgo por suelo intraurbano, como mecanismo para la prevención de nuevos asentamientos irregulares y que sirva, además, para detener el crecimiento de cualquier irregularidad. Asimismo, permitir el intercambio o permuta de reservas privadas fuera de los perímetros de contención urbana, por terrenos intraurbanos de propiedad de los gobiernos locales (*swaps* inmobiliarios).

Promover convenios con los gobiernos estatales y municipales para formular o robustecer instrumentos locales de regulación del suelo.

Aplicar el derecho de preferencia que tienen los estados y los municipios para adquirir tierras en venta, tanto privadas como ejidales, previo dominio pleno. Este instrumento se articula con el de la expropiación gubernamental de predios y derechos de vía, en caso de que hubiere utilidad pública.

Integrar la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, mediante instrumentos tales como tarifas de uso del suelo y de construcción, así como la puesta en marcha del impuesto predial para elevar la recaudación local y guiar el crecimiento de las ciudades y las intensidades de uso de suelo.

## EJE 5. DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### Retos

La planeación regional es uno de los instrumentos por excelencia en los países que se desarrollan con mayor efectividad. Esto es así porque la planeación responde a la complejidad del desarrollo económico y social en el territorio y a las condiciones ambientales de éste, y porque cada día es más clara la competencia entre grandes ciudades y regiones, no sólo dentro de México, sino en el ámbito global.

En los últimos 20 años, una parte importante de las decisiones de localización de instalaciones y edificaciones fuera de las ciudades ha carecido de orientación y ha obedecido a decisiones sectoriales, 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, así como de estrategias y programas de desarrollo regional y ordenamiento territorial que guiaran a los sectores respecto a la localización de sus 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.

El resultado es que, en general, cada sector aplica sus recursos en un territorio sin considerar adecuadamente sus vínculos con los otros sectores, ni los impactos en el desarrollo regional, ordenamiento territorial y medio ambiente. Estas limitaciones se reproducen en prácticamente todas las entidades federativas. Las estrategias y

programas para el desarrollo regional han perdido vigencia y apoyo gubernamental tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades federativas, no obstante haber evidencias claras de la importancia de las regiones en el desarrollo nacional y estatal.

Además, las estructuras institucionales, los fideicomisos y fondos creados por los gobiernos de los tres órdenes de gobierno 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, lo que los desvincula del territorio donde se aplican.

La adopción del enfoque sectorial del desarrollo ha contribuido a la agudización de los desequilibrios entre las regiones en México:

De acuerdo con la medición oficial de la pobreza, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 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%). Por su parte, la menor incidencia de pobreza extrema se registra en Nuevo León (2.4%) el Distrito Federal (2.5%) y Baja California (2.7%)<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> 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).

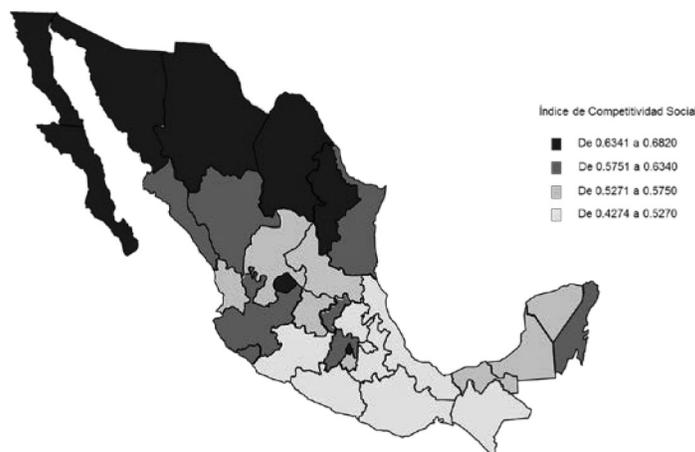
### Porcentaje de la población en pobreza extrema por entidad federativa, 2012



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

Si tomamos como referente el Índice de competitividad social del PNUD,<sup>51</sup> nuevamente las entidades que en peor condición se encuentran son Oaxaca y Chiapas, en tanto que las mejor posicionadas se encuentran en la región Noroeste y Noroeste, como Nuevo León seguido de Coahuila, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Tamaulipas. Asimismo, considerando el PIB *per cápita*, si bien los peor posicionados son una vez más Oaxaca, Guerrero y Chiapas, son acompañados de 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.

### Índice de competitividad social por entidad, 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNUD<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> PNUD (2012), Informe sobre competitividad social en México.

<sup>52</sup> PNUD (2012), Informe sobre competitividad social en México

En cuanto a recursos hídricos, la región Sur–Sureste cuenta con la mayor disponibilidad de agua; las regiones Noreste y Noroeste son las que mayormente padecen escasez.<sup>53</sup>

Por esto, 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 global.<sup>54</sup>

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 orienten 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, prevención del delito, elevación de la calidad de vida, inclusión social, productividad y competitividad, sustentabilidad y participación social en el desarrollo.

### **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 definen 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

<sup>53</sup> SEMARNAT (2012), Atlas del agua en México; y CONAGO (2007), Regiones hidrológicas.

<sup>54</sup> Ver: OCDE (2001). Towards a New Role for Spatial Planning, y OCDE (1997). Desarrollo Regional y Política estructural en México.

y social cuyo eje y ámbito de aplicación sea el territorio; es decir, una política intersectorial que reconozca las regiones como plataformas para el desarrollo y para elevar la competitividad del país y que represente la visión territorial, mediante 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 un punto de vista 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. Se tienen que compensar las desventajas de algunos mexicanos, en aras de mejorar la equidad social y el bienestar.

### **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 mesorregiones; y de los gobiernos municipales, en el nivel de regiones intermunicipales, con el respaldo del Gobierno de la República.

## 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 mesorregional, 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 preinversión 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, mediante 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 Mesorregionales 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; dar prioridad a inversiones para una eficiente distribución de los recursos públicos y de los recursos provenientes de los sectores social y privado; y otorgarles una perspectiva de mediano y largo plazo.

Reestructurar los Fideicomisos Regionales, adecuándolos al enfoque regional del desarrollo. El estímulo y apoyo a los proyectos interestatales para el desarrollo regional, así como el impulso a la actualización del Fondo Regional (FONREGIÓN), permitirá que se consolide como el instrumento fiscal y financiero más importante del país en este ámbito.

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.

## II. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES

Las ciudades son una de las creaciones más complejas de la humanidad y están siempre en movimiento y transformándose, si a esto se añade el ordenamiento territorial nacional, se amplía la complejidad del sistema de planeación de las regiones y ciudades. Es necesario que para la implementación de los PNDUV, se cuente con 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 información y comunicación.

La instrumentación y aplicación práctica de los PNDUV se llevará a cabo bajo los siguientes enfoques:

**Enfoque sistémico-** El desarrollo territorial es un proceso complejo, que demanda un enfoque basado en la interacción de sus componentes. El reconocimiento y análisis integrado de las relaciones entre grupos sociales, empresas, instituciones, procedimientos, culturas, y además 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 es-

tratégica 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 del ámbito 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 prolongada. Los periodos constitucionales de gobierno y la falta de continuidad de los proyectos, son barreras para planear con visión de largo plazo, 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 los objetivos de los PNDUV bajo los distintos ejes en los que se basa este documento.

## 1. REESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

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 o de un instrumento jurídico de aplicación general.
- 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 e integralidad, en el sentido de orientar el desarrollo social y económico en el territorio, definiendo los usos e intensidades del suelo y las densidades respetando las condiciones del medio ambiente.

- Se basen en procedimientos rigurosos para su elaboración y eventual modificación, y tengan consecuencias jurídicas por su incumplimiento o alteración.
- Cuenten con mecanismos de evaluación y seguimiento en los que participen las nuevas estructuras institucionales propuestas (institutos de planeación, consejos consultivos, observatorios).
- 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.

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. Asimismo, los programas sectoriales deberán reflejarse en los regionales y metropolitanos.

## 2. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Es necesario promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los tres órdenes de gobierno, para transitar efectivamente hacia un modelo de desarrollo urbano y regional sustentable e inteligente. En este sentido se propone:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda (además del desarrollo agrario), en línea con el mandato de la recientemente creada SEDATU.
- 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.

- Promover, por medio de las reformas legislativas necesarias, que los gobiernos estatales y municipales especifiquen 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.
- Establecer programas y estrategias de capacitación y de certificación de funcionarios responsables en materia de desarrollo urbano y vivienda, conjuntamente con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios involucrados.

- Crear organismos de gestión y fideicomisos para realizar grandes proyectos de ocupación y desarrollo de los polígonos en predios vacíos dentro de

las ciudades y metrópolis, así como para consolidar sus periferias y para proyectos integrales de transporte masivo y no motorizado.

### 3. PARTICIPACIÓN SOCIAL EFECTIVA

A efecto de ampliar la participación de las diferentes instancias de gobierno y de la sociedad, es necesario considerar la creación y continuidad de estructuras institucionales:

- La reinstalación del Consejo Nacional de Vivienda, ampliando su área de injerencia al desarrollo urbano y al ordenamiento del territorio, como instancia plural de consulta y asesoría del Gobierno de la República. De igual manera, se promoverá que las entidades federativas conformen sus propias estructuras institucionales en estas materias.
- Crear el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como órgano de consulta, opinión y deliberación, integrado por reconocidos expertos en estas materias.
- Se promoverá la creación del Observatorio Nacional para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como instancia de información, seguimiento de la evolu-

ción de los fenómenos y problemas territoriales y de acompañamiento de las políticas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, con amplias capacidades para divulgar todo lo relativo al sistema de planeación territorial del país. Se promoverá también la creación de observatorios regionales, urbanos y metropolitanos.

- En este contexto ha de integrarse el Sistema Nacional de Información e Indicadores para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, que incluya los elementos para certificar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de manera que éste sea un referente para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.
- Formar institutos de planeación participativos, como instrumentos de actuación corresponsable de la sociedad con el gobierno, para elaborar, dar seguimiento y evaluar planes y programas territoriales con la participación de la sociedad.

### 4. MODERNIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

El marco jurídico vigente está compuesto de instrumentos normativos con distintos ámbitos de aplicación (federal, estatal o municipal), que entrañan diversos criterios para la solución de conflictos entre normas (leyes generales o especiales) y que no contribuyen a la armonía normativa.

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 alienadas a sus objetivos y sean con-

gruentes con los instrumentos y políticas que desarrollen para alcanzarlos.

La gran Reforma Urbana que plantean los PNDUV obliga a repensar las facultades que hoy en 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:

- 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 que cada ámbito de gobierno posee, cuenten con una referencia jurídica que oriente su aplicación (por ejemplo, la elaboración del Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal seguiría siendo competencia del Ayuntamiento pero se incorporaría algún mecanismo que garantizara su compatibilidad y congruencia con otros instrumentos de planeación similares del Estado y del Gobierno de la República).
- 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 la homogeneidad normativa en materia administrativa. La diversidad de disposiciones administrativas y reglamentarias en los distintos órdenes de gobierno es también otra realidad.
- 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 mediante la nueva legislación.

## 5. FINANCIAMIENTO

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:

- Establecer, junto con los gobiernos estatales y municipales, un banco de proyectos por medio del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política Nacional 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 y la recuperación de centros urbanos, entre otros.
- Dar prioridad, mediante un mecanismo de calificación intersectorial, encabezado por la SEDATU, a las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda, con el propósito de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.
- Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar, considerando entre las alternativas de financiamiento:
  - Recursos presupuestales. Gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación proyectos de desarrollo urbano y vivienda a ser financiados, promoviendo que las 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.
  - 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 en-

tre 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, etcétera.
- Recursos internacionales. Buscar el apoyo de organismos multilaterales o agencias de de-

sarrollo internacionales para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.

- Diseñar mecanismos de financiamiento que permitan la planeación y ejecución de obras, proyectos y acciones a largo plazo, trascendiendo incluso los periodos 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.
- Fortalecer en el ámbito local la recaudación del impuesto predial<sup>55</sup> y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización.

## 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

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, tener elementos para modificarlas. En la escala particular de los PNDUV, este ejercicio se debe realizar con una participación plural del gobierno y de la sociedad civil en todas sus fases, con base en:

- La construcción de un tablero de indicadores con sus respectivas líneas 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 que toman 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.

<sup>55</sup> 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. Asimismo, 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.

- 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 reconocimientos a las mejores prácticas en materia de desarrollo urbano

y vivienda, buscando que éstas reproduzcan en el ámbito nacional; un ejemplo, es el Premio Nacional de Vivienda cuyo alcance puede ampliarse al ámbito del desarrollo urbano.

## 7. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

En este documento se plantean los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda. Sin embargo, su cumplimiento es tarea de todos los actores y sectores involucrados, es decir, 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. En específico se propone:

- 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.
- Realizar foros y reuniones 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. Un ejemplo, es la “Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior” publicada por la CONAVI, mediante la cual se explica y difunde el modelo de ciudad compacta.
- Distribuir materiales digitales en escuelas o centros educativos de nivel básico para exponer y concientizar a los alumnos sobre el concepto Ciudad, no sólo como un modelo de organización política sino también 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.

## RESUMEN

### EJE I. NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO

#### 1.1. CONTROLAR LA EXPANSIÓN DE LAS MANCHAS URBANAS

##### Objetivos

Controlar la expansión de las manchas urbanas, promoviendo que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional se concentre hacia el interior de los centros urbanos existentes y estableciendo criterios claros para el crecimiento de las ciudades.

##### Estrategias

- Alinear los criterios para el otorgamiento de créditos y subsidios a la vivienda del Gobierno de la República un enfoque socioespacial y de contención de las manchas urbanas.
- Desarrollar un Sistema de Información Geoestadística de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda como principal instrumento para la planeación urbana eficiente e integral.
- Promover entre las autoridades locales la adopción de Perímetros de Contención Urbana, los cuales identifican zonas urbanas y urbanizables y delimitan el crecimiento máximo de ciudades.
- Establecer Convenios de Desarrollo Urbano con los gobiernos estatales y ayuntamientos, orientados a que las decisiones de urbanización se basen en fundamentos técnicos y tengan una visión de mediano y largo plazo.
- Controlar por medio de Desarrollos Certificados la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos.
- Revisar la elaboración de planes de desarrollo urbano en el ámbito local con el fin de que éstos respondan una visión de largo plazo.
- Restringir la urbanización en áreas designadas como no urbanizables e impulsar proyectos acordes con su vocación agropecuaria, forestal, de ecoturismo, preservación, entre otros.
- Constituir reservas territoriales en la periferia a las manchas urbanas, en áreas consideradas urbanizables y dotarlas de infraestructura, equipamientos y servicios básicos.

#### 1.2. CONSOLIDAR LAS CIUDADES

##### Objetivos

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. Es necesario generar mecanismos para su identificación, cuantificación y calificación, e instrumentos para incorporarlos al mercado de suelo apto.
- Fomentar una mayor densidad habitacional por medio del uso intensivo del suelo y considerando 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.
- Dotar a las ciudades de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a servicios, y renovar y dar mantenimiento a la infraestructura y equipamiento deteriorado, concertando las inversiones públicas con las dependencias federales y los demás órdenes de gobierno.
- Diseñar, en coordinación con las autoridades locales, instrumentos normativos, fiscales y administrativos que premien el uso del suelo intraurbano disponible y a desincentivar la especulación del suelo y la expansión no deseada (ej. predial creciente para predios ociosos).
- Contribuir a fortalecer el tejido social y a prevenir el delito mediante el rescate de espacios públicos urbanos que presenten condiciones de deterioro, abandono o inseguridad (PREP).
- Atender el fenómeno de la pobreza urbana mediante la construcción, renovación y conservación de infraestructura y equipamientos en polígonos urbanos de alta marginación (Hábitat).
- Promover la consolidación de barrios y colonias populares, apoyando acciones y proyectos productivos, de equipamientos sociales y mejoramiento de la infraestructura.
- Apoyar en coordinación con las autoridades federales y los gobiernos locales, la recuperación y conservación de los centros históricos y en general el patrimonio arquitectónico y urbanístico.
- Continuar con la operación del Programa de Consolidación Urbana y Habitacional (PROCURHA), cuyas acciones incluyen la optimización de infraestructura y servicios urbanos, el fortalecimiento del tejido social y urbano, el mejoramiento de espacios públicos y centros de barrio.
- Respaldar a las autoridades locales en la regularización de predios; el PASPRAH seguirá apoyando a las familias de menores ingresos en este sentido.
- Rescatar derechos de vía de zonas federales subutilizadas y susceptibles de uso futuro (ej. cauces de ríos, zonas de pase de infraestructura de electricidad, agua, ferrocarriles, entre otros).

## EJE 1. NUEVO MODELO DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO

### 1.3. CONSOLIDAR LAS CIUDADES

#### Objetivos

Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales, por medio 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.
- Generar incentivos, mediante programas y fondos federales para el desarrollo de proyectos intermunicipales para la prestación de servicios del 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.
- 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 México.
- Propiciar y apoyar la conformación de identidades conurbadas y metropolitanas, por medio de la promoción de la participación ciudadana en la definición del proyecto integral de largo plazo.

### 1.4. PROMOVER EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

#### Objetivos

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 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 los organismos correspondientes, áreas de conservación forestal e hídrica.
- Establecer Áreas Naturales Protegidas Comunitarias para la preservación de servicios ambientales y la protección de especies endémicas, amenazadas, protegidas o de importancia.
- Aplicar, de manera conjunta con la CONAGUA y la SEMARNAT, políticas que reconozcan el ciclo integral del agua para su reciclaje y reaprovechamiento.
- Aplicar las tecnologías de captación de agua de lluvia, de ahorro y racionalización del consumo y de reducción al mínimo de las pérdidas en las líneas de conducción.
- Impulsar 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.
- Reducir la generación de residuos sólidos, promover el aprovechamiento máximo de desechos de todo tipo.
- Alinear y coordinar las políticas de vivienda, desarrollo urbano y regional con las políticas nacionales de agua, energía, equilibrio ecológico, protección ambiental y cambio climático.
- 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, incorporar 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 mitigar las consecuencias de los procesos de segregación intraurbana.
- Trabajar en el desarrollo de actividades extracurriculares en las escuelas (actividades deportivas y culturales; trabajo comunitario de recuperación y mantenimiento de espacios públicos o celebración de asambleas vecinales) que les fomente el sentido de pertenencia al barrio.
- 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, con el fin de aprovechar la mano de obra cautiva (y posiblemente no económicamente activa) que habita en estos desarrollos.
- Promover la construcción de pequeños comercios en el 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, las viviendas, mediante recursos económicos y a través de trabajo comunitario de los habitantes, lo que promueve la de apropiación del espacio.

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

## EJE 2. VIVIENDA DIGNA Y SUSTENTABLE

### 2.1. ATENDER EL REZAGO HABITACIONAL

#### Objetivos

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

Diversificar el mercado de soluciones de vivienda, de manera que este 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.

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

Abatir el rezago de vivienda en el sector rural.

#### Objetivos

Generar información de calidad para que los actores públicos, empresas privadas, organizaciones sociales y consumidores de vivienda, puedan tomar mejores decisiones.

#### Estrategias

- Implementar programas y acciones para desarrollar nuevos segmentos de mercado habitacional, dando prioridad a la ocupación de polígonos con baldíos o con predios vacíos intraurbanos y al desarrollo de polígonos en la primera periferia de las ciudades.
- Evaluar las reservas territoriales adquiridas por los desarrolladores de vivienda de manera que los nuevos proyectos habitacionales se orienten a "hacer ciudad".
- Rehabilitar el parque habitacional existente, bajo un esquema de corresponsabilidad con los habitantes y de coordinación con los gobiernos de entidades federativas y municipios, mediante intervenciones integrales de mejoramiento y ampliación.
- Apoyar la autoproducción de vivienda impulsada por ejecutores sociales, desarrolladores sociales de vivienda, agencias productoras de vivienda y otras organizaciones que brindan asesoría integral a los ciudadanos.
- Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, así como el Programa Vivienda Digna.
- 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, mediante programas de vivienda usada y en renta.
- 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 que busquen regularizar la propiedad, incentivos fiscales para que las transacciones de arrendamiento se den en la formalidad, mecanismos financieros novedosos como los FIBRAS; subsidios al monto de la renta y garantías al propietario del inmueble.
- Generar una oferta masiva de suelo bien localizado en relación con los centros urbanos, con proyecto urbanístico y con los servicios básicos para la población, para mitigar la pobreza y reducir la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana.
- Identificar grupos de trabajadores que no cotizan en fondos de vivienda aun estando en la formalidad y diseñar alternativas adecuadas para que accedan a un financiamiento hipotecario.
- Promover una mayor participación de la banca privada y la banca de desarrollo en el financiamiento de oferentes y demandantes de soluciones de vivienda.
- Establecer convenios de cooperación financiera con gobiernos estatales para potenciar el impacto de los recursos y ofrecer a la población financiamientos de mayor calidad.
- 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.
- Generar soluciones que respeten las necesidades y la idiosincrasia de la comunidad, así como la utilización de los materiales de cada región, cuidando aspectos de salud y ambientales, con la que se buscan mejorar la cobertura en 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.
- Fortalecer a la banca social y a microfinancieras que atienden a población de bajos recursos, sin acceso a financiamiento por parte de la banca comercial, así como a intermediarios financieros.
- Impulsar la calidad de la autoproducción para que desempeñe un papel 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.

#### Estrategias

- Facilitar, a quienes desean adquirir vivienda, el acceso a información completa y transparente sobre el mercado inmobiliario e hipotecario, con el fin de disminuir el riesgo de abandono.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) que establece la Ley de Vivienda.
- Promover y apoyar a las instituciones de educación superior e investigación para que formen especialistas en vivienda y desarrollo urbano, y que desarrollen investigación sobre materiales y sistemas de construcción e innovación tecnológica para una vivienda ecológica y sustentable.
- Acompañar esfuerzos del sector privado para generar información de calidad que permita evaluar las condiciones de la vivienda en México y promover su difusión.

---

## EJE 2. VIVIENDA DIGNA Y SUSTENTABLE

---

### 2.2. MEJORAR LA CALIDAD DE LA VIVIENDA Y SU ENTORNO

#### Objetivos

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 del tejido urbano, y el mejoramiento de espacios públicos y centros de barrios, mediante las acciones del PROCURHA.
  - Crear las condiciones para que los ONAVIS y los OREVIS ofrezcan mayor superficie y calidad de la vivienda y de un mejor entorno urbano, bajo principios de sustentabilidad.
  - Desarrollar convenios de coordinación con los OREVIS orientados a modernizar y alinear su estructura y operación para hacerla compatible con la Política Nacional de Vivienda, de manera que estos organismos asuman su actuación de instrumentadores.
  - Establecer convenios para recuperar y aprovechar las viviendas desocupadas y abandonadas, incentivando proyectos de infraestructura, de recuperación de espacio público y equipamiento, para que puedan ser insertadas en el mercado secundario de vivienda.
  - Certificar proyectos de desarrollo urbano que permitan la integración de los usos del suelo y las funciones urbanas de las que carecen los conjuntos habitacionales alejados de los centros urbanos, a fin de ampliar su autonomía y reducir las necesidades de movilidad de sus habitantes. Se dará prioridad a la creación de infraestructuras y equipamientos lo cual promoverá, empleo local y atenderá necesidades sociales.
  - Ampliar los incentivos y definir las normas para la producción de viviendas y conjuntos urbanos integrales que sean de mayor calidad urbanística y arquitectónica; sean más eficientes en el consumo de energía y manejo de desechos y se eviten desarrollos cerrados o accesos exclusivos.
  - 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, dando prioridad a la sustentabilidad y calidad de la vivienda.
-

### EJE 3. MOVILIDAD SUSTENTABLE

#### Objetivos

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

- Alinear las políticas de desarrollo urbano con las de movilidad, estableciendo incentivos como el financiamiento a la vivienda federal diferenciado con base en los costos de transporte y la accesibilidad a los desarrollos habitacionales.
- Impulsar que las instituciones encargadas del desarrollo urbano a nivel local integren la movilidad sustentable como parte prioritaria de su labor y como elemento clave del desarrollo de las ciudades y las metrópolis, a partir del apoyo a la elaboración de estudios para el diseño de estrategias y proyectos orientados al transporte masivo.
- 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.
- 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, sujetos a estándares mínimos de demanda y de calidad, así como a estrategias de densificación.
- Utilizar los recursos de los fondos metropolitanos en proyectos con ese carácter, especialmente en sistemas de transporte masivo que beneficien y conecten diferentes municipios.
- 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, además de reducir los incentivos para el uso del automóvil individual.
- Promover que los gobiernos locales diseñen e implementen, un Programa de Movilidad Sustentable con líneas de acción encaminadas a:
  - la construcción de infraestructura ciclista en las ciudades;
  - medidas que incentiven un uso eficiente del automóvil (cobro por estacionamiento, tarifas adicionales en horas de congestión vial y desregulación de los requisitos de estacionamiento para el desarrollo de vivienda);
  - fomentar el uso compartido de vehículos mediante diversos incentivos: maximizar la utilización de los espacios disponibles, facilitar la identificación de personas con recorridos y horarios concurrentes, etcétera.
  - fomentar planes de movilidad que permitan a las empresas ofrecer opciones a sus empleados para reducir la utilización de auto particular;
  - impulsar políticas de coche multiusuario (*car sharing*) (mediante la utilización de flotas de coches compartidos) e incentivos para las personas que comparten un solo coche (“rondas” o *car pooling*).
  - apoyar la construcción de “calles completas” mediante la construcción, ampliación y rehabilitación de infraestructura peatonal con atención especial a personas con capacidades diferentes, mayores de edad y niños.

## EJE 4. GESTIÓN DEL SUELO

### Objetivos

Generar oferta de suelo para atender las necesidades habitacionales y de infraestructura, especialmente de la población de menores ingresos.

Diseñar nuevos instrumentos jurídicos, así como mejorar los ya existentes para brindar certidumbre al uso de suelo y evitar la especulación y subutilización del mismo.

### Estrategias

- Identificar, registrar, cuantificar y evaluar las reservas territoriales de los tres órdenes de gobierno, tanto en los perímetros de contención urbana como en los perímetros aledaños a esos.
- Incentivar el desarrollo de terrenos intraurbanos baldíos y subutilizados, con miras a que se integren a la oferta de suelo.
- Identificar y rescatar derechos de vía, zonas federales y zonas de riesgo que, por tanto, no tienen vocación habitacional pero que son necesarios para la infraestructura y el equipamiento.
- Fomentar oferta masiva de lotes para la población de menores ingresos que no disponga de otras soluciones habitacionales formales e impulsar la reubicación de la población de menores ingresos ubicada en zonas de riesgo.
- Propiciar la incorporación de los núcleos agrarios en el mercado de oferta de suelo o de lotes urbanos, por medio del uso de figuras asociativas provechosas (sociedades cooperativas, empresas mixtas, fideicomisos, etc.) con otros entes económicos, para la creación de proyectos inmobiliarios destinados a la población de más bajos ingresos.
- Aumentar y diversificar las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, incluyendo fondos solidarios bajo una perspectiva de recuperación de costos y subsidio a los procesos de urbanización popular, mediante:
  - productos financieros del Gobierno de la República, con el apoyo de la Banca de Desarrollo;
  - esquemas de financiamiento de mediano plazo y subsidio para la adquisición de suelo habilitado y para la regularización territorial, mediante fondos de apoyo a cajas de ahorro y microfinancieras;
  - proyectos de inversión conjunta de los tres órdenes de gobierno, dirigidos a la adquisición y habilitación de suelo, así como al asesoramiento financiero, jurídico, social y técnico de las organizaciones promotoras o ejecutoras de dichos proyectos.
- Modernizar los sistemas de registros públicos de la propiedad y los catastros.
- Definir normas de regulación, control y sanción de los procesos de ocupación territorial irregular (invasiones, lotificaciones distintas a las establecidas en los planes, subdivisiones atípicas, etc.), que establezcan un régimen de responsabilidades y un sistema de sanciones.
- Desarrollar nuevos instrumentos que permitan la reagrupación parcelaria y transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.
- Crear instrumentos de permuta de suelo periférico, irregular o de alto riesgo por suelo intraurbano, como mecanismo para la prevención de nuevos asentamientos irregulares y para detener el crecimiento de la irregularidad. Asimismo, permitir el intercambio de reservas privadas fuera de los perímetros de contención urbana, por terrenos intraurbanos de propiedad de los gobiernos locales (swaps inmobiliarios).
- Promover convenios con los gobiernos estatales y municipales para formular instrumentos locales de regulación del suelo.
- Aplicar el derecho de preferencia que tienen los estados y los municipios para adquirir tierras en venta, tanto privadas como ejidales previo dominio pleno. Este instrumento se articula con el de la expropiación gubernamental de predios y derechos de vía en caso de utilidad pública.
- Integrar la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, mediante instrumentos tales como tarifas de uso del suelo y de construcción, así como la puesta en marcha del impuesto predial para elevar la recaudación local.

## EJE 5. DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### Objetivos

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.

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 mesorregiones, y de los gobiernos municipales en el nivel de regiones intermunicipales, con el respaldo del Gobierno Federal.

### 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 regional como plataforma para el desarrollo y elevar la competitividad del país, por medio de los siguientes componentes:
  - Federalismo inteligente e incluyente.
  - Desarrollo económico sustentable.
  - Conectividad e infraestructura.
  - Bienestar y prosperidad.
- 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; y
  - 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 preinversión asociadas a las carteras regionales de proyectos estratégicos;
  - la incorporación de fondos para las regiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, reproduciendo el modelo del Fondo Metropolitano;
  - la transferencia de recursos de inversión del presupuesto federal sectorizado a fondos regionales de inversión; y
  - la formación de Comisiones Especiales Mesorregionales 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 determinados 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, estimulando acciones y los proyectos interestatales para el desarrollo regional y la actualización del Fondo Regional (FONREGIÓN).
- 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.

---

## INSTRUMENTOS TRANSVERSALES

---

### 1. Reestructura del Sistema de Planeación Territorial

- Reformar el Sistema Nacional de Planeación Democrática con gobiernos estatales y municipales, a fin de que los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial:
  - Tengan el carácter de Ley.
  - Incluyan carteras de proyectos y los instrumentos para ejecutar el plan o programa.
  - Se elaboren, se lleven a cabo y evalúen con la participación corresponsable de la sociedad
  - Incorporen una perspectiva de largo plazo e integralidad, en el sentido de orientar el desarrollo social y económico en el territorio, definiendo los usos e intensidades de suelo y densidades.
  - Se basen en procedimientos rigurosos para su elaboración y eventual modificación.
  - Cuenten con mecanismos de evaluación y seguimiento, en los que participen las nuevas estructuras institucionales propuestas.
  - 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.
- 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.

### 2. Coordinación Interinstitucional

- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los tres órdenes de gobierno, para transitar hacia un modelo de desarrollo urbano y regional sustentable e inteligente. En este sentido se propone:
  - Fortalecer la coordinación interinstitucional en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda, en línea con el mandato de la SEDATU.
  - 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.
  - 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.

### 3. Participación Social efectiva

- Ampliar la participación de las diferentes instancias de gobierno y de la sociedad, considerando:
  - La reinstalación del Consejo Nacional de Vivienda, ampliando su área de injerencia al desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio.
  - Crear el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial, como órgano de consulta, opinión y deliberación.
  - La creación del Observatorio Nacional para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial, como instancia de información, seguimiento en la evolución de los fenómenos territoriales y acompañamiento de las políticas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
  - La integración del Sistema Nacional de Información y el de Indicadores para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial, que incluya los elementos para certificar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
  - Formar institutos de planeación participativos, como instrumentos de actuación corresponsable de la sociedad con el gobierno, para elaborar, dar seguimiento y evaluar planes y programas territoriales.

### 4. Modernización del marco jurídico

- La debida implementación de los PNDUV requiere modificaciones al marco normativo, como:
  - Promover una nueva legislación de aplicación general que sirva de tótem normativo y vinculante para los órdenes de gobierno, logrando que las atribuciones de cada ámbito de gobierno cuenten con una referencia jurídica que oriente su aplicación
  - Desarrollar un marco reglamentario o secundario que dé sentido y aplicación a la legislación general, bajo un ideal de certeza jurídica.
  - Promover la homogeneidad normativa en materia administrativa.
  - 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 mediante de la nueva legislación.

---

## INSTRUMENTOS TRANSVERSALES

---

### 5. Financiamiento

- La efectividad de los PNDUV depende de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales y financieros, por lo que se busca:
  - Establecer un banco de proyectos por medio del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política de Desarrollo Urbano y Vivienda del país
  - Priorizar, por medio de un mecanismo de calificación intersectorial encabezado por la SEDATU, las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda.
  - Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar, considerando entre las alternativas de financiamiento:
    - Recursos presupuestales.
    - Financiamiento mixto.
    - Recursos privados.
    - Concesiones.
    - Recursos internacionales.
  - Diseñar mecanismos de financiamiento que permitan la planeación y ejecución de obras, proyectos y acciones a largo plazo, trascendiendo incluso los periodos constitucionales de los gobiernos municipales.
  - Fortalecer en el ámbito local la recaudación del impuesto predial y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización.

### 6. Seguimiento y Evaluación

- Es importante contar con mecanismos de seguimiento y evaluación, orientados 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 que toman de decisiones de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda.
  - 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.
  - El aprovechamiento de información complementaria generada por instancias independientes como los Observatorios Urbanos del país, vinculados al Observatorio Urbano Global de la ONU.
  - 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.

### 7. Comunicación y Difusión

- El cumplimiento de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Vivienda y de Desarrollo Urbano dependen de:
  - Utilizar medios de comunicación, redes sociales y las plataformas de comunicación oficiales del Gobierno de la República para difundir los contenidos de los PNDUV.
  - Realizar foros y reuniones 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.
  - 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 también como un esquema de participación social.



## GLOSARIO

**Áreas Naturales Protegidas.** Son zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas o restauradas. Se crean mediante decreto presidencial y son administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la SEMARNAT.

**BRT.** Por sus siglas en inglés como Bus Rapid Transit. Se trata de un sistema de transporte flexible, integrado y de alto desempeño que cuenta con altos estándares de imagen, calidad e identidad, ya que combina la flexibilidad de los autobuses, con la velocidad y confiabilidad de sistemas rápidos de transporte que van sobre vías.

**Comisión Intersecretarial de Vivienda.** Es la instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal que tiene por objeto garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda, se realice de manera coordinada a fin de dar cumplimiento a la Política Nacional de Vivienda. Está integrada por los titulares de las siguientes secretarías de estado: Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; . Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Salud, y Reforma Agraria.

**Desarrollo urbano orientado al transporte.** Es un modelo urbano con planeación y diseño en torno al transporte público, que construye barrios compactos de alta densidad; permite a las personas gozar de espacios con diversos usos, servicios, espacios públicos seguros, favoreciendo así la interacción social. Es desarrollado por el Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México.

**Desarrollo urbano sustentable.** Refiere al equilibrio que deben guardar los cinco elementos que producen los asentamientos humanos: la naturaleza, el hombre, la sociedad, el albergue, las redes de servicio o infraestruc-

tura. Para lograr dicho equilibrio, este concepto debe ser integrado desde diversas esferas de actuación pública a nivel local y global: economía, ciencias sociales, política y administración, cultura, medio ambiente y territorio.

**Desarrollos certificados.** Desarrollos urbanos certificados por la Comisión Intersecretarial de Vivienda, coordinada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**Espacio público.** Es el espacio que da identidad y carácter a una ciudad, ya que permite reconocerla y vivirla. Es conformado por la edificación y elementos del entorno, ya sean espacios de circulación y tránsito, recreación y deporte, reunión e interacción social, contemplación y disfrute del paisaje y la naturaleza. Desde la perspectiva urbanística y social, permiten conservar la memoria de los habitantes en sus espacios naturales, culturales y patrimoniales.

**Estrategia Territorial Nacional.** Es una estrategia de coordinación con enfoque territorial diseñada por la SEDESOL-UNAM, que permite orientar el desarrollo de México a partir de la productividad, cohesión social y sostenibilidad ambiental. Actúa desde cuatro escalas territoriales: nacional, macro-regional, sistema urbano rural y urbano nacional. Supone la acción articulada y sinérgica de los sectores público, social y privado.

**Financiamiento para adquisición de vivienda.** Crédito, subsidio o cofinanciamiento, proveniente de algún fondo de vivienda de los trabajadores, institución financiera y/o institución gubernamental, destinado a la compra de vivienda nueva, usada, autoproducción, autoconstrucción y/o pie de casa (fase inicial de la vivienda a desarrollar por etapas).

**Financiamiento para mejoramientos.** Crédito o subsidio proveniente de algún fondo de vivienda de los trabajadores, institución financiera y/o institución guber-

namental, destinado a la rehabilitación o ampliación de una vivienda. Por ejemplo, una rehabilitación puede ser de la instalación hidráulica, sanitaria, o eléctrica y la ampliación, el aprovechamiento de espacios sin edificación dentro de la propiedad.

**Financiamiento para otras soluciones.** Créditos destinados a proporcionar apoyo para establecer las condiciones básicas para la edificación de una vivienda, como es el caso de los gastos relacionados en la urbanización para uso habitacional; la adquisición de un lote con servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica; adquisición de materiales destinados a la construcción de la vivienda; pago de pasivos; enganche y refinanciamiento hipotecario.

**Movilidad sustentable.** Es una política de planificación urbana que vincula y coordina tres sectores: el ambiental, el de transporte y el de desarrollo urbano. Para ello, promueve dos ejes de política: la implementación de sistemas integrados de transporte urbano de alta calidad como eje rector del desarrollo de infraestructura en las ciudades, y la integración de las estrategias de movilidad no motorizada con las de racionalización del uso del automóvil y calidad de espacio público.

**Necesidad de Ampliación y Mejoramiento de Vivienda.** Una vivienda necesita una ampliación si existe un problema de hacinamiento dentro de una vivienda o la vivienda no cuenta con un sanitario o el que utilizan no es exclusivo de la ésta. Es importante mencionar que la ampliación es una solución habitacional para los casos anteriores únicamente si las viviendas son casas independientes. Asimismo, el mejoramiento de la vivienda se refiere a la renovación de la misma a partir de acciones de reemplazo de materiales en pisos o techos y mejora o incorporación de instalaciones de servicios.

**Necesidad de Reemplazo de Vivienda.** Las principales características para que una vivienda sea identificada en Déficit habitacional y su solución asociada sea el reemplazo son: hacinamiento sin posibilidad de resolver mediante ampliación de a lo sumo dos cuartos,

muros precarios, que no sea casa independiente y que no cuente con sanitario o éste no sea de uso exclusivo de la vivienda.

**Ordenamiento territorial.** Es la herramienta de planeación para cumplir los propósitos de desarrollo territorial. El Desarrollo Territorial es un proceso permanente que tiene como fin último contribuir a mejorar el nivel de vida de la población mediante la facilitación de la inversión productiva y la certeza jurídica; el fortalecimiento de los vínculos entre sector urbano y sector rural; la protección de los recursos naturales y la prevención de riesgos por desastres; y el desarrollo de capacidades de gestión descentralizada del territorio por quienes se encuentran más cerca de él.

**Perímetros de Contención Urbana:** Son el resultado de la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales como INEGI, SEDESOL y CONAPO. Se clasifican en tres ámbitos o contornos: intraurbano (U1: Son zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos. Resultan de la variable de Potencial de Empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización (unidad geográfica) al interior del área urbana), primer contorno (U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor a 75%) y segundo contorno (U3: zonas contiguas al área urbana, en un buffer (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo al tamaño de la ciudad). La actualización de los mapas de los contornos la coordina CONAVI. Para identificar estas zonas se utilizará la cartografía proporcionada por la Subdirección General de Sustentabilidad de la CONAVI al Registro Único de Vivienda (RUV).

**Política Nacional de Vivienda.** Es el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa (Ley de Vivienda).

**Predios baldíos o vacíos urbanos.** Son espacios de suelo que permanecen sin ocupar al interior de las zonas urbanas. Generalmente están rodeados de infraestructura urbana básica (agua potable, electrificación, drenaje y alcantarillado) y permanecen sin ocuparse.

**Programa de Consolidación Urbana y Habitacional (PROCURHA).** Es un programa federal de incentivo a la densificación urbana, el mejoramiento del parque habitacional y su conservación. Se trata de una estrategia implementada por la CONAVI, que tiene el propósito de concentrar acciones y soluciones habitacionales en espacios de actuación, definidos por medio de los polígonos PROCURHA.

**Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENA-RET).** Instrumento construido para apoyar el objetivo de la nueva Política Urbana y de Vivienda de ordenar la expansión descontrolada de las ciudades. Su objetivo es conocer y calificar el grado de desarrollo y la ubicación de las reservas territoriales de propiedad privada adquirida con fines habitacionales.

**Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.** Es el conjunto de datos producidos por los sectores público, social y privado, organizados bajo una estructura conceptual predeterminada, que permite mostrar la situación de la vivienda y el mercado habitacional, así como los efectos de las políticas públicas en la materia.

**Tequio.** Forma organizada de trabajo desarrollado para concretar obras de beneficio o interés colectivo. Se pre-

senta de dos maneras distintas: ya sea aportando materiales o insumos, o bien, proporcionando fuerza de trabajo para la realización de obras comunitarias como construcción o mantenimiento de escuelas o caminos, desazolve de ríos y brechas.

**Vivienda abandonada.** Vivienda no ocupada que se encuentra en franco deterioro.

**Vivienda desocupada.** Es la vivienda que no está habitada al momento del Censo de Población y Vivienda. Puede estar en venta, en alquiler, en reparación, en construcción, ser vivienda de veraneo o estar desocupada por otro motivo.

**Zona metropolitana.** Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluye a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Asimismo, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.



## REFERENCIAS

### MARCO LEGAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Vivienda

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley de Planeación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Información Estadística y Geográfica

Ley General de Cambio Climático

Ley de Asociaciones Públicas y Privadas

Ley de Ingresos de la Federación

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

### REFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Centro Mario Molina (2013). *Propuestas estratégicas para el desarrollo sustentable de la Megalópolis del Centro de México*. Documento interno, Centro Mario Molina, México, D.F.

CONAPO (2005). *Proyecciones de los hogares y viviendas 2005-2030*.

\_\_\_\_\_ (2013). *Proyecciones de la Población de México 2010-2050*.

CONAVI (2013). *Programa de Labores*. pp. 20.

CONEVAL (2013), Mapas de pobreza en los Estados Unidos Mexicanos, 2010-2012.

Eibenschutz Hartman, R. y Benlliure B. P. (2009). *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 222 y 223.

Fuentes-Mariles O. A., Palma-Nava A. y Rodríguez-Vázquez K. (2010). *Estimación y localización de fugas en una red de tuberías de agua potable usando algoritmos genéticos*. Ingeniería Investigación y Tecnología. Vol. XII, Núm. 2, 2011, pp.235-242, ISSN 1405-7743 FI-Un.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*, Penguin Press, New York.

Habitat International Coalition (1998). El deterioro de la vivienda en los centros históricos y la expulsión de los habitantes pobres. <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=1758>

IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012, [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm\\_2012\\_final.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf)

INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

\_\_\_\_\_ (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI). <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/685/inventario.pdf>

INEGI (2012). Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012.

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

Iracheta, A. (2013). *Ciudades mexicanas ¿Qué instrumentos?* Memoria del 1er Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, UNGS-El Colegio Mexiquense, Buenos Aires, Argentina, en prensa.

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

ITDP (2012). Gestión de la movilidad para México, <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Gestion-de-la-movilidad-Todd-Litman.pdf>

\_\_\_\_\_ (2012). Transformando la movilidad urbana en México. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Transformando-la-movilidad-urbana-en-Mexico2.pdf>

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.

Medina, S. (2012). La importancia de la 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. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>

OCDE (1998). *Desarrollo Regional y Política estructural en México*. OCDE, Francia.

\_\_\_\_\_ (2001). *Towards a New Role for Spatial Planning, Territorial Development*. OECD Proceedings, France.

ONAGO (2007), Regiones hidrológicas. <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Medio-Ambiente>.

ONU - Hábitat (2013). Urban Planning for City Leaders; UN-HABITAT, Nairobi, Kenia, pp. 160.

\_\_\_\_\_ (2011). Estado de las ciudades de México. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3247>

\_\_\_\_\_ (2011). General Report of Human Settlements: Climate Change and the City. Nairobi, Kenya.

PNUD (2012). Informe sobre competitividad social en México, [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe\\_sobre\\_Competitividad\\_Social\\_en\\_Mexico\\_2012-3.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_sobre_Competitividad_Social_en_Mexico_2012-3.pdf)

Rébora Tognó, A. (2000). *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México*. Miguel Ángel Porrúa, México, DF.

Salazar, C. (2012). Simposio: 20 años de la privatización del ejido, Cuernavaca, Morelos, 12 y 13 de noviembre de 2012, UNAM-CRIM.

Secretaría 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](http://www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33._Metodologia_para_desarrollar_un_Observatorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.pdf)

SEDESOL (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D\\_PASPAH\\_2011.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPAH_2011.pdf)

\_\_\_\_\_ (2012). Inventario de suelo en localidades mayores a 50 mil habitantes.

\_\_\_\_\_ (2012). La Expansión de las Ciudades 1980–2010.

SEDESOL y UNAM (2012). Estrategia Territorial Nacional; IIE-UNAM, México, DF.

SEMARNAT (2012). Atlas del agua en México. <http://www.conagua.gob.mx/atlas/>

SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012.

Universidad de las Américas de Puebla (2011). Problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lar/falcon\\_l\\_r/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lar/falcon_l_r/capitulo2.pdf)



## SIGLAS Y ABREVIATURAS:

**BRT:** Bus Rapid Transit.

**CFE:** Comisión Federal de Electricidad.

**CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**CONAFOR:** Comisión Nacional Forestal.

**CONAGUA:** Comisión Nacional del Agua.

**CONAPO:** Consejo Nacional de Población.

**CONAVI:** Comisión Nacional de Vivienda.

**CORETT:** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

**FONADIN:** Fondo Nacional de Infraestructura.

**FONAES:** Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

**FONHAPO:** Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

**FONREGIÓN:** Fondo Regional.

**FOVISSSTE:** El Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

**GEI:** gases de efecto invernadero.

**IDH:** Índice de Desarrollo Humano.

**INAES:** Instituto Nacional de la Economía Social.

**INECC:** Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**INFONAVIT:** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**LGAH:** Ley General de Asentamientos Humanos.

**LGEEPA:** Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

**MIA:** Manifestación de Impacto Ambiental.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**ONAVIS:** Organismos Nacionales de Vivienda.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**OREVIS:** Organismos estatales de vivienda.

**PASPROAH:** Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos.

**PIB:** Producto interno bruto.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

**PNDUV:** Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda.

**PRAH:** Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos.

**PREP:** Programa de Rescate de Espacios Públicos.

**PROCEDE:** Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

**PROCURHA:** Programa de Consolidación Urbana y Habitacional.

**PROTRAM:** Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo.

**RAN:** Registro Agrario Nacional.

**RENARET:** Registro Nacional de Reservas Territoriales.

**RUV:** Registro Único de Vivienda.

**SAGARPA:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

**SEDATU:** Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**SEMARNAT:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**SNIIV:** Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.