

REPORTE NACIONAL DE MÉXICO

HÁBITAT III



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



Presentación

En las últimas décadas México se ha afirmado como un actor activo en la consolidación de la agenda internacional para el desarrollo de los pueblos, la protección del ambiente y el combate al cambio climático; por ello, y para seguir en esta línea, la administración federal 2012-2018 estableció como uno de sus ejes de gobierno consolidar a México como un actor con responsabilidad global.

Desde 1996, año en el que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos -Hábitat II-, el mundo ha cambiado radicalmente, se ha globalizado, se han desarrollado nuevas tecnologías y se han logrado importantes avances en materia de salud pública, educación y otras materias. Sin embargo en materia de desarrollo urbano y vivienda, las preocupaciones de hace casi 20 años se han mantenido vigentes.

Al igual que en 1996 la comunidad internacional busca desarrollar entornos seguros, vivienda digna y adecuada, bien ubicada, mejorar la infraestructura urbana y la accesibilidad a los equipamientos y oportunidades que nos brindan las ciudades. Es responsabilidad de los Estados miembros del Sistema de Naciones Unidas lograr que estas antiguas exigencias sean por fin cumplidas, y para ello juntos deberemos diseñar las políticas y mecanismos que aseguren que todos los habitantes de los asentamientos humanos puedan acceder a las oportunidades que en ellos se generan.

En los últimos 20 años México ha realizado importantes avances; hoy en día contamos con un importante sistema de financiamiento de vivienda que ha permitido a millones de familias mexicanas acceder al mercado formal de vivienda para hacerse de una vivienda digna, sin embargo aún existen importantes rezagos en la atención de un elevado número de mexicanos que viven en pobreza y encuentran solución a sus necesidades habitacionales en la informalidad. Asimismo, más allá de las instituciones federales, muchos gobiernos subnacionales han diseñado políticas innovadoras para la atención a los retos de las ciudades,

estableciendo alianzas con instituciones públicas, sociales y académicas, posicionándose como referentes a nivel internacional en la materia.

No obstante, México, como muchos otros países en desarrollo, es un país de contrastes. En nuestras ciudades conviven distritos financieros y centros industriales que generan empleo de calidad, al lado de barrios con altos índices de rezago en materia de infraestructura y servicios básicos, inseguros, fragmentados. La realidad es que durante los últimos veinte años, no sólo no se ha logrado abatir la pobreza en México, sino que, como algunos estudios muestran, la desigualdad por ingreso ha incrementado.

Ambos fenómenos –la pobreza y la desigualdad– son condiciones estructurales que durante los últimos años han permeado el diseño de política pública urbana y determinado procesos orgánicos del desarrollo de las ciudades.

Los cambios impulsados por la actual administración en materia de desarrollo urbano parten del reconocimiento de que aún tenemos un amplio trecho que recorrer en la consolidación de nuestras ciudades. La misma política que en las últimas décadas permitió a millones de familias contar con una vivienda propia tuvo un impacto negativo en términos de la dispersión urbana, con costos sociales, económicos y ambientales que se describen en este documento.

México vive una etapa de profundas reformas estructurales que busca impulsar el desarrollo económico y social del país. Durante la presente administración federal, este proceso ha incluido una profunda modificación al marco legal mexicano a fin de fortalecer las instituciones democráticas del Estado, aumentar la productividad del mercado interno y crear las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

En ese sentido, la administración federal 2012–2018 reconoce a las ciudades como centro de la vida nacional y motores del desarrollo, por lo que ha decidido impulsar cambios de fondo en sus políticas y programas para la atención de las necesidades y problemáticas urbanas.

Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como instancia federal encargada del ordenamiento del territorio nacional y el desarrollo integral de las ciudades y los núcleos agrarios del país.

Durante sus primeros años de vida, la SEDATU ha abierto brecha como una institución innovadora en la planeación del territorio, ha buscado la generación de mecanismos que permitan disminuir las desigualdades que actualmente persisten entre las distintas regiones del país, impulsar a las ciudades como polos del

desarrollo nacional y forjar una relación simbiótica entre el campo y la ciudad que permita elevar el bienestar y la productividad en todas las localidades del país.

El Gobierno de México, a través de la SEDATU y como resultado de un amplio proceso de consulta, ha establecido los principios de su Política Nacional Urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018; juntos, estos instrumentos contienen la visión integral de las ciudades que México busca, así como las herramientas necesarias para alcanzarlas.

Con dichas acciones el Gobierno de México, de la mano con la sociedad, la academia, la iniciativa privada y las instituciones internacionales, busca generar un nuevo modelo urbano, en el que las ciudades se consoliden como espacios equitativos, sanos, seguros y sustentables que aseguren el pleno ejercicio de los derechos de todos sus habitantes, sin discriminación alguna.

Para generar estas nuevas políticas urbanas consideramos que el primer paso debe ser compartir las experiencias y buenas prácticas que los países de todas las regiones han logrado en materia urbana y de vivienda. México está dispuesto a participar de manera decidida en la Conferencia Hábitat III, a compartir con el mundo los retos y avances que encontramos en las ciudades del país y entablar un diálogo franco con el resto de los países.

Hábitat III será el momento preciso para romper con paradigmas urbanos que aún prevalecen y atrevernos a imaginar nuevas ciudades que permitan a todos sus habitantes, sin importar su raza, credo, género, edad, capacidades o condición socioeconómica, desarrollarse integralmente y alcanzar una mejor calidad de vida.

La oportunidad que tenemos frente a nosotros para incidir en la realidad de miles de millones de personas es inédita. Además de la Conferencia Hábitat III, actualmente se conducen los trabajos para establecer los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) que guiarán el actuar de los gobiernos de todo el mundo en las próximas décadas. Por ello, México considera que las ciudades, al concentrar a la mayor parte de la población mundial, serán el principal escenario en el que los países buscarán cumplir con dichos objetivos.

Los distintos foros que la comunidad internacional promueve actualmente para revisar las políticas de desarrollo urbano a nivel mundial, se vislumbran como una oportunidad para impulsar cambios de largo plazo que beneficien a millones de personas alrededor del mundo.

De adoptarse la meta 11 propuesta por el Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas -hacer ciudades incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles-, la

Conferencia Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana que de ella derive, deberán aportar las herramientas necesarias para su cumplimiento, y México será sin duda, promotor de acuerdos y compromisos en esta materia.

El presente Reporte Nacional es resultado de las distintas contribuciones y el esfuerzo conjunto del Comité Nacional Preparatorio para Hábitat III, el cual está integrado por miembros destacados de la academia, la iniciativa privada, organizaciones de la sociedad civil, y representantes de todos los niveles de gobierno, y contiene un diagnóstico breve de la realidad de las ciudades de México en los últimos 20 años, así como las acciones de sus gobiernos para impulsar su desarrollo. Esperamos que este documento contribuya a iniciar las discusiones sobre dónde estamos y qué debemos hacer como país, región y Sistema de Naciones Unidas para asegurar el desarrollo de los asentamientos humanos y todos sus habitantes.

Miembros del Comité Nacional Preparatorio

Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
Presidencia de la República	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Economía
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Comisión Nacional de Vivienda
Conferencia Nacional de Gobernadores	Instituto Nacional del Emprendedor
Gobierno del Estado de Aguascalientes	Gobierno del Distrito Federal
Conferencia Nacional de Municipios de México	Gobierno del Estado de México
Senador Francisco Búrquez Valenzuela Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Senadora Angélica Araujo Lara Comisión de Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales
Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación	Senadora Ma. Elena Barrera Tapia Comisión de Vivienda
Confederación Patronal de la República Mexicana	Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat
Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
Forópolis	CTS EMBARQ México
Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente	Habitat International Coalition América Latina
Instituto Mexicano para la Competitividad	Consejo Nacional de Vivienda Sustentable
Universidad Nacional Autónoma de México	Universidad Autónoma Metropolitana

Lista de Abreviaturas

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BRT	Bus Rapid Transit
CENEPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
CIDOC	Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CO	Monóxido de carbono
CO ₂	Dióxido de carbono
CONAGO	Conferencia Nacional de Municipios de México
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOREVI	Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EDN	Estrategia Digital Nacional
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENIGH	Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GEI	Gases de Efecto Invernadero
Hábitat II	Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos

Hábitat III	Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible
IEF	Índice de Eficiencia Recaudatoria
IIE-CFE	Instituto de Investigaciones Eléctricas-Comisión Federal de Electricidad
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMT	Instituto Mexicano del Transporte
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INAPLEN	Instituto Nacional de las Personas en Plenitud
INDC	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional
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
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud
LAFRE	Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LV	Ley de Vivienda
NAMA	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NMX	Norma Mexicana
NO ₂	Bióxido de nitrógeno
O ₃	Ozono
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OUL	Observatorios Urbanos Locales
PASPROAH	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
PCRU	Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
PCU	Perímetros de Contención
PECC	Programa Especial de Cambio Climático

PERGE	Proyecto de Energías Renovables a Gran Escala
PIBE	Producto Interno Bruto Estatal
PM _{2.5}	Partículas menores a 2.5 micrómetros
PM ₁₀	Partículas menores a 10 micrómetros
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PNPSVD	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
PREP	Programa de Rescate de Espacios Públicos
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PROTRAM	Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo
PRRUH	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales
RENARET	Registro Nacional de Reservas Territoriales
RUV	Registro Único de Vivienda
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIAT-CT	Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales
SNIEG	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
SNIV	Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda
SO ₂	Bióxido de azufre
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Gráficas

Gráfica 1. Evolución de la tasa de crecimiento poblacional en México.....	2
Gráfica 2. Evolución de la población urbana y rural en México.....	3
Gráfica 3. Delitos por cada 100 mil habitantes 1997-2014	61
Gráfica 4. Porcentaje de personas por tipo de carencia en 2012	65
Gráfica 5. Financiamientos Para Vivienda 1994 – 2014.....	74
Gráfica 6. Población económicamente activa y tasa de desocupación	79
Gráfica 7. Empresas a crear y empleos a generar con el Fondo PYME.....	81
Gráfica 8. Producto Interno Bruto (mdd a precios actuales)	83
Gráfica 9. Porcentaje anual de inflación	83
Gráfica 10. Tasa de crecimiento anual de la productividad nacional	85
Gráfica 11. Acciones emprendidas para el mejoramiento de viviendas.....	92
Gráfica 12. Población urbana que habita en viviendas precarias.....	93
Gráfica 13. Carencia por calidad y espacios en la vivienda (Porcentaje de población, 2012)	94
Gráfica 14. Proporción de la población con acceso a fuentes de abastecimiento de agua.....	98
Gráfica 15. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (Porcentaje de población, 2012)	99

Cuadros

Cuadro 1. Sistema Urbano Nacional.....	3
Cuadro 2. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo.....	25
Cuadro 3. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010	39

Cuadro 4. Porcentaje de personas en pobreza por tamaño de la localidad.....	63
Cuadro 5. Fuentes de financiamiento por solución habitacional, tipo de empleo e ingresos.....	73

Imágenes

Imagen 1. Porcentaje de la población en pobreza extrema por entidad federativa, 2012.....	76
Imagen 2. Relación entre crecimiento del PIB per cápita y el cambio en los niveles de pobreza 1990-2010	77

Contenido

Miembros del Comité Nacional Preparatorio.....	i
Lista de abreviaturas.....	ii
Gráficas, cuadros e imágenes.....	iii

I. Aspectos Demográficos

I.1. El proceso de urbanización en México	1
I.2. La relación urbano - rural.....	4
I.3 La transición demográfica.....	5
I.4. Integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano.....	7
I.5. Retos y lecciones aprendidas	10
I.6. Desafíos futuros.....	12

II. Planeación Urbana y Suelo

II.1. La planeación urbana en México.....	17
II.2. Incentivos para el diseño urbano sustentable y la contención de las ciudades	22
II.3. La movilidad urbana y las políticas de transporte	24
II.4. Información y capacitación para la planeación territorial.....	26
II.5. Retos y lecciones aprendidas	29
II.6. Desafíos futuros	30

III. Urbanización y Medio Ambiente

III.1. Combatir el cambio climático	35
III.2. Reducir el riesgo de desastres	38
III.3. Reducir la congestión del tráfico.....	41
III.4. Contaminación del aire.....	42
III.5. Retos y lecciones aprendidas	45
III.6. Desafíos futuros.....	46

IV. Legislación y Gobernanza Urbana

IV.1. Marco legal e institucional a nivel general.....	51
IV.2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales.....	55
IV.3. Derechos humanos y participación ciudadana en el desarrollo urbano	57
IV.4. La seguridad urbana	60
IV.5. Inclusión social, pobreza y equidad urbana.....	62
IV.6. Retos y lecciones aprendidas	65
IV.7. Desafíos futuros	66

V. Economía Urbana

V.1. Mejorar la financiación municipal y local.....	71
V.2. Acceso a financiamiento para vivienda.....	72
V.3 Apoyar el desarrollo económico local.....	75
V.4. Creación de empleos y medios de subsistencia decentes.....	79
V.5. La economía urbana y la política nacional de desarrollo	81
V.6. Retos y lecciones aprendidas	85
V.7. Desafíos futuros	87

VI. Vivienda y Servicios Básicos

VI.1. Mejorar las condiciones de los habitantes de viviendas precarias..... 91

VI.2. Acceso a vivienda adecuada..... 94

VI.3. Garantizar un acceso sostenible a agua potable y desagüe..... 96

VI.4. Acceso a transporte 99

VI.5. Retos y lecciones aprendidas 101

VI.6. Desafíos futuros 103

VII. Indicadores

VII. Indicadores 109

Referencias:..... 114



I

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Aspectos Demográficos

I.1. El proceso de urbanización en México

Durante el siglo pasado, México experimentó un gran crecimiento demográfico que detonó entre 1940 y 1950, cuando la tasa decenal de crecimiento poblacional pasó de 18.7% a 31.2%. A partir de ese momento, y hasta 1980, la tasa continuó aumentando, alcanzando su máximo entre 1970 y 1980, al ubicarse en 38.6%. Entre 1980 y 1990, el ritmo del crecimiento poblacional —constante y creciente desde 1950— comenzó a disminuir hasta llegar a 15.2% en 2010 (gráfica 1). La población censal pasó de 81 millones de habitantes en 1990 a 112 en 2010 (gráfica 2) y, de acuerdo con del Consejo Nacional de Población, se estima que podría llegar a 137 millones en 2030¹.

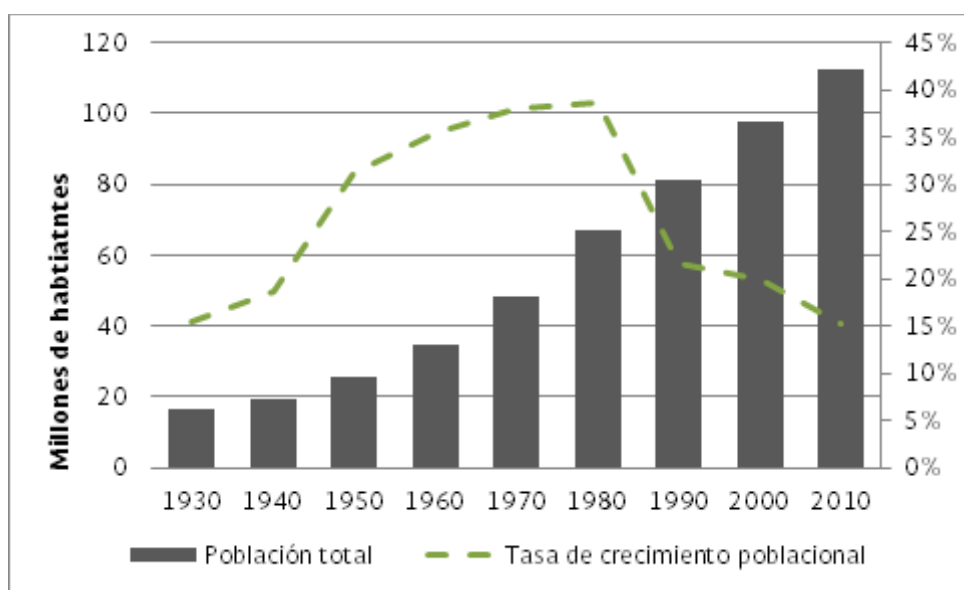
El proceso de urbanización del siglo XX llevó a México a transitar de una sociedad predominantemente rural a una urbana². En dicho proceso, es posible distinguir tres grandes etapas: la primera, de 1900 a 1930, caracterizada por una fuerte hegemonía rural y un crecimiento urbano relativamente lento; la segunda, de 1940 a 1970, de tránsito acelerado al predominio urbano con altos niveles de concentración en unas cuantas ciudades; y la tercera, de 1980 a 2010, que muestra un crecimiento urbano más moderado y diversificado al interior del país (gráfica 2). Actualmente, la población se concentra en metrópolis: 63.8 millones de personas, que equivalen a 56.8% de la población total del país³, viven en las 59 zonas metropolitanas⁴.

¹ CONAPO, “Proyecciones de la población 2010–2050”, Secretaría de Gobernación, <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (Consultado el 19 de marzo del 2015).

² El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) considera como urbanas a las localidades con una población mayor a 2,500 habitantes. En este documento se considera dicho umbral, excepto cuando se refiera explícitamente al Sistema Urbano Nacional integrado por las ciudades de más de 15,000 habitantes.

³ Cifras del CENSO 2010 de INEGI.

⁴ CONAPO, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010. Análisis de Resultados.

Gráfica 1. Evolución de la tasa de crecimiento poblacional en México

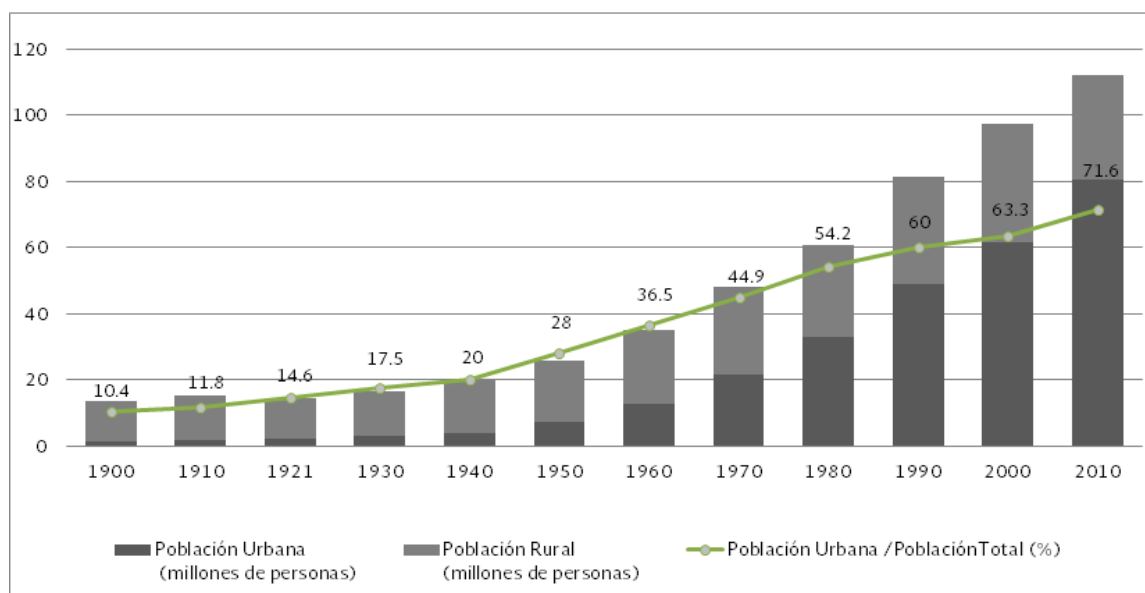
Crecimiento poblacional de 1930 a 2010 calculado como incremento porcentual con respecto a la década anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas históricas de México 2009. INEGI (2010). Disponibles en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema1_Poblacion.pdf (Consultado el 19 de marzo del 2015).

Las tendencias indican que el proceso de urbanización continuará, aunque a menor velocidad que en las décadas anteriores. Se estima que México pasará de tener 72.3% de población urbana⁵ en 2010 a 83.2% en el año 2030⁶. En este horizonte, no se prevén modificaciones drásticas en la distribución cuantitativa que presenta hoy la población en el territorio nacional.

⁵ CONAPO, "Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012", Secretaría de Gobernación, http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012 (Consultado el 19 de marzo del 2015).

⁶ CONAPO, "Proyecciones de la Población de México 2005-2050", Secretaría de Gobernación, <http://www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf> (Consultado el 19 de marzo del 2015).

Gráfica 2. Evolución de la población urbana y rural en México

Población urbana: población en localidades de 15 mil habitantes o más.

Población rural: población en localidades de menos de 15 mil habitantes.

Fuente: Clasificación del Sistema Urbano Nacional, Consejo Nacional de Población. 2012.

El Sistema Urbano Nacional es el conjunto de ciudades del país de 15 mil habitantes o más y está integrado por 384 ciudades. De ellas, 59 corresponden a zonas metropolitanas que concentran a 63.8 millones de habitantes, 78 a conurbaciones con 5.1 millones de habitantes y 247 a centros urbanos que contienen a 12.2 millones de personas. La zona metropolitana más poblada es la Zona Metropolitana del Valle de México, donde habitan 20.1 millones de personas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Sistema Urbano Nacional

Tamaño de la población	de la población	Unidades del Sistema Urbano Nacional		Zonas Metropolitanas		Conurbaciones		Centros Urbanos	
		No.	Población (millones)	No.	Población (millones)	No.	Población (millones)	No.	Población (millones)
Sistema nacional	urbano	384	81.1	59	63.8	78	5.1	247	12.2
5 millones o más		1	20.1	1	20.1				
1 millón a 4,999,999	a	10	21.2	10	21.2				
500 mil a 999,999		22	16.5	19	14.6			3	1.9
100 mil a 499,999		62	13.9	29	7.9	15	2.9	18	3.1
50 mil a 99,999		40	2.8			8	0.6	32	2.2
15 mil a 49,999		249	6.6			55	1.7	194	4.9

Fuente: CONAPO, SEDESOL, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012.

I.2. La relación urbano - rural

Existe una interacción innegable entre las zonas urbanas, las semiurbanas y las rurales relacionadas con el sistema urbano nacional. Bajo las condiciones adecuadas, las zonas rurales se pueden beneficiar de su ubicación y proximidad a las ciudades de distintos tamaños, generando dinámicas económicas positivas, contribuyendo a la seguridad alimentaria y en algunos casos abonando a la fuerza productiva. No obstante, las ventajas de la interacción entre el campo y la ciudad no siempre han favorecido a las poblaciones rurales en la proximidad. Han existido distintos programas de desarrollo regional desde la Secretaría de Desarrollo Social que han buscado fortalecer la relación urbano-rural. De 2000 a 2006 se instrumentó el Programa denominado Microrregiones, que buscaba consolidar sistemas de regiones a través de infraestructura de carreteras y caminos, de telecomunicaciones, centros de salud, escuelas, equipamiento urbano y social, entre otros. Posteriormente, entre 2006 y 2012 este Programa se dividió en dos: uno de Desarrollo Regional y otro de Atención a Zonas Prioritarias. El primero continuó con el enfoque de infraestructura y el segundo se concentró en acciones de mejoramiento de vivienda, aunque manteniendo un componente de planeación microrregional, uno de operación territorial y otro de acciones sociales. Recientemente fue creado el Programa de Fomento a la Urbanización Rural, que apoya a localidades rurales (con menos de 2 mil 500 habitantes) con alto y muy alto nivel de rezago social, ubicadas en Núcleos Agrarios, para la generación de proyectos ejecutivos y en la construcción de infraestructura urbana comunitaria. Si bien estos programas han tenido un impacto importante en el desarrollo de las zonas rurales, muchas de ellas siguen aisladas del sistema de ciudades, sin poder beneficiarse de las oportunidades que en ellas se concentran.

El crecimiento urbano ha ido ocupando el espacio rural alrededor de las ciudades y uno de los factores más relevantes en este proceso ha sido el derecho de propiedad del suelo. En México existen tres tipos de propiedad: la pública, la ejidal o comunitaria y la pequeña propiedad o individual. Por ello, una de las principales relaciones entre lo urbano y rural se refleja en la tenencia de la tierra y la transformación del uso de suelo con leyes, procedimientos y estructuras gubernamentales distintas. En 1992, hubo una modificación a la Ley Agraria a partir de la cual se permitió a los ejidos y comunidades la adopción del régimen de pequeña propiedad. A partir de entonces, se inició un programa de regularización de la propiedad ejidal y comunal que concluyó en el año 2005 con aproximadamente 98% de tierras regularizadas. Éste fue uno de los mayores esfuerzos que se han hecho en materia de regularización, sin embargo, sus efectos en el ámbito urbano han sido controversiales, puesto que facilitó la venta de terrenos no urbanizados tanto a personas en pobreza como a grandes desarrolladores de vivienda.

El crecimiento de las ciudades se ha dado por medio de distintos procesos y grados de formalidad de la tenencia de la tierra. Existe una multiplicidad de agentes y vías que presionan y modelan los procesos de ocupación de la tierra y su incorporación al crecimiento urbano: empresas inmobiliarias privadas que adquieren el dominio pleno de ejidos y comunidades agrarias⁷, sujetos agrarios que venden sus derechos parcelarios, formación o modificación de zonas de urbanización ejidal, entre otros mecanismos de parcelación y pulverización de la tierra.

El organismo del Gobierno Federal orientado a la regularización de la tenencia de la tierra, es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), creada en la década de 1970 con el propósito de atender las consecuencias de la ocupación irregular, informal o ilegal de predios ejidales y comunales; estrategia que fue prioritaria en un momento de la evolución demográfica de México, pero con muchas limitaciones.

El agotamiento del modelo operativo de CORETT se refleja en dos realidades: por un lado, para evitar generar incentivos a la invasión de tierra, la actividad de esta Comisión ha ido disminuyendo sus acciones de manera paulatina: mientras que en 1998 el número de escrituras entregadas fue 119,196, en 2012 se redujo a sólo 15,891. Este ritmo de acciones es insuficiente para siquiera empezar a abatir el rezago existente. Por otro lado, la causa del problema, es decir, la falta de suelo habitacional asequible para que las personas de bajos ingresos puedan edificar su vivienda dentro de las ciudades, sigue sin ser atendida.

I.3 La transición demográfica

México es un país joven en tránsito a la adultez. Si bien el efecto de la transición demográfica sobre la estructura por edad de la población tiende al envejecimiento en el largo plazo, la inercia demográfica del pasado ha legado al país un contingente histórico de jóvenes que, desde ahora y por varios años más, conformarán el llamado “bono demográfico”⁸.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2012, de los cerca de 120 millones de personas que residen en el país, 30 millones (26.0%) son jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, quienes en su mayoría (64.0%) habitan en localidades de más de 15 mil habitantes.

⁷ Los ejidos y comunidades agrarias es uno de los tipos de propiedad reconocidos en la Constitución Mexicana. Es propiedad colectiva donde cada ejidatario o comunero puede tener su propia parcela y/o un porcentaje de las tierras de uso común. En 1992 se modificó la constitución, entre otras cosas, para permitir el cambio de régimen de propiedad a privada (individual) llamada pequeña propiedad.

⁸ CONAPO, “Dinámica demográfica de la población joven de México”, Secretaría de Gobernación, http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=446&Itemid=15 (Consultado el 19 de marzo del 2015).

Actualmente, por cada adulto mayor hay 3.4 jóvenes (entre 12 y 29 años de edad), lo cual es indicativo de la importancia de la población joven en la estructura poblacional y en la actividad económica nacional. Para 2030, las estimaciones proyectan que sólo habrá 2 jóvenes por cada adulto mayor, hasta llegar a una relación de 1 a 1 en 2050⁹. Estas cifras denotan el cambio en la estructura de la pirámide poblacional; la sociedad mexicana transitará hacia una población de mayor edad.

Los adultos de más de 60 años representan 11% de la población total y al igual que los jóvenes viven en mayor proporción en las ciudades (62%). Asimismo, dado el crecimiento previsto de la población mayor de 65 años y el descenso en la tasa de fecundidad que tiene lugar desde finales de los años setenta y que se prevé llegue al nivel de la tasa de reemplazo generacional en 2030 (2.1 hijos por mujer), se vislumbra un escenario en donde la relación de dependencia crezca¹⁰.

En México existen sistemas de pensiones para los empleados formales y programas de asistencia social que brindan ayuda económica a los adultos mayores que no tienen derecho a jubilación. La mayoría de las personas en este grupo poblacional vive con sus familiares, siendo escaso el uso de instituciones de asistencia o residencias. Hasta el momento, la política urbana y de vivienda ha tenido pocas acciones enfocadas a este grupo de la población aunque se han tendido algunos ejemplos de lineamientos e incentivos para que los nuevos desarrollos se construyan bajo un enfoque de accesibilidad adecuada para personas con movilidad reducida y adultos mayores¹¹. Dada la transformación demográfica que llevará al envejecimiento de la población, la adaptación de las ciudades a necesidades específicas y la promoción de soluciones habitacionales, de espacios públicos y movilidad adecuadas para evitar segregar a esta población y asegurarles el acceso a los servicios necesarios, es un reto mayor.

México ha implementado políticas para atender a los adultos mayores, que se remontan a la creación en 1979 del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), el cual fue sustituido en 2002 por el Instituto Nacional de las Personas en Plenitud (INAPLEN) y, en seguimiento a lo señalado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, transformado ese mismo año en el actual Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). En la década de los noventa se presentaron además otras prácticas innovadoras como la promulgación en el estado de Yucatán de la Ley para la Protección Social de las Personas en Edad

⁹ María Hernández, Rafael López y Sergio Velarde. "La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones de población", http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1720/1/images/1_La_Situacion_Demografica_En_Mexico.pdf (Consultado el 19 de marzo del 2015).

¹⁰ La relación de dependencia es un indicador de dependencia económica potencial que mide la población en edades teóricamente inactivas (0 a 14 años y más de 65) en relación con la población en edades teóricamente activas (15 a 64 años).

¹¹ Ejemplos: Código de Edificación de Vivienda, publicado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal a la Vivienda.

Senescente, en el año 1999. A nivel federal en ese mismo año, entró en vigor la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que incluyó el derecho a vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.

Otras entidades federativas que siguieron estos esfuerzos fueron el Distrito Federal en donde se promulgó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y el Estado de Puebla con la Ley de Protección a los Adultos Mayores para el Estado de Puebla.

En materia de protección social a esta población, el Distrito Federal implementó desde 2001 un programa de pensión alimentaria (transferencia monetaria) en apoyo a adultos mayores de 68 años, que se complementa con descuentos en el transporte público y consultas médicas domiciliarias.

Posteriormente, el gobierno nacional implementó el Programa 70 y Más que busca contribuir a la protección social e incrementar el ingreso de los adultos mayores a 70 años (también mediante transferencias), además de brindar asistencia para aminorar el deterioro de la salud física y mental de la población que no cuenta con ingresos por pensiones o jubilación, a partir de 2013 el Programa amplió su cobertura para cubrir a los adultos mayores de 65 años. .

I.4. Integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano

A pesar de que la perspectiva de género no ha estado suficientemente presente en la planeación de las ciudades mexicanas, es posible identificar algunos aspectos del desarrollo urbano en los que se han diseñado políticas con enfoque de género para atender problemáticas específicas. El primero de ellos es la seguridad. Las mujeres suelen estar más expuestas a la violencia, desde la violencia verbal, en las calles, el acoso sexual en los medios de transporte y otros casos de violencia psicológica y física.

Durante varios años, el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, fue paradigmático por los altos índices delictivos que presentaba, y específicamente, por los homicidios perpetrados en contra de mujeres y la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso “González y otras vs. México” (caso campo algodoner). Ciudad Juárez es una ciudad fronteriza con Estados Unidos de América, que se ubica al norte del estado de Chihuahua, uno de los estados que ha mostrado las mayores tasas de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes de todo el país en los últimos años. En 2007, presentó 18.3, sin embargo,

al año siguiente dicha cifra se triplicó y continuó en aumento hasta llegar a 110.7 en 2010¹².

El 18 de febrero de 2004, a través de un decreto presidencial, se crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, con el objeto de coadyuvar en la prevención y erradicación de la violencia en esa ciudad, a través de mecanismos que garantizaran el respeto a los derechos humanos con una perspectiva de género y la promoción de una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.

Posteriormente, esta Comisión se transformó en la Comisión Nacional para Prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), con lo que sus funciones adquieren un alcance nacional. Esta Comisión vela por el cumplimiento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia decretada en febrero de 2007.

En atención a los casos de violencia, existen esfuerzos en algunas ciudades que permiten denunciar agresiones tanto verbales como físicas que se producen en lugares y servicios públicos, sin embargo, se ha hecho poca difusión sobre ellas. La CONAVIM ha establecido un modelo de Centros de Justicia para las Mujeres, con el fin de atender de manera integral a las víctimas de violencia bajo un enfoque interinstitucional, multidisciplinario y secuencial, generando las condiciones que facilitan la denuncia de delitos relacionados. Sus objetivos son:

- Coordinar de manera interinstitucional a las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.
- Ofrecer en un solo lugar una atención integral y multidisciplinaria con perspectiva de derechos humanos y género.
- Fomentar una cultura de la denuncia y reducir la impunidad.
- Apoyar a las mujeres en la construcción de un nuevo proyecto de vida sin violencia que favorezca su desarrollo integral y el de su familia.
- Brindar un ambiente seguro y confiable para víctimas de violencia, sus hijas e hijos, a través de servicios especializados y con enfoque de respeto a los derechos de la niñez.

Actualmente se encuentran en operación 22 Centros de Justicia para Mujeres en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán. Este modelo ha mostrado resultados exitosos, sin

¹² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015). Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015.

embargo, en la mayoría de las ciudades, la falta de información que tienen las mujeres para responder a situaciones de violencia sugiere que es preciso diseñar estrategias que aseguren una comunicación asertiva para poder darles a conocer información relevante para ellas, como sus derechos, programas e instrumentos para su protección.

En cuanto a la situación en el transporte, la Ciudad de México ha implementado políticas de transporte para evitar situaciones de agresión verbal y física. Como parte de estas medidas se encuentran la de reservar algunos vagones de metro únicamente para mujeres y designar autobuses exclusivos. Si bien estas acciones contribuyen a generar entornos seguros para las mujeres, es necesario trabajar en un cambio cultural profundo para eliminar el hostigamiento que sufren en estos espacios. La movilidad urbana es el segundo enfoque a destacar, aunque que no se ha abordado de manera integral, pues las mujeres muestran patrones de viajes distintos a los de los hombres. Lo anterior, por la diferencia en las actividades económicas, tareas del hogar, modos de transporte, frecuencia de viajes, propósitos de viaje, entre otros. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente que permita mejorar la conectividad ni la accesibilidad para las mujeres de distintas edades.

El tercer tema relevante es el acceso a vivienda. En materia de créditos hipotecarios y subsidios a la vivienda, puede observarse un equilibrio en el número de acciones realizadas en favor de hombres y mujeres. Sin embargo, si se analiza con mayor detalle, puede notarse que los beneficiarios de los créditos hipotecarios otorgados por el INFONAVIT, es decir ligados a trabajadores formales del sector privado, son principalmente hombres. Lo anterior, no es reflejo de una política de vivienda inequitativa sino de las dinámicas salariales en México que han fomentado una brecha salarial de género. Tan sólo en 2010, la brecha salarial entre hombres y mujeres alcanzó 26% a nivel nacional y 7.8% en zonas urbanas^{13 14}, como resultado de esta dinámica, los hombres tienen acceso a mejores condiciones crediticias por lo que ejercen más sus créditos hipotecarios. La política de financiamiento a la vivienda es equitativa en su diseño, sin embargo, en la práctica, el acceso a créditos hipotecarios está determinado por el nivel salarial, lo que resulta en una mayor tasa de propiedad de la población masculina. Esto debe ser considerado para evaluar posibles políticas de discriminación afirmativa en favor de las mujeres que modifiquen dicha tendencia.

En contraste, los créditos hipotecarios otorgados por el FOVISSSTE, ligados a trabajadores formales gubernamentales, hay una alta participación de mujeres, especialmente de maestras y enfermeras. El número de subsidios ligados a créditos para adquisición de viviendas está destinado, principalmente, a hombres, mientras que los créditos destinados para mejoramientos y ampliación de viviendas son

¹³ La metodología califica como población urbana a aquella que habita en localidades de 2,500 habitantes o más. Eva O. Arceo Gómez y Raymundo Campos Vázquez, "Evolución de la brecha salarial de género en México".

¹⁴ Eva O. Arceo Gómez y Raymundo Campos Vázquez, "Evolución de la brecha salarial de género en México".

otorgados, principalmente, a mujeres. A pesar de que esta situación refleja características propias del mercado laboral en México, y no una política de vivienda inequitativa, recientemente se han lanzado estrategias de discriminación positiva para cerrar la brecha de propiedad de vivienda de las mujeres.

El programa de vivienda para jefas de familia está dirigido a mujeres que perciban menos de 5 salarios mínimos, que no son derechohabientes del INFONAVIT, ni del FOVISSSTE, quienes pagarán hasta 500 pesos semanales por un plazo máximo de 7 años para adquirir una vivienda. Éste es un programa muy importante si se considera que para 2010, 24.5%¹⁵ de los hogares son encabezados por una mujer.

I.5. Retos y lecciones aprendidas

Durante los últimos veinte años, México experimentó una serie de cambios en su estructura demográfica. En primer lugar, la distribución poblacional por edades se transformó. Pasó de ser un país con una alta tasa de nacimientos a un país cuyo grueso de la población está en tránsito hacia la adultez. En segundo lugar, la migración interna hacia las ciudades ha retado a los gobiernos locales y federal a ofrecer fuentes de empleo y a garantizar el acceso a servicios sociales como salud, vivienda y seguridad por mencionar sólo algunos. En este contexto, las cuestiones demográficas han incidido en la capacidad del Estado para implementar la agenda urbana derivada de Hábitat II.

Al mismo tiempo, hemos visto que la migración a las ciudades no ha mantenido vínculos que generen un impacto positivo en el ámbito rural. Es innegable la conexión entre las zonas rurales y las zonas urbanas, sin embargo en la práctica la derrama del crecimiento económico de las ciudades no alcanza a la mayoría de los entornos rurales. Es por ello, que se requieren políticas que permitan dinámicas positivas en la relación entre ambas zonas.

Ahora bien, la dinámica poblacional nos muestra que los efectos de los cambios se reflejan en el mediano y largo plazo. Es innegable que la diversificación de las políticas en función de la edad no ha tenido ni claridad ni estructura en el territorio mexicano y es preciso asegurar el derecho a la ciudad, así como el disfrute de sus ventajas a todos los grupos demográficos.¹⁶

Es importante atender la población joven y mejorar el acceso a educación y servicios para impulsar el desarrollo económico de las ciudades, así como brindar espacios para la satisfacción de necesidades sociales, culturales y deportivas,

¹⁵ Instituto Nacional de las Mujeres, "Familia, hogares y vivienda, indicadores básicos", http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=5&IDTema=5&pag=1 (Consultado el 19 de marzo del 2015).

¹⁶ Consultar capítulo 4. Legislación y Gobernanza, apartado IV.3. Derechos humanos.

incluyendo a este segmento de la población en la planeación de las ciudades. Del mismo modo, resulta imprescindible asegurar la inclusión en la planeación urbana de personas con movilidad reducida, alguna discapacidad visual, auditiva, motriz, mental, entre otros. Las políticas de desarrollo urbano necesitan precisarse y fortalecerse con las necesidades y demandas de los distintos grupos de la población.

Como se analizó en este capítulo, los adultos mayores también necesitan de políticas que les aseguren una calidad de vida adecuada. La falta de seguridad social, pensión e ingresos, puede segregar a este grupo, que por las necesidades propias de su edad, es prioritario sea integrado a la ciudad y pueda acceder a los servicios de salud, deportivos, culturales y sociales. Durante la década de 1990, diversos factores (como el aumento en la esperanza de vida, el aumento en el tiempo de disfrute de las pensiones y la reducción en la tasa de natalidad) aunados a la disminución de los trabajadores activos respecto a los retirados, impactó la viabilidad del sistema de pago de pensiones como se había concebido originalmente, es por ello que se ha buscado implementar acciones que brinden apoyo económico y protección social a los adultos mayores.

El análisis demográfico nos permite replantear las políticas para asegurar espacios públicos, acceso a educación, trabajo y actividades acordes con la edad de los habitantes. Se requiere también adecuar las políticas de acceso a la vivienda, para jóvenes, mujeres, personas con alguna discapacidad y adultos mayores.

En este contexto, México debe asignar de mejor manera los recursos de las ciudades para dotar de infraestructura suficiente las áreas urbanas y mejorar la conectividad entre las distintas actividades cotidianas. Es necesario pensar en nuevas soluciones habitacionales más flexibles, así como en usos de suelo mixto y políticas para consolidar ciudades más compactas y ordenadas, con pleno respeto al ambiente y al nuevo modelo de desarrollo urbano y regional.

Para hacer frente a las circunstancias anteriores, el Gobierno de México, mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, busca diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo. Las estrategias planteadas para lograrlo son:

- Implementar instrumentos que procuren una oferta de suelo apto para atender las necesidades de desarrollo urbano y vivienda.
- Definir normas de regulación, control y sanción de los procesos de ocupación irregular del suelo.
- Aplicar en coordinación con gobiernos locales instrumentos de financiamiento que permitan recuperar plusvalías a favor de la ciudad.
- Brindar certidumbre a la propiedad y uso del suelo para evitar la especulación y subutilización del mismo.

En México, los retos provocados por las cuestiones demográficas han dejado importantes lecciones. A pesar de ello, aún existen muchas cuestiones en las que se

requiere mayor aprendizaje, tal es el caso de la segregación social y la desigualdad en las ciudades. Los contrastes sociales observados en varias zonas del país denotan la desigualdad dividida, en muchas ocasiones, solamente por una avenida, un muro o una barranca. Cerca de 70%¹⁷ de la población en condiciones de pobreza de todo el país habita en ciudades, lo cual es representativo de la gran problemática que no ha sido atendida puntualmente, sin duda alguna, la migración interna hacia las ciudades representa el principal reto a atender en cuestiones demográficas. Los distintos niveles de gobierno han visto sus capacidades rebasadas para satisfacer las demandas sociales y económicas de la población.

I.6. Desafíos futuros

Las ciudades surgen por la agrupación de personas en torno a actividades, proyectos e ideas, y por la búsqueda de estabilidad y seguridad. Es por ello que los centros urbanos requieren de acciones que aseguren la inclusión económica, social y cultural de sus habitantes, al tiempo que se requiere considerar las diferentes necesidades de los grupos poblacionales. Estas características se presentan de manera equitativa cuando la planeación urbana destina suelo equipado, servido y conectado para atender las necesidades de la población. Sin embargo, las ciudades mexicanas aún son testigos de la falta de políticas públicas para la inclusión de distintos grupos demográficos, étnicos y culturales, y de la desigualdad en términos de ingreso y oportunidades. Ante estas circunstancias, es preciso emprender acciones concretas que permitan el pleno desarrollo de las ciudades mexicanas y sus habitantes.

México requiere de una planeación urbana a largo plazo que permita enfrentar la realidad demográfica. A pesar de que el crecimiento poblacional se ha contenido desde la década de 1980, se requieren instrumentos de política que satisfagan las necesidades de los 137 millones de habitantes que CONAPO estima que México tendrá en 2030. Aunque el ritmo de urbanización se ha ralentizado, México pasará de 72.3% de población urbana en 2010 a 83.2% en 2030, por ello es indispensable planear y construir ciudades incluyentes y accesibles que garanticen no sólo el acceso, sino el suministro de servicios básicos, de salud, educativos, de abasto y de recreación.

En torno a la relación rural-urbana existen desafíos sociales y económicos que enfrentar. En términos sociales, es indispensable asegurar que el campo no sea sinónimo de rezago. Para lograrlo, se necesitan implementar políticas y programas sociales orientados a garantizar el desarrollo económico y social de la población rural. A pesar de que la mayor parte de las actividades económicas tiene cabida en los centros urbanos, es imposible olvidar que el campo y la población rural

¹⁷ CONEVAL, "Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México", http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20Urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf (Consultado el 19 de marzo del 2015).

desempeñan un papel fundamental en la economía nacional, al ser elementos claves en la seguridad alimentaria y en la conservación de los ecosistemas. En términos económicos, es necesario crear dinámicas productivas que propicien un círculo virtuoso entre la economía rural y la economía urbana; la población rural debe beneficiarse de la derrama económica de las ciudades.

En los próximos años, México transitará hacia una sociedad de mayor edad, lo cual implica innumerables retos. Específicamente, se necesitan acciones concretas que aseguren la calidad de vida de la población de mayor edad. Se requiere establecer programas flexibles en torno a hipotecas, como la hipoteca reversible, y en torno al mercado secundario inmobiliario, ambas opciones permitirían que la población en plenitud pueda disfrutar de opciones de vivienda más acordes con sus necesidades.

Adicionalmente, el desarrollo urbano requiere de una planeación orientada a la transición demográfica futura. Se necesita fomentar la construcción de viviendas bien conectadas y el impulso de medios de transporte accesibles para la población en plenitud. En términos generales, se debe promover la construcción de ciudades amigables con la población en plenitud.

Los espacios que se utilizan para desplazamiento o para otras actividades deben garantizar la accesibilidad de las personas. Es decir, el diseño de las ciudades debe permitir que niños, adultos mayores y personas con alguna discapacidad puedan moverse por la ciudad plácidamente y de forma segura. Hoy somos un país joven pero en un futuro, veremos a los adultos mayores incrementar y la ciudad debe contar con un diseño que garantice el desplazamiento de la población en condiciones adecuadas y de forma independiente. Es preciso contar con información sobre usos del tiempo, los transportes y la movilidad por géneros, la proximidad entre viviendas, servicios y empleo, el análisis de la separación entre las esferas públicas y privadas, la conciliación, el derecho a que las mujeres, jóvenes y adultos mayores participen en la planificación urbana, la gobernanza local y los procesos de toma de decisiones relativos a sus entornos.

En cuestiones de género existen importantes desafíos a futuro. En primer lugar, se requieren acciones positivas orientadas a reducir la brecha de género en materia de acceso a servicios, educación y oportunidades laborales, espacios públicos libres de violencia y adquisición de vivienda. Es indispensable entender las necesidades de la población y mejorar las condiciones para el uso, goce y disfrute de la ciudad. Se debe plantear una estrategia integral en materia de desarrollo urbano que desaliente la violencia de género. El rescate y consolidación de espacios públicos, la seguridad en el transporte y las calles, y una cultura de respeto son componentes que permitirían abatir las demostraciones de violencia de género. Asimismo, se requiere crear instrumentos que faciliten a las mujeres acceder a un crédito hipotecario

No se trata de implementar políticas asistencialistas, sino políticas que fomenten el bienestar de la mayoría y la asignación de recursos en función de las necesidades de la población. Las ciudades más atractivas son aquellas que

presentan oportunidades valiosas para todos los grupos demográficos, étnicos, culturales y sociales. En México nos pronunciamos por la consolidación de ciudades incluyentes, seguras y equitativas.



II

PLANEACIÓN URBANA Y SUELO

II. Planeación Urbana

II.1. La planeación urbana en México.

El modelo de crecimiento de las ciudades mexicanas se ha caracterizado por una expansión fragmentada y desproporcionada, reflejo de la escasa planeación urbana y del crecimiento masivo del parque habitacional. Entre 1980 y 2010, mientras la población urbana se duplicó, el área de las ciudades creció en promedio 7 veces¹⁸.

En México, la política urbana se ha caracterizado por ser principalmente reactiva, la rápida urbanización que experimentó el país, aunada a la inexistencia de suelo asequible al interior de las ciudades para los sectores más desfavorecidos de la población, así como las desventajas de un inadecuado diseño institucional en materia de desarrollo urbano, el cual dispersa las responsabilidades y atribuciones de los tres órdenes de gobierno¹⁹, generaron que en la práctica, la política de vivienda, se posicionara como el eje rector del desarrollo urbano en México, dejando rezagados a los instrumentos y políticas de planeación urbana.

El modelo de desarrollo urbano que se implementó bajo estas condiciones, priorizó la atención a las necesidades habitacionales mediante el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial, urbano, ambiental ni social. La falta de suelo habitacional (con servicios) asequible para que las personas de bajos ingresos puedan edificar su vivienda dentro de las ciudades, sigue sin ser atendida. No se han desarrollado mecanismos para generar esta oferta de suelo, que es una opción para que las personas de bajos recursos

¹⁸ SEDESOL (2012). La Expansión de las Ciudades 1980-2010.

¹⁹ Desde la perspectiva Constitucional y desde la de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), se prevé la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en materia de desarrollo urbano, este arreglo institucional ha funcionado de manera muy limitada por la falta de instrumentos que incentiven la coordinación en presencia de un sistema electoral que limitaba el período de mandato de los municipios a 3 años y generaba equilibrios de corto plazo. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por su parte deposita en los municipios una gran cantidad de facultades y obligaciones en el ámbito del desarrollo urbano en un contexto de limitados recursos. Para ver un análisis más amplio acerca de la legislación urbana consulte el capítulo IV de este reporte.

resuelvan su necesidad de vivienda a través de la autoproducción, ampliación y mejoramiento. Los subsidios y créditos para estos rubros también son limitados.

La expansión descontrolada de las ciudades ha tenido altos costos económicos, ambientales y sociales, destacando la pérdida de productividad de los trabajadores por los largos traslados a los que están sujetos, la elevada generación de emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del transporte urbano, y la fragmentación del tejido familiar y social. Estudios de caso estiman que en un escenario de desarrollo urbano con densidades poblacionales que ocupen una superficie 45% más compacta que la que las tendencias prevén para los próximos años, el costo de construcción de infraestructura carretera y la provisión de servicios como drenaje, agua y electricidad podría reducirse hasta 67%²⁰, los costos de transporte público podrían reducirse hasta 47% y las emisiones de CO₂ hasta 41%²¹.

Las ciudades mexicanas se han caracterizado por un seguir un patrón de crecimiento principalmente horizontal y disperso, carentes de suficientes equipamiento y servicios urbanos como: parques, escuelas, centros de abasto, centros de salud, transporte, recolección de basura y seguridad pública. El crecimiento de algunas ciudades absorbió varios municipios e incluso borró los límites de los estados, dando así origen a las zonas metropolitanas. La gestión de las zonas metropolitanas resulta un gran reto, por los distintos órdenes de gobierno que deben coordinarse y los servicios urbanos que se deben gestionar de manera eficiente y equitativa.

Para ejemplificar una respuesta que se ha dado frente a este fenómeno de metropolización, podemos mencionar la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, en la que se incorporaron los gobiernos del Distrito Federal y los de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, con el propósito de planear de manera conjunta, ejecutar y evaluar las acciones necesarias para mejorar el ambiente. Otros gobiernos estatales también han realizado esfuerzos por normar la necesaria coordinación que debe existir entre municipios conurbados, un ejemplo de ello es la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Esta ley constituye uno de los primeros intentos por regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como por sentar las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana.

La Ley de Coordinación Metropolitana establece criterios técnicos y procedimientos administrativos específicos para la determinación de las áreas y regiones metropolitanas en Jalisco. Establece también una ruta crítica para alcanzar

²⁰ "Estudio de Implicaciones de los Modelos de Crecimiento en el Costo de Infraestructura. Caso de estudio Los Cabos". Secretaría de Desarrollo Social. 2012.

²¹ "Ciudades: Mérida. Escenarios de crecimiento. Modelos de Desarrollo Sustentable". Centro Mario Molina. 2014. Disponible en: <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/07/1.-Ciudades-M%C3%A9rida-2014-reporte.pdf>

acuerdos de coordinación con carácter vinculatorio, así como el entramado institucional y las atribuciones de cada instancia de coordinación²².

En cuanto a mecanismos de financiamiento, es preciso destacar la creación en 2006 del Fondo Metropolitano dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinado a favorecer la realización de obras y proyectos de desarrollo urbano dentro de un enfoque de planeación estratégica en la Zona Metropolitana del Valle de México, y a partir del año 2008 en las demás Zonas Metropolitanas del país. Sin embargo, aún no se cuenta con planes metropolitanos que dirijan la implementación de proyectos financiados con el fondo. .

Los procesos de desarrollo urbano locales, no contaban hasta hace un par de años con lineamientos nacionales que permitieran la estandarización de acciones y programas orientados a promover el desarrollo urbano. Este hecho, aunado a los cortos períodos de administración, debilidad financiera de los municipios y la inexistencia de mecanismos que obligaran la alineación de los diversos instrumentos necesarios para la planeación de las ciudades, generaron la completa desarticulación del desarrollo urbano nacional²³.

Los instrumentos de planeación para las ciudades no son adecuados, actualmente los planes de desarrollo urbano mandatados en distintas leyes son elaborados, en su mayoría, con metodologías obsoletas y una visión cortoplacista, además carentes de mecanismos que aseguren su plena implementación.

El desarrollo urbano se realiza, en general, bajo instrumentos normativos que no están actualizados ni brindan certidumbre jurídica. Basta señalar que, de los 710 municipios que conforman el Sistema Urbano Nacional, sólo 431 (60.7%) cuentan con un plan o programa de desarrollo urbano y sólo 242 de ellos (56%) están inscritos en el Registro Público de la Propiedad, lo que les da vigencia legal. Además, al revisar su actualización, observamos que 21.6% del total fueron elaborados de 2006 a la fecha, mientras que el resto son anteriores²⁴. Esta realidad implica que un alto porcentaje de los actos de autoridad basados en estos instrumentos carecen de la necesaria solidez jurídica y fortaleza institucional.

En un intento por resolver las consecuencias de la mala calidad o ausencia de planeación del desarrollo territorial, en los últimos quince años se han creado un conjunto importante de instrumentos financieros y legales tales como fideicomisos, fondos y acuerdos que operan a diferentes escalas. Estos instrumentos abordan de manera indirecta, por un lado, la necesidad de contar con un instrumento de planeación que precise los objetivos y acciones a ejecutar para alcanzar el desarrollo de los distintos ámbitos territoriales del país y por otro lado la necesidad

²² El texto completo de la Ley está disponible en:

<http://congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIX/Decreto%2023486.pdf>

²³ Para una descripción más amplia del tema ver Sección II.V

²⁴ Información recabada por el Comité Operativo "Desarrollo de Instrumentos para la Planeación del Territorio" del Consejo Nacional de Vivienda, Diciembre, 2014.

de coordinar y alinear los esfuerzos de las autoridades locales, de esta forma se han desarrollado diversos instrumentos que promueven desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis.

Entre los instrumentos financieros más importantes desarrollados durante el periodo 1996-2015, se encuentran FIDENOROESTE, FIDENORESTE, FIDCENTRO, FIDERCO y FIDESUR. Estos fideicomisos fueron creados en 2001 como instancias supraestatales cuyo objeto es elaborar políticas de desarrollo de cada región y administrar los recursos (federales y estatales) que se destinen a fomentar proyectos de desarrollo económico y social en la región en la que actúan. Después de más de una década de actuación, los fideicomisos operan con diversos grados de eficiencia y resultados, destacando por su grado de avance el Fideicomiso de la Región Centro Occidente (FIDERCO), que cuenta con un programa de desarrollo regional elaborado por los integrantes de la región y que ha tenido un cierto nivel de aplicación.

Otro instrumento de planeación destacable es el FONREGIÓN destinado a financiar proyectos en las diez entidades con menor índice de Desarrollo Humano (IDH)²⁵ desde un enfoque regional. Este fondo ha sido implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con las entidades federativas mencionadas²⁶, los resultados del FONREGIÓN han sido poco alentadores y en general no siempre se han aplicado con una visión integral del territorio²⁷.

En años recientes, el Gobierno Federal ha buscado reorientar los esfuerzos de la planeación del territorio, desarrollo urbano y vivienda con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Bajo el liderazgo de SEDATU se delinean las estrategias y acciones para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad, compacto, sustentable, seguro, delineado en diversos instrumentos de planeación. Estos instrumentos establecen las bases

²⁵ Actualmente este grupo se compone por: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Zacatecas, Hidalgo y San Luis Potosí

²⁶ Los recursos del FONREGIÓN se asignan de la siguiente forma: 1) se establecen dos bolsas de recursos: una para las tres entidades con menor IDH y otra para las siete siguientes; 2) se estima la desviación estándar del IDH de cada entidad respecto de la media nacional; 3) se calcula el porcentaje de recursos que le corresponde a cada entidad con base en la desviación estándar de su IDH, y se aplica a los montos de cada grupo para ser asignados. Establecidos los montos, cada entidad integra y presenta una cartera de programas y proyectos, los cuales, una vez autorizados, no pueden ser utilizados con otros fines. En principio, se le da prioridad a los proyectos en los municipios con mayor marginación dentro de cada entidad, con base en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (este cambio se incorporó en las Reglas de Operación del Fondo en 2014).

Para un análisis completo del tema ver: Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, Febrero, 2015 pg. 16.

²⁷ De acuerdo al Análisis del PNUD los recursos del FONREGIÓN no se dirigían a las regiones o grupos que más los necesitaban; al contrario, muchos proyectos se realizaron en capitales estatales o municipios con IDH alto, adicionalmente se encontró que no existía una relación clara entre buena parte de los proyectos y el mejoramiento del IDH. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, Febrero, 2015 pg. 16.

para el desarrollo del país y la adecuada planeación territorial, tomando como eje fundamental de actuación a las ciudades y zonas metropolitanas del país, sin dejar de lado la intrínseca relación de las ciudades con el medio rural y la existencia de importantes dinámicas económicas, políticas, sociales y ambientales en las regiones que conforman México²⁸.

Las líneas de acción, que se delinean en los instrumentos mencionados, buscan encauzar y articular los esfuerzos de los distintos actores que inciden en el desarrollo urbano a partir de seis grandes temas: 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, 2) Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental, 3) Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo, 4) Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad, disponibilidad, conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos, 5) Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales y 6) Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

Para la elaboración y ejecución de estos instrumentos de planeación, se llevó a cabo un amplio proceso de consulta ciudadana. Además, con la reinstalación del Consejo Nacional de Vivienda, se abrió nuevamente un canal de comunicación entre la sociedad civil, academia, sector privado y sector público.

Asimismo, SEDATU en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía²⁹ y observando lo establecido en la Ley General del Sistema de Información Estadística y Geográfica ha establecido comités especializados en la generación de información, y estadísticas necesarias para el desarrollo regional y urbano estos Comités promueven la colaboración entre distintas entidades gubernamentales para generar información útil para la adecuada planeación del desarrollo urbano³⁰.

²⁸ Para mayor información consultar sección IV.1. de este documento

²⁹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el organismo público responsable de coordinar las actividades de otras dependencias del gobierno federal o de las entidades federativas que generan información estadística y geográfica, incluidas las del propio Instituto, de tal manera que se puedan reunir esfuerzos para formar una infraestructura de datos de México en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Ver <http://www.inegi.org.mx/>

³⁰ Para una descripción más amplia del tema ver la Sección IV de este capítulo

II.2. Incentivos para el diseño urbano sustentable y la contención de las ciudades

Ante el panorama planteado en la sección anterior, y tras la creación de la SEDATU, el Gobierno Federal ha promovido distintos instrumentos dirigidos a consolidar la ciudad interior y promover soluciones de vivienda intraurbana.

Posteriormente a la presentación formal de la nueva política de vivienda anunciada por el Ejecutivo Federal el 11 de febrero de 2013³¹, se creó el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), con el fin de identificar áreas adquiridas por desarrolladores privados con el fin de edificar vivienda. El ejercicio demostró que, si bien una proporción de las reservas territoriales estaban fuera de los límites de las ciudades, existe también un acervo importante de suelo intraurbano, capaz de albergar la demanda habitacional de los siguientes años.

En seguimiento a la implementación de la política, se fortaleció uno de los instrumentos más novedosos para promover la contención del crecimiento de las ciudades a través de la focalización territorial del subsidio federal a la vivienda: los Perímetros de Contención Urbana (PCU). Este instrumento califica la asignación de subsidios federales a la vivienda con base en la localización de fuentes de empleo y consolidación de las áreas urbanas, es decir conforme a la disponibilidad de servicios urbanos e infraestructura, privilegiando la ocupación de predios intraurbanos.

Los PCU delimitan tres áreas urbanas: U1, U2 y U3. El primer contorno (U1) delimita aquellas zonas en donde se concentran las fuentes de empleo. El segundo contorno (U2), delimita las zonas urbanas consolidadas, en las que la infraestructura y servicios urbanos de agua, drenaje y electricidad tienen una cobertura mayor al 75%. Por último, el tercer contorno (U3) delimita áreas de crecimiento futuro de las ciudades (*buffer* de entre 500 y 900 metros, dependiendo del tamaño de la ciudad)³².

La ubicación de los proyectos de desarrollo de vivienda dentro de los PCU, es uno de los parámetros de asignación de recursos más importantes dentro de las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda, que constituye el instrumento más importante para hacer asequible la vivienda social en México.

De esta forma, se califica mejor a las viviendas ubicadas dentro del primer perímetro y peor a las ubicadas en el tercero. De hecho, actualmente, y salvo algunas excepciones, el subsidio federal no se otorga a viviendas ubicadas fuera de

³¹ El Ejecutivo Federal trazó los lineamientos generales de la nueva política de vivienda y desarrollo urbano el 11 de febrero de 2013, el discurso completo puede ser consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/politica-nacional-de-vivienda/>

³² Para una explicación más amplia acerca del modelo de los Perímetros de Contención Urbana se puede consultar : <http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/subsidios-conavi/2015/MODELO%20PCU%20ACTUALIZACI%C3%93N%202015.pdf>

los PCU, independientemente del uso de suelo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano elaborado por el municipio. Al ser la vivienda social altamente dependiente del subsidio para su colocación en el mercado, la restricción territorial tiene un gran impacto en la construcción y venta de desarrollos de vivienda alejados de los centros urbanos, que continúen empujando la ‘frontera urbana’ de manera desordenada.

A fin de brindar claridad a la aplicación de los otros parámetros que se consideraran para la asignación de los subsidios federales a la vivienda, se estableció una ficha de puntaje que evalúa otros atributos urbanos, y que permite identificar las mejores opciones de vivienda al interior de las ciudades para ser financiadas. Las viviendas reciben un subsidio diferenciado en virtud del puntaje objetivo en todas las dimensiones de la ficha (ubicación, densidad, sustentabilidad y competitividad). La utilización de los PCU y la ficha de puntaje permiten además generar incentivos claros para la generación de oferta de vivienda intraurbana bien ubicada, cercana a fuentes de empleo, estudio y abasto.

Para 2014, el Ejecutivo Federal anunció que las Reglas de Operación se mantendrían sin cambios al menos hasta el término de la actual administración (2018), de modo que todos los actores lleven a cabo una planeación de largo plazo y puedan adaptar sus estrategias para la consolidación del nuevo modelo de desarrollo urbano de ciudad compacta.

Un segundo elemento que cambió radicalmente el modelo de desarrollo de ciudad es la diversificación de la oferta habitacional. Como resultado del modelo de desarrollo que privilegió la adquisición de vivienda nueva, actualmente se estima que el 90% del parque habitacional en el país es horizontal, lo anterior es reflejo de un modelo de ocupación del territorio con énfasis en desarrollos habitacionales unifamiliares.

Bajo la lógica de promover el nuevo modelo de ciudad compacta se han creado nuevos programas de vivienda que buscan aprovechar el parque habitacional existente (30 millones de viviendas), que está sufriendo procesos de deterioro y de pérdida de valor. Se estima que 6 millones de viviendas requieren algún tipo de mejoramiento o son habitadas por hogares que sufren de hacinamiento, por ello se han puesto en marcha programas que promueven el acceso a crédito para mejoramientos y ampliaciones.

Finalmente, una estrategia promovida por el Gobierno Federal para consolidar la ciudad interior y que ha mostrado resultados alentadores es encauzar los esfuerzos de distintos actores que inciden en el desarrollo urbano mediante la alineación de los programas federales que otorgan subsidio para intervenciones urbanas a seis principios: 1) identificar y priorizar acciones, 2) identificar geográficamente las zonas de actuación, 3) focalizar recursos, 4) propiciar la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, 5) establecer mecanismos de corresponsabilidad tanto entre los distintos órdenes de gobierno como con la ciudadanía y 6) identificar que las acciones no se lleven a cabo en zonas de riesgo.

Bajo estos principios, los programas Hábitat, Rescate de Espacios Públicos (PREP), de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU) de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales (PRRUH), Apoyo a los AVECINDADOS en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) han llevado a cabo acciones articuladas tendientes a consolidar la ciudad interior, generando mayor atracción de población hacia estas áreas de la ciudad, propiciando un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente.

II.3. La movilidad urbana y las políticas de transporte

La expansión que experimentaron las ciudades durante las últimas décadas generó que aumentaran las distancias que la población necesita movilizarse hacia fuentes de empleo, educación, salud, recreación y abasto. La movilidad es un aspecto vinculado a la estructura urbana, por ello, los esquemas de planeación territorial y urbana que han privilegiado el desarrollo de actividades monofuncionales, limitan la articulación funcional y la consolidación de centros de barrio o núcleos de servicios básicos cercanos a las zonas habitacionales y de empleo, incrementando a su vez, las distancias que la población debe recorrer diariamente.

El interés y la preocupación por analizar y comprender el fenómeno de la movilidad urbana se ha incrementado en México conforme se han agravado los problemas de congestión del tránsito, contaminación atmosférica, muertes por incidentes viales y la mala calidad de los transportes públicos. El paradigma del automóvil particular como principal respuesta a las necesidades de desplazamiento, está siendo cuestionado. El concepto de movilidad va más allá de los medios de transporte y la red vial, requiere comprender todo lo relacionado con la necesidad de movilizar a las personas, incluyendo una gran variedad de medios y tecnología adecuada para los diferentes tipos de usuarios.

La escasa relación entre la planeación de las ciudades y la movilidad urbana que imperó durante décadas ha visto su reflejo más alarmante en la dependencia que existe por el transporte motorizado, así como en la insuficiencia de servicios de transporte público eficientes, seguros y sustentables y por la prácticamente nula existencia de incentivos a la movilidad no motorizada.

La flota o parque vehicular en México ha crecido de manera constante por el acceso a créditos, eliminación de la tenencia y otros factores que han hecho asequible la adquisición de vehículos. En el año 2000 había en el país poco más de 15.6 millones de vehículos, para 2010 la cifra superaba los 32.3 millones; es decir, en sólo una década se duplicó; y se teme que de seguir con esta tendencia podría tenerse 70 millones de vehículos para el año 2030³³. Aunque la propiedad de

³³ Guía de Comunidades Urbanas, CTS EMBARQ México, 2013.

vehículos no resulta significativa en sí misma, insta a la implementación de políticas que eviten el congestionamiento de las vías. Estos datos muestran una creciente motorización de México que se evidencia en el indicador de vehículos por cada mil habitantes, que pasó en 2000 de 159 a 282 en 2010, segundo en Latinoamérica³⁴.

Cuadro 2. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo.

Tipo de automotor	Año	
	2000 Número de unidades	2010 Número de Unidades
Automóviles	10,176,179	21,639,633
Autobuses	202,396	359,323
Camiones de carga	4,939,417	9,182,991
Motocicletas	293,924	1,156,873
TOTAL	15,611,916	32,338,820

Fuente: Instituto Mexicano del Transporte (2011). Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25.

La inadecuada planeación de la movilidad también impacta la seguridad y la salud de los habitantes de las ciudades. Los accidentes viales son la primera causa de muerte entre niños de 5 a 14 años y la segunda causa de muerte entre jóvenes de 15 a 29 años³⁵. En promedio, cada día 47 mexicanos no regresan a sus hogares por esta causa³⁶.

El transporte no motorizado tiene problemas similares, pues aunque México cuenta con prácticas innovadoras en sistemas de bicicleta pública como ECOBICI en Ciudad de México, MiBici en Guadalajara y el Plan Municipal de Movilidad No Motorizada e Intermodal de la ciudad de León, aún es insuficiente la infraestructura ciclista y peatonal y no hay una adecuada de integración con otros modos de transporte para favorecer viajes intermodales en la mayoría de las ciudades mexicanas.

Por su parte, la movilidad peatonal no se considera regularmente como un componente de la política pública en la materia, aun siendo ésta la primera y última forma de viaje en un trayecto intermodal. Ejemplo de ello es que los viajes a pie no son tomados en cuenta en las encuestas origen destino de las ciudades, a lo cual hay que agregar el incumplimiento de las leyes de tránsito y del uso del espacio público que obstaculiza a peatones, ciclistas, y a personas con discapacidad. Cabe recalcar que un transporte público bien diseñado promueve la seguridad reduciendo incidentes viales, como ha sucedido con la implementación de los sistemas de Metrobús, Optibús y Macrobus, al ordenar el espacio vial, capacitar a sus

³⁴ Banco Mundial, 2010

³⁵ INEGI (2014). Estadísticas a Propósito del Día de Muertos. Datos Nacionales.

³⁶ STCONAPRA, (2014). Informe sobre la situación de la seguridad vial, México 2014.

conductores y recuperar el espacio público y peatonal aledaño a sus líneas. La experiencia adquirida en la creación de líneas de BRT (*Bus Rapid Transit*) ha mejorado el diseño integral de los sistemas, incidiendo en la planeación de la calle y las inmediaciones de las estaciones del BRT.

La adecuada planeación de la movilidad urbana requiere necesariamente mayor eficacia del gasto público pues, aunque 3 de cada 4 viajes urbanos se hacen en transporte público, a pie o en bicicleta³⁷, 74% del gasto de fondos federales para movilidad y transporte³⁸ se destina a ampliar y mantener la infraestructura vial. Esto es ineficiente cuando de las más de 50 ciudades que necesitan un sistema de transporte público masivo, sólo 7 cuentan con él.

Desde el anuncio de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018, el Gobierno Federal ha promovido el concepto de ciudad compacta que requiere necesariamente una planeación integral de movilidad urbana multimodal que privilegia la movilidad no motorizada, el transporte público e insta a la racionalización del uso del vehículo privado. Asimismo se tiene por objetivo disminuir la necesidad de viajes –y kilómetro recorridos– al tiempo que se busca mejorar la accesibilidad. Actualmente la SEDATU en sus Programas Sectorial y Nacional de Desarrollo Urbano establece dentro de sus objetivos “promover una movilidad urbana sustentable que incremente la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los viajes urbanos”.

En coordinación con estados y municipios, y con la colaboración de BANOBRAS y el Banco Mundial, se ha trabajado para construir sistemas integrados de movilidad baja en carbono mediante proyectos de transporte masivo y no motorizado que desincentiven el uso del automóvil. Desde 2008 el Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo (PROTRAM) ha apoyado al menos veinte proyectos de este tipo en el país, que dieron como resultado la construcción de las líneas de BTR, ciclovías, andadores peatonales y adecuaciones viales.

II.4. Información y capacitación para la planeación territorial

La rotación de servidores públicos de alto nivel y su falta de profesionalización tienen efectos negativos determinantes en la conducción de políticas públicas relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda.

Estos fenómenos impiden que se lleven a cabo planes y programas con una visión de largo plazo, que incluyan estrategias de crecimiento ordenado para las ciudades además de una administración del suelo eficiente que permita consolidar la zona urbana así como proveer servicios y equipamientos a los ciudadanos.

³⁷ CTS Embarq-Banco Mundial (2009). Documento Base Sector Transporte para Estudio para la Disminución de Emisiones de Carbono.

³⁸ ITDP (2014). Invertir para movernos

En este sentido, destaca el trabajo del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), instituto que es el encargado de orientar y coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, programas y servicios que fortalezcan las relaciones intergubernamentales subsidiarias, e impulsen el desarrollo equilibrado de estados y municipios en beneficio de la ciudadanía. El INAFED imparte cursos sobre los programas federales y planeación, descentralización y derechos humanos, entre otros, además de impulsar la Agenda para el Desarrollo Municipal, que incluye una serie de acciones que todo municipio debe realizar, incluyendo algunas relacionadas con el desarrollo urbano.

En términos de la formación de profesionistas en el tema, en México existen programas universitarios relacionados con la planeación urbana y urbanismo, tanto a nivel licenciatura como de maestría y doctorado. Destacan la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Aguascalientes y el Colegio de México, con programas de alto nivel que han tenido un papel destacado en la formación universitaria por casi cuatro décadas. Más allá de estos esfuerzos educativos con visión de largo alcance, que se han concentrado en la formación de planificadores y urbanistas así como en la investigación de los fenómenos territoriales, en las últimas tres décadas el sector público ha aprovechado poco el conocimiento generado en estas materias. Esto se evidencia en desactualización de planes territoriales en los municipios y en la reducida presencia de especialistas en planeación urbana y/o regional en las dependencias y organismos públicos responsables de la planeación y administración del territorio. Asimismo, existen pocos proyectos de gran alcance con enfoque intersectorial que involucren la interacción de distintas instituciones públicas.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal³⁹ el 52% (1273) de los municipios del país cuenta con una unidad administrativa de desarrollo urbano y ecología y el 71% (1739) con un área de servicios públicos. De un total de 22,509 funcionarios que proporcionaron la información solicitada (2,377 presidentes municipales, 2,408 síndicos y 16,039 regidores), el 37.1% terminó estudios de licenciatura o superiores. El 27.9% sólo concluyó hasta estudios de primaria; el 23.4% únicamente hasta secundaria y/o técnica comercial; y el 11.6% sólo hasta preparatoria.

Un instrumento esencial para la planeación del desarrollo urbano, es la información, ya que la calidad, pertinencia y legitimidad de cada dato relativo al desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, es fundamental para lograr propuestas adecuadas y consensuadas. Existen diversos sistemas de información en las dependencias y organismos del Gobierno Federal que son fundamentales para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio. Debido a la escasa coordinación entre distintas dependencias para compartir información y sistemas de procesamiento de la misma, el Gobierno Federal ha promovido al menos dos canales a través de los cuales se pretende

³⁹ INEGI (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

generar una estandarización tanto de la información como de los sistemas de consulta disponibles. Por un lado, se promueve la Estrategia Digital Nacional, coordinada desde el Ejecutivo Federal, que surge en respuesta a la necesidad de aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como elemento catalizador del desarrollo del país⁴⁰.

La Estrategia Digital Nacional (EDN) establece dentro de sus objetivos la Transformación Gubernamental, objetivo que promueve la creación de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos. En este sentido, uno de los objetivos secundarios de esta transformación gubernamental es Coordinar la Política Digital de Gestión del Territorio Nacional. Si bien ha habido avances discretos en el logro de estos objetivos, la EDN ha dado pasos certeros encaminados a vincular a los distintos actores que inciden en la generación y tratamiento de la información necesaria para la planeación del desarrollo urbano, generando las bases para estandarizar criterios y formular mecanismos de colaboración entre los mismos.

Por otra parte, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se han establecido nuevos mecanismos para generar información con los más altos estándares de calidad. Actualmente existen al menos tres Comités Técnicos de Información en los que además de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano converge la participación activa de distintas dependencias gubernamentales, instituciones académicas y otros actores relevantes para los temas de cada Comité. De esta forma hoy en día se analizan y resuelven los distintos requerimientos de información para la planeación y evaluación de las políticas de desarrollo urbano mediante el trabajo de los Comités Técnicos Especializados en Vivienda, en Información de Desarrollo Regional y Urbano y en Información Catastral y Registral⁴¹.

Este esfuerzo, sin embargo, no ha permeado aún a nivel local. En la mayoría de las entidades federativas y municipios hoy en día se cuenta con sistemas propios de información, desarticulados y que en la mayoría de los casos no son compatibles entre sí.

No obstante este panorama, existen a nivel local dos figuras que han cobrado un papel muy relevante derivado de la necesidad de contar con información a un nivel más específico: los Observatorios Urbanos Locales y los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN). En 2003 el Gobierno Federal puso en marcha la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales, en las principales ciudades mexicanas con el objetivo de fortalecer el proceso de desarrollo urbano sostenible. Por medio de éstos, se ponen marcha foros permanentes de discusión entre los actores pertinentes para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas, y a

⁴⁰ Estrategia Digital Nacional <http://www.presidencia.gob.mx/edn/>

⁴¹ Para conocer a fondo los objetivos e integrantes de cada comité se sugiere acceder al sitio del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG) <http://www.snieg.mx/#top>

partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales. Actualmente existen más de 30 Observatorios Urbanos que evalúan a las ciudades de acuerdo a sus acciones de mejora al medio ambiente, planeación urbana, crecimiento económico y desarrollo social.

En años recientes, México ha atestiguado el surgimiento de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), organismos públicos descentralizados que, a través de una visión integral, orientan y asesoran a los municipios en la planeación de su desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazo. Este esquema de planeación permite darle continuidad a los proyectos de ciudad, trascendiendo las administraciones municipales. Su equipo de trabajo está integrado por un grupo multidisciplinario de profesionistas y técnicos dedicados a la investigación y análisis. Estos organismos también fomentan la participación ciudadana en el proceso de planeación.

En 1994 se creó el primer IMPLAN en el ayuntamiento de León, Guanajuato y actualmente existen 52 IMPLANES⁴², los cuales se localizan en los principales municipios del país. Su creación tiene el objetivo de descentralizar la planeación urbana municipal y contribuyen a dar continuidad a las inversiones de largo plazo ya que existe un desfase entre la administración del IMPLAN y los periodos de gobierno municipal. Asimismo en estos institutos se desarrollan proyectos estratégicos relacionados con vivienda, transporte, planeación urbana y desarrollo urbano sustentable. Los IMPLANES existentes tienen distintas características, algunos son relativamente autónomos de las autoridades municipales, mientras que otros son más cercanos.

II.5. Retos y lecciones aprendidas

Las lecciones del modelo de desarrollo urbano basado únicamente en el financiamiento a vivienda nueva, así como la desarticulación y dispersión de las atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en un contexto en el que se espera un ritmo de crecimiento constante de la población urbana muestran la necesidad imperiosa de construir nuevas bases para el desarrollo urbano del país.

Las ciudades tienen los mayores problemas de costo, especulación y acceso a suelo urbanizado. Por lo tanto concentran déficit cuantitativo y asentamientos precarios que se ubican en los límites de la ciudad en donde el suelo tiene limitaciones para ser urbanizado.

⁴² Para una descripción de cada uno de ellos consultar la página oficial de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación <http://www.amimp.org.mx/institutos>

Los instrumentos utilizados hasta ahora han mostrado resultados diversos y para su continuidad dependen fundamentalmente de la voluntad política de los actores que las impulsan. El carácter vinculante de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas es muy débil ya que sólo mínimas consecuencias derivan de su incumplimiento. La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social, lo acordado en planes y programas de desarrollo requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento.

No obstante, existen muestras importantes de que los actores que inciden en el desarrollo urbano cada vez son más sensibles a la importancia de generar instrumentos de planeación de largo plazo. Las reformas políticas que se implementarán en México en los siguientes años podrían generar un terreno fértil para nuevas formas de coordinación y cooperación en beneficio del desarrollo de las ciudades.

Se requiere definir incentivos y fortalecer mecanismos para lograr los objetivos de la política nacional de desarrollo actual. La asignación estratégica del suelo y los recursos, considerando el acceso de las personas a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades, y minimizando la distancia y tiempo de los viajes, es necesaria para la sustentabilidad de las ciudades.

La planificación del entorno se da desde las instancias gubernamentales locales y se debe acompañar de instrumentos de otros niveles de gobierno para maximizar los beneficios. Las oportunidades que se crean en las ciudades pueden ampliarse en la medida que la funcionalidad del territorio y los flujos de bienes y servicios se atiendan y se facilite la interacción.

Las ciudades requieren de planes con visión de largo plazo y con instrumentos que permitan adaptarse a las dinámicas sociales, económicas y ambientales. Esta planificación ahorraría costos, disminuiría externalidades y favorecería el crecimiento ordenado de las ciudades. Esta tarea es una responsabilidad compartida entre distintos órdenes de gobierno y cada uno tiene roles determinantes en el éxito de la consolidación de las ciudades sustentables.

II.6. Desafíos futuros

Las tendencias actuales muestran que las ciudades seguirán atrayendo habitantes y con ello seguirán creciendo las demandas de vivienda, servicios, transporte, equipamiento, espacios públicos, entre otras. Las ciudades tienen el potencial de constituirse en una palanca de cambio para el país; sin embargo, sólo aquellas ciudades planeadas con visión de largo plazo, ordenadas y sustentables permitirán traducir las inversiones de los distintos niveles de gobierno en un mayor crecimiento económico y en la superación del rezago social en México.

Se ha dejado atrás la visión de que la expansión descontrolada de las ciudades es solamente el resultado de los asentamientos irregulares. La vivienda formal y la construcción de infraestructuras también pueden desplazar la frontera urbana en magnitud y dirección no deseadas. Por un lado, el ordenamiento del crecimiento urbano requiere que México continúe transitando de una política de vivienda a una política de suelo y planeación territorial, y promueva la generación de oferta de suelo apto bien ubicado y asequible, instrumental para la consolidación urbana y el acceso equitativo a las oportunidades de la ciudad.

Uno de los grandes retos que enfrenta la planeación urbana en México es la incorporación de la visión de territorial en los programas de inversión y la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura. De lo contrario, éstos podrían agravar algunas de las problemáticas ambientales, sociales y económicas que ya experimentan las ciudades.

Otra de las acciones indispensables para mejorar la planeación del desarrollo urbano es la alineación de los criterios para el ejercicio de los fondos públicos. Los recursos de fondos y programas federales que contengan connotaciones regionales deben estar sujetos a un dictamen conjunto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SEDATU para garantizar que sean destinados a proyectos de impacto regional. De la misma forma, la política de desarrollo urbano y regional debe reflejarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación, permeando y complementando la perspectiva sectorial que hasta ahora rige su integración.

Una de las grandes apuestas del Gobierno Federal para hacer frente a los desafíos futuros es lograr la actualización del marco jurídico nacional y adecuar con ello los incentivos, responsabilidades y facultades de cada orden de gobierno a esta nueva visión de desarrollo urbano. Un paso obligado en esta actualización es la revisión de las normas y regulaciones que se encuentran dispersas en diversos marcos normativos en los distintos órdenes de gobierno.

El desarrollo urbano debe satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población sin amenazar la sostenibilidad del suelo, recursos y entorno en el que se inserta. Por ello, es necesario un cambio de paradigma y de modelo de desarrollo urbano. La planificación urbana debe considerar los factores necesarios para las actividades económicas y sociales de la ciudad, al tiempo que promueve el uso eficiente de los recursos naturales y manteniendo la biodiversidad.

El desarrollo sustentable es una apuesta necesaria, pues el proceso de urbanización no ha de detenerse en los próximos años, es un desarrollo integral que abanderará la sustentabilidad social, económica, ecológica y física de las ciudades. La política pública en materia de desarrollo urbano tendrá como base una visión de la ciudad como ecosistema urbano, donde se articulan de manera coherente las acciones en materia ambiental, social, económica y urbana, logrando la integralidad y transversalidad de las políticas públicas que buscan la sustentabilidad y resiliencia de las ciudades.



III

URBANIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

III. Urbanización y Medio Ambiente

III.1. Combatir el cambio climático

La creciente preocupación sobre el cambio climático ha llevado a que la comunidad internacional se reúna a discutir las acciones y medidas que deberán implementarse para hacer frente los cambios derivados del incremento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). México es Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático desde marzo 1994 y de su Protocolo de Kioto desde febrero de 2005.

En este entendido, México ha dado pasos decididos como la creación en 2005 de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICCC), con el objeto de coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por el país.

En 2012 se promulgó la Ley General de Cambio Climático que entró en vigor en octubre de ese mismo año y se elaboró el Programa Especial de Cambio Climático (PECC). En él se establecen los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

Adicionalmente, se dispone de inventarios de emisiones, como insumos base para el desarrollo de una metodología para estimar fuentes y sumideros de gases de invernadero. Además son necesarios para evaluar factibilidad y costo-efectividad

de instrumentar posibles estrategias de mitigación y adoptar tecnologías para la reducción de emisiones. Entre los inventarios disponibles destacan⁴³:

- Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero con cifras de 1990
- Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1994 – 1998
- Informes del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990–2002
- Emisiones de Metano Fugitivo de Ozono en las Industrias del Petróleo y Gas Natural y Carbón en México 2000–2001
- Energía. Sector Transporte 2000 – 2001

Las acciones emprendidas por México para la mitigación del cambio climático han sido numerosas, y entre ellas destacan, las iniciativas derivadas del Programa Nacional de Reforestación y la campaña Nacional de Restauración Ecológica y contra el Cambio de Uso de Suelo de áreas afectadas por Incendios Forestales, las cuales han impulsado la conservación y recuperación de los bosques y selvas para incrementar la captura de carbono. En lo que respecta a la reducción de emisiones, se ha dado preferencia al uso del gas natural sobre el combustóleo en la generación de energía eléctrica y se han reducido los subsidios en los precios de los combustibles. Adicionalmente México ha establecido diversas Normas Oficiales para la reducción de emisiones asociadas a combustibles y transporte, así como para procurar la eficiencia energética de distintos aparatos y maquinarias utilizadas en procesos industriales, comerciales y domésticos.

En materia de desarrollo urbano y vivienda, se han llevado a cabo programas de aislamiento térmico de la vivienda y de iluminación doméstica, planes y programas para un reordenamiento territorial en ciudades, acciones para mejorar el manejo de residuos sólidos municipales, en particular el apoyo a la creación de rellenos sanitarios, entre otros.

En 2007, el INFONAVIT junto con el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) analizó la viabilidad de promover criterios de sustentabilidad en las viviendas, mediante la inclusión de tecnologías ecológicas así como la gestión de residuos sólidos y la conservación de áreas verdes. Con base en ello, el Instituto presentó el esquema de crédito “Hipoteca Verde”, mismo que se aprobó como propuesta para el desarrollo de un programa piloto, cuya principal conclusión señaló que este esquema era financieramente viable, lo que permitió su expansión y consolidación.

⁴³ Para comprender el cambio climático. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: <http://cambioclimatico.inecc.gob.mx/comprendercc/qsehaceparamitigarelcc/ambitonacional.html>

En el estudio piloto, la “Hipoteca Verde” permitió obtener un 48% de ahorro en el consumo de electricidad y gas. El ahorro en los consumos de energía y agua, derivados de la instalación de equipos ecológicos resultó superior a la amortización adicional de su instalación. Este ahorro es interpretado como un mayor ingreso disponible de los beneficiarios, lo que permite que el INFONAVIT otorgue un monto adicional de crédito para financiar la adquisición e instalación de ecotecnologías en las viviendas. Si bien la hipoteca verde inició en los segmentos de vivienda económica y tradicional bajo ingreso se ha extendido a los siguientes segmentos de vivienda.

El sector energía también ha impulsado medidas de mitigación de los efectos del cambio climático. La Secretaría de Energía, en colaboración con sus empresas y órganos desconcentrados, instrumenta programas y acciones para el ahorro y uso eficiente de la energía.

Dentro de las principales acciones encontramos la publicación de la Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía (LAFRE), aunado a otros instrumentos que incentivan el uso de energías renovables para la electrificación, así como su aprovechamiento. Existen esfuerzos que apuntalan al desarrollo de energías renovables conectadas a la Red, como el proyecto de Energías Renovables a Gran Escala (PERGE), el Fondo Verde del PERGE, Programa de electrificación rural del Instituto de Investigaciones Eléctricas-Comisión Federal de Electricidad (IIE-CFE), entre otros.

En este sentido, es preciso destacar los esfuerzos para el cambio de combustibles y aprovechamiento de fuentes con menores emisiones. Estos se acoplan muy bien con las acciones en el Sector transporte para reducir las emisiones, como la verificación de emisiones contaminantes de los vehículos de autotransporte, la Norma Oficial Mexicana que regula los límites de emisión de gases provenientes de motores que utilizan diésel como combustible, el apoyo al desarrollo de infraestructura para mejores prácticas de transporte urbano, las estrategias de apoyo a autoridades locales para mejorar el desempeño del transporte urbano, entre otros.

En materia de adaptación, México ha impulsado la estrategia central que plantea el Convenio Marco sobre Servicios Climáticos. Dicha estrategia consiste en la generación de productos específicos para que cada sector económico y social cuente con los elementos técnicos necesarios para adaptarse al cambio climático, reduciendo su impacto negativo y obteniendo el mayor beneficio posible.

En una visión de largo plazo, México propone la meta aspiracional de reducir en 50% sus emisiones de GEI al 2050, con relación a las emitidas en el año 2000, lo que podría contribuir a un escenario de estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel no superior a 450 ppm de CO₂ eq, compatible con un límite del incremento de la temperatura superficial promedio entre 2°C y 3°C, y una

convergencia flexible hacia un promedio global de emisiones per cápita de 2.8 toneladas de CO₂ eq en 2050⁴⁴.

Bajo la coordinación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se impulsa el diseño de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs, por sus siglas en inglés) partiendo de programas existentes, y procurando el financiamiento necesario vía fondos nacionales y donadores internacionales. Se ha impulsado la (NAMA) de Vivienda Sustentable en México, la cual es la primera en fase de implementación a nivel mundial. La NAMA mitiga las emisiones en el sector residencial al proporcionar financiamiento suplementario para mejorar la eficiencia de las viviendas en cuanto al consumo de energía eléctrica, gas y agua. Estas mejoras se logran por medio de la implementación de tecnologías ecológicas las mejoras en el diseño arquitectónico y el uso de materiales de construcción eficientes. En el 2012, México dio pasos importantes para el avance del desarrollo sustentable, por medio de la creación de capacidades técnicas, el desarrollo de proyectos piloto como el de Mexicali, en el norte del país y la coordinación de los actores clave.

Con base en estos programas de vivienda sustentable, se ha propuesto se ha propuesto la creación de una Acción Urbana de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA Urbana) orientada directamente a esta creciente fuente de emisiones de GEI. Esta iniciativa cubre áreas de interés adicionales que impactan el conjunto habitacional y su entorno urbano, tales como: suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público, y manejo de residuos sólidos, entre otros. Con esto se busca acceder a financiamiento comercial y de desarrollo adicional para la ejecución de inversiones sustentables a escala nacional.

III.2. Reducir el riesgo de desastres

En las últimas décadas, la vulnerabilidad de las ciudades y con ello, el incremento de los riesgos de desastres de todo tipo, ha aumentado como resultado de los cambios en el comportamiento de la naturaleza derivado de las acciones del hombre. Una causa principal de la ocurrencia de desastres, son los efectos previsibles del calentamiento global, se traducen en un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos como huracanes, sequías, desertificación, pérdida de cubierta vegetal y en consecuencia procesos de erosión del suelo causada por aire y lluvias. Las pérdidas de vidas humanas y del patrimonio productivo del país provocado por eventos catastróficos, han sido significativos. Cifras del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), consignan que en el periodo (1990-2010) ocurrieron 75 eventos de diversa naturaleza que dejaron más de 3 mil 500 personas fallecidas, miles de damnificados y daños a la economía por más de 250

44 Cuarta Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

mil millones de pesos corrientes. De acuerdo a la misma fuente, hoy día 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo por distintos tipos de fenómenos, de los cuales cerca del 70% habitan en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales. Sólo en el periodo 2000-2010, más de 15 millones y medio de habitantes fueron afectados por tres tipos de fenómenos, de los cuales el 95.86%, corresponde a eventos hidrometeorológicos (cuadro 3).

Cuadro 3. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010

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

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

En relación con los riesgos por sismicidad, México se sitúa en una de las regiones con mayor actividad sísmica a nivel mundial. La sismicidad se debe a la interacción de las placas de Norteamérica, de Cocos, del Pacífico, de Rivera y del Caribe. La incidencia sismológica se debe al roce de la Placa de Norteamérica con la del Caribe y al choque de la primera con las placas de Rivera y de Cocos.

Por su parte, el cinturón volcánico cubre un área muy importante del altiplano central y de la costa del Océano Pacífico, albergando cerca del 50% de la población del país, pues comprende algunas de las grandes metrópolis y ciudades de México: zonas metropolitanas del Valle de México, de Guadalajara, de Toluca, de Puebla-Tlaxcala y de Morelia y a las ciudades de Colima y Jalapa. El peligro latente y los fenómenos sísmicos experimentados en México han provocado cambios a los reglamentos de construcción, sobre todo, en la parte centro del país, que es la zona más más afectada por los sismos. Los cambios en los reglamentos de construcción han contemplado aumentar los estándares de calidad de los materiales, así como mejoras en los diseños y proyectos arquitectónicos de las diversas obras, con el objetivo de reducir los riesgos de la población ante este tipo de emergencias⁴⁵.

⁴⁵ Se han implementado normas complementarias para la construcción. En la Ciudad de México existen las Normas Técnicas Complementarias para Diseño por Sismo, disponibles en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/739.htm>.

A pesar de estas características del país, el proceso de urbanización, ha evidenciado que los patrones de crecimiento y de funcionamiento de las ciudades no toman en cuenta los riesgos físicos, ni el enfoque de prevención de desastres, muchas ciudades carecen aún de planes de desarrollo urbano e instrumentos como los mapas de riesgo, información georeferenciada y reglamentos de construcción actualizados. A ello se suman limitaciones para regular la ocupación de derechos de vía y en las inmediaciones de cuerpos naturales de agua, en zonas de escurrimientos de acuíferos, entre otros.

El principal instrumento para llevar a cabo las acciones de control y mitigación de riesgos es la licencia de construcción que emana del apego al programa de desarrollo urbano y los reglamentos de construcción. A su vez, los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano deben incorporar las zonas aptas para la construcción de vivienda y equipamientos habiendo revisado los atlas de riesgo con la escala necesaria para una planificación adecuada a las necesidades específicas de la zona.

Las viviendas y demás edificaciones que se localizan en zonas de riesgo generalmente no están identificadas dentro de las zonas destinadas para uso habitacional o urbano de los programas respectivos, sino en márgenes de ríos, cañadas, límites de zona federal que no son normadas por los planes o programas de desarrollo urbano. Lo anterior sugiere que las viviendas que se encuentran en esta situación no fueron construidas en apego a la normatividad vigente, es decir se realizaron sin licencias de uso del suelo y/o de construcción. De acuerdo con la información presentada por el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI), en 2011 existían 484,172 viviendas que necesitaban ser reubicadas. A partir de esta información la política de desarrollo urbano y vivienda se enfocó en las siguientes estrategias preventivas en materia de riesgos:

- Durante los últimos años SEDESOL elaboró guías para el desarrollo de atlas de riesgos, programas de ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano que fueron promovidos en los distintos municipios con intención de avanzar en la identificación de zonas aptas para el crecimiento urbano. Por otro lado, CONAVI elaboró el Código de Edificación de Vivienda, promoviendo la adopción de su contenido en los reglamentos de construcción locales.
- El Registro Único de Vivienda a través del proceso de verificación de obra da seguimiento a las disposiciones de la licencia de construcción y a los requisitos fundamentales estructurales. A través de un convenio de colaboración con SEDESOL y el CENAPRED buscó incluir los atlas de riesgo en el Sistema de Información Geográfica, lo que permitirá identificar las viviendas que están en esta situación en los casos en que la escala de estos instrumentos lo permita.

El programa de subsidios a la vivienda prevé un esquema para la reubicación de familias cuyas viviendas se encuentran en zonas de riesgo. Este programa en el

período de 2007 a 2012 apoyó a un total de 29,877 acciones de reconstrucción por afectación de desastre natural y 12,030 acciones de reubicación preventiva.

Adicionalmente, en 2013 se emitió la Norma Mexicana NMX-AA-164-SCFI-2013, que establece los criterios mínimos que debe observar toda edificación que se ostente como sustentable, que aborda de manera integral aspectos de localización, eficiencia energética, uso de agua, gestión integral de residuos, entre otros.

En los últimos años, México ha iniciado una lenta transición de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo. Mediante la introducción de medidas innovadoras como la colocación en el mercado internacional en 2006 de un bono catastrófico que cubre el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) contra sismos; o el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT); o el Programa Municipio Seguro. Si bien aún falta consolidar la transición hacia un sistema preventivo, actualmente existe más información y difusión de las potenciales situaciones de riesgo para la población y la infraestructura productiva y urbana; con lo cual se ha logrado disminuir el número de muertes ocasionadas por desastres.

III.3. Reducir la congestión del tráfico

La congestión de vialidades en las ciudades es un tema cotidiano, pero en las ciudades mexicanas pocas acciones se han implementado para cambiar esta realidad. Las instituciones a cargo de la gestión de vialidades en México han orientado sus esfuerzos a generar mayor confort para el viaje en automóvil particular, lo que incrementa el atractivo de moverse en este medio, induciendo así la congestión vehicular. En este sentido, la creación de nuevas vías ha incrementado el número de vehículos en la vía incrementando los niveles de congestión.

Aunado a lo anterior, la mejoría en el poder adquisitivo de la población, los subsidios que no permiten que los gastos asociados al uso del automóvil reflejen su costo social (eliminación de la tenencia y subsidio a la gasolina), el acceso a créditos y el incremento de oferta de autos usados provenientes de Estados Unidos, ha incrementado el número de vehículos en las vialidades. La congestión afecta tanto a automovilistas como a usuarios del transporte público, trae consigo pérdida de eficiencia económica y otros efectos negativos para la sociedad. Desplazarse en automóvil resulta atractivo además, pues el transporte público se percibe como un medio deficiente, que presenta condiciones incómodas -especialmente en horas pico- y con episodios inseguridad vial y violencia.

Asimismo, el patrón territorial extendido y fragmentado dificulta la introducción de sistemas de transporte público eficientes, desincentiva la caminata y el uso de la bicicleta y fomenta el uso masivo del automóvil particular.

Son muchos los impactos negativos que está provocando el uso excesivo de los automóviles en las ciudades mexicanas. Un efecto muy evidente, es el deterioro de la movilidad. Sólo a manera de ejemplo, la velocidad promedio con la que se

desplaza un vehículo en el Distrito Federal se redujo de 38.5 km/h en 1990 a 13 km/h en 2010⁴⁶, aumentando la duración de un recorrido promedio en 28 minutos, lo cual tiene efectos en la calidad de vida de los habitantes y en prácticamente todas las actividades urbanas, afectando con ello la productividad de la ciudad. Los kilómetros-vehículo recorridos (KVR) en el país prácticamente se triplicaron al pasar de 106 a 339 millones, extendiendo la permanencia de los vehículos en las vías⁴⁷.

Algunas ciudades ya han iniciado esfuerzos por atraer a los usuarios de automóviles hacia modos de transporte sustentables. Las apuestas por el transporte masivo han asegurado un uso más eficiente de los carriles. Por su parte, los medios no motorizados poco a poco han cobrado relevancia en zonas con infraestructura adecuada y principalmente en viajes cortos. Sin embargo, se requieren opciones superior en términos de calidad (tarifa, tiempo de viaje y frecuencia), pero sobre todo incluyendo atributos subjetivos como aire acondicionado, comodidad, flexibilidad, entre otros. Adicionalmente, ciudades como Victoria, Tamaulipas; Guadalajara, Jalisco y la Ciudad de México han emprendido acciones para desincentivar el uso del automóvil y el congestionamiento vial, entre ellas se encuentran la instalación de mecanismos de control para el estacionamiento en la vía pública (programa de parquímetros) y el reforzamiento de programas para limitar la circulación de automóviles (programa Hoy no Circula).

III.4. Contaminación del aire

La contaminación atmosférica muestra una tendencia al alza, derivada de la emisión creciente de gases tóxicos y de efecto invernadero, lo que provoca problemas de salud, entre otros. Destaca el transporte de personas y de bienes como una de las fuentes más importantes de emisión de contaminantes debido al excesivo uso del parque vehicular, la baja calidad de los combustibles y a la congestión vial, lo cual genera de manera creciente costos que afectan a los ciudadanos y al ambiente. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), un quinto de las emisiones totales de CO₂ del país provienen del transporte⁴⁸ y más de 34 millones de habitantes están expuestos a la mala calidad del aire⁴⁹. La Organización Mundial de la Salud estimó 14,734 muertes relacionadas con la mala calidad del aire en 2008⁵⁰.

⁴⁶ Secretaría de Transportes y Vialidades del Distrito Federal (SETRAVI-GDF), Encuesta Origen Destino 2007, en: <http://www.setravi.df.gob.mx/work/sites/stv/docs/EOD2007.pdf>

⁴⁷ Medina Ramírez, Salvador, La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, (ITDP-México). México, 2012.

⁴⁸ INECC (2012). Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁴⁹ ITDP (2012). Transformando la movilidad urbana en México.

⁵⁰ La importancia de la reducción del uso del automóvil en México, Tendencias de motorización, del uso del automóvil y sus impactos. ITDP y Embajada Británica en México, Octubre 2012, p8.

Por otra parte, la política de subsidio a la gasolina refuerza la tendencia a incentivar el uso del automóvil. En 2012 el subsidio federal a las gasolinas y diésel tuvo un costo de 222.7 mil millones de pesos⁵¹, y a finales del 2013 alcanzó los 100 mil millones⁵², agudizando al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como el CO₂.

En los últimos años, se han realizado avances en los Sistemas de Monitoreo de la Contaminación del Aire en varias ciudades mexicanas. En 2009, 59 zonas metropolitanas ya contaban con estaciones y redes de monitoreo de la calidad del aire, aunque aún hay estados y localidades urbanas que carecen de dicha herramienta. La red más antigua se localiza en la Zona Metropolitana del Valle de México, con 36 estaciones de monitoreo automático, y 13 estaciones manuales que registran las concentraciones de los “contaminantes criterio”: ozono (O₃), monóxido de carbono (CO), bióxido de azufre (SO₂), bióxido de nitrógeno (NO₂), partículas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM₁₀ y PM_{2.5}, respectivamente, y partículas sólidas totales (PST), entre otras.

En materia de calidad del aire en los últimos 20 años se han realizado diversos esfuerzos encaminados a reducir las emisiones contaminantes. Además de la instrumentación de Programas de Calidad del Aire en distintas ciudades, destacan la creación de Normas que definen los valores límite permisibles de emisiones contaminantes y su actualización, las más recientes realizadas en 2014 reducen los límites permisibles de material particulado (PM_{2.5} y PM₁₀)⁵³ y ozono a favor de la salud de la población⁵⁴.

Derivado de las medidas anteriores, la calidad del aire en la ZMVM ha mejorado en los últimos 20 años. Las mediciones de CO, CO₂ y SO₂ se encuentran debajo del límite estipulado en las respectivas normas nacionales que regulan la calidad del aire. Incluso se registra una tendencia a la disminución de la concentración anual de ozono y una estabilización relativa de las concentraciones de material particulado, si bien en los tres casos persiste el incumplimiento de la normatividad local.

A nivel institucional, en el Valle de México se conformó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México en 1992, y más recientemente en 2013, se creó la Comisión

⁵¹ SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

⁵² 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 diésel, 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.

⁵³ “Salud ambiental. Valores límite permisibles para la concentración de partículas suspendidas PM₁₀ y PM_{2.5} en el aire ambiente y criterios para su evaluación”. NORMA Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-2014, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2014.

⁵⁴ “Salud ambiental. Valor límite permisible para la concentración de ozono (O₃) en el aire ambiente y criterios para su evaluación”. NORMA Oficial Mexicana NOM-020-SSA1-2014, Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 2014.

Ambiental de la Megalópolis, que es un órgano de coordinación administrativa intergubernamental que integra al gobierno federal de México, el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Puebla, Morelos y Tlaxcala con el objetivo de instrumentar medidas ambientales comunes en las áreas de dichas entidades.

Otras metrópolis y ciudades cuentan con un número importante de estaciones de monitoreo (aunque no todas registran la totalidad de los contaminantes) y con registros desde mediados de la década de 1990. Los esfuerzos al respecto, se han concentrado en el Centro, Bajío y Norte del país; en tanto que en el Sur Sureste de la República existe menor cantidad de Sistemas de Monitoreo Ambiental.

Con relación a los transportes destacan los esfuerzos de varias ciudades en la renovación de la flota de transporte, la creación de sistemas integrados de transporte público, corredores de BRT; el uso de combustibles alternos y mejorados, así como la restructuración del transporte urbano. Con estas medidas se ha buscado mejorar la calidad del aire al hacer más eficientes los sistemas de transporte en las ciudades. Asimismo, el programa de restricción de circulación a automóviles particulares un día a la semana que se aplica en el Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México ha intentado contribuir a estos fines, sin embargo tiene limitantes pues excluye al transporte de carga y ha incrementado la motorización, al mismo tiempo aceleró la renovación del parque vehicular.

El inadecuado control vehicular en las ciudades y la continua saturación de vialidades por el aumento del número de vehículos, reduce las posibilidades de resolver el problema de la contaminación atmosférica. Adicionalmente, las externalidades asociadas al automóvil no se han cobrado, por lo que reduce la visibilidad del problema. La mala repartición del espacio también juega un rol importante, por ejemplo, los nuevos fraccionamientos destinan del 24 al 31% de su suelo a vialidades, mientras que a las áreas verdes se les relega un 13%. Las tendencias muestran que persistirá el crecimiento de la demanda de vehículos, vialidades y estacionamientos, de persistir las prácticas actuales. La demanda de vialidades no tendría que crecer tanto si se promueven ciudades más densas y una equitativa distribución del espacio vial entre los diferentes modos de transporte. Ante esta situación se ha iniciado un esquema de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA) de Sistemas Integrados de Movilidad Urbana Sustentable. El objetivo de esta NAMA es asegurar la implementación de proyectos que garanticen viajes urbanos bajo condiciones de seguridad y equidad, a través de la mejora del transporte público, la dotación de infraestructura y mobiliario para el transporte no motorizado y la racionalización del uso del automóvil en las ciudades mexicanas.

III.5. Retos y lecciones aprendidas

Las alteraciones climáticas han provocado un incremento en el riesgo de vida para los ecosistemas de coral, selva, manglar y bosque y para los socioecosistemas, entre ellos: las ciudades. Las actividades del hombre, aunado a la expansión desmedida de las ciudades han incrementado la huella de carbono y las emisiones de GEI. Lo anterior, ha tenido como consecuencia un incremento en la frecuencia e intensidad de huracanes, sequías y desertificación.

Los procesos de planeación urbana han sido incompletos y se han visto acotados por las capacidades de los gobiernos locales para generar recursos propios suficientes y financiar adecuadamente acciones de mitigación y adaptación dentro de sus territorios. La debilidad institucional, también ha reducido la coordinación entre las distintas áreas de los gobiernos locales y a nivel metropolitano, para integrar políticas exitosas que coadyuven a generar acciones efectivas de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

De igual forma, persiste una debilidad en el cumplimiento del marco normativo e institucional vinculado al cambio climático, que limita sus alcances y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Ley General de Cambio Climático publicada en 2012. Es necesario fortalecer las capacidades e incrementar información que se genera desde el ámbito municipal, para asegurar la adecuada toma de decisiones en materia de acciones de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y adaptación frente al incremento en la intensidad y ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos asociados al cambio climático.

En materia de gestión de riesgos, el ordenamiento territorial no ha sido efectivo incrementando la vulnerabilidad de la población por falta de una planeación integral y de información. La proyección a escala nacional indicaría que cerca de 34% de las viviendas en el país estarían catalogadas como irregulares. De 300 mil nuevos hogares en situación de pobreza que se integran anualmente a zonas urbanas, aproximadamente 41.7% se ven obligados a ocupar el suelo de manera irregular⁵⁵.

Como consecuencia de la insuficiencia de oferta de suelo asequible, se ha propiciado que asentamientos irregulares se establezcan predominantemente en zonas de riesgo; a nivel nacional, el 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3% sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9% sobre barrancas⁵⁶.

La gestión de suelo requiere una política que garantice el manejo adecuado de las reservas territoriales, facilite la dotación de suelo urbano accesible y bien localizado a grupos vulnerables, que permita mitigar su exposición al riesgo. En este sentido, es necesario contar con mejores instrumentos que evalúen el riesgo, los Atlas de Riesgo actuales requieren una escala que permita identificar la

⁵⁵ PUEC 2012. Perfil Actual de la Vivienda en México. 2010. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

⁵⁶ SHF 2014. Estado Actual de la Vivienda en México. Sociedad Hipotecaria Federal.

vulnerabilidad a nivel de centro de población. Así como una estandarización adecuada de la información y las metodologías actualizadas.

Ahora bien, la planeación de las ciudades también requiere impulsar los usos de suelo mixtos para desconcentrar las actividades y por tanto los viajes, para reducir distancias y tiempos. Así mismo, se reconoce que las inversiones para transporte público, masivo y no motorizado han resultado insuficientes. Es preciso reconsiderar la eficiencia de los medios para mover los flujos de personas y bienes, al tiempo que aseguramos accesibilidad y opciones sustentables.

En cuanto a la calidad del aire, su control resulta insuficiente, pues actualmente no existe una medición sistematizada y actualizada de la exposición personal a contaminantes al interior de las edificaciones, sobre las vialidades, y correlacionada con las tecnologías de los distintos modos de transporte. La política pública de calidad del aire no debe depender únicamente de la tecnología en el control de emisiones, además deben instrumentarse medidas para racionalizar y optimizar el uso de energéticos y otras fuentes alternativas de energía. En este sentido, el Programa Sectorial de Energía 2013-2018 plantea el objetivo de expandir la infraestructura eléctrica nacional de acuerdo con la demanda, mediante la incorporación de energías limpias y renovables, y la diversificación energética. Actualmente, México cuenta con seis parques de energía eólica ubicados en Baja California, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas que tienen una capacidad instalada para generar, en conjunto, casi 2000 MW.

Dentro de las acciones que es preciso destacar, los esquemas de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA) han mostrado que a través de la política de vivienda se puede contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través de distintas acciones. Una de ellas es con el uso de tecnologías ecológicas en la vivienda que reduzcan el consumo de electricidad y gas. Otra, son los incentivos para la buena ubicación y la contención de la zona urbana a través de los polígonos de ubicación de las viviendas.

III.6. Desafíos futuros

México comparte con el mundo la preocupación por el cambio climático global y reconoce la necesidad de participar en el esfuerzo por la gestión adecuada de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente. Vemos la gestión de las ciudades desde una perspectiva de socioecosistemas, con una mirada más incluyente, más dinámica e integral que refleja la composición de los elementos que convergen en las ciudades. El impacto de las actividades humanas en el medio ambiente es innegable, las altas emisiones de efecto invernadero que se registran en las ciudades, junto con la gestión inadecuada de los recursos naturales y la depredación del suelo han hecho a nuestras ciudades y la población vulnerables.

La gestión ambiental es ya un tema de supervivencia, pues resulta imperativo actuar frente a las consecuencias del cambio climático. México ha

implementado ya medidas de adaptación y mitigación. Sin embargo, se requiere de un mayor impulso hacia la utilización de energías limpias y sustentables, que permitan enfrentar los problemas de contaminación en el país.

La atención a los desastres no puede seguirse dando primordialmente de forma reactiva, las ciudades que necesitamos deben ser capaces de gestionar el riesgo, prevenirlo, atenderlo y recuperarse rápidamente. Es por ello que nuestras acciones deberán consolidar ciudades resilientes y bajas en carbono.

La adaptación al cambio climático requiere la construcción de la resiliencia socioambiental, entendida como la capacidad de construir tejido social, socioeconómico y socioecosistémico para permitir que los sistemas puedan resistir impactos de manera diversa ante cuestiones económicos, ambientales o sociales y que haya la fortaleza suficiente para que éstos sistemas, en este caso las ciudades, puedan adaptarse al cambio climático y avanzar en este tema.

Debemos realizar acciones que disminuyan la vulnerabilidad de la población localizada en zonas de riesgo y prevenir el asentamiento de hogares en zonas susceptibles a fenómenos naturales y en las que sus moradores o su patrimonio pueden sufrir daños. Es necesario contar con medidas de planeación, prevención y mitigación para tener ciudades resilientes.

Es necesario mantener y cumplir los compromisos de México frente al cambio climático en particular en relación a las metas señaladas en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC), de una reducción incondicional de 25% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y contaminantes climáticos de vida corta para el año 2030 y de 50% de los mismos para el año 2050, fortalecer las instituciones encargadas del tema urbano a nivel local, estatal y federal, así como, generar un Estrategia General de Cambio Climático con visión rectora de largo plazo, no como colección de medidas administrativas, sino como gestora de transformaciones profundas de la visión de ciudad y de las actividades productivas, que se plasme en acciones o medidas integrales y no sectoriales, es imperativo recuperar la importancia del manejo y conservación de las áreas verdes⁵⁷ al interior de las zonas urbanas, y declararlas como “zonas estratégicas de valor ambiental” como una medida de adaptación frente a los efectos del cambio climático⁵⁸; instalando regulaciones y mecanismos de vigilancia rigurosos. En este sentido, nuestro país requiere incrementar las áreas verdes urbanas a cuando

⁵⁷ De acuerdo con Hinojosa (2014) la función de las áreas verdes es fundamental; sus capacidades para aportar servicios ambientales para la sociedad y la vida silvestre deben ser consideradas y por lo tanto conservadas, restauradas y maximizadas.

⁵⁸ Los beneficios que los habitantes de la ciudad obtienen de las áreas verdes son múltiples y así queda registrado en una de las normas ambientales del Distrito Federal (NADF-006_RNAT-2004) cuando las reconoce como: “...indispensables para disminuir las islas de calor, capturar contaminantes y partículas suspendidas, producir oxígeno, frenar la erosión del suelo, incrementar la humedad, disminuir los niveles de ruido, captar agua pluvial, y constituir sitios de refugio y alimentación para diversas formas de vida. Las áreas verdes se relacionan con la salud pública, la recreación y el realce de la imagen urbana, y generan efectos positivos en la salud mental y en la educación” (Gobierno del Distrito Federal 2004:13 en Hinojosa (2014)).

menos 10 m² por habitante (mediante la normatividad urbana, corredores verdes, áreas verdes conectadas o integradas a la ciudad con usos mixtos).

Debemos comprometernos con la creación de atlas de riesgo a nivel de centro de población para todas las ciudades con más de 100 mil habitantes, elaborado a partir de metodologías homologadas y con herramientas que facilitan la toma acertada de decisiones en la mitigación del riesgo. Así como instrumentos para la gestión eficiente de recursos para buscar reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Esto obliga también a pensar estrategias para enfrentar la escasez de agua, incremento de temperatura, estrés térmico, contaminación, eventos climatológicos extremos, seguridad alimentaria y la acidificación de los océanos, efectos que se han presentado por la emisión de gases de efecto invernadero.



IV

LEGISLACIÓN Y GOBERNANZA URBANA

IV. Legislación y Gobernanza Urbana

IV.1. Marco legal e institucional a nivel general

*Marco Legal*⁵⁹

En materia de desarrollo urbano y vivienda, el marco legal está integrado por distintos ordenamientos. En 1976, de manera paralela a la Conferencia Hábitat I, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (6 de febrero) las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, en materia de los límites a la propiedad privada frente al objetivo de ordenar los asentamientos humanos⁶⁰, la facultad del Congreso para legislar y establecer la concurrencia de autoridades para alcanzar tal fin, y la planeación y regulación conjunta de centros urbano continuos, respectivamente, “con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México”⁶¹, a partir de esta reforma, se elaboró y promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (26 de mayo), y durante los siguientes dos años, las leyes estatales en la materia.

Desde entonces, las reformas constitucionales al Artículo 115 (1983) y al Artículo 27 (1992), la expedición y actualización de la Ley Federal de Vivienda

⁵⁹ Con base en López Velarde, Oscar. (1979) Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México. Jurídica, México, núm. 11, julio 1979, p. 372. Consultado el 23 de marzo de 2015 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/11/pr/pr17.pdf>

⁶⁰ “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, párrafo III.)

⁶¹ García Coll, Julio. “Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México” Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, No. 86, mayo-agosto 1996. Consultado el 23 de marzo de 2015 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

(1983 y 2006) y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (1993) han dado forma al marco legal vigente. Actualmente, se consideran como ejes fundamentales de la materia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Ley de Vivienda (LV), así como los reglamentos, manuales y acuerdos derivados de dichas leyes, la legislación estatal y los ordenamientos municipales.

La CPEUM confiere mediante el Artículo 115 autonomía a los municipios para gestionar el desarrollo urbano. Esta reglamentación convierte a los municipios en la principal autoridad respecto de las decisiones en materia de desarrollo urbano, la CPEUM deja a los estados sólo la capacidad de expedir leyes en materia de desarrollo urbano y limitadas facultades sustantivas en la materia; en tanto que relega el papel del Gobierno Federal a incidir de forma concurrente y en forma supletoria en casos en los que los municipios solicitan expresamente su intervención.

El diseño institucional establecido por la CPEUM, así como la proliferación de normas y regulaciones dispersas en los marcos normativos sancionados por los distintos órdenes de gobierno, exhibe vacíos legales, obsolescencia y duplicidades que generan incertidumbre y un esquema de incentivos para los distintos actores que no siempre se alinea con los objetivos del desarrollo urbano sustentable.

Un componente fundamental de la urbanización es el suelo, por lo que es importante entender el marco normativo alrededor de este instrumento y sus implicaciones. Tal y como se mencionó en el capítulo 2 existen tres tipos de propiedad, cada uno con derechos y obligaciones distintos. La propiedad social es competencia del gobierno federal mientras que la propiedad privada es gestionada por las autoridades locales. La llamada propiedad social está integrada por ejidos y comunidades, que a partir de una reforma legal realizada en 1992 pueden optar por pasar al régimen de pequeña propiedad. Con esta reforma los ejidatarios pueden vender sus tierras e incorporarlas al suelo urbano. El problema ha sido que han aprovechado este tipo de incorporaciones para fraccionar y vender las tierras al margen de la regulación urbana.

Otro componente fundamental es la vivienda. Entre 2000 y 2010 se consolidó un marco institucional que fortalece el financiamiento a la vivienda. En el 2001 se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), banca de desarrollo especializada en vivienda, siendo uno de los principales fondeadores a la producción de vivienda a través de las Sofoles y las Sofomes.⁶²

También en el 2001, nace la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) que en el 2006 se convertiría en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Esta entidad facilita la implementación de la política nacional de vivienda,

⁶² Sociedades anónimas autorizadas por la SHCP, que actúan como intermediario financiero en las ramas: hipotecaria, mediana industria y bienes de consumo.

y junto con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) ha sido un actor clave para atender a los segmentos de menores ingresos a través de un esquema de subsidios al frente para la adquisición, autoproducción y mejoramiento de vivienda. Los institutos que otorgan créditos hipotecarios (INFONAVIT y FOVISSSTE), creados en los años 70, tuvieron una transformación profunda a partir del 2000, posicionándose como hipotecarias sociales originando 7 de cada 10 hipotecas en el país.

Este fuerte marco institucional para apoyar el financiamiento a la vivienda, propició también una mayor participación de los intermediarios financieros en el sector, primero de las Sofoles y Sofomes y recientemente la banca.

Hasta 2012, la política pública relacionada con la propiedad social o colectiva (ejidos y comunidades) dependía de la Secretaría de la Reforma Agraria a nivel del gobierno federal. Por otra parte, de la Secretaría de Desarrollo Social dependía la coordinación del ordenamiento territorial y la planeación urbana, de la Comisión Nacional de Vivienda la coordinación de la política de vivienda así como de INFONAVIT y FOVISSSTE dependen el crédito hipotecario para los trabajadores. Esta dispersión de atribuciones en el gobierno federal generaba incentivos contradictorios en la política de desarrollo urbano nacional por lo a partir de 2013 la SEDATU es la institución responsable de l suelo (tanto rural como urbano), el ordenamiento territorial y urbano así como de la política de vivienda. En esta institución se unen las atribuciones de la anterior Secretaría de la Reforma Agraria, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social y algunas atribuciones de vivienda. Éste es un paso importante para la coherencia de la política urbana, las acciones de las distintas dependencias involucradas y la coordinación con los gobiernos locales.

Marco Institucional

Después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos realizada en 1976 (Hábitat I), México respondió a los acuerdos ahí tomados con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de ejecutar lo mandado en la Ley General de Asentamientos Humanos, también recién promulgada. Sus atribuciones fueron recogidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que la sustituyó desde 1982 y hasta 1992, cuando ésta a su vez fue reemplazada por la Secretaría de Desarrollo Social.

Esta nueva dependencia tuvo como principal encargo una nueva política de combate a la pobreza, que dejó en segundo plano la necesidad de conducir la gestión del territorio y las ciudades, por lo que después de la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en (Hábitat II) en 1996, México no contaba con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los compromisos adquiridos en dicha reunión. Adicionalmente, desde la década de 1980 diversos sectores, atestiguaron reformas descentralizadoras que depositaron en los municipios la mayor carga de responsabilidades, incluyendo aquéllas en materia de desarrollo urbano.

Después de casi dos décadas de ausencia sustancial por parte del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano, es en 2013 que el Gobierno de México busca recuperar el liderazgo en materia de desarrollo urbano y de vivienda, al reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crear la SEDATU⁶³.

De esta manera, la SEDATU absorbió las funciones de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social, y la tarea del desarrollo agrario, proveniente de la extinta Secretaría de la Reforma Agraria. En otros capítulos de este Reporte se describen las características y efectos que tuvo la política de vivienda desvinculada de la planeación urbana, misma que fue reflejo de un marco institucional desequilibrado a nivel federal. Las instituciones relacionadas con la vivienda —el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI); el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)— tuvieron un claro liderazgo en el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas orientadas a ampliar el acceso de la población a soluciones habitacionales, sin contar con una entidad normativa con el peso suficiente para velar por que dichas soluciones contribuyeran a la consolidación urbana. A partir de la creación de la SEDATU, estas instituciones buscan, además, mejorar la calidad de vida de los mexicanos al garantizar que su vivienda se inserte en un entorno adecuado

Si bien en materia de desarrollo urbano, el Gobierno de México contaba con importantes antecedentes como la SAHOP, y la SEDUE, en el tema de vivienda, pieza clave en el desarrollo urbano del país, la multiplicidad de actores involucrados (INFONAVIT, FOVISSSTE, CONAVI, FONHAPO y SHF) propició un liderazgo disperso y generó incentivos contradictorios a la política de desarrollo urbano nacional. El inadecuado diseño institucional, carente de coordinación y liderazgo, observado hasta 2013, propició la desarticulación de un conjunto de políticas que resultan centrales para un desarrollo urbano adecuado tales como: vivienda, ordenamiento territorial, transporte, movilidad, desarrollo regional y riesgos por mencionar algunas.

Mediante la creación de SEDATU el Gobierno de México ha reconocido la necesidad de implementar una nueva política para asegurar la coordinación entre la planeación urbana y las instituciones de vivienda, buscando evolucionar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable y sólido, reducir el rezago habitacional y proveer soluciones habitacionales de calidad, competitivas y sustentables.

En esta línea, el anuncio de la nueva política es notable, pero una reforma constitucional y legal es esencial para alcanzar su propósito. Desde un punto de vista programático, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a las facultades establecidas para el Gobierno Federal en la LGAH, la

⁶³ Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013.

Ley de Planeación, la Ley de Vivienda, y a fin de reforzar y mejorar los alcances del marco legal existente en materia de desarrollo urbano y vivienda, se han publicado los siguientes instrumentos:

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018
- Programa Regional de Desarrollo del Centro
- Programa Regional de Desarrollo del Norte
- Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste

La publicación de estos programas ha contribuido a establecer una ruta crítica hacia la consolidación del desarrollo urbano nacional y ha puesto de manifiesto las falencias del marco jurídico vigente, por ejemplo, al establecer la necesidad de firmar una serie de convenios y acuerdos para facilitar la gestión urbana, instrumentos que al carecer de un carácter vinculante, hacen evidente la necesidad del arreglo normativo de fondo.

Adicionalmente, es preciso señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce la importancia de proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, en su meta “II. México Incluyente”, es decir, insta a enfocar la acción del Estado en garantizar el acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como base que permita el desarrollo pleno como individuos, pues estos factores son esenciales para la conformación de entornos urbanos seguros y con la infraestructura de servicios que demandan los habitantes de las ciudades.

IV.2. Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales

Como se mencionó anteriormente, la CPEUM faculta a los municipios para gestionar el desarrollo urbano. Este arreglo, reconoce a los gobiernos municipales como el nivel de gobierno más cercano a la sociedad y al territorio y se presupone que conoce mejor las necesidades y los recursos físicos relacionados con el desarrollo urbano. Sin embargo, en México existen alrededor de 2,500 municipios que tienen distintos grados en cuanto a capacidades administrativas y técnicas por lo que las experiencias en materia de planeación urbana son muy variadas.

Existen importantes disparidades en cuanto a capacidades y recursos entre los más de 2,500 municipios en México; mientras algunos municipios pueden tener niveles de educación iguales a sus símiles en Europa, otros tienen niveles similares a los de los países más pobres del mundo. Esto ocurre incluso en municipalidades vecinas en una misma zona metropolitana.

A lo anterior se suma el diseño administrativo al que están sujetos los municipios y que propicia una alta rotación de autoridades locales: el periodo de

gobierno municipal tiene una duración de tres años (en algunos estados el término municipal es de 4 años, como sucede en Veracruz, Coahuila, Hidalgo y Nayarit) y, hasta diciembre de 2013, los presidentes municipales no tenían la posibilidad de reelección. Este diseño institucional generó una visión “cortoplacista” del desarrollo urbano municipal con pocos incentivos para el liderazgo necesario para promover coordinación con otros órdenes de gobierno (estatal y federal) o con otros municipios. Asimismo, estos términos de mandato limitados en su temporalidad, provocan que las autoridades prioricen acciones y obras que puedan tener un efecto tangible dentro de su tiempo de encargo y, por tanto un beneficio político para sí mismos. Esto ha impedido que los ayuntamientos abanderen proyectos que, por su complejidad y/o por su tiempo natural de ejecución, trasciendan el término municipal, tales como la actualización de programas municipales de desarrollo urbano (cuyos resultados son visible en el mediano o largo plazo), establecimiento de mecanismos más eficientes para actualizar y/o recaudar el impuesto predial (que involucran una necesaria modernización de los catastros municipales), así como la inversión en sistemas de transporte público (con un horizonte de ejecución mayor al de, por ejemplo, la construcción de infraestructura vial destinada al automóvil).

Por otra parte, el fenómeno del crecimiento metropolitano ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos eficaces de coordinación entre los municipios e inclusive a nivel estatal. En México no existe actualmente una previsión legal para una estructura gubernamental de ese alcance, por lo que los mecanismos de cooperación que se han desarrollado en la mayoría de los casos obedecen a acuerdos de voluntad política y se limitan a la ejecución de un conjunto de acciones o programas con alcance limitado. Esta fragmentación metropolitana se refleja en que algunas ciudades no se administran como una unidad económica, social y cultural, sino que se manejan de forma individual y heterogénea. Es necesario reconocer a nivel constitucional a las zonas metropolitanas, como un espacio territorial que requiere instrumentos de planeación y mecanismos de gobernanza particulares para su funcionamiento y viabilidad en el mediano y largo plazo en aspectos como: el uso de suelo, transporte, la seguridad, así como el medio ambiente.

En el tema de recursos los fondos metropolitanos y regionales han tenido un uso limitado, se considera que deben reforzarse para continuar con los incentivos a la coordinación. Asimismo, dichos fondos deben articularse a partir de los instrumentos de planeación y acompañarse de mecanismos de revisión que garanticen que los recursos sean asignados a proyectos orientados a mejorar el desarrollo urbano y la vivienda, y no sólo se canalicen a la construcción de infraestructura para automóviles.

En cuanto al tema específico del desarrollo urbano, reconociendo las facultades y tareas establecidas por la CPEUM, el Gobierno Federal ha desarrollado una estrategia para alinear las acciones que realizan los estados y municipios en materia de desarrollo urbano a los objetivos de la política nacional de desarrollo urbano, regional y vivienda plasmada en los distintos instrumentos de planeación mencionados en el apartado anterior. La formalización de dicha estrategia se ha

implementado a través de la firma de Convenios Marco de coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda con 170 municipios (incluyendo las 90 ciudades más importantes del país) y con 31 entidades del país.

Si bien los Convenios Marco son un instrumento importante, es necesario asegurar la comunicación permanente y la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para reforzar las capacidades y asegurar una visión de largo plazo.

Para lograr lo anterior, existen mecanismos e instituciones formales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La CONAGO es un foro de diálogo entre los gobernadores de las 32 entidades federativas, que opera mediante diversas comisiones entre las que destaca la Comisión de Desarrollo Urbano. El INAFED es un espacio de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, coordinado por la Secretaría de Gobernación. La CONAMM es un foro nacional de diálogo entre alcaldes y autoridades locales donde se discuten los retos y oportunidades para los municipios.

Estas instituciones han generado expectativas entre las autoridades locales, aunque sus resultados no necesariamente han tenido efectos concretos hacia la canalización de recursos y planeación urbana, pero que su correcto aprovechamiento puede redundar en un fortalecimiento de las autoridades locales en la materia de desarrollo urbano y vivienda, así como provocar una mejor coordinación con el Gobierno Federal.

IV.3. Derechos humanos y participación ciudadana en el desarrollo urbano

En México, los derechos humanos están reconocidos y garantizados en el Capítulo 1 de la CPEUM (“De los Derechos Humanos y sus Garantías”). Entre los derechos sociales que se han incluido recientemente, se encuentran el acceso a la vivienda, al agua potable y saneamiento; a los servicios básicos, a vivir en un entorno seguro y saludable, así como al derecho a la seguridad, incluyendo la seguridad legal que considera la tenencia de la tierra.

A partir de estos derechos establecidos en la CPEUM, el gobierno mexicano ha trabajado en distintas vertientes para promover y dar acceso a estos satisfactores sociales, sin embargo en el contexto del desarrollo urbano nacional, dicho catálogo de derechos humanos podría resultar insuficiente, dados los avances que a nivel internacional se han realizado en cuanto a la legislación destinada a proporcionar a los ciudadanos de distintos países acceso a los beneficios derivados del buen desarrollo urbano de las ciudades que habitan.

En otros países, el acceso universal a los “beneficios de la urbanización” se ha conceptualizado a través del “derecho a la ciudad”, concepto que reconoce que las ciudades, al concentrar oportunidades de desarrollo económico, educativas, sociales

y culturales, deben ser instrumentales para que sus habitantes mejoren sus condiciones de bienestar y sean agentes de su propio desarrollo.

Con base en lo establecido en los documentos que desarrollan este concepto, se ha discutido en México la importancia de incorporar a nivel constitucional el derecho a la ciudad, como un derecho humano de carácter colectivo, social y difuso que permita el correcto goce y disfrute de las ciudades por parte de los ciudadanos y la correspondiente obligación de los gobiernos de generar las condiciones necesarias para la procuración de tal derecho.

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos⁶⁴.

Al incorporar este derecho en el catálogo de garantías constitucionales, México estaría reconociendo la necesidad de promover ciudades inclusivas y solidarias, socialmente productivas, políticamente participativas y socialmente corresponsables, viables y ambientalmente sustentables, y que permitan su disfrute democrático y equitativo⁶⁵.

El derecho a la ciudad, una vez reconocido en la CPEUM, se constituiría como el criterio que guíe las decisiones en materia de desarrollo urbano y vivienda para garantizar el ejercicio armónico de los demás derechos humanos consagrados en la CPEUM. Así, el acceso a la ciudad debe ser un medio para que los mexicanos logren un pleno ejercicio de todos sus derechos: vivienda digna, un entorno adecuado, accesibilidad universal a los servicios que ofrece la ciudad, espacios públicos de calidad, seguridad en su vida y su patrimonio, entre otros.

El reconocimiento del derecho a la ciudad impulsaría el desarrollo de ciudades cohesionadas, democráticas y plurales, así como el desarrollo de mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de la ciudadanía, la participación corresponsable de la sociedad en las decisiones públicas y en la construcción de la ciudad, la difusión y conocimiento de los derechos políticos y la rendición de cuentas de sus gobernantes.

La participación ciudadana en las tareas de planeación urbana y ordenamiento del territorio es un ámbito en el que las distintas regiones del país

⁶⁴ “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” Artículo 1, numeral 2.

⁶⁵ Principios fundamentales contenidos en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

presentan claras desigualdades. Las nuevas estructuras institucionales creadas desde la segunda mitad de la década de 1990, como los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) y, más recientemente, los Observatorios Urbanos Locales (OUL), continúan mostrando fuertes debilidades en cuanto a garantizar la presencia y opinión ciudadana.

Desde el Gobierno Federal y desde lo local se han impulsado distintas iniciativas para fortalecer a los IMPLANES y a los OUL como órganos técnicos que orienten el desarrollo urbano de cada ciudad, municipio y estado; que involucren los ámbitos urbano y rural, y que garanticen la participación corresponsable de la sociedad en la definición del proyecto de ciudad y de los instrumentos para que este proyecto sea realidad.

Estas iniciativas buscan que ambas instancias desempeñen un papel clave en la participación ciudadana en el desarrollo urbano. Por un lado, los IMPLANES deben convertirse en los órganos que garanticen la ejecución de proyectos de desarrollo urbano de mediano y largo plazo en tanto que los OULs pueden desenvolverse como las instituciones encargadas de vigilar la adecuada ejecución de los proyectos.

Más allá de las estrategias para el fortalecimiento de los IMPLANES y los OUL, la legislación mexicana y el sistema de planeación del desarrollo urbano no han alentado ni facilitado suficientemente la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Los espacios existentes para ello (comisiones, comités, juntas, consejos, entre otros), en general no reconocen las posibilidades de participación corresponsable de la sociedad con el gobierno en las decisiones que afectan la vida comunitaria, especialmente en las ciudades y metrópolis. El sistema de planeación democrática se limita a promover la consulta a los ciudadanos cuando se elaboran y modifican planes y programas sin que existan las debidas garantías para que las observaciones y propuestas ciudadanas sean tomadas en cuenta y sin posibilidades de representación real en los órganos que deciden sobre planes, proyectos y acciones para el desarrollo de las ciudades⁶⁶.

Los planes y programas de desarrollo urbano presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio gobierno puedan conocer de los avances logrados con certeza. En general, son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia. Su vigencia ha sido sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones condicionadas por factores políticos y financieros coyunturales. Uno de los impactos más graves de esto, ha sido la desconfianza social sobre la validez e importancia de los planes y programas para conducir los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales, porque

⁶⁶ Iracheta, Alfonso (2012). *México. Hacia la reforma urbana*. CIGAPP: III Congreso Internacional de gobierno, administración y políticas públicas, Más allá de la crisis: Nuevos desafíos, nuevas capacidades, Madrid, España, 27 y 28 de septiembre de 2012, pp. 12-13.

en general existe un conocimiento muy limitado de parte de quienes tienen la obligación de elaborarlos y aplicarlos, así como un desconocimiento social generalizado sobre el contenido de estos instrumentos y sobre su importancia en la vida social. Finalmente, la aplicación discrecional ha reducido la efectividad de dichos instrumentos.

IV.4. La seguridad urbana

Las ciudades albergan a casi 70% de la población nacional en situación de pobreza⁶⁷. A pesar de ser potenciales espacios de movilidad social, en las ciudades persisten grandes desigualdades. El modelo urbano prevaleciente genera segregación espacial basada en la situación socioeconómica de sus habitantes, excluyendo a la población de bajo ingreso de la dinámica productiva y las oportunidades de desarrollo de la ciudad.

Las condiciones de inseguridad y violencia, que afectan a un número importante de ciudades en el país han sido agravadas por el modelo urbano predominante que genera condiciones de alto riesgo como la fragmentación familiar y el debilitamiento del tejido social. En México existe un déficit de espacios públicos en las ciudades para promover la integración comunitaria. La proliferación de muros ciegos y la lejanía de algunos desarrollos son propicios para los brotes delincuenciales al fomentar calles solitarias y dificultar el acceso de las agencias de seguridad pública. Es por ello que hoy se prefieren los asentamientos con mayor densidad, alturas medias y con un desarrollo de barrio integral.

Los espacios públicos existentes, en su gran mayoría, se han deteriorado, lo que ha impedido que la comunidad tenga un pleno disfrute y apropiación de ellos. En 2014, más de 60% de la población afirmó haber atestiguado conductas delictivas o antisociales como vandalismo, consumo de alcohol en las calles y robos en los alrededores de su vivienda⁶⁸.

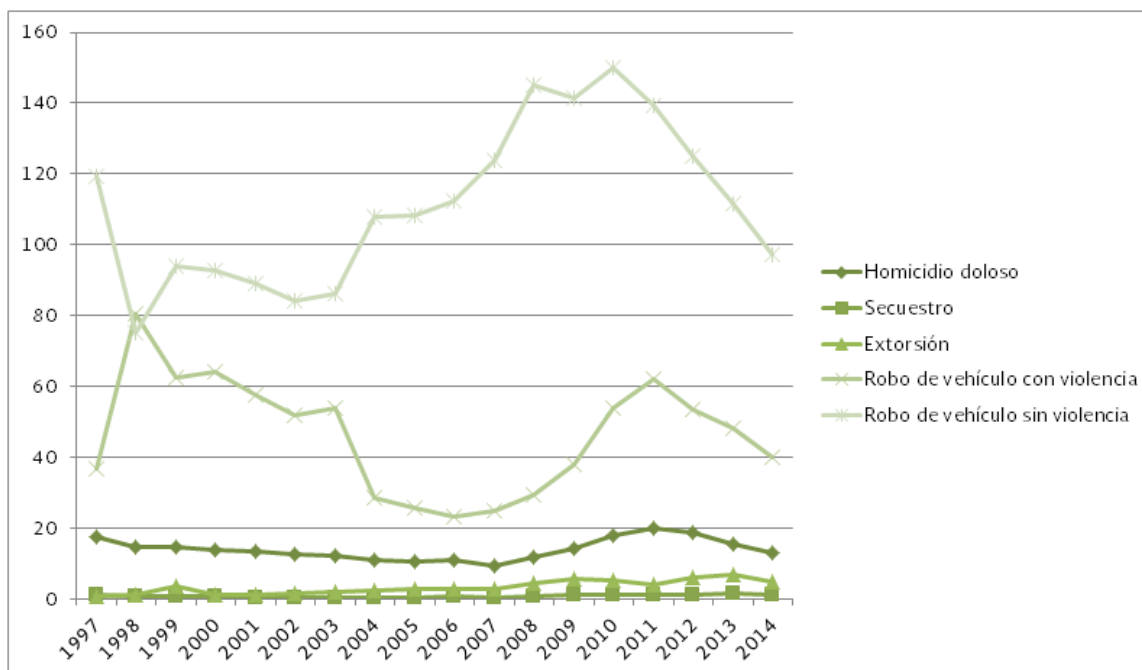
En México, las ciudades han crecido exponencialmente tanto en población como en extensión geográfica. Esta dispersión territorial ha generado distintos retos ligados a la seguridad de los habitantes como el manejo de emergencias, estrategias de prevención de crímenes, así como la mitigación de desastres naturales. La seguridad urbana juega un papel central en la calidad de vida de los habitantes, la competitividad de las ciudades y la atracción de talento.

⁶⁷ CONEVAL, 2014. "Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México". Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf

⁶⁸ INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. Boletín de prensa no. 4/15; 8 de enero de 2015; Aguascalientes, Ags. Cifras correspondientes a 2014.

En los últimos años, México ha experimentado problemas de violencia que han afectado a diversas ciudades del país, en algunos casos ha sido el resultado de las actividades de organizaciones criminales relacionadas con el tráfico de drogas. Todos los niveles de gobierno han expresado su determinación para atacar el problema. Por ello, el Gobierno de México ha promovido la operación conjunta de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), para lograr ciudades seguras. En este sentido, el trabajo de las autoridades municipales, como las instancias más cercanas a la población, ha sido fundamental.

Gráfica 3. Delitos por cada 100 mil habitantes 1997-2014



Fuente: Elaboración propia basada en Datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 20 de marzo del 2015 <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas022015.pdf> (Consultado el 9 de abril de 2015)

De acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México el robo de vehículos es uno de los delitos más denunciados y tiene un impacto negativo en la percepción de los ciudadanos en la seguridad de la vía pública (Gráfica 3).

La política de desarrollo urbano también ha contribuido a la resolución de la violencia por medio de acciones interinstitucionales, como el Programa de Rescate de Espacios Públicos. Un caso emblemático es el de Ciudad Juárez, Chihuahua. Juárez se había caracterizado por mantener altos niveles de delincuencia desde finales de la década de 1990, por ello, a través de un esfuerzo integral y transversal que incorporó a los tres órdenes de gobierno y a gran parte de las dependencias federales, se implementó la estrategia de recuperación urbana llamada “Todos somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad”, con resultados exitosos.

Las lecciones aprendidas de dichos programas y el reconocimiento de que la recuperación del espacio público y las intervenciones socio urbanas son acciones eficaces para prevenir la violencia y la delincuencia, han contribuido en el diseño del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD) publicado en el DOF el 30 de abril de 2014. El PNPSVD privilegia un enfoque de prevención situacional de riesgos sociales, apuesta por la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social y enfoca parte de la inversión en el mejoramiento urbano para crear espacios de convivencia y la promoción de valores como el respeto, la tolerancia y la empatía entre los habitantes de una misma comunidad.

El PNPSDV en su objetivo 3 –Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana–, define la ejecución de acciones para diseñar, intervenir, recuperar, habilitar y construir espacios públicos desde la prevención situacional, modificando el entorno urbano mediante el diseño ambiental e involucrando la participación de los vecinos y considerando sus necesidades e intereses, principalmente, de los grupos de atención prioritaria para fomentar el uso común del espacio público⁶⁹. Prácticas similares han rendido frutos en otras ciudades de la región, notoriamente, en el caso de Bogotá y Medellín, en Colombia.

IV.5. Inclusión social, pobreza y equidad urbana

El proceso de urbanización que ha caracterizado a México en las últimas décadas ha conformado un mercado de suelo y vivienda expansivo, desarticulado de la estructura urbana existente y que resulta disfuncional para la población de menores ingresos. El encarecimiento del suelo ha expulsado a la población de menores recursos hacia la periferia, dando origen a la proliferación de asentamientos precarios e irregulares y a conjuntos habitacionales distantes cerrados, de uso exclusivo de vivienda, sin equipamientos y servicios de ciudad. Este problema se ha agudizado por la magnitud de la pobreza en las ciudades. En 2012, 40.6% de la población urbana estaba en condiciones de pobreza mientras que este porcentaje se incrementa a 61.6% en las zonas rurales, en otras palabras, en 2012, las ciudades ya albergaban poco más de dos terceras partes de la población nacional en situación de pobreza⁷⁰.

⁶⁹ Objetivo Específico 3 del PNPSVD.

⁷⁰ CONEVAL, 2014. “Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México”. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf

Cuadro 4. Porcentaje de personas en pobreza por tamaño de la localidad

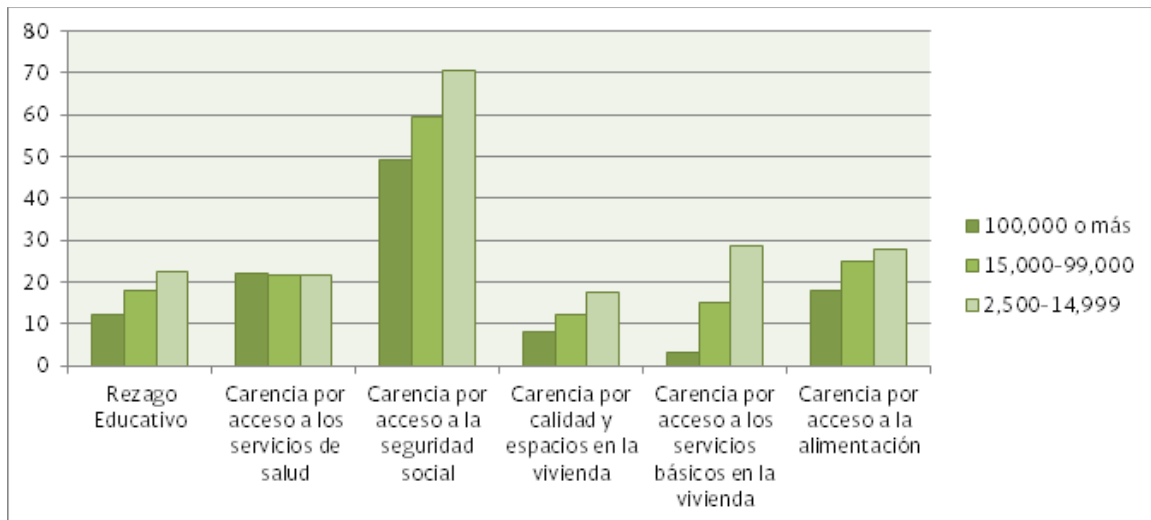
	Rural	Urbano		
	0 - 2,499 habitantes	2,500 - 14,999 habitantes	15,000 - 99,999 habitantes	100,000 o más habitantes
Población en situación de pobreza	61.6	62.9	49.4	30.9
Población vulnerable por carencias sociales	31.9	21.0	24.3	30.9
Población vulnerable por ingresos	1.3	6.0	7.7	8.1
Población no pobre y no vulnerable	5.3	10.7	18.2	30.4

Fuente: CONEVAL, Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México, 2012 con datos del MCS-ENIGH 2012.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) incluye en la medición de la pobreza las carencias sociales, las cuales están relacionadas con el tamaño de las localidades. Como puede observarse en la siguiente gráfica, en las localidades de más de 100,000 habitantes, el rezago educativo y las carencias por acceso a seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda así como acceso a alimentación son sustancialmente menores.

Para mejorar las condiciones de las viviendas en la periferia de las urbes, y abatir la pobreza urbana, inseguridad y desigualdad se requiere de una mayor articulación entre la política de desarrollo urbano y las políticas de desarrollo social, con el objeto de abordar desde una perspectiva integral el fenómeno de la pobreza en las grandes urbes.

En el único caso donde el porcentaje de carencias sociales es similar por tipo de localidad, es en el caso del acceso a servicios de salud donde se han hecho grandes esfuerzos a nivel nacional para incorporar a las personas al programa de Seguro Popular.

Gráfica 4. Porcentaje de personas por tipo de carencia en 2012

Fuente: CONEVAL, Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México, 2014 con datos del MCS-ENIGH 2012.

Asimismo, la carencia más alta para todo tipo de ciudades es la de acceso a la seguridad social, la cual incluye el sistema de pensiones del IMSS e ISSSTE pero también el acceso a crédito hipotecario de INFONAVIT y FOVISSSTE. También se puede observar que en relación al porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios en la vivienda y con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, las ciudades con menor número de población tienen el porcentaje más alto de personas sufriendo esta condición. Si bien las carencias en calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos son menores están altamente correlacionados al empleo y el acceso a financiamiento para soluciones habitacionales. Este acceso a los servicios básicos están directamente relacionados al Objetivo del Milenio número 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, el cual debe ser cumplido por México como suscriptor de los Objetivos del Milenio.

La población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, junto con la población con discapacidades físicas, mentales, intelectuales, sensoriales y múltiples son los sectores de la población que se encuentran más segregados de los beneficios urbanos. Por un lado, la falta de recursos económicos genera que el uso de transporte sea racionalizado dentro del hogar en favor de las actividades productivas y dificultando la movilidad e incorporación de algunos miembros del hogar a los beneficios que ofrece la ciudad. Por otro, las viviendas más baratas se ubican en las periferias de las ciudades donde no existe suficiente equipamiento urbano como parques, espacios recreativos y culturales, centros de abasto, escuelas y centros de capacitación, servicios de salud, entre otros. Por ello, es importante reforzar el equipamiento urbano en estas áreas, ofreciendo calles accesibles para toda la población y asegurando la movilidad y accesibilidad de las personas. Lo anterior, para que la población pueda participar en actividades que mejoren su condición de vida dentro de la ciudad.

Estos datos muestran la importancia de recuperar las ciudades para todos los ciudadanos, reduciendo la inequidad implícita que significan estas carencias,

creando las condiciones para que ejerzan sus derechos de manera amplia y sin las restricciones físicas que impone la falta de servicios y/o condiciones para movilizarse en las ciudades o para habitar en localizaciones adecuadas.

En México, la política urbana ha enfocado sus esfuerzos en brindar servicios y construir equipamiento urbano en las zonas más pobres de las ciudades. Especialmente a través del Programa Hábitat que comenzó en 2003 y que continúa vigente ha transformado los polígonos de concentración de pobreza urbana. Sin embargo, poco se ha hecho desde el punto de vista preventivo y de integración de estas zonas al resto de la ciudad. Asimismo, la inclusión de los distintos grupos vulnerables (personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres, etc.) a los beneficios de la ciudad aún no se ha abordado de manera integral.

IV.6. Retos y lecciones aprendidas

La experiencia en México durante los últimos años demuestra que hay un rol muy importante que los gobiernos nacionales deben jugar en la conducción del desarrollo urbano, incluso en sistemas de gobierno federales. Esto es especialmente cierto cuando los gobiernos municipales enfrentan debilidades estructurales y un sistema de incentivos que no se alinea con los objetivos del desarrollo sustentable.

La ausencia de una visión nacional sobre el modelo de ciudad y la forma en que sus habitantes deben acceder a los derechos constitucionales, trajo consecuencias negativas en la calidad de vida y la viabilidad urbana. Otra lección importante es que la dispersión de leyes y normas relativas a las materias de la ciudad no permite que éstas se desarrollen de manera armónica; por ejemplo, si la legislación en materia de vivienda no es congruente y complementaria a la legislación que regula el suelo, el transporte, o la gestión de recursos naturales, las instituciones públicas podrían estar apoyando vivienda que no tenga garantizado acceso al agua, alcantarillado o electricidad. Es decir, el ejercicio del derecho a la vivienda podría ir en detrimento de otros derechos fundamentales.

La creación de la SEDATU, significa un novedoso esquema de tratamiento institucional de desarrollo urbano para México, pero lo cierto es que existen distintos países, incluyendo países latinoamericanos, que no sólo cuentan con instituciones encargadas del desarrollo urbano, sino que además cuentan con un sistema jurídico moderno, vanguardista y que soporta este constructo institucional.

Actualmente, los programas y las estrategias de coordinación establecidos para promover un desarrollo urbano adecuado a la realidad que enfrenta México aún se encuentran supeditados a la voluntad política de los tomadores de decisiones en turno y a la temporalidad de los mismos. Asimismo, el acceso a financiamiento federal para la construcción de infraestructura y equipamientos urbanos, no está sujeto al cumplimiento de normatividad congruente con los objetivos de la política nacional delineada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente.

La SEDATU puede transformar la forma en que se planean y ejecutan las políticas sectoriales en México. Sin embargo, es necesario que el carácter normativo de esta dependencia sea fortalecido mediante facultades de emitir dictámenes sobre proyectos de inversión para asegurar que las ciudades y regiones puedan asimilar el impacto que generan, así como capacidades para brindar asistencia técnica a las entidades federativas y municipios que así lo requieran.

IV.7. Desafíos futuros

Es necesario avanzar en una reforma integral del marco normativo que rige el desarrollo urbano en México y aprovechar el impulso y liderazgo que el Gobierno Federal ha conferido al tema mediante la creación de una Secretaría encargada del tema.

En materia de legislación, ha habido diversas iniciativas en el seno del Congreso de la Unión. La necesidad de reformar el marco constitucional y legal y el diseño en la gobernanza en materia de desarrollo urbano ha sido un tema trascendental que ha venido discutiéndose desde legislaturas anteriores, donde en años recientes al menos 10 iniciativas en la materia han sido presentadas por senadores y diputados de distintas fracciones parlamentarias, siendo, en lo sustantivo, coincidentes en una visión sobre el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Estos esfuerzos se han traducido en el desarrollo de mesas interparlamentarias para discutir y acordar los temas sustanciales a abordar en dicha reforma, y han generado un acuerdo respecto a la necesidad de una nueva ley con lineamientos modernos y óptimos a la realidad actual en materia de desarrollo urbano. No obstante que dichas discusiones no han culminado en la aprobación de una reforma, la existencia de voces en favor de una reforma urbana ha construido el camino hacia su consenso y promulgación.

Si bien se reconoce el valor y la pertinencia de las iniciativas presentadas, se considera que a partir de la creación de la SEDATU en 2013, estas iniciativas requieren ser analizadas, adecuadas y enmarcados en un proceso de innovación institucional mucho más ambicioso. La existencia de una instancia federal con las características que tiene la SEDATU es una oportunidad para instrumentar una reforma más ambiciosa. El marco de atribuciones de la SEDATU, aunque perfectible, presenta una visión más integral de lo que en innovación normativa se quiere lograr.

Por ejemplo, dadas las materias que reúne la SEDATU, es posible diseñar un único instrumento que ordene y norme las distintas materias que comprende el desarrollo urbano, tales como la vivienda, la movilidad urbana, el aprovechamiento del suelo, la infraestructura, el equipamiento, los servicios públicos y la planeación de los asentamientos, entre otros. Dicho instrumento normativo permitiría generar instrumentos de planeación eficientes y coordinados que reconozcan distintos fenómenos que la normatividad vigente no regula, tales como la distribución equitativa de competencias, el reconocimiento del fenómeno metropolitano, y la necesaria concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo y ejecución

de la política, respetando en todo momento la soberanía de las entidades federativas y la autonomía de los municipios.

La reforma que se plantea busca incorporar a la legislación mexicana el concepto del derecho a la ciudad que tiene como propósito plantear un derecho colectivo de quienes habitan las ciudades y en especial de los grupos vulnerables para ofrecer mínimas condiciones de vida dentro de las ciudades y accesibilidad a la misma.

La inclusión del derecho a la ciudad en el marco legal mexicano podría dar paso un cambio radical en cuanto a la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en acciones de desarrollo urbano. El reconocimiento de este derecho podría facilitar la construcción del tejido social al promover la participación ciudadana y brindar sentido de cohesión social y construcción colectiva. En este sentido es fundamental considerar la inclusión de los grupos en condiciones de vulnerabilidad dentro de las políticas urbanas. Estos grupos son tanto las personas en situación de pobreza, las que tienen carencias sociales, las que tienen algún tipo de discapacidad y los grupos vulnerables en general. Es importante evitar que estas personas se encuentren en condiciones de segregación espacial dentro de la ciudad y asegurar que puedan favorecerse de los beneficios que ofrece la ciudad. La ciudad es de todos, por lo que los gobiernos deben garantizar el acceso universal de la población a las oportunidades de desarrollo social y económico que en ella se generan.

De manera concreta, la Reforma Urbana persigue los siguientes objetivos:

- Establecer el derecho a la ciudad como criterio rector del desarrollo urbano.
- Garantizar la vigencia de los programas de desarrollo urbano, así como los mecanismos de sanción para quienes los incumplan o promuevan su incumplimiento.
- Homologar las metodologías para la elaboración y publicación de planes de desarrollo urbano, bajo principios de máxima publicidad, a fin de simplificar su interpretación y favorecer su observancia.
- La planeación regional del desarrollo debe promover una integración armónica entre los ámbitos urbano y rural, promoviendo la preservación de suelo con vocación agrícola, forestal y de conservación, entre otros; y generando opciones productivas para sus habitantes.
- Las decisiones de inversión y los grandes proyectos de infraestructura deben realizarse con un enfoque territorial y contribuir de manera efectiva a la consolidación de sistemas de ciudades competitivas y sustentables.
- Es necesario reconocer a nivel constitucional a las zonas metropolitanas, como un espacio territorial que requiere instrumentos de planeación y mecanismos de gobernanza particulares para su funcionamiento y viabilidad en el mediano y largo plazo.

- La normatividad para la edificación de vivienda nueva debe ser compatible con una política integral de construcción de ciudades equitativas, justas, sustentables y productivas, a fin de que la vivienda sea un instrumento de prosperidad y desarrollo humano.
- Generar instrumentos de gestión del suelo, que promuevan el desarrollo de predios estratégicos para la ciudad, la captación de plusvalías y la disponibilidad de suelo para vivienda asequible, e inhibiendo la especulación inmobiliaria.
- Promover políticas de movilidad urbana sustentable, así como los esquemas de financiamiento que los hagan viables.
- Se deben generar los mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de la ciudadanía, la participación corresponsable de la sociedad en las decisiones públicas y en la construcción de la ciudad, la difusión y conocimiento de los derechos políticos y la rendición de cuentas de sus gobernantes.
- Establecer un esquema de vigilancia y sanciones para quienes incumplan o promuevan el incumplimiento de la normatividad urbana, especialmente para quienes faciliten los asentamientos en zonas no urbanizables o que presenten riesgos.

Finalmente, se reconoce que el éxito de cualquier reforma dependerá de la participación de los gobiernos estatales y municipales en su diseño, y por supuesto, en su implementación. El fortalecimiento institucional en el contexto de la nueva dinámica política que propiciará la reelección municipal, es indispensable para el establecimiento de un modelo de gobernanza adecuado para enfrentar los retos de la ciudad.



V

ECONOMÍA URBANA

V. Economía Urbana

V.1. Mejorar la financiación municipal y local

La recaudación fiscal de los estados y municipios es muy desigual, por ende lo es la contribución que realizan para financiar el gasto público. Los estados con mayor eficiencia recaudatoria de acuerdo con el Índice de Eficiencia Recaudatoria (IEF) – mismo que compara el monto de la recaudación total de cada estado con el valor del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) y muestra la proporción que representa la recaudación la recaudación estatal respecto del PIBE total– son el Distrito Federal con un valor de 159.2; Tamaulipas con un 87.9; Colima, 82.3 y Nuevo León con 46. Por otra parte, es preciso destacar que los estados de menor capacidad recaudatoria son Estados con alto índice de pobreza: Oaxaca 8, Guerrero 7.8, Durango 6.6 y Chiapas 6.2⁷¹. Asimismo, Hilario Barcelata analiza la relación entre los sectores preponderantes de la economía local y la capacidad recaudatoria del gobierno, destaca que aquellas entidades con mayor presencia de servicios financieros u otros servicios presentan una recaudación más eficiente. En este sentido, será adecuado el fortalecimiento de las políticas locales y de incentivos para diversificar sus actividades y sectores económicos.

En cuanto a municipios se refiere, el impuesto predial representa más de dos terceras partes de los ingresos propios de los municipios⁷². Sin embargo, la baja recaudación de este impuesto, y otros relacionados con el mercado inmobiliario, aunado un arreglo fiscal centralista, es la principal causa de la escasez de recursos locales para financiar proyectos propios del desarrollo urbano.

En 2005 se integró un modelo que consolida las mejores prácticas internacionales y la experiencia obtenida de la aplicación del plan piloto de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. Este modelo integral se conforma por nueve grandes componentes: marco jurídico, procesos registrales, tecnologías de la información, gestión de calidad, profesionalización de la función

⁷¹ Barcelata. H. (2010) Las finanzas públicas estatales y municipales de México.

⁷² IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf

registral, políticas institucionales, gestión y acervo documental electrónico, vinculación con otros sectores, indicadores de desempeño.

Destaca la importancia de la vinculación entre las bases de datos de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros. En este sentido, se ha buscado generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada para los catastros del país, que vincula y permite el intercambio o acceso a la información con los registros públicos de la propiedad y el Registro Agrario Nacional, así como con otras instituciones del gobierno federal, estatal y municipal. Se considera que este instrumento es fundamental para mejorar la recaudación municipal. Si bien se han tenido avances importantes, aún falta instrumentarlo en todo el país.

En este sentido, uno de los retos de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda es generar conjuntamente con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios apropiados para el sector inmobiliario. Tanto la regulación jurídica del suelo, como los instrumentos tributarios deben convertirse en elementos complementarios en el control del uso de suelo, en la localización de la vivienda, especialmente, la destinada a la población de menores ingresos, y por tanto en el crecimiento ordenado de las ciudades.

Por otra parte, el Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED) a través de la Agenda para el Desarrollo Municipal impulsa en los gobiernos municipales mejorar la prestación de servicios públicos municipales y rubros como la planeación del territorio municipal y administración de ciudades por medio del auto-diagnóstico de indicadores de desempeño y gestión en la materia. Dentro de los indicadores está la evaluación de los recursos humanos capacitados para la planeación urbana y el ordenamiento ecológico, los cuales deben cumplir con un nivel de profesionalización en las materias que involucra el desarrollo urbano.

V.2. Acceso a financiamiento para vivienda

El financiamiento dirigido a la vivienda está dividido de acuerdo con la capacidad de pago de las personas, lo cual está directamente relacionado con el nivel de ingresos, la formalidad en el empleo y la afiliación a instituciones de seguridad social. En México se han dividido las fuentes de financiamiento de acuerdo con el nivel de ingresos y afiliación, tal como lo muestra el Cuadro 5.

Cuadro 5. Fuentes de financiamiento por solución habitacional, tipo de empleo e ingresos

FINANCIAMIENTO	SOLUCIÓN HABITACIONAL	TIPO DE EMPLEO	INGRESOS
Crédito bancario	Principalmente vivienda completa	Formal	Altos y medios
Crédito INFONAVIT/ FOVISSSTE	Principalmente vivienda completa	Formal con afiliación	Altos, medios y bajos
Crédito SHF (SOFOL, SOFOMES y CAJAS DE AHORRO)	Principalmente vivienda completa	Formal sin afiliación	Medios y bajos
Subsidio CONAVI	Vivienda completa, ampliación y mejoramiento	Formal con y sin afiliación	Bajos
FONHAPO	Principalmente vivienda completa y ampliación	Informal	Bajos y muy bajos
SEDESOL	Mejoramientos	Informal	Bajos y muy bajos

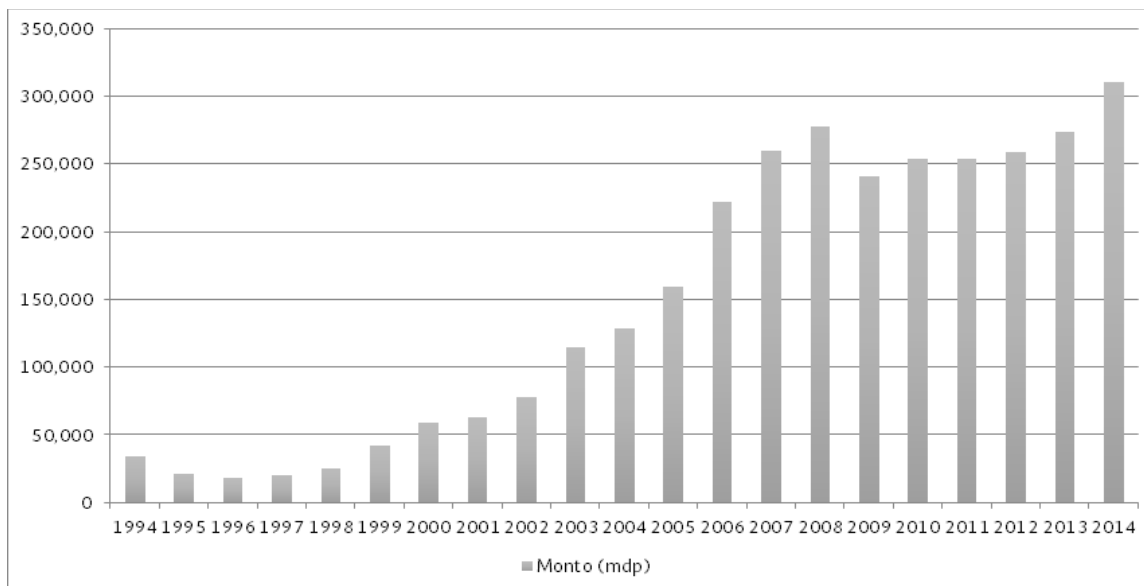
Fuente: Elaboración con datos propios

El acceso a créditos hipotecarios prácticamente está determinado por la formalidad en el empleo, que permite comprobar ingresos, y por la afiliación a las instituciones de seguridad social. Si bien el subsidio de la CONAVI es exclusivamente para personas de bajos ingresos, está ligado a un crédito por lo que está condicionado al acceso de las personas al sistema financiero, ya sea a través de INFONAVIT y/o FOVISSSTE o por medio de otras instituciones de crédito y microcrédito. Por su parte, el FONHAPO y la SEDESOL únicamente otorgan subsidios a la población en pobreza por lo que llegan directamente a la población de menores ingresos que no tienen acceso a un crédito, pudiendo financiar soluciones habitacionales más económicas.

El financiamiento para la producción de vivienda puede ser de distintos tipos, el más utilizado son los créditos puentes que son otorgados por bancos, SOFOLES y SOFOMES, son instrumentos de corto plazo con altos rendimientos. Adicionalmente, otra forma de fondeo por parte de los oferentes de dinero es a través de la participación en la Bolsa de Valores, donde actualmente cotizan tres empresas.

A lo largo de los años, la política de financiamiento a la vivienda se ha adaptado a las presiones demográficas así como a los vaivenes económicos. Para ello, ha sido necesario impulsar medidas que atiendan los diferentes momentos históricos, hasta alcanzar la consolidación financiera del INFONAVIT en la década pasada.

La evolución de los financiamientos para vivienda se ha incrementado en la última década, a partir de 2002 se observa un aumento sostenido a lo largo del tiempo, llegando a su máximo en 2008.

Gráfica 5. Financiamientos Para Vivienda 1994 – 2014

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda

1/ Incluye total de créditos, financiamientos y subsidios otorgados por instituciones públicas y la banca privada

La institución que otorga el mayor número de créditos hipotecarios en el país es el INFONAVIT. En los últimos años, su participación se ha incrementado de 58% a 71%⁷³, lo cual resalta la importancia que tiene la afiliación a instituciones de seguridad social para recibir un crédito hipotecario. Esto llama la atención en un entorno donde el mercado laboral es cada vez más volátil, es decir, cada vez hay más personas trabajando en el mercado informal y también es menor la duración en trabajos formales.

En los últimos años, la política de vivienda se ha enfocado en facilitar la adquisición de vivienda nueva a través de créditos hipotecarios. Por un lado, se ha buscado reducir el déficit habitacional de viviendas con necesidad de reemplazo y, por otro, atender la demanda de viviendas nuevas, generada por el crecimiento poblacional. A partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, puede observarse una fuerte disminución en la necesidad de reemplazo de viviendas. Sin embargo, aún existen importantes carencias en cuanto al espacio habitable de las viviendas (hacinamiento) y calidad de los materiales, los cuales pueden ser objeto de ampliaciones y mejoramientos.

A partir de 2008, hubo un cambio en la dinámica del financiamiento a la vivienda, ya que se otorgaron más créditos para ampliación y mejoramiento que para vivienda completa. El porcentaje de financiamientos destinados a ampliación y mejoramiento pasó de 26% a 52%, mientras que el de vivienda completa pasó de

⁷³ Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, segundo trimestre de 2014

68% a 46%⁷⁴. Lo anterior coincide con la entrada en vigor de un programa enfocado en la construcción de pisos firmes y servicios sanitarios.

Si bien este cambio ha sido significativo en la reorientación del financiamiento para vivienda, aún falta mucho por hacer. Por ejemplo, es necesario que las instituciones financieras incrementen los productos crediticios para la ampliación y el mejoramiento de viviendas, que cada vez adquirirán una relevancia mayor. De igual manera, es notorio el poco financiamiento otorgado a la autoproducción de vivienda, situación que contrasta con el hecho de que, de acuerdo a la ENIGH 2010, el 65% de las viviendas en localidades urbanas han sido construidas de esta forma.

En febrero de 2015, el INEGI publicó la Cuenta Satélite de Vivienda⁷⁵, que estima el impacto del sector en la economía nacional. De acuerdo con este reporte, en 2012 el sector representó el 5.9% del PIB, contribución que se compone no sólo de la construcción formal de viviendas, que aporta el 1.3% del PIB, sino también del sector de la autoproducción y autoconstrucción (2.5%), la vivienda en alquiler (1.6%) y otros servicios (financieros, inmobiliarios, supervisión, etc.). El mismo documento estima que en la vivienda se ocupan alrededor de 3 millones de empleos (7.3% del total nacional), 94.9% de los cuales corresponden al sector de la construcción.

Estos resultados corroboran lo que de manera empírica ya se conocía: la vivienda es una actividad estratégica para el desarrollo económico y la generación de empleos del país. Al tener una relación con 78 tipos de actividad económica, existen incentivos de carácter financiero y macroeconómico para mantener el dinamismo del sector a través de diversas políticas públicas.

No obstante, es necesario que dichas políticas identifiquen los niveles óptimos de oferta y demanda del mercado para no generar una burbuja o distorsionar los precios a través de subsidios mal focalizados, como ha acontecido en otras economías.

V.3 Apoyar el desarrollo económico local

A pesar del gran potencial para el desarrollo que se asocia a la diversidad física, territorial y cultural de nuestro país, es innegable que al día de hoy prevalecen serias restricciones para su aprovechamiento. Basta revisar los principales indicadores de

⁷⁴ Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, “Estadísticas Históricas de Vivienda”, <http://www.conavi.gob.mx/introduccion> (Consultado el 20 de marzo de 2015)

⁷⁵ INEGI, “Aporte de la Vivienda al PIB y al Empleo en México. Cuenta Satélite de Vivienda”. Boletín de prensa núm.

041/15. Aguascalientes, Ags.,

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2015/febrero/comunica3.pdf> (Consultado el 23 de marzo de 2015)

desarrollo económico y productividad para notar inmediatamente que existen importantes brechas de desigualdad en el desarrollo económico de las distintas regiones de nuestro país y que estas desigualdades también se replican cuando se analiza a las ciudades.

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 las entidades federativas ubicadas en la zona sur del país, particularmente a los estados de Chiapas 32.2%, Guerrero 31.7% y a Oaxaca con 23.3%. En tanto que la menor incidencia se registra en las entidades federativa Nuevo León 2.4%, en el Distrito Federal 2.5% y Baja California 2.7%⁷⁶

Imagen 1. Porcentaje de la población en pobreza extrema por entidad federativa, 2012

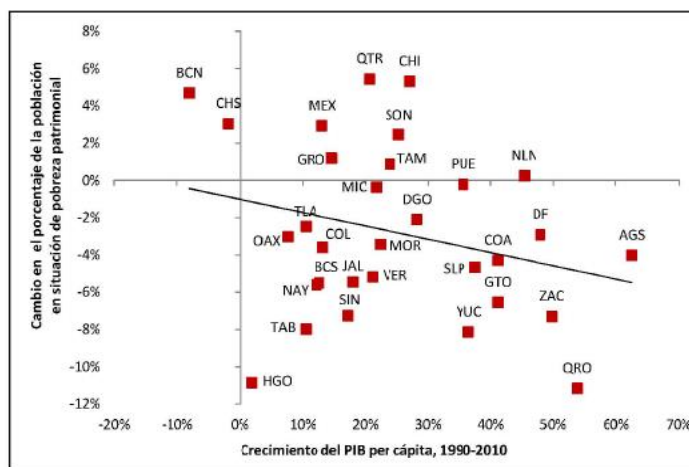


Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2012

⁷⁶ 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

La falta de dinamismo que se observa en la economía en su conjunto afecta a todo el país, sin embargo, al enfocar el análisis en términos de las regiones, nuevamente se aprecia que algunas han tenido un desempeño claramente inferior y se han venido rezagando. Así, entre 1990 y 2010, el PIB per cápita de los estados del Sur (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) creció apenas 6.8%, muy por debajo del promedio nacional de 20.9% ⁷⁷

Imagen 2. Relación entre crecimiento del PIB per cápita y el cambio en los niveles de pobreza 1990-2010



Nota: Se excluye Campeche por el elevado peso que la producción petrolera tiene en su economía.

Fuente: SHCP, a partir de datos de INEGI y CONEVAL, Tomado del Programa Nacional para Democratizar la

Las brechas de desigualdad y de competitividad también son apreciables entre las distintas ciudades que componen el Sistema Urbano Nacional. Si bien las ciudades tienen el potencial de ser motores del desarrollo nacional, y en las 130 localidades con más de 100 mil habitantes se genera el 87% del Valor Agregado Bruto Nacional ⁷⁸, al realizar un análisis más detallado se develan importantes desigualdades. En ambos casos, la falta de un enfoque territorial que potencie las características presentes en cada región o ciudad se identifica como uno de los factores determinantes en los resultados de las políticas de desarrollo económico hasta ahora aplicadas.

En el caso de las regiones, es importante señalar que el impulso al desarrollo económico de las mismas estuvo basado durante décadas en un enfoque sectorial que enfatizaba el rol de las demarcaciones político administrativas, dejando de lado la importancia de las distintas dinámicas (económicas, sociales, ambientales) que

⁷⁷ Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, edición del 30 de agosto de 2013 pg. 95.

⁷⁸ INEGI, Censos Económicos, 2014.

caracterizan a las regiones y que constituyen uno de los elementos más importantes en la determinación de la vocación económica de cada una de ellas.

Lo anterior generó la existencia de estrategias de promoción y fomento a la economía que no reconocen la especificidad de las problemáticas y características de cada región generando resultados dispares entre las distintas regiones del país.

En cuanto al desarrollo económico de las ciudades, no existía hasta la creación de SEDATU, un ente gubernamental que impulsara a nivel nacional lineamientos comunes para la planeación urbana, aún a pesar de que a nivel internacional se reconoce la idea de que las ciudades generan economías de aglomeración que impulsan la productividad⁷⁹.

Por su parte, el Programa Nacional de Infraestructura (PNI 2014-2018) considera que existen fuertes interrelaciones entre las infraestructuras y el desarrollo territorial, estas interrelaciones pueden contribuir a la solución de problemáticas que limitan el desarrollo de las ciudades y las regiones⁸⁰.

La adecuada provisión de infraestructura juega un papel clave en acceso a insumos estratégicos, fomenta la competitividad y conectan el capital humano con las oportunidades que genera la economía, por lo cual el PNI prevé apoyar el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo, basada en tres ejes rectores: i) desarrollo regional equilibrado, ii) desarrollo urbano y iii) conectividad logística. El PNI reconoce los rezagos existentes entre las distintas regiones en términos de infraestructura y establece estrategias específicas para su atención tomando como punto de partida la importancia de la infraestructura (sobre todo de transporte) y su relación las vocaciones productivas de cada región.

En este sentido los programas de Desarrollo Regional complementan esta visión al promover una nueva lectura funcional del territorio a través de la cual se busca la articulación de las dinámicas de las ciudades y sus entornos rurales más inmediatos a fin de garantizar la adecuada planeación de políticas para su desarrollo económico, ambiental y social.

⁷⁹ La literatura en el tema destaca la generación de ganancias en productividad derivadas de la concentración de actividades, bienes y servicios en las ciudades, por ejemplo las empresas tienen acceso a un mayor número de clientes y proveedores, servicios financieros, empleados mejor calificados y pueden alcanzar un mayor grado de especialización; los trabajadores tienen mayores opciones a su alcance para aprovechar las habilidades específicas de que disponen; los creadores e innovadores están expuestos a un cúmulo de ideas más amplio.

⁸⁰ De acuerdo al PNI el incremento en la dotación de un cierto tipo de infraestructura puede resolver cuellos de botella que se presentan en dicho territorio en otros aspectos. Por ejemplo, el aumento en el sistema de transporte (carreteras) puede resolver problemas de abastecimiento de energía (líneas eléctricas o gasoductos) que son elementos claves en el desarrollo de una región. También, se cuenta con un enfoque intrarregional e interurbano, en el sentido de que cada vez un mayor número de mexicanos habita en espacios urbanos, muchos de los cuales forman áreas metropolitanas que abarcan más de una entidad federativa, donde el alcance local resulta insuficiente para brindar una solución adecuada que responda a las economías de escala que generan dichos espacios y a la necesidad de contar con un sistema urbano competitivo.

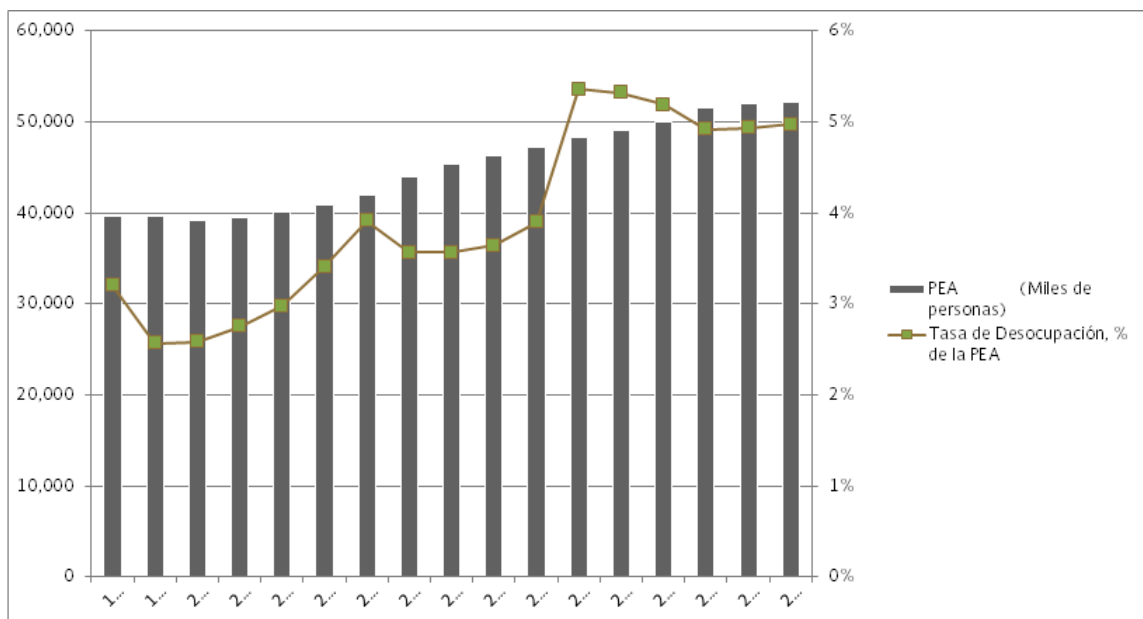
Finalmente, en fechas recientes el Presidente de la República ha reconocido la necesidad de establecer políticas específicas en beneficio del desarrollo económico de algunas zonas del país y ha mandado la creación de Zonas Económicas Especiales en Lázaro Cárdenas, el Corredor Inter-oceánico entre Coatzacoalcos y Tehuantepec, y Puerto Chiapas zonas que han mostrado importantes rezagos, marginación y pobreza así como graves problemas de inseguridad para sus habitantes.

V.4. Creación de empleos y medios de subsistencia decentes

México se ha visto afectado por crisis económicas significativas desde la Conferencia Hábitat II, lo que ha tenido un impacto directo en los empleos y la estabilidad laboral de sus habitantes, pero, en general, la población que tiene actividades económicas se incrementó durante dicho periodo. De acuerdo al INEGI, en México en 2014, 59.5% de la población de 15 años y más es económicamente activa (está ocupada o busca estarlo), mientras que 40.5% se dedica al hogar, estudia, está jubilado o pensionado, tiene impedimentos personales o lleva a cabo otras actividades.

En cuanto a las oportunidades de empleo, el país ha tenido una tasa de desocupación moderada a baja desde Hábitat II, habiendo tenido los niveles más bajos entre 1999 y 2000. Cabe destacar que la crisis de 2008 afectó sin duda a la economía de México teniendo repercusiones negativas en la tasa de desocupación, pues en 2009 alcanzó su cénit y ha tenido una lenta recuperación. (Gráfica 6)

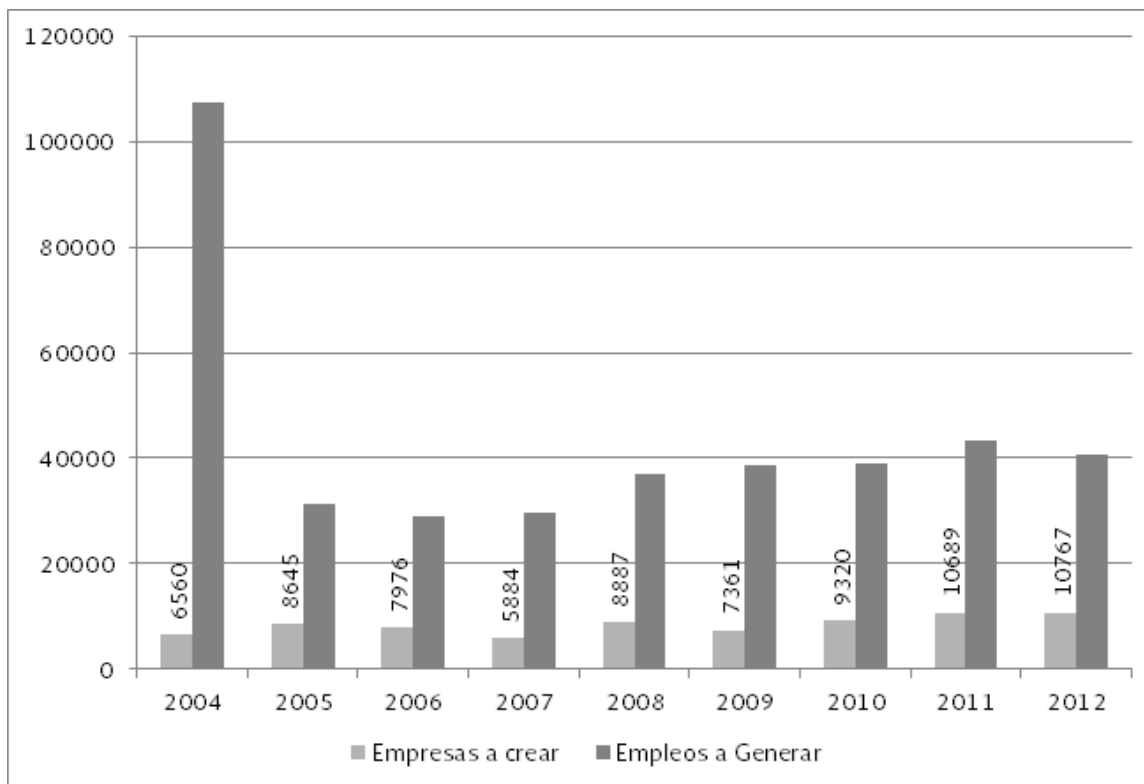
Gráfica 6. Población económicamente activa y tasa de desocupación



Tasa de desocupación: A partir del mes de julio de 2003, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) redujo la cobertura de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) de 48 a 32 ciudades de 100 mil y más habitantes, por lo que a partir de 2002 la serie histórica se presenta con esta cobertura.

Sin embargo, es preciso destacar que en México persiste una alta incidencia del empleo informal, que carece de prestaciones, de seguridad en el trabajo y de protección social para la familia, además de tener una baja remuneración. Aproximadamente 60% de los trabajadores en México se desempeña en empleos informales. No obstante, se han buscado implementar políticas en materia del sistema de pensiones, seguro de desempleo y cobertura de salud, que tienen por objeto mejorar las condiciones de las personas, independientemente de su condición laboral. Adicionalmente, se impulsó el Programa para la Formalización del Empleo dirigido desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), acompañado por el Servicios de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este programa fue suscrito en 2013, por los gobiernos estatales y del Distrito Federal, el propósito del mismo es facilitar el tránsito de los empleos informales a un esquema de formalidad. Se busca promover, además, la inscripción al régimen obligatorio de seguridad social, a cargo del IMSS, de aquellos trabajadores que no se encuentren afiliados, y fomentar el aseguramiento voluntario al régimen obligatorio del IMSS de trabajadores en servicios domésticos, no asalariados, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

La formalidad del empleo, además de brindarle beneficios al trabajador, es una variable altamente relacionada con la competitividad, es decir, altos niveles de formalidad se asocian con ciudades más competitivas. Es por ello, que para incentivar la creación de empleos formales las políticas han buscado impulsar la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYMES). El fortalecimiento a las PYMES tomó fuerza a partir del año 2000, uno de los instrumentos que apoyaron este impulso fue el Fondo PYME -que busca promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas-. Así el Fondo ha destinado esfuerzos a atender empresas, conservar empleos, proyectos, crear empresas y generar empleos. La gráfica 7 muestra las empresas a crearse mediante el Fondo Pyme desde 2004 hasta 2012 y los empleos a generar en el mismo periodo.

Gráfica 7. Empresas a crear y empleos a generar con el Fondo PYME

Elaboración propia a partir de datos del Fondo Pyme: Apoyos del Fondo PYME por ejercicio. Consultado en: http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/2012/reportes/historico_consulta_publica.asp

Finalmente, cabe destacar la creación del Instituto Nacional del Emprendedor, órgano que instrumenta, ejecuta y coordina la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional. Esto con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y al bienestar social. Este Instituto cuenta con distintos programas que apoyan los procesos de consolidación de las empresas, además brinda información sobre oportunidades de financiamiento para las PYMES, tema que se complementa con los esfuerzos del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), surgido en 2001, que se dirige sus esfuerzos a instituir una política pública de fomento a las microfinanzas en México, brindando apoyo, información y acceso a financiamiento a quienes desean impulsar sus proyectos productivos.

V.5. La economía urbana y la política nacional de desarrollo

Durante las últimas dos décadas, y en particular a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994, la economía mexicana se consolidó como un modelo abierto, orientado a la atracción de inversión extranjera y a la reducción del papel del gobierno en la economía. En estos años, México atravesó por dos crisis

que mermaron la situación económica del país. Como lo muestra la gráfica 8, desde 1990, el país había mostrado un crecimiento económico sostenido hasta que en 1995, a raíz de la salida de capitales extranjeros y la conjugación de otros factores económicos, el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 34.8%⁸¹, desestabilizando a la economía nacional y al sistema financiero mexicano; simultáneamente, como se muestra en la gráfica 9, sobrevino un incremento inflacionario de 400%⁸². Tras la crisis de la década de 1990, la economía inició un proceso de consolidación macroeconómica, mejorando la regulación financiera y enfatizando en la importancia de las reservas internacionales. El crecimiento continuó hasta la crisis económica mundial de 2008, que provocó una contracción de del PIB de 18.5%⁸³ en 2009; a diferencia de 1995, en esta ocasión la inflación se mantuvo controlada.

Las ciudades son el motor del desarrollo nacional. México es un país fundamentalmente urbano ya que concentra a casi 80% de su población en ciudades⁸⁴. 66% del PIB se genera en las 48 principales ciudades mexicanas, mismas que emplean a más de la mitad de la población (53.2%) y en las que se localiza casi 40% del total nacional de establecimientos⁸⁵. Desde esta perspectiva, las actividades económicas de los centros urbanos resultan fundamentales para la economía nacional.

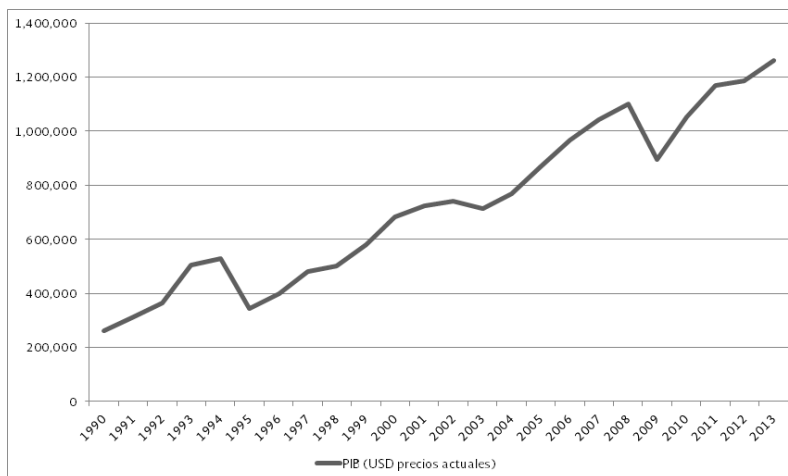
⁸¹ Banco Mundial, "PIB (USD a precios actuales)", <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=default> (Consultado el 21 de marzo de 2015)

⁸² Banco Mundial, "Inflación precios al consumidor (% anual)", <http://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?display=default> (Consultado el 21 de marzo de 2015)

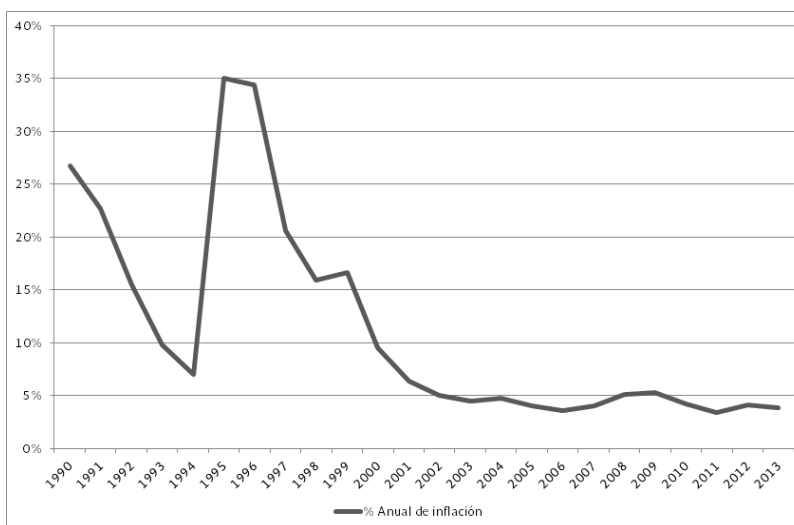
⁸³ Banco Mundial, "PIB (USD a precios actuales)", <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=default> (Consultado el 21 de marzo de 2015)

⁸⁴ Consejo Nacional de Población, Catálogo Sistema Urbano Nacional. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012

⁸⁵ Romo, A. y Mayer F. (2013), "Caracterización económica de las zonas urbanas relevantes de México", en *Observatorio de Economía Latinoamericana*, núm. 179, (DE: 18 de septiembre, 2014. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2013/economia-zonas-urbanas-mexico.html>)

Gráfica 8. Producto Interno Bruto (mdd a precios actuales)⁸⁶

Elaboración propia con base en indicadores del Banco Mundial. Producto Interno Bruto como la suma del valor agregado bruto e todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales.

Gráfica 9. Porcentaje anual de inflación⁸⁷

Elaboración propia con base en indicadores del Banco Mundial. La inflación medida por el índice de precios al consumidor refleja la variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios que puede ser fija o variable a intervalos determinados, por ejemplo anualmente

⁸⁶ Banco Mundial, "PIB (USD a precios actuales)",

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=default> (Consultado el 21 de marzo de 2015)

⁸⁷ Banco Mundial, "Inflación precios al consumidor (% anual)",

<http://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?display=default> (Consultado el 21 de marzo de 2015)

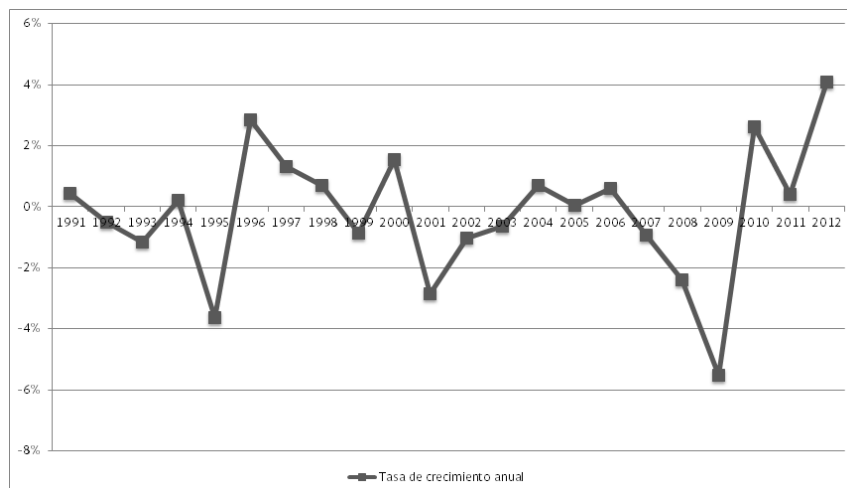
Considerando a las ciudades como motores para el desarrollo nacional, se reconoció la necesidad de impulsar el crecimiento económico, no como objetivo, sino como medio para mejorar las condiciones de vida de la población y eliminar las disparidades socioeconómicas. A pesar de que las ciudades concentran gran parte del PIB y de las fuentes de empleo, existen diferencias regionales en cuanto a competitividad, crecimiento económico y reducción de pobreza a lo largo del territorio nacional. Las brechas regionales y sectoriales pueden ser producto de varias causas, por ejemplo, por las dificultades en el acceso a mercados (falta de infraestructura), las debilidades estructurales (baja escolaridad) o las debilidades institucionales.

Una muestra de las diferencias regionales se puede encontrar en el Índice de Competitividad Urbana⁸⁸. A través de una evaluación integral de 10 ejes, que incorporan temas como el estado de derecho, la sustentabilidad del medio ambiente, la participación ciudadana, el sistema político y la estabilidad económica, entre otros, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) evalúa la competitividad de las ciudades mexicanas y las clasifica en seis niveles: alta, adecuada, media alta, media baja, baja y muy baja. De las diez ciudades más competitivas, seis (Los Cabos, La Paz, Monterrey, Saltillo, Chihuahua y Hermosillo) se ubican en la zona norte del país; tres (Valle de México, Querétaro y Guadalajara) pertenecen a la zona centro-bajío y sólo una (Cancún) se ubica en la zona sur-sureste. Lo anterior es muestra del desequilibrio regional en materia de desarrollo de las ciudades mexicanas, sobre todo, en la zona sur-sureste.

En materia de productividad, México ha presentado variaciones importantes. A diferencia de lo observado en las gráficas 8 y 9, donde las tendencias son claras, la gráfica 10 muestra que la productividad presenta fluctuaciones importantes, alcanzando un nivel mínimo (-5.52) en 2009 y un máximo (4.10) en 2012⁸⁹. Con el objetivo de abatir las brechas mencionadas e impulsar el crecimiento de la economía, el gobierno mexicano ha impulsado instrumentos enfocados en la mejora de la productividad nacional y el impulso del desarrollo regional.

⁸⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, “Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México”, http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/ICU2014_IMCO.pdf (Consultado el 23 de marzo de 2015)

⁸⁹ INEGI, “Productividad total de los factores y contribución al crecimiento económico de México”, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/bienes%20y%20servicios/produccion_total/producto_total_90_11/PTF_SCNM.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2015).

Gráfica 10. Tasa de crecimiento anual de la productividad nacionalElaboración propia con base en información del INEGI⁹⁰.

El Gobierno Mexicano presentó el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, el cual contempla como uno de sus objetivos mejorar la productividad mediante el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural, y destaca de forma particular la importancia de la planeación urbana, en especial la provisión de infraestructura de transporte que permita aprovechar las economías de aglomeración y estimular la productividad⁹¹. En suma, el Programa señala que para alcanzar el máximo potencial de los factores de producción se requieren ciudades ordenadas y competitivas.

V.6. Retos y lecciones aprendidas

De 1995 a la fecha, México ha experimentado diversas situaciones relacionadas con la economía urbana. A nivel macroeconómico, la crisis de la década de 1990 llevó a repensar y a reorganizar la política económica nacional y las instituciones financieras. La reducción del papel del Estado en la economía y la independencia del banco central fueron dos factores claves que permitieron garantizar la estabilidad macroeconómica del país y han permitido hacer frente a crisis económicas como la de 2008 y la recién experimentada caída en los precios del petróleo.

Durante estos años, se ha presenciado la desvinculación entre la planeación urbana y las estrategias de desarrollo económico de las ciudades. En México, las

⁹⁰ INEGI, "Productividad total de los factores y contribución al crecimiento económico de México", http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/bienes%20y%20servicios/produccion_total/producto_total_90_11/PTF_SCNM.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2015).

ciudades mantienen desvinculados los usos habitacionales, industriales y de servicios, afectando la calidad de vida de las personas y su productividad. En muchas ciudades se ha visto la construcción de parques industriales alejados de la zona urbana y al mismo tiempo, el desarrollo de grandes fraccionamientos de vivienda sin oferta de empleo cercana. Para integrar estos espacios, se ha ampliado la infraestructura vial y el número de autopistas urbanas, que han derivado en una mayor demanda inducida de viajes y automóvil, congestión vehicular y mayores tiempos de traslado. Si, por el contrario, el desarrollo económico y territorial de las ciudades se planea de manera integral, podríamos transitar hacia ciudades policéntricas, más productivas y sustentables.

Otra de las lecciones aprendidas es la baja recaudación y la falta de esquemas adecuados de financiamiento a nivel municipal. La falta de modernización en los sistemas de catastro no ha permitido maximizar los recursos que podrían recaudarse como concepto del pago del impuesto predial. La falta de solvencia económica y la alta dependencia financiera han provocado que los municipios recurran al endeudamiento excesivo.

En cuanto al financiamiento para la vivienda, en los últimos 20 años se ha consolidado como una importante política nacional que ha dejado varias lecciones. A partir de la década de 2000, sobrevino un aumento en la cantidad de créditos hipotecarios. Aunque lo anterior representa un avance en materia de acceso a la vivienda para todos los mexicanos, dichas acciones no se complementaron con una planeación urbana de largo plazo. Resultado de lo anterior, una gran cantidad de las nuevas viviendas construidas se desarrollaron en la periferia de las ciudades, en zonas alejadas de los centros laborales, educativos, de salud y de abasto, lo cual redundó en un incremento en el tiempo y los recursos invertidos en traslados y, como consecuencia de ello, en el abandono de viviendas. Otra importante enseñanza es el incremento en los créditos para ampliaciones y mejoramientos. Recientemente, se reconoció la utilidad y la necesidad de atender el rezago cualitativo de vivienda —mediante créditos para mejoramientos y ampliaciones—.

Finalmente, otra lección aprendida es la necesidad de sopesar el impacto de la industria de la vivienda en la economía nacional y su papel en la construcción y la consolidación urbana. Si bien es cierto que se trata de una industria estratégica para la creación de empleos y la demanda de insumos, la política para dinamizarla y estimularla no puede ser definida sin considerar su impacto urbano.

La importancia del ámbito territorial en la planeación de políticas de desarrollo económico es de reciente adopción en México, si bien éste ha sido un paso adecuado en el camino hacia la atención de las distintas realidades que enfrenta el país, aún queda pendiente el desarrollo de mecanismos de financiamiento e instituciones en los tres niveles de gobierno que contribuyan a brindar certeza a este nuevo modelo de planeación de las regiones y ciudades. El Programa Nacional de Infraestructura, la iniciativa de Zonas Económicas Especiales, y los grandes proyectos públicos y privados derivados de las reformas estructurales, —por ejemplo, de la reforma energética— han sido acciones acertadas y necesarias para el desarrollo del país. Sin embargo, en su mayoría, las ciudades y regiones aún

no están preparadas para extraer el máximo beneficio de dichas acciones, y evitar los efectos negativos y cuellos de botella que puedan derivarse.

El desarrollo económico en México ha generado importantes fuentes de empleo durante los últimos años. Sin embargo, gran parte de la economía del país se sostiene de actividades informales. Una de las principales enseñanzas en los últimos años es el potencial que adquirió la economía informal. Este fenómeno ha disminuido la capacidad de recaudación del gobierno y ha creado distorsiones en la economía nacional, al mismo tiempo ha repercutido en los beneficios y seguridad de los trabajadores. La productividad de las ciudades está ligada a su capacidad para generar empleos y dinámica económica que redunde en desarrollo urbano y bienestar de la población. Así, un reto es que las ciudades mexicanas sean más productivas y generen valor, especialmente ante el contexto de globalización que se vive en la actualidad y mejoren las condiciones para sus habitantes.

En lo referente a la economía urbana, México reconoció la importancia de la productividad y las diferencias regionales. Por un lado, se han diseñado programas que fomenten la productividad y estabilicen las tendencias volátiles percibidas durante los últimos años. En cuanto a las diferencias regionales, se han implementado programas que buscan reducir las brechas de desarrollo económico, sobre todo, enfocándose en las regiones menos desarrolladas (sur-sureste).

V.7. Desafíos futuros

Las ciudades mexicanas han atestiguado la llegada de distintas industrias con necesidades de logística, incidencia en otros sectores y atracción de talento que no habían presenciado antes. Aunque algunas han logrado flexibilizar su base productiva, es necesario que las ciudades sean cada vez más dinámicas para absorber los cambios que se generan y capitalizar la llegada de nuevas industrias. Debemos asegurar que la inversión encuentre suelo fértil en ciudades competitivas, capaces de atraer talento, mano de obra calificada, innovación y recursos.

El talento atrae más talento y con ello se genera investigación e innovación, necesarios para el desarrollo de las ciudades. El capital privado, industrias y empresas son detonadores de generación de empleo, investigación y oferta de productos. Las instituciones de fomento económico deben colaborar cercanamente con el sector privado para juntos generar las inversiones que benefician a la población, impulsen a la economía local y fortalezcan las finanzas para la gobernabilidad. Esto debe acompañarse de cercanía entre los centros educativos, de investigación, incubadoras y otros talentos, así como la conectividad que pueda darse para lograr las sinergias necesarias. Se debe considerar en el crecimiento y planeación de nuestras ciudades, las distancias a los centros de distribución, puertos, comercialización, entre otros; así como los flujos de mercancías, recursos, bienes, información y servicios para diseñar ciudades que los faciliten.

El modelo de separación de los usos de la ciudad (vivienda, centros de trabajo, industrias y centros logísticos) es insostenible. Esta segregación tiende a crear urbes monocéntricas rodeadas de ciudades dormitorio, afectando la productividad por las distancias y encarecimiento de acceso a distintos servicios.

México debe transitar hacia la consolidación de ciudades policéntricas que privilegien los usos de suelo mixto; en donde las pequeñas empresas, puedan convivir con centros de servicios financieros, comercios, escuelas, departamentos, clínicas, entre otros. Una ciudad exitosa no es aquella que hace las edificaciones más grandes, sino la que gestiona los recursos de manera eficiente para atender las necesidades de sus habitantes.

El policentrismo de las ciudades contribuye a reducir distancias, mejorar la accesibilidad y conectividad, incrementa la eficiencia de logística y cadenas productivas, y en general mejora la dinámica urbana. Permite mitigar la saturación de las redes de transporte y distribuir de mejor manera los viajes.



VI

VIVIENDA Y
SERVICIOS
BÁSICOS

VI. Vivienda y Servicios Básicos

VI.1. Mejorar las condiciones de los habitantes de viviendas precarias

En 2000, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Organización de las Naciones Unidas estableció como uno de sus objetivos garantizar la sostenibilidad de medio ambiente⁹². Dentro de este objetivo, una de las metas globales es mejorar la vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en viviendas precarias para 2020. Para evaluar el cumplimiento de este objetivo, en México se generó un indicador para medir la proporción de población urbana que habita en viviendas precarias. Dicho indicador, se definió como el porcentaje de ocupantes en viviendas particulares ubicadas en localidades urbanas —más de 15 mil habitantes—que: (i) no tienen acceso a fuentes de agua mejorada; (ii) presentan carencia de drenaje y saneamiento adecuado; (iii) presentan deficiencias en los materiales de construcción; o (iv) no cuentan con el espacio suficiente para vivir. Con base en esta definición se estimó que en 2000, 23.6% de la población urbana habitaba viviendas precarias.

Con la finalidad de cumplir el objetivo mencionado, en México se implementaron acciones orientadas a garantizar el acceso a viviendas duraderas, con servicios básicos y el espacio necesario para fomentar el pleno desarrollo de sus habitantes. En primer lugar, se promovieron programas para el mejoramiento de viviendas⁹³ (Gráfica 11). En segundo lugar, resaltan los cambios en el diseño institucional a nivel federal. En 2001, se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda⁹⁴, que tenía como objetivo la definición y conducción de la política de vivienda a través de subsidios y programas orientados a garantizar el acceso y la mejora de viviendas. La Ley de Vivienda vigente considera espacios de coordinación

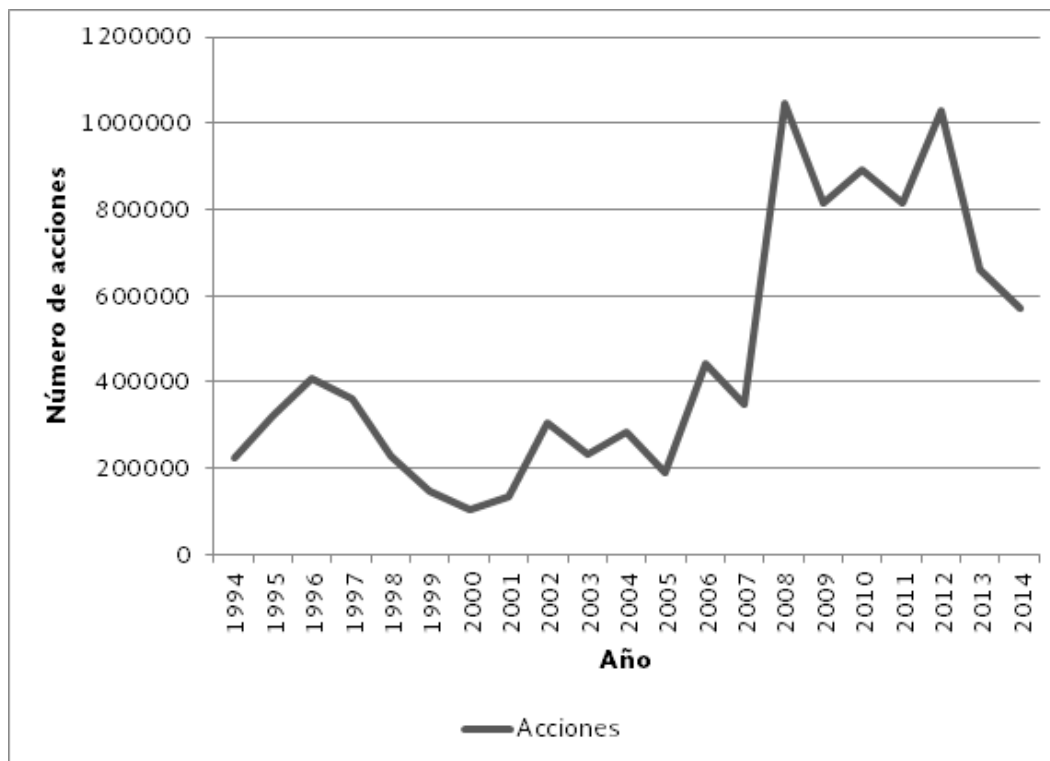
⁹² Objetivo de Desarrollo del Milenio número 7.

⁹³ Mejoravit, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Programa Piso Firme, de la Secretaría de Desarrollo Social.

⁹⁴ A partir de junio de 2006, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda se transformó en la Comisión Nacional de Vivienda.

interinstitucional (Comisión Intersecretarial de Vivienda) y de participación ciudadana que armonicen la interacción entre los múltiples actores involucrados para promover no sólo la vivienda, sino el desarrollo urbano sostenible.

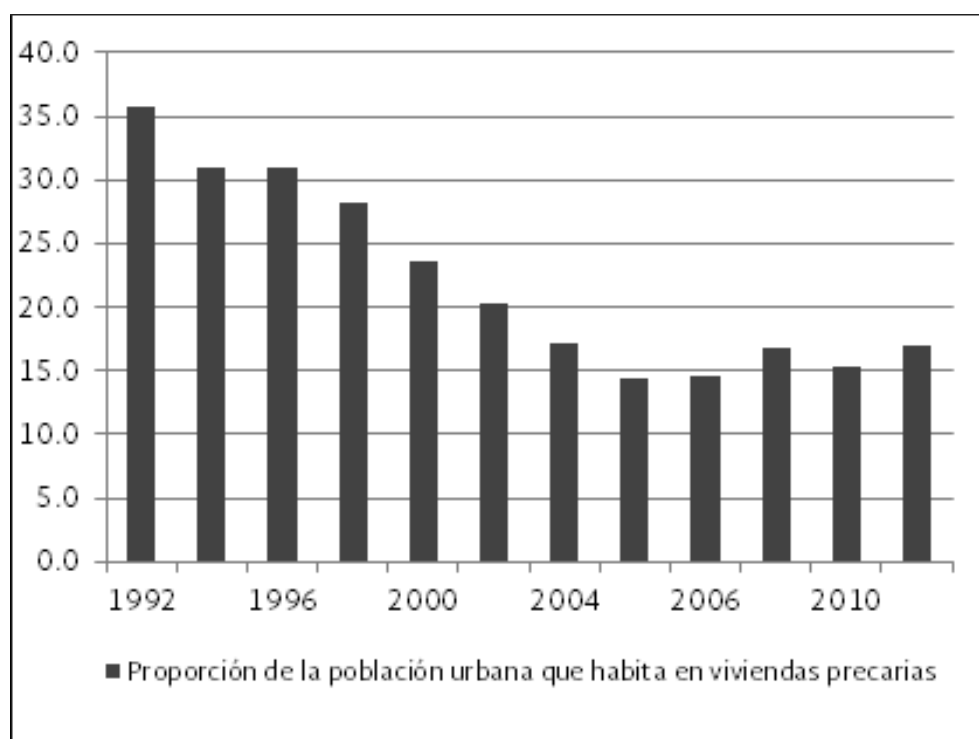
Gráfica 11. Acciones emprendidas para el mejoramiento de viviendas



Elaboración propia con base en la información del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda⁹⁵.

Las políticas públicas y el marco institucional han permitido mejorar las condiciones de los habitantes de viviendas precarias. Por un lado, se ha fomentado la mejora de viviendas a través de créditos para el mejoramiento y programas sociales orientados a disminuir sus carencias. Por otro lado, el marco institucional ha permitido armonizar la política de vivienda con el desarrollo urbano y, por ende, promover viviendas de calidad, accesibles y conectadas. En suma, gracias a estas acciones se ha logrado abatir la proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias durante los últimos 20 años (Gráfica 12), a pesar de que desde 2005 hay un estancamiento en la evolución de este indicador.

⁹⁵ Las acciones incluyen: ampliación, rehabilitación, pago de pasivos, refinanciamiento hipotecario, pago de enganche, liquidez, adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, "Estadísticas Históricas de Vivienda", <http://www.conavi.gob.mx/introduccion> (Consultado el 20 de marzo de 2015)

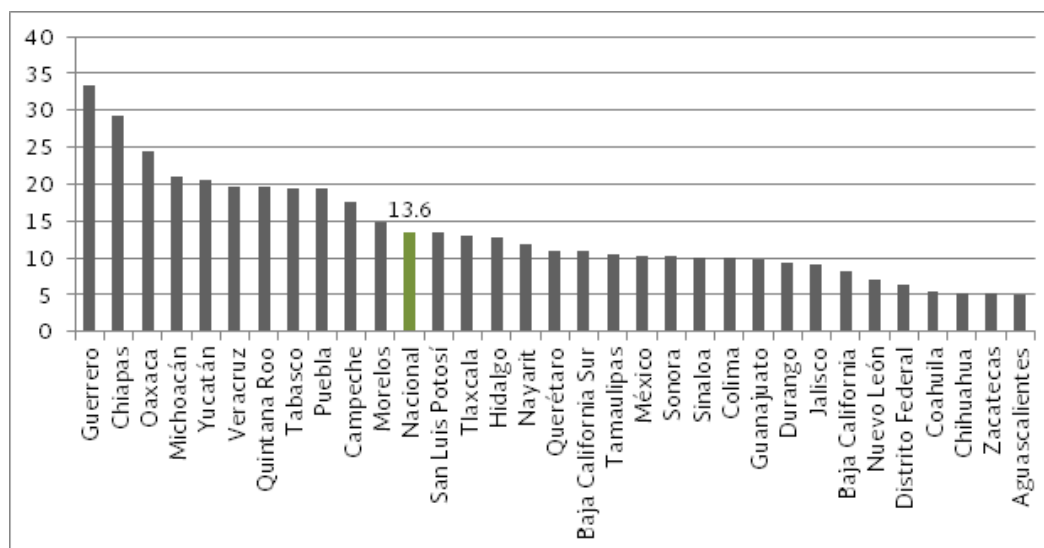
Gráfica 12. Población urbana que habita en viviendas precarias

Elaboración propia con base en la información del Sistema de información de los Objetivos del Milenio⁹⁶.

Las cifras anteriores muestran los resultados en materia del compromiso de México con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y se limitan a evaluar la realidad de la vivienda urbana. Cuando observamos los datos a nivel global (en localidades rurales y urbanas), el rezago se eleva y se concentra de manera importante en los estados con mayor proporción de habitantes rurales, lo que además revela otro gran reto en esta materia: las brechas regionales. En Guerrero, Chiapas y Oaxaca, más de 25% de la población habita una vivienda en hacinamiento y/o con materiales de construcción precarios, mientras que a nivel nacional dicha proporción es 13.6% y en Coahuila, Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes se mantiene alrededor de 5%.

⁹⁶ Sistema de información de los Objetivos del Milenio, "Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias", <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (consultado el 20 de marzo de 2015).

**Gráfica 13. Carencia por calidad y espacios en la vivienda
(Porcentaje de población, 2012)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.
Carencias sociales definidas de acuerdo a la Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional de CONEVAL

VI.2. Acceso a vivienda adecuada

La vivienda adecuada, representa la contraparte de la vivienda precaria, es decir, se trata de vivienda con disponibilidad de servicios de agua y drenaje, de calidad en cuanto a los materiales constructivos y con espacio suficiente –no presenta condiciones de hacinamiento, asimismo, se trata de viviendas que no presentan problemas en cuanto a la tenencia.

En México pueden distinguirse dos tipos de vivienda construida: por un lado, la vivienda construida por en el sector privado y, por otro, la autoconstruida. Usualmente, el sector de la población incorporado en la economía formal utiliza instrumentos financieros como créditos hipotecarios bancarios y de instituciones como INFONAVIT y FOVISSSTE⁹⁷, ubicándose en el primero de los tipos. En contraste, la población que no tiene acceso al mercado financiero formal requiere de otras opciones como la autoconstrucción.

Las viviendas construidas por empresas privadas incorporan estándares mínimos de calidad con base en los reglamentos de construcción vigentes de los distintos municipios, no así para la vivienda autoconstruida, cuya regulación y supervisión ha sido limitada. Históricamente, el gobierno ha favorecido los créditos para la adquisición de vivienda sobre los créditos para autoconstrucción⁹⁸; y

⁹⁷ Programas de financiamiento y subsidios descritos en el apartado anterior.

⁹⁸ Más información sobre el financiamiento de la vivienda en el Capítulo V. Economía Urbana.

recientemente incorporó instrumentos de apoyo a entidades financieras que ofrecen servicios a la población de más bajos ingresos y sin posibilidades de acceso al mercado hipotecario tradicional.

Para controlar la expansión de las ciudades y asegurar un entorno digno a los adquirentes de vivienda nueva, se robusteció la Ficha de Puntaje de Ubicación y Sustentabilidad de Vivienda, instrumento que evalúa la calidad de una vivienda y permite diferenciar el monto de subsidio que puede recibir un beneficiario al adquirirla.

La Ficha establece criterios en cuatro dimensiones: la ubicación de la vivienda⁹⁹, los equipamientos y servicios disponibles (educativos, de salud, de abasto, recreativos y de movilidad y acceso al transporte público), la densidad del desarrollo y el conjunto de técnicas constructivas y ecotecnologías que mejoren la sustentabilidad de la vivienda y el desarrollo (electrodomésticos eficientes, aislamientos y envolventes, arbolado, infraestructura peatonal, etc.)¹⁰⁰.

Este instrumento y de manera notoria los Perímetros de Contención Urbana han permitido incrementar la calidad de la vivienda, concebida de manera integral desde su ubicación, sus características, espacios y su relación con el entorno. Otros programas del sector han adoptado criterios similares para reforzar el mensaje de la política nacional hacia el sector privado.

En el desarrollo de este sector, cabe destacar los avances que se han logrado en materia de sistemas de información que permitan conocer mejor la situación actual y generar mejores estrategias en materia de vivienda. De hecho, éste es un objetivo del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018: “Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda”. Algunas de las plataformas más relevantes son:

- El Comité Técnico Especializado de Vivienda (parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG))
- El Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV)
- El Registro Único de Vivienda (RUV)
- El Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET)

En términos de la vivienda autoconstruida, hasta hace algunos años, ésta era atendida principalmente mediante la política de regularización de asentamientos que habían crecido de manera desordenada. Sin embargo, en 2006 se modificó la

⁹⁹ Con base en los Perímetros de Contención Urbana descritos en el Capítulo II. Planeación Urbana y Tierra

¹⁰⁰ Ficha de Puntaje de Ubicación y Sustentabilidad de Vivienda, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXVIII, No. 2. México DF, 1 de julio de 2013

Ley de Vivienda para reconocer el proceso de Producción Social de Vivienda¹⁰¹, y atenderlo mediante subsidios e instrumentos de participación social específicos, como la Producción Social de Vivienda Asistida. El Programa de Subsidio Federal de la CONAVI considera como una de sus modalidades, el apoyo a vivienda que se desarrolla a través de este proceso constructivo, siempre que sea asistido por una Agencia Productora de Vivienda o un Desarrollador Social de Vivienda acreditado por la SHF o la CONAVI, respectivamente.

Asimismo, el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1980, se ha encargado de financiar y subsidiar vivienda para la población que no tiene acceso al mercado financiero formal, mediante subsidios y alianzas con este tipo de productores sociales.

La importancia del sector de la autoconstrucción y autoproducción es innegable. Como se describe en el Capítulo V. Economía Urbana, contribuye con el 2.5% del PIB del país, y se estima que el 60% del parque habitacional existente proviene de procesos informales. En tanto no haya mecanismos de gran escala para atender a la población de menores ingresos no afiliada a fondos de vivienda, la producción social de vivienda asistida debe ser reconocida como una alternativa adecuada. Este reconocimiento y la canalización de recursos públicos pueden garantizar que las unidades construidas cumplan con estándares de calidad, aseguren la integridad física y patrimonial de los habitantes, utilicen materiales adecuados y se ubiquen en zonas aptas para la habitación.

VI.3. Garantizar un acceso sostenible a agua potable y desagüe

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) cuenta con distintos programas que tienen como objetivo responder a las demandas sociales en torno al abastecimiento de agua y el saneamiento. En 1990 surgió el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas con el objetivo de enfrentar la demanda creciente de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Dicho programa tiene cobertura nacional en todas las localidades de 2,500 habitantes o más. Con el mismo objetivo, pero enfocado en zonas rurales, en 1999 surgió el Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, este programa contempla una inversión compartida, 50% de recursos federales y el resto de aportaciones locales, ya sea de los gobiernos municipales o de las comunidades participantes. Otro importante programa es PROMAGUA, dirigido a la modernización de organismos operadores de

¹⁰¹ Producción Social de Vivienda: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones. (Ley de Vivienda, Art. 4, Inciso VIII)

agua, que tiene como objetivo apoyar a los prestadores de servicios en la atención a la población, en materia de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Además de estos programas, se han hecho inversiones

Gracias a los programas implementados y a las inversiones realizadas en materia de cobertura de servicios básicos como agua potable y desagüe, en los últimos 20 años se ha logrado reducir el total de la población que no cuenta con acceso a dichos servicios. De acuerdo con el INEGI, en 1995 el porcentaje de viviendas con disponibilidad de agua era de 84.2%, para 2010, dicha la cobertura llegó a 88.7%. Con respecto a la cobertura de drenaje, el INEGI reporta que en 2000, sólo 75.4% de las viviendas contaban con este servicio mientras que para 2010, se alcanzó una cobertura de 89.1%¹⁰².

En los últimos 20 años México también ha avanzado en el tratamiento de aguas residuales municipales. De acuerdo con la CONAGUA en 1996 en el país se daba tratamiento a un caudal de 33.7 metros cúbicos por segundo, cifra que en 2013 aumentó a 105.9 metros cúbicos por segundo, lo cual representa 50.2% del caudal de aguas residuales generadas por las ciudades¹⁰³. En concordancia con estos esfuerzos, la administración federal 2012-2018 se ha trazado la meta de aumentar para 2018 el volumen de aguas residuales tratadas a 63% del total municipal¹⁰⁴.

A pesar de los esfuerzos en materia de inversión por parte de los tres órdenes de gobierno, aún existe una brecha importante entre la población rural y la no rural (Gráfica 14).

¹⁰² INEGI, "Servicios y bienes en las viviendas",

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> (Consultado el 20 de marzo de 2015)

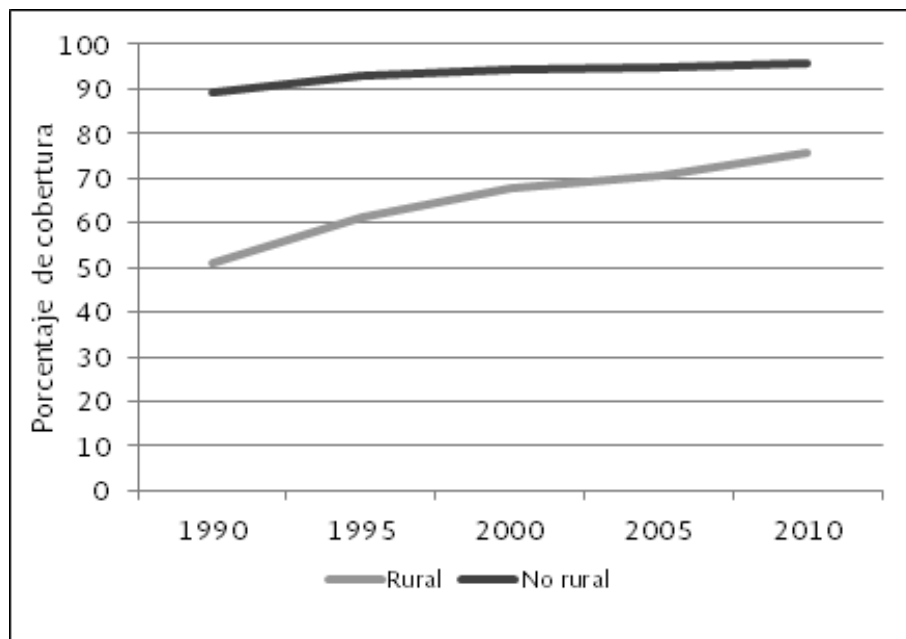
¹⁰³ CONAGUA, "Estadísticas del Agua en México, Edición 2014",

http://www.agua.org.mx/index.php/component/docman/doc_download/2486-estadisticas-del-agua-en-mexico-2014?Itemid= (Consultado el 1 de abril de 2015)

¹⁰⁴ SEMARNAT, "Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, Resumen Ejecutivo",

http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/promarnat_resumen_ejecutivo_final.pdf (Consultado el 1 de abril de 2015)

Gráfica 14. Proporción de la población con acceso a fuentes de abastecimiento de agua



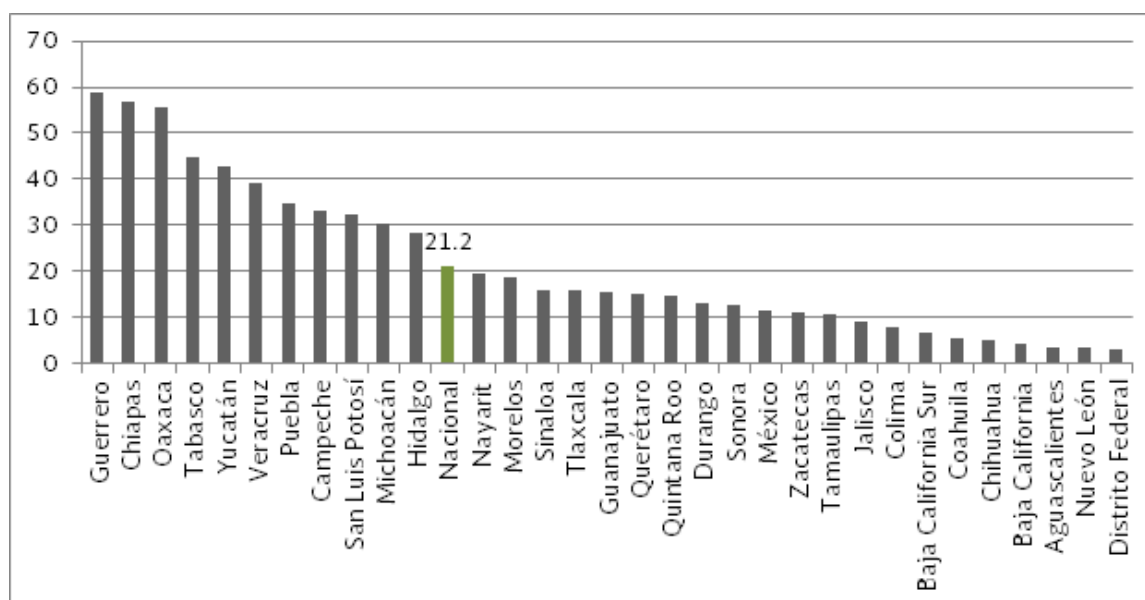
Elaboración propia con base en la información del Sistema de información de los Objetivos del Milenio¹⁰⁵.

Las inversiones y los programas implementados por los tres órdenes de gobierno han logrado aumentar la cobertura en materia de agua potable y desagüe durante los últimos 20 años. Sin embargo, la brecha entre la población rural y la no rural aún es considerable. Se requieren no sólo programas e inversión sino una sólida planeación en materia de desarrollo urbano.

Además de esta brecha, el fenómeno de la disparidad regional también se hace presente. En Guerrero, Chiapas y Oaxaca, más del 55% de la población total (urbana y rural) carece de acceso a al menos uno de los servicios básicos de la vivienda definidos por CONEVAL como esenciales, mientras que en Aguascalientes, Nuevo León y el Distrito Federal, menos del 3.5% de la población está en esa condición.

¹⁰⁵ Sistema de información de los Objetivos del Milenio, "Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua", <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (Consultado el 20 de marzo de 2015).

**Gráfica 15. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
(Porcentaje de población, 2012)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012. Carencias sociales definidas de acuerdo con la metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional del CONEVAL.

VI.4. Acceso a transporte

En años recientes, las ciudades mexicanas han llevado a cabo la implementación de distintos proyectos que garantizan la accesibilidad de las personas. La movilidad urbana es comprendida como un elemento que asegura el acceso a bienes, servicios, equipamientos y actividades que permitan la satisfacción de necesidades laborales, educativas, sociales, culturales y recreativas. La construcción de grandes vialidades cada vez es más cuestionada y se han destinado recursos a proyectos de transporte masivo y transporte no motorizado.

La gestión de la movilidad se enfoca en el traslado de las personas en condiciones de seguridad, confort y a precio asequible, el objetivo ha dejado de ser mover automóviles a grandes velocidades. Aunado a lo anterior, la política actual de vivienda, toma en cuenta la localización para reducir las distancias a los empleos y a los equipamientos sociales y priorizar la infraestructura, los procesos y las tecnologías que permitan una movilidad sustentable con bajo consumo de combustibles fósiles.

Históricamente, el Gobierno de México se ha concentrado en la construcción de vialidades y no en la organización del sistema de movilidad urbana. Los transportistas privados son quienes ofrecen el servicio de transporte con la finalidad de obtener ingresos más que con una visión de servicio público. La falta de coordinación y la ausencia de políticas integrales de movilidad en las ciudades del país ha relevado externalidades muy costosas para los habitantes.

Por ello, la SEDATU ha establecido como una de sus prioridades el control y reducción de estos problemas para que las ciudades transiten hacia una movilidad que permita incrementar la productividad de su economía, mejorar la accesibilidad, seguridad vial y la calidad de vida, reducir la desigualdad y la congestión vial. Los esfuerzos se han focalizado en evitar, cambiar y mejorar, lo que permite reducciones significativas de emisión de GEI, la reducción del consumo de energía, menor congestión y da pie a ciudades más amables con las personas. Este enfoque promueve alternativas de movilidad sostenible. Se buscan evitar viajes de largas distancias, para ello es preciso contar con políticas integradas de uso de suelo y gestión de la demanda del transporte. Este enfoque también incita a viajes en medios sustentables como transporte público y viajes en bicicleta o a pie, y desalienta el uso indiscriminado del vehículo mediante elementos de gestión de la demanda como: parquímetros, cargos por congestión, diseño de tráfico calmado en vialidades, entre otros. Finalmente, mejora las tecnologías existentes con el objetivo de reducir emisiones.

En línea con los esfuerzos de mejora de movilidad y accesibilidad, desde la última década del siglo XX, México inició un proceso de revisión de los sistemas de transporte urbano y puso en práctica algunas experiencias tipo BRT (*Bus Rapid Transit*, por sus siglas en inglés), destacando la ciudad de León en Guanajuato con el sistema Optibús, cuyo diseño y gestión tuvo su origen en el gobierno local, pero que se ha diseminado en otras ciudades del país¹⁰⁶. Otra experiencia relevante ha sido la del Distrito Federal que es, por mucho, la ciudad más avanzada en medios de transporte sustentables como el metro, autobús eléctrico, el tren ligero, el tren suburbano y el BRT, denominado Metrobús, así como el impulso a la movilidad en bicicleta, destacando el sistema de bicicletas públicas, ECOBICI, y el apoyo a la movilidad peatonal con la creación de corredores peatonales.

Se han creado y ampliado fondos federales, que de diversas formas apoyan los programas y proyectos de transporte público, destacando el Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo (PROTRAM), administrado por BANOBRAS, que tiene como objetivos: impulsar el desarrollo de las ciudades al solucionar el deterioro de la movilidad urbana; promover la planeación del desarrollo urbano; apoyar el desarrollo de sistemas de transporte público sustentables, eficientes y seguros; favorecer la asequibilidad e inclusión social; hacer más eficiente el uso de energía, y movilizar capital privado con apoyo de recursos públicos. El 31% del monto ejercido de este programa, se utilizó para promover la movilidad urbana, lo cual refleja la importancia que tienen los problemas de movilidad y transporte. Adicionalmente, las 32 entidades federativas han recibido asistencia técnica para la realización de proyectos de movilidad, “sin embargo, la mayor parte de los recursos invertidos en esta materia (74%) se destinó para ampliar y mantener la infraestructura vial, contra 11% de inversión en espacio público, 10% en transporte

¹⁰⁶ Iracheta A. (2006): La necesidad de una Política Pública para el Desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, p. 56-57.

público, 4% en infraestructura peatonal y menos de 1% en infraestructura ciclista”¹⁰⁷.

Si bien existen estos fondos, el reto está en que sean manejados con un enfoque de desarrollo urbano y no sólo de proyectos aislados de transporte. Asimismo, debe integrar la gama de acciones que un sistema de transporte masivo como el BRT requiere y que corresponde a otras formas de movilidad complementarias, especialmente las no motorizadas, más espacio público asociado a la movilidad y acciones concretas para desincentivar el uso del automóvil particular. Lo anterior, porque persiste el apoyo de los programas federales al automóvil y porque se carece de una coordinación de estos programas desde una perspectiva urbana integral.

La apuesta reciente ha sido hacia el transporte público, sus rutas, las transferencias en el sistema, la intermodalidad que permita terminar los viajes a pie o en bicicleta de manera, rápida, cómoda y segura. También destacan acciones ligadas a la mejora del espacio público como medio en el que se realizan todos los viajes. Cada vez son más las ciudades que han entendido que las externalidades generadas por los automóviles afectan a los demás. Algunas ciudades ya han implementado parquímetros para cobrar el uso del espacio público y destinar el ingreso por ese cobro a la mejorar del área, también se ha buscado restringir el acceso de vehículos a algunas zonas para asegurar mejores condiciones para peatones y ciclistas, se ha buscado colocar estacionamientos para bicicletas en paradas y/o estaciones del transporte masivo para incentivar los viajes multimodales. En suma, se han dado pasos decididos hacia la integración de un modelo de movilidad sustentable que garantice la accesibilidad.

En la actualidad, en la mayoría de las ciudades de México los viajes se realizan en transporte público, es por ello que se requieren grandes inversiones para renovar unidades, rediseñar rutas, hacer más eficiente el servicio, mejorar la calidad, seguridad y confiabilidad.

VI.5. Retos y lecciones aprendidas

El objetivo de mejorar las condiciones de los habitantes de viviendas precarias ha sido atendido a través de programas de financiamiento para la mejora de viviendas y mediante programas sociales que se enfocan directamente en algunas carencias de las viviendas. Los datos demuestran que desde 1996 se han incrementado las acciones orientadas al mejoramiento de viviendas al tiempo que la proporción de la

¹⁰⁷ ITDP. Invertir para movernos: Diagnóstico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México 2011-2013, Instituto para políticas del transporte y el desarrollo México y Embajada Británica en México, Octubre 2014

población urbana que habita en viviendas precarias ha disminuido casi 14 puntos porcentuales entre 1996 y 2014¹⁰⁸.

En materia de acceso a vivienda adecuada, durante los últimos 20 años se han emprendido programas que facilitan la adquisición de viviendas por parte de la población. Asimismo, se han implementado políticas para mejorar la autoconstrucción de viviendas. Aunque se ha favorecido a la población que tiene acceso al mercado financiero formal, en años recientes algunos programas han mirado hacia la población de bajos recursos que no tiene acceso a instituciones formales, esto es una lección que no sólo favorece a dicho sector de la población sino que impulsa una mejor calidad de vida para toda la población en México.

La informalidad y debilidad del mercado secundario de vivienda impide que la adquisición de vivienda usada y la vivienda en arrendamiento se constituyan como opciones viables para atender las necesidades habitacionales de la población. Esta debilidad se explica por un entramado legal (fiscal y civil) que eleva los costos de transacción y aumenta la vulnerabilidad de quienes participan en este mercado. Alrededor del 15% de las viviendas habitadas en México se ocupan mediante un arrendamiento; sin embargo, la mayoría de estas transacciones se realizan de manera informal. Recientemente, instituciones como INFONAVIT y CONAVI han desarrollado programas piloto para estimular la demanda de vivienda en renta, sin embargo, estas estrategias tendrán un éxito limitado en tanto las condiciones del mercado no generen la certidumbre necesaria para el crecimiento de la oferta y de opciones de financiamiento adecuadas.

Con referencia al acceso a servicios básicos, el Gobierno de México ha implementado importantes programas e inversiones para llevar agua y servicios de saneamiento a toda la población. Sin embargo, como se observa en la gráfica 14, aún existe una brecha importante entre la cobertura de la población urbana y la rural, lo cual ha representado un importante reto a superar. Adicionalmente, la suficiencia de agua representa uno de los principales problemas para el crecimiento y desarrollo de las ciudades, así como su sostenibilidad.

En materia de acceso a transporte sostenible durante los últimos 20 años se han impulsado acciones para favorecer los medios de transporte masivo y no motorizados. Todavía hasta hace algunos años, se fomentaba la construcción de infraestructura vial para el automóvil, provocando una demanda inducida de viajes y, por ende, no solucionando los problemas de embotellamientos viales. Actualmente, existen ejemplos concretos de éxito como los BRT implementados en siete ciudades de México. De igual manera, varias ciudades han implementado sistemas de movilidad no motorizada que no sólo mitigan los congestionamientos viales sino

¹⁰⁸ Estimaciones de CONEVAL con información de INEGI. Información publicada en Sistema de información de los Objetivos del Milenio, "Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias", <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (consultado el 23 de marzo de 2015).

que promueven una mejor calidad de vida de los usuarios y son amables con el medio ambiente.

VI.6. Desafíos futuros

México reconoce la existencia de importantes brechas y rezagos entre las regiones que lo conforman, uno de los retos más importantes para México será instrumentar políticas que permitan superar los rezagos existentes aprovechando las fortalezas y características de cada región. En este sentido, uno de los primeros pasos que se han dado es la publicación de programas de desarrollo enfocados en las vocaciones y potencialidades que distingue cada región, así como de la conceptualización de una nueva lectura funcional del territorio. En los próximos años debe buscarse que dicha lectura sea adoptada en instrumentos normativos como parte de la planeación, para el adecuado desarrollo de las regiones y las ciudades.

Gracias a las distintas reformas estructurales que han sido promovidas por el Gobierno de la República, México se encuentra ante la oportunidad de impulsar una nueva etapa de desarrollo económico y social, sin embargo, es necesario reconocer que en su mayoría, las ciudades y regiones aún no están preparadas para extraer el máximo beneficio de dichas acciones, y evitar los efectos negativos y cuellos de botella que puedan derivarse, es innegable que la adecuada provisión de infraestructura juega un papel clave en acceso a insumos estratégicos, fomenta la competitividad y conectan el capital humano con las oportunidades que genera la economía. Por ello, es indispensable incorporar de forma efectiva la visión territorial a los programas inversión y a la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura así como alinear los criterios para el ejercicio de los fondos públicos y programas federales a fin de garantizar que aquellos que han sido originados con carácter regional sean verdaderamente destinados a proyectos con impacto regional.

Es importante reconocer que las ciudades son lugares clave para superar las brechas de desigualdad entre las regiones del país, estas tienen el potencial de constituirse en una palanca de desarrollo; sin embargo, sólo aquellas planeadas con una visión de largo plazo, ordenadas y sustentables permitirán que las reformas que el país ha puesto en marcha, en especial el Programa para Democratizar la Productividad y el Programa Nacional de Infraestructura se traduzcan en un mayor crecimiento económico y en la superación del rezago social en México

Un paso obligado en el camino hacia el desarrollo económico de las regiones y las ciudades en México es la profunda revisión de los instrumentos de financiamiento con los que cuentan los gobiernos locales, con miras a mejorar su efectividad, en especial la de los instrumentos dedicados a la recaudación de impuestos. El crecimiento económico de las ciudades depende de que los gobiernos locales cuenten con instrumentos efectivos de financiamiento que les permitan tomar un papel activo en la promoción de proyectos de desarrollo económico y fomento a la economía local y regional.

Los instrumentos tributarios deben convertirse en elementos complementarios en el control del uso de suelo, en la localización de la vivienda, especialmente, la destinada a la población de menores ingresos, y por tanto en el crecimiento ordenado de las ciudades.

En este sentido, un desafío inaplazable es la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros, así como de los sistemas de información relacionados a la gestión de los principales servicios urbanos. En el ámbito internacional se ha demostrado que la gestión moderna de estos sistemas bajo un enfoque de datos abiertos, permite a los gobiernos locales aprovechar el talento de sus ciudadanos en la generación de soluciones a diversos problemas públicos. El enfoque de ciudades inteligentes promueve la participación ciudadana y la innovación aprovechando los datos y sistemas de información que produce el sector público, demostrando que la modernización de estos sistemas es un asunto de suma importancia en la el fortalecimiento de los instrumentos de fomento a la economía local y regional, así como en la construcción de ciudades competitivas e incluyentes.

El acceso a soluciones adecuadas de vivienda es un elemento fundamental en la promoción de la economía urbana y en el alivio de las brechas de desigualdad existentes en el país. Un reto impostergable es el reconocimiento por parte de la política de financiamiento a la vivienda de la existencia de un creciente número de trabajadores informales para los cuales históricamente no han existido instrumentos de acceso al financiamiento para acceder a una solución de vivienda adecuada a sus necesidades e ingresos. Si bien, actualmente el Gobierno de la República ha promovido como parte del Plan Nacional de Desarrollo diversas medidas que incentivan y promueven la incorporación de millones de mexicanos al mercado formal, deben promoverse políticas que vinculen una adecuada transición hacia la formalidad y el acceso a financiamiento para que este sector no incremente su vulnerabilidad y no sea marginado del acceso a soluciones de vivienda adecuada, bien ubicada, con acceso a las oportunidades de desarrollo y empleo que ofrecen las ciudades.

Es imprescindible que exista una vinculación armónica entre el desarrollo urbano y las políticas de vivienda. En este sentido, la vivienda social debe integrarse la planeación de usos mixtos, para la promoción de ciudades incluyentes y evitar así el abandono de viviendas. Además, la localización de la vivienda social debe encontrarse en suelo urbano conectado, para promover ciudades compactas.

La adecuada planeación de la expansión de las ciudades debe integrar la visión de los vínculos urbano- rurales. Finalmente, además de la ubicación la vivienda debe privilegiar los elementos que aseguren mayor sostenibilidad y una menor huella de carbono.

El gobierno de México ha dado los primeros pasos en el fortalecimiento de programas que permitan una diversificación de las soluciones de vivienda a las que tiene acceso la población mexicana, promoviendo programas piloto de vivienda en renta, así como programas especiales de financiamiento a vivienda para grupos de

población con necesidades específicas, sin embargo es necesario que en los siguientes años se consoliden las estrategias y los instrumentos financieros que permitan a millones de familias acceder a soluciones más atractivas adecuadas a su estilo de vida, tales como la vivienda en renta, la ampliación, autoconstrucción y mejoramiento, esta ampliación en la oferta de opciones y soluciones de vivienda tiene el potencial de generar mejoras en la calidad de vida de los habitantes de las ciudades al permitirles mayor flexibilidad para el acceso a fuentes de empleo, abasto, educación y esparcimiento adecuadas a sus necesidades.

La adecuada gestión del parque habitacional existente y la promoción de proyectos estratégicos que detonen inversión en nuevas soluciones de vivienda se vislumbra como una oportunidad de promover la competitividad de las ciudades, para capitalizar esta oportunidad será necesario que los gobiernos locales modernicen la normatividad asociada al desarrollo de proyectos inmobiliarios, mejoren los procesos a través de los cuales verifican el adecuado desarrollo de dichos proyectos y generen sinergias positivas con la sociedad civil para sumarla a estos proyectos.

México ha generado avances significativos en cuanto al entendimiento de la importancia que reviste la vivienda como industria dentro de su economía. La publicación de la Cuenta Satélite de Vivienda y el análisis cuantitativo derivado de los datos que esta fuente de información aporta revelan que la vivienda es una actividad estratégica para el desarrollo económico y la generación de empleos del país, a fin de aprovechar el impulso económico de esta industria es necesario generar conjuntamente con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios apropiados para el sector inmobiliario, de tal forma que el proceso de edificación de vivienda se inserte dentro de una política integral de construcción de ciudades equitativas, justas, sustentables y productivas y que este sector sea un instrumento de prosperidad.

Es innegable que uno de los aspectos cruciales que debe atenderse como parte sustantiva de las políticas de desarrollo económico es el fomento a la competitividad y a la innovación. Es de suma importancia que bajo la nueva lectura funcional del territorio, se desarrollen políticas públicas permitan potenciar las vocaciones económicas y productivas de cada región y ciudad a fin de aprovechar el capital humano existente en ellas y propiciar la generación de inversiones y empleos formales bien remunerados, así como la adecuada transición de millones de mexicanos a fuentes de empleo formales. Para que estas políticas sean efectivas, es necesario que reconozcan la importancia de las dinámicas económicas y sociales para generar sinergias positivas entre los activos existentes desde el nivel barrial de la ciudad.



VII INDICADORES

VII. INDICADORES

Indicador		1996			2006			2012			SIODM *		
		Nacional	Hombres	Mujeres	Nacional	Hombres	Mujeres	Nacional	Hombres	Mujeres	1996	2006	2012
i.	Porcentaje de personas que viven en tugurios ¹⁰⁹	47.05%	47.92%	46.24%	29.14%	29.81%	28.51%	27.14%	26.99%	27.29%	31.02%	14.56%	17.06%
ii.	Porcentaje de la población urbana con acceso a una vivienda adecuada ¹¹⁰	75.97%	75.22%	76.67%	53.93%	53.67%	54.16%	50.01%	49.15%	50.82%	-	-	-
iii.	Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable ¹¹¹	92.52%	92.26%	92.76%	95.88%	95.61%	96.13%	98.76%	98.77%	98.75%	93.00%	95.00%	95.60%
iv.	Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados ¹¹²	18.10%	18.94%	17.32%	8.96%	9.25%	8.69%	9.22%	9.15%	9.29%	14.70%	7.00%	5.00%

¹⁰⁹ *Tugurios*: aquellas viviendas que NO cuentan con: a) Acceso a agua de la red pública, en la vivienda o dentro del terreno, a través de una tubería b) Saneamiento mejorado c) Vivienda durable d) Espacio suficiente para vivir (3.5 residentes por cuarto dentro de la vivienda).

¹¹⁰ *Vivienda adecuada*: considera: a) Habitabilidad (espacio suficiente para vivir) b) Acceso a servicios (suministrados públicamente), i.e., agua, saneamiento, luz, recolección de residuos. c) Asequibilidad de la vivienda d) Seguridad de la tenencia

¹¹¹ *Acceso a agua potable*, se sujeta a las fuentes mejoradas de agua potable: a) Tubería, conexión que llega a la vivienda, b) Tubería, conexión que llega a la parcela, jardín o patio c) Grifos públicos d) Pozo entubado/ de perforación e) Pozo excavado protegido f) Manantial Protegido g) Agua de Lluvia

¹¹² *Saneamiento Mejorado*, considera: a) Descarga a la red de alcantarillado, tanque séptico o letrina de pozo b) Letrina de pozo con ventilación c) Letrina de pozo con losa d) Letrina/inodoro de compostaje e) Sanitario de uso exclusivo para la vivienda

Indicador		1996			2006			2012			SIODM *		
		Nacional	Hombres	Mujeres	Nacional	Hombres	Mujeres	Nacional	Hombres	Mujeres	1996	2006	2012
v.	Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a servicios regulares de recolección de residuos ¹¹³	91.48%	91.55%	91.41%	90.17%	90.13%	90.21%	93.02%	92.83%	93.20%	-	-	-

¹¹³ Servicio regular de recolección de basura: a) Recolectada por el camión o carrito de la basura b) Periódicamente. Zonas Urbanas: 15 000 habitantes o más

* Según la definición de la ONU una vivienda de tugurio es aquella que carece de al menos una de las siguientes condiciones: 1. Acceso a fuentes mejoradas de agua. 2. Acceso a servicios de saneamiento mejorados. 3. Durabilidad de la vivienda. 4. Espacio suficiente para vivir. 5. Seguridad de la tenencia de la tierra. En este caso se presenta la proporción de la población urbana que vive en viviendas precarias debido a la carencia de fuentes para medir adecuadamente la seguridad de la tenencia de la tierra. El indicador se construyó a partir de la identificación de las viviendas con al menos una carencia, las cuales se midieron de la siguiente manera.

1) Se consideran fuentes mejoradas de agua aquellas fuentes que están protegidas de la contaminación exterior, particularmente de la contaminación con excrementos por lo que se identificaron a las viviendas que carecen de acceso a agua de la red pública, ya sea en la vivienda, en el terreno o a través de una llave pública.

2) Las instalaciones de saneamiento mejorado separan higiénicamente los excrementos humanos del contacto con humanos, animales e insectos, por lo que en este apartado se identificaron dos rubros:

a) Las viviendas que no cuentan con drenaje a la red pública o a fosa séptica y,

b) Las que carecen de excusado de uso exclusivo de sus habitantes.

3) Se considera que una vivienda es durable si se construye en un lugar no peligroso y tiene una estructura lo suficientemente resistente y adecuada para proteger a sus habitantes de condiciones climáticas extremas como lluvia, calor, frío y humedad. Dado que no se cuenta con información sobre la ubicación de las viviendas solo pudieron identificarse las siguientes características:

a) Piso de tierra.

b) Muro frágil (construido a partir de materiales de desecho, lámina de cartón, lámina metálica o de asbesto, carrizo, bambú, palma, barro o bajareque).

c) Techo frágil (construido a partir de materiales de desecho, lámina de cartón o palma).

4) Se considera que una vivienda cuenta con suficiente espacio habitable si no más de tres personas comparten un mismo dormitorio (mínimo 4m²). Por lo que se identificaron las viviendas con más de tres miembros del hogar por cuarto.

*Para el año 2005 se realizó una medición.

La ENIGH 2005, a diferencia de los levantamientos llevados a cabo en años anteriores de manera bienal, corresponde a una edición especial, por lo que la serie continuará actualizándose cada dos años.

NOTA: Las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a las nuevas proyecciones de población presentadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estimados por el INEGI. Estimaciones para poblaciones de más de 2500 habitantes

- Indicadores en proceso de cálculo.

Indicador								
AÑO	VIII.A	VIII.B	VIII. C	VIII.D	IX	X	XI	XII
	Porcentaje de políticas y leyes sobre cuestiones urbanas en cuya formulación participaron los gobiernos locales	Porcentaje de los ingresos asignados a los gobiernos locales con cargo al presupuesto nacional ¹¹⁴	Porcentaje de los gastos asignados a los gobiernos locales con cargo al presupuesto nacional ¹¹⁵	Porcentaje de los gastos de las autoridades locales financiados con cargo a los ingresos locales ¹¹⁶	Porcentaje de autoridades estatales, municipales y nacionales que han aplicado políticas urbanas en apoyo del desarrollo económico local y la creación de empleos y medios de subsistencia decentes	Porcentaje de autoridades municipales que han adoptado o aplicado políticas o estrategias de seguridad urbana	Porcentaje de autoridades municipales que han aplicado planes y diseños para lograr ciudades resilientes y sostenibles que sean incluyentes y respondan al crecimiento de la población urbana de manera adecuada	Proporción del producto interno bruto (PIB) nacional que se produce en zonas urbanas ¹¹⁷
1996	-	81.45%	81.45%	18.61%	-	-	-	-
1997	-	84.95%	84.95%	15.05%	-	-	-	-
1998	-	87.64%	87.64%	12.36%	-	-	-	-
1999	-	87.73%	87.73%	12.27%	-	-	-	-
2000	-	89.76%	89.76%	10.59%	-	-	-	-
2001	-	89.93%	89.93%	10.07%	-	-	-	-
2002	-	89.20%	89.20%	10.80%	-	-	-	-
2003	-	88.74%	88.74%	11.26%	-	-	-	-
2004	-	88.58%	88.58%	11.42%	-	-	-	-
2005	-	88.87%	88.87%	11.13%	-	-	-	-
2006	-	87.76%	87.76%	12.24%	-	-	-	-
2007	-	83.91%	83.91%	16.09%	-	-	-	-
2008	-	87.03%	87.03%	12.97%	-	-	-	77.972%

¹¹⁴ Es el valor porcentual de los ingresos asignados por la federación a los estados en relación a los Ingresos totales de los estados.

¹¹⁵ Es el valor porcentual de las aportaciones federales a los estados en relación a los Egresos totales de los estados. Debido a que contablemente los Ingresos = Egresos el valor del indicador es el mismo en ambos casos.

¹¹⁶ Es el valor porcentual de los ingresos recaudados por los estados en relación a los Ingresos totales de los estados.

¹¹⁷ Es el valor porcentual del PIB de las 78 ciudades que conforman Zonas Metropolitanas (de acuerdo a la definición de CONAPO-INEGI 2010) respecto del PIB nacional.

Indicador								
AÑO	VIII.A	VIII.B	VIII. C	VIII.D	IX	X	XI	XII
	Porcentaje de políticas y leyes sobre cuestiones urbanas en cuya formulación participaron los gobiernos locales	Porcentaje de los ingresos asignados a los gobiernos locales con cargo al presupuesto nacional ¹¹⁴	Porcentaje de los gastos asignados a los gobiernos locales con cargo al presupuesto nacional ¹¹⁵	Porcentaje de los gastos de las autoridades locales financiados con cargo a los ingresos locales ¹¹⁶	Porcentaje de autoridades estatales, municipales y nacionales que han aplicado políticas urbanas en apoyo del desarrollo económico local y la creación de empleos y medios de subsistencia decentes	Porcentaje de autoridades municipales que han adoptado o aplicado políticas o estrategias de seguridad urbana	Porcentaje de autoridades municipales que han aplicado planes y diseños para lograr ciudades resilientes y sostenibles que sean incluyentes y respondan al crecimiento de la población urbana de manera adecuada	Proporción del producto interno bruto (PIB) nacional que se produce en zonas urbanas ¹¹⁷
2009	-	84.69%	84.69%	15.31%	-	-	-	83.295%
2010	-	83.07%	83.07%	16.93%	-	-	-	81.239%
2011	-	81.62%	81.62%	18.38%	-	-	-	80.510%
2012	-	84.63%	84.63%	15.37%	-	-	-	80.002%
2013	-	85.42%	85.42%	14.58%	-	-	-	

Referencias

Documentos:

- Arceo Gómez Eva O. y Raymundo Campos Vázquez. 2013. *Evolución de la brecha salarial de género en México*. México: Centro de Estudios Económicos del Colegio de México A. C.
- Barcelata. H. 2010. *Las finanzas públicas estatales y municipales de México*. España: Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/LASFINANZASPUBLICASESTATALESYMUNICIPALESENMeXICO.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2015)
- Centro Mario Molina .2014.Modelo de Ciudad Sustentable "Ciudades: Mérida. Escenarios de crecimiento. Modelos de Desarrollo Sustentable". México: Centro Mario Molina Disponible en : <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/07/1.-Ciudades-M%C3%A9rida-2014-reporte.pdf> (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Centro Nacional de Prevención de Desastres. 2000-2010. Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República Mexicana. México: Cenapred
- CIDOC-SHF. 2014. Estado Actual de la Vivienda en México. México: CIDOC-SHF
- CONAGUA. 2014. Estadísticas del Agua en México, Edición 2014. México: Comisión Nacional del Agua. Disponible en: http://www.agua.org.mx/index.php/component/docman/doc_download/2486-estadisticas-del-agua-en-mexico-2014?Itemid= (Consultado el 1 de abril de 2015)

- CONAPO.2006. *La situación demográfica en México*. México: CONAPO. Disponible en:http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_situacion_demografica_de_Mexico_2006 (Consultado el 19 de marzo del2015).
- Consejo Nacional de Población. 2010. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México: Análisis de Resultados*. México: CONAPO.
- Consejo Nacional de Población. 2012. Catálogo Sistema Urbano Nacional. 2012. México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012. (Consultado el 19 de marzo de2015).
- Consejo Nacional de Población. 2012. *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012* México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012 (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2014. *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México: CONEVAL. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. 2014. *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México: CONEVAL Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA). 2014. *Informe sobre la situación de la seguridad vial* .México: CONAPRA. Disponible en: http://conapra.salud.gob.mx/Interior/Documentos/Informe_Nacional.pdf (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Cuatecontzi, Dick .2001. *Emisiones de Metano Fugitivo de Ozono en las Industrias del Petróleo y Gas Natural y Carbón en México 2000-2001*. México: INECC. Disponible en: http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/fugitivas2000_20011.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2015).

- CTS Embarq, IMCO y CMM. 2013. Reforma Urbana 100 ideas para las Ciudades de México. México: CTS Embarq, IMCO y CMM. Disponible en: <http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2013/11/ReformaUrbana100IdeasparalasCiudadesdeMexico.pdf> (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- CTS EMBARQ México .2013 a. *Guía DOTS para Comunidades Urbanas*. México: Cts-Embarq. Disponible en: http://www.embarqmexico.org/sites/default/files/Guia_DOTSpaComunidadesUrbanas.png Consultado el INEGI. Estadísticas a Propósito del Día de Muertos. Datos Nacionales.
- Díaz Luis y Gasca Jorge. 2003. *Energía. Sector Transporte 2000 - 2001*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. México: INECC. Disponible en: http://www.inecc.gob.mx/descargas/cclimatico/Transporte%202000_20011.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2015).
- García Coll, Julio.1996. Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm> (Consultado el 23 de marzo de 2015)
- Hernández María, Rafael López y Sergio Velarde. 2013. La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones de población. En *La Situación Demográfica en México 2013*, 11-20. México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1727/1/images/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2013_COMPLETO.pdf (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Instituto Mexicano para la Competitividad A. C.2012. Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. México: IMCO Disponible en: http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. 2012. *Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. México: INECC. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/download/685.pdf>

- López Velarde, Oscar. 1979. *Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México*. México: Jurídica. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/11/pr/pr17.pdf> (Consultado el 23 de marzo de 2015)
- Medina Salvador- ITDP México. 2012. *Transformando la movilidad urbana en México*. México: ITDP- México- Embajada Británica en México. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Transformando-la-movilidad-urbana-en-Mexico.pdf>
- Medina Ramírez, Salvador. 2012 a. *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
- ONU- Hábitat. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_detail&gid=50&Itemid=3 (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2015. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo diferencias persistentes*. México: PNUD.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. 2009. *Cuarta Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. México: INECC
Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/download/615.pdf> (Consultado el 25 de marzo de 2015).

Bases de datos consultadas:

- CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> (Consultado el 19 de marzo de 2015).
- CONAPO. Proyecciones de la Población de México 2005-2050. <http://www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf> (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- INEGI, "Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2014", <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1> (Consultado el 19 de marzo del 2015)

- INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
(Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.
http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14
(Consultado el 19 de marzo de 2015).
- INEGI. Indicadores de demografía y población. Servicios y bienes en las viviendas. Disponible en:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>
(Consultado el 20 de marzo de 2015)
- Instituto Nacional de las Mujeres. Familia, hogares y vivienda, indicadores básicos.
http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=5&IDTema=5&pag=1 (Consultado el 19 de marzo del 2015).
- Observatorio de Migración Internacional. Migrantes internacionales a nivel mundial. http://www.omi.gob.mx/es/OMI/1_Migracion_Mundial (Consultado el 23 de marzo de 2015).
- Presidencia de la República- INEGI. Sistema de información de los Objetivos del Milenio, “Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua” Disponible en
<http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (Consultado el 20 de marzo de 2015).
- Presidencia de la República- INEGI. Sistema de información de los Objetivos del Milenio, “Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias”, Disponible en <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (consultado el 23 de marzo de 2015).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Agrario. Comisión Nacional de Vivienda. Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. Estadísticas Históricas de Vivienda. Disponible:
<http://www.conavi.gob.mx/introduccion> (Consultado el 20 de marzo de 2015)

Otros recursos electrónicos:

- Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación. Información de los Institutos. <http://www.amimp.org.mx/institutos> (Consultado el 19 de marzo de 2015)

- Comisión Nacional de Vivienda. Perímetros de Contención Urbana. Disponible en: <http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/subsidiosconavi/2015/MODELO%20PCU%20aCTUALIZACI%C3%93N%202015.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2015)
 - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf (Consultado el 10 de marzo de 2015)
 - Felipe Calderón Hinojosa. Todos Somos Juárez, dos años después. Blog de la Presidencia. <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todos-somos-juarez-dos-anos-despues> (Consultado el 19 de marzo del 2015). <http://www.amafore.org/antecedentes-la-reforma-de-1997> (Consultado el 19 de marzo de 2015)
 - INEGI. Sistema de información de los Objetivos del Milenio .Proporción de la población urbana que habita en viviendas Precarias. Disponible en : <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/> (consultado el 20 de marzo de 2015)
 - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado : Mejoravit Disponible en : http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/trabajadores/quiero_un_credito/en+que+puedo+usar+mi+credito/opciones_credito/mejoravit (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG) <http://www.snieg.mx/#top> (Consultado el 19 de marzo de 2015)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Boletín de Prensa No. 4/15. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. 8 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>(Consultado el 15 de marzo de 2015)
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Boletín de Prensa No. 41/15. “Aporte de la Vivienda al PIB y al Empleo en México. Cuenta Satélite de Vivienda. de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2015/febrero/comunica3.pdf> (Consultado el 23 de marzo de 2015)

- Presidencia de la República. Estrategia Digital Nacional
<http://www.presidencia.gob.mx/edn/> (Consultado el 19 de marzo de 2015).
- Presidencia de la República. Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. Disponible en: <http://presidencia.gob.mx/pni/> (Consultado el 10 de marzo de 2015)
- Presidencia de la República: Lineamientos generales de la nueva política de vivienda y desarrollo urbano. 11 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulosprensa/politica-nacional-de-vivienda/>
- Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, edición del 30 de agosto de 2013 Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013 (Consultado el 10 de marzo de 2015)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Comisión Nacional de Vivienda. Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda 2014- Ficha de Puntaje de Ubicación y Sustentabilidad de Vivienda Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5304701&fecha=01/07/2013 (Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Secretaría de Desarrollo Social .2012.Estudio de Implicaciones de los Modelos de Crecimiento en el Costo de Infraestructura. Caso de estudio Los Cabos. México: SEDESOL. Disponible en : <http://implanloscabos.mx/descargas/ESTUDIO%20DE%20IMPLICACIONES%20DE%20LOS%20MODELOS%20DE%20CRECIMIENTO/Libro%20Estudio%20de%20Implicaciones.pdf> Consultado el 15 de marzo de 2015)
- Secretaría de Gobernación. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 (Consultado el 10 de marzo de 2015)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de prensa 050/2013, 2 de agosto de 2013. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2013/agosto/comunicado_050_2013.pdf (Consultado el 10 de marzo de 2015)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/r02/r02d10.pdf.(Consultado el 10 de marzo de 2015)

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Para comprender el cambio climático. <http://cambioclimatico.inecc.gob.mx/comprendercc/qsehaceparamitigarelcc/ambitonacional.html>. (Consultado el 19 de marzo de 2015).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero con cifras de 1990. <http://www.inecc.gob.mx/cpcc-lineas/638-cpcc-inventario-1>. (Consultado el 10 de marzo de 2015).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Informes del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990 – 2002. <http://www.inecc.gob.mx/cpcc-lineas/640-cpcc-inventario-3> (Consultado el 10 de marzo de 2015).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Para Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1994 – 1998 <http://www.inecc.gob.mx/cpcc-lineas/639-cpcc-inventario-2> (Consultado el 10 de marzo de 2015).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1994 – 1998 <http://www.inecc.gob.mx/cpcc-lineas/639-cpcc-inventario-2> (Consultado el 10 de marzo de 2015).
- Secretaría de Salud. NORMA Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-2014, Salud Ambiental. Disponible en: Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357042&fecha=20/08/2014
- Secretaría de Salud. Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-020-Ssa1-2014, Salud Ambiental. Valor límite permisible para la concentración de ozono (O3) en el aire ambiente y criterios para su evaluación. Disponible en: Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343155&fecha=02/05/2014

Leyes e instrumentos programáticos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Ley de Vivienda <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv.pdf>
- Ley General de Asentamientos Humanos <http://congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIX/Decreto%2023486.pdf>
Plan Nacional de Desarrollo <http://pnd.gob.mx/>

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326214&fecha=12/12/2013
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Programa Nacional de Vivienda
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342864&fecha=30/04/2014
- Programas de Desarrollo Regional:

Centro:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343105&fecha=30/04/2014
Norte:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343108&fecha=30/04/2014
Sur Sureste:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343110&fecha=30/04/2014

OTRAS REFERENCIAS

Documentos relevantes para el análisis de la expansión de las ciudades en México

- Secretaría de Desarrollo Social. 2011. *La expansión de las Ciudades 1980-2010*. México: SEDESOL. Disponible en:
<http://ciczac.org/sistema/docpdf/capacitacion/foro%20sedatu/02.-%20LA%20EXPANSION%20DE%20LAS%20CIUDADES%201980-2010.pdf>
- Consejo Nacional de Población. 2012. Catálogo Sistema Urbano Nacional. 2012. México: CONAPO. Disponible en:
http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. *Estudio de Políticas Urbanas de la OCDE: México Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. París: OECD Publishing.
- Eibenschutz Hartman, Roberto y Carlos Goya Escobedo, coord. 2009. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

- ONU-HÁBITAT. 2011. Estado de las ciudades de México 2011. México: ONU-HÁBITAT, SEDESOL.

Programas gubernamentales

20013-2018

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
<http://pnd.gob.mx/>
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Programa Nacional de Vivienda
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342864&fecha=30/04/2014
- Programas de Desarrollo Regional:
Centro:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343105&fecha=30/04/2014
Norte:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343108&fecha=30/04/2014
Sur Sureste:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343110&fecha=30/04/2014
- Programa Especial de Cambio Climático
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014

Sexenio 2006-2012

- Plan Nacional de Desarrollo 20017-2012
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/> Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2007). *Plan Nacional de desarrollo 2007-2012, Sustentabilidad Ambiental, Cambio climático*, disponible en:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/sustentabilidad-ambiental/cambio-climatico.html> (en línea) (23 de septiembre de 2012).

Sexenio 2000-2006

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006
http://centro.paot.org.mx/documentos/sedesol/prog_desarrollo_urbano_2001_2006.pdf

Documentos relevantes sector vivienda

- Reglas de Operación del Programa de Subsidios de Vivienda: Ejercicio Fiscal 2014:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5304701&fecha=01/07/2013 Vigentes
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377628&fecha=29/12/2014
- Metodología de los Perímetros de Contención Urbana Metodología 2013-2014:
- Actualización 2015:
<http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/subsidios-conavi/2015/MODELO%20PCU%20ACTUALIZACI%C3%93N%202015.pdf>
- Informe Anual de Actividades INFONAVIT 2013:
http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/af283366-944a-48a9-b658-dd2fadc8a534/Informe+Anual+de+Actividades+2013_11+de+marzo.pdf?MOD=AJPERES
- Plan Financiero INFONAVIT 2015-2019
http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/eb3b5c33-9cf5-4b08-9c8c-eb50f7f6537e/Plan_Financiero_2015-2019.pdf?MOD=AJPERES
- BBVA, Research México. 2012. *Situación Inmobiliaria en México*. México: Banco Bilbao Vizcaya (BBVA), Bancomer, Servicio de Estudios Económicos.
- BBVA, Research México. 2011. *Situación Inmobiliaria en México. Enero de 2011*. México: Banco Bilbao Vizcaya (BBVA), Bancomer, Servicio de Estudios Económicos.
- BIMSA. 2007. *Costos de construcción, edificación, materiales y matrices*. México: BIMSA.
- CIDOC y SHF. 2004. *Estado actual de la vivienda en México*. México DF.: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- CIDOC y SHF. 2007. *Estado actual de la vivienda en México 2007*. México DF.: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

- CIDOC y SHF. 2009. *Estado actual de la vivienda en México 2009*. México DF.: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- CIDOC y SHF. 2011. *Estado actual de la vivienda en México 2011*. México DF.: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- CIDOC y SHF. 2012. *Estado actual de la vivienda en México 2012*. México DF.: Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- Comisión Nacional de Vivienda. 2012. *Estadísticas de vivienda*: www.conavi.gob.mx/quienes-somos/politica-vivienda/estadisticas-vivienda (consultado 25 de septiembre).
- Comisión Nacional de Vivienda. 2012-b. *Financiamiento a la vivienda en México* (documento inédito), México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2012. *Reglas Operación 2012*, del Programa “Esta es tu Casa” – Preguntas frecuentes” en www.conavi.gob.mx. [En línea], México DF., disponible en: <http://www.conavi.gob.mx/programas-estrategicos/tu-casa/reglas-operacion-2012>
- Comisión Nacional de Vivienda .2012. Portal en línea de la CONAVI: <http://www.conavi.gob.mx/>; México, D.F.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2012. *Guía CONAFOVI: Uso eficiente de la energía en la vivienda*, disponible en: http://www.conavi.gob.mx/documentos/publicaciones/guia_energia.pdf (en línea, octubre 2012).
- Comisión Nacional de Vivienda. 2012. *Programa Específico para el Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático* (PEDHSCC), disponible en: <http://www.conavi.gob.mx/> (en línea, octubre 2012).
- Comisión Nacional de Vivienda. 2011.. *Vivienda Sustentable en México*, México, D.F.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2011. *Política pública de vivienda sustentable* SOFTEC, Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). México.
- Comisión Nacional de Vivienda. 2010. *Código de Edificación de Vivienda*. Segunda edición, México DF., Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
- Comisión Nacional de Vivienda. 2010. *Gestión Pública y Desarrollo Institucional en materia de vivienda en México*, México, D.F.

- Comisión Nacional de Vivienda. 2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable*. México, D.F.: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
- Comisión Nacional de Vivienda .2008. *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012* (Versión Ejecutiva). México: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
- Comisión Nacional de Vivienda.2008.*Programa Específico para el Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático*. México: CONAVI
- Comisión Nacional de Vivienda.2007. *Estadística de Vivienda 2006*. México: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
- Comisión Nacional de Vivienda. 2006. *Guía CONAFOVI Uso eficiente de la energía en la vivienda*. México: Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
- Comisión Nacional de Vivienda (2005). *Guía CONAFOVI Uso eficiente del agua en la vivienda*". México, Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
- Ortiz, Enrique .2012.*Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. México :HIC, HIC-AL.
- Ortiz, Enrique .1998. *Notas sobre la producción social de vivienda*. México: HIC, Casa y Ciudad.
- Sociedad Hipotecaria Federal. 2010. *Índice SHF de precios de la vivienda en México*. México: SHF.
- Sociedad Hipotecaria Federal.2012. Disponible en:
<http://www.shf.gob.mx/programas/intermediarios/Paginas/default.aspx>
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Documentos relevantes movilidad urbana sustentable

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2013. *Estrategia de Movilidad Urbana Sustentable*.
- Lobo, Adriana, David L. Uniman & Aimee Aguilar. 2015. Perspectives from Mexico to achieve more with less: Alternative transport modes and their social and environmental benefits. México: CTS EMBARQ Disponible en:
http://www.embarqmexico.org/sites/default/files/ITF_Documento_2011_vF.pdf
(Consultado el 25 de marzo del 2015)

- CTS Embarq México e ITDP México. 2011. Estado de México, movilidad 2025. México: CTS Embarq. Disponible en: <http://www.embarqmexico.org/EDOMEX-Movilidad+2025> (consultado el 25 de marzo del 2015).
- Negrete, M. E. y Paquette Vassalli. 2011. *La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites*. Territorios, 2011.
- Flores, P. S. 2012. Los efectos de la movilidad urbana en la salud de los habitantes de la Ciudad de México. En M. d. Internacional, *Los riesgos para la salud en la vida de la Megametrópolis*. México: UNAM Facultad de Medicina. pp. 97-130.

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

