



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018:**  
**Acciones para el Desarrollo de las Ciudades Mexicanas. Análisis**  
**y Perspectivas.**

Tesis para obtener el Título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:  
Eduardo Torres Rojas

Asesor:  
Miguel Ángel Márquez Zárate



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

A mis padres, Guato y Toñita, por su amor incondicional, sacrificios, oportunidades y enseñanzas que me han permitido desarrollarme personal y profesionalmente.

A mis hermanos, Fercho y Daniel, por su amistad, compañía, complicidad y cariño.

A mis abuelos, Fernando, Antonieta, Francisco y Alicia, por su ejemplo de vida que me impulsa a ser mejor cada día.

A mi familia, tanto de sangre como de corazón, por su apoyo y cariño.

A mis amigas y amigos de la privada, los Scouts, la UMSNH, la UNAM, SEDATU y SEDESOL por formar parte de este viaje.

## Contenido

Introducción.....	1
Capítulo I. Las ciudades: desarrollo y características actuales .....	9
1.1 Importancia del Desarrollo Urbano.....	9
1.1.1 El desarrollo urbano en la agenda internacional.....	9
1.1.2 Las ciudades en México .....	11
1.2 Evolución del Desarrollo Urbano.....	16
1.2.1 Tendencias internacionales en el desarrollo de las ciudades.....	16
1.2.2 Política Nacional Urbana entre 1976 y 2012.....	23
1.2.3 Coordinación de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo urbano .	25
1.3 Características actuales de las ciudades mexicanas .....	27
1.3.1 Vínculos urbanos-rurales .....	27
1.3.2 Metropolitanización .....	28
1.3.3 Expansión urbana.....	30
1.3.4 Vivienda .....	31
1.3.5 Gestión del suelo .....	35
1.3.6 Movilidad.....	36
1.3.7 Sostenibilidad ambiental, prevención de riesgos y resiliencia .....	38
Capítulo II. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.....	41
2.1 Política Nacional de Vivienda 2013-2018.....	41
2.2 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 .....	41
2.3 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano..	48
2.3.1 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas .....	48
2.3.2 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.....	49
2.3.3 Secretaría de Desarrollo Social .....	51
2.4 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano .....	53
2.4.1 Diseño Institucional .....	55
2.4.1.1 Estructura General de la Secretaría.....	55

2.4.1.2 Sector Desarrollo Urbano y Vivienda .....	56
2.4.1.3 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda .....	57
2.5 Programas y acciones del gobierno federal en materia de desarrollo urbano .....	58
2.5.1 Programas para el mejoramiento del entorno urbano.....	59
2.5.2 Programas para el aprovechamiento del suelo urbano.....	62
Capítulo III. Oportunidades y nuevas acciones para el desarrollo de las ciudades mexicanas .....	67
3.1 Reforma urbana .....	67
3.2 Capacitación de autoridades municipales.....	71
3.3 Nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano .....	73
3.4 Soluciones habitacionales más allá de la vivienda nueva.....	75
3.5 Movilidad urbana sostenible.....	77
Conclusiones.....	81
Bibliografía .....	86

## Introducción

El economista Edward Glaeser señala en su libro “El triunfo de la ciudad: como nuestro más grande invento nos hace más ricos, verdes, saludables y felices” que las ciudades son espacios de oportunidad que concentran el talento y la creatividad humana, lo cual fomenta la innovación y el desarrollo. Esto es posible ya que las ciudades poseen espacios en los que personas de distintos orígenes pueden interactuar, compartir ideas y experiencias, confrontar problemas y encontrar soluciones nuevas, que difícilmente pueden ser replicados en un entorno rural.

Las ciudades, además de facilitar la innovación y el desarrollo económico también permiten a sus habitantes acceder a oportunidades de desarrollo y bienestar que no están al alcance de los habitantes de las zonas rurales. En las ciudades encontramos equipamientos y servicios de salud, educación y esparcimiento que en los centros rurales no existen, así como una mayor diversidad de empleos. Esto permite que los residentes de las ciudades puedan acceder a mayores oportunidades para su desarrollo y el de su familia.

Por primera vez en la historia de la humanidad el mundo es principalmente urbano, según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA) en 2014, y por primera vez en la historia de la humanidad, 54% de la población se asienta en ciudades. En México la transición de una nación rural a una urbana sucedió en la década de 1980, cuando 55% de la población residía en las urbes del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1980).

Esta situación constituye un importante reto para los gobiernos del mundo, ya que los paradigmas tradicionales para la gestión del territorio y el desarrollo de sus economías no responden necesariamente a una realidad urbana y deben ser modificados de fondo.

Sin embargo, la urbanización representa también una de las principales oportunidades del mundo para asegurar el desarrollo sostenible de las naciones y

sus habitantes. Actualmente los gobiernos del mundo están trabajando en el desarrollo de nuevas políticas y herramientas que permitan explotar el potencial de las ciudades y asegurar que éstas sean espacios habitables, equitativos, sostenibles, seguros y justos para todas las personas por igual. El principal esfuerzo a nivel internacional es la celebración de la Conferencia Hábitat III que tendrá lugar en octubre de 2016 en Quito, Ecuador. Se espera que, como resultado de esta Conferencia, surja una declaración por la que los gobiernos del mundo se comprometan a impulsar un nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible e inclusivo, así como una nueva agenda urbana, la cual describirá principios de política y herramientas para materializar el modelo establecido en la declaración de Quito.

Adicionalmente, el desarrollo urbano ha sido incluido en otros instrumentos internacionales que buscan lograr el desarrollo sostenible, este es el caso de la Agenda de Desarrollo Sostenible, la cual sustituyó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dentro de esta Agenda, adoptada en septiembre de 2015, el Objetivo 11 compromete a todos los países parte de la Organización de las Naciones Unidas a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En México el gobierno federal ha implementado diversas políticas en materia urbana, en particular desde 1976 cuando fue publicada la primera Ley General de Asentamientos Humanos y fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

Sin embargo, en las décadas siguientes y hasta 2012 la importancia del desarrollo urbano en México fue decreciendo, el gobierno federal disminuyó su participación en la planeación del territorio y los asentamientos humanos y fue enfocando sus recursos en el desarrollo masivo de vivienda social nueva, lo cual, aunado a una deficiente planeación urbana, derivó en la expansión descontrolada de las ciudades y en un modelo de desarrollo excluyente e insostenible.

Ante este escenario la administración federal 2012-2018 adoptó varias medidas para retomar el rol del gobierno nacional en el desarrollo ordenado de las ciudades. El primer paso fue el establecimiento de la Política Nacional de Vivienda, la cual menciona la necesidad de implementar un modelo de desarrollo urbano sostenible e inteligente. Posteriormente la Política se materializó con la publicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, el cual fue elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Este instrumento de gobierno se constituyó en la hoja de ruta para las acciones del gobierno federal en materia de ciudades.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 establece objetivos ambiciosos para el desarrollo de las ciudades. En materia de planeación urbana, establece la necesidad de frenar la expansión de las ciudades y aprovechar la ciudad construida, fomentando la inversión en ella y su consolidación; propone la creación de un modelo urbano que fomente la innovación y el progreso de todos sus habitantes de manera sostenible; en lo que se refiere a la gestión del suelo propone medidas que permitan aprovechar de manera óptima el suelo urbano disponible, evitar la especulación y recuperar su valor en favor de la ciudad y sus habitantes; en materia de movilidad urbana el Programa propone acciones encaminadas a un modelo de movilidad basado en las personas y no en el automóvil; establece también la necesidad de instaurar políticas y acciones para evitar el establecimiento de asentamientos en zonas de riesgo y disminuir el peligro al que están sujetos los habitantes urbanos y su patrimonio, particularmente ante desastres naturales; y finalmente, establece la necesidad de consolidar una política nacional de desarrollo regional basada en las vocaciones y potencialidades de cada zona.

Otra de las principales modificaciones de la administración federal 2012-2018 fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La cual encuentra sus antecedentes institucionales en la Secretaría de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y la Secretaría de Desarrollo Social.

La SEDATU fue dotada de una estructura y facultades similares a las que ya ejecutaba su último antecesor, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Reforma Agraria, además de programas para impulsar el desarrollo urbano y los objetivos trazados en el PNDU 2014-2018.

A pesar de estos esfuerzos, existen varias oportunidades para mejorar la gestión de las ciudades mediante la implementación de diversas acciones que fortalezcan a la SEDATU, y modifiquen las prioridades de los tres niveles de gobierno en materia urbana. Estas acciones incluyen la modificación del marco legal del desarrollo urbano, mediante la discusión y aprobación de una reforma urbana, que contemple la modificación de la legislación secundaria en la materia y que obligue también a la modernización del sector urbano del país y su estructura.

Otra de las acciones necesarias para asegurar una mejor implantación de un nuevo modelo urbano, es el fortalecimiento de las capacidades municipales, particularmente la capacitación de sus autoridades, las cuales son las principales responsables en la planeación y gestión de la ciudad. Un desafío prioritario en materia urbana en México es encontrar nuevas fuentes de financiamiento para asegurar la sostenibilidad de las ciudades, así como que éstas cuenten con los recursos necesarios para realizar las obras de infraestructura y equipamiento que requieran.

Por último, es necesario hacer cambios significativos a las acciones y programas del gobierno federal en materia de vivienda y movilidad urbana. Estos dos temas representan las herramientas principales del gobierno federal para guiar el desarrollo de las ciudades sin invadir las atribuciones de los estados y municipios. En gran medida las políticas de construcción de vivienda y de movilidad enfocada al automóvil de las últimas décadas fueron precursores de la expansión de las ciudades, pero de la misma manera una política de vivienda que privilegie la utilización del parque habitacional existente, el fomento al mercado de renta, y la

construcción de vivienda vertical intraurbana; aunado a acciones y programas que prioricen la movilidad urbana sostenible no motorizada (peatones y bicicletas) y el transporte masivo sostenible, permitirán la creación de ciudades compactas, vivibles y sostenibles, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes.

## **Hipótesis**

La política de vivienda federal, que durante las últimas dos décadas ha privilegiado el desarrollo de vivienda nueva, aunada a la poca presencia del gobierno federal en el desarrollo de las ciudades, ha generado un modelo de desarrollo urbano caracterizado por el crecimiento desmedido y desorganizado de las urbes del país. En este contexto el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018 es un documento de gobierno adecuado para guiar las acciones del nivel federal en la consecución de ciudades más sostenibles y prósperas. Sin embargo los objetivos en él plasmados no han sido consumados ya que actualmente el gobierno federal, y en particular la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, no cuenta con las facultades, la estructura o los recursos necesarios para impulsar un nuevo modelo de desarrollo urbano; algunos programas federales en materia urbana, de vivienda y de movilidad no colaboran en la consecución de los objetivos del Programa; además de que no todas las autoridades municipales poseen las capacidades técnicas, financieras y humanas suficientes para cumplir con sus atribuciones en materia de planeación y gestión urbana.

En este contexto se establecen las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Son adecuadas las políticas nacionales de desarrollo urbano en México previas a la publicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014 – 2018?
2. ¿Son apropiados los objetivos, estrategias y líneas de acción que establece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018?

3. ¿El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 responde a los compromisos internacionales que ha suscrito México en materia de desarrollo urbano y de desarrollo sostenible, así como con los que actualmente se encuentran en discusión con motivo de la Conferencia Hábitat III?
4. ¿La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tiene la estructura y facultades necesarias para asegurar el desarrollo justo, sostenible e inteligente de las ciudades mexicanas?
5. ¿Los programas federales en materia urbana, de vivienda y de movilidad contribuyen al cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018?
6. ¿Las autoridades municipales cuentan con los recursos y capacidades suficientes para conducir el desarrollo de sus localidades urbanas?

## **Objetivos**

1. Conocer y analizar las características actuales de las ciudades mexicanas.
2. Analizar los antecedentes del desarrollo urbano en México, así como las políticas públicas del gobierno federal y las dependencias encargadas de la materia durante el periodo comprendido entre 1976 y 2012.
3. Conocer, analizar y evaluar las acciones, programas y políticas en materia urbana implementadas hasta el momento por la administración federal 2012-2018.
4. Analizar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y evaluar su relevancia como documento rector de las acciones del gobierno federal en materia urbana.
5. Realizar un diagnóstico sobre la aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y si éste ha sido un documento efectivo en la conducción de las políticas, acciones y programas del gobierno federal.

6. Proponer acciones y políticas que permitan mejorar la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y el modelo urbano que deriva del mismo.

## **Metodología**

La presente investigación parte de un análisis conceptual y documental sobre el desarrollo urbano en México, así como en los conocimientos y experiencia práctica adquirida por el sustentante durante el periodo 2013-2015 cuando laboró en la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la SEDATU, participando en el seguimiento, documentación y evaluación de los programas a cargo de la Subsecretaría, así como en el desarrollo de diversos documentos de política en materia urbana.

Para fines de investigación, esta tesis se divide en 3 capítulos. El primero intitulado “Las ciudades: desarrollo y características actuales” destaca el rol de las ciudades como motores para la transformación económica y social del país, su importancia en la agenda nacional e internacional, las tendencias internacionales en su desarrollo, y las acciones del gobierno federal en el periodo comprendido entre 1976 y 2012 en la materia, así como las características actuales de las ciudades mexicanas.

El segundo capítulo “El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano” analiza la Política Nacional de Vivienda 2013-2018 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, los objetivos que persiguen y las estrategias que marcan para lograr establecer un modelo de desarrollo urbano sostenible e inteligente. Posteriormente en el mismo capítulo se analiza la estructura institucional con la que cuenta el gobierno federal para la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, particularmente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, sus antecedentes, facultades y estructura, así como los programas federales en materia urbana.

Por último, en el tercer capítulo se proponen acciones y políticas que permitirían mejorar la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, así como la planeación y gestión de las ciudades. Dichas recomendaciones se centran en la modificación del marco legal e institucional que rigen al sector urbano, el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades municipales en la materia, la implementación de nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de las ciudades, generar más y mejores opciones para la atención de las necesidades de vivienda de la población, así como el establecimiento de soluciones de movilidad urbana centradas en la persona y en medios de transporte sostenibles.

# Capítulo I. Las ciudades: desarrollo y características actuales

## 1.1 Importancia del Desarrollo Urbano

### 1.1.1 El desarrollo urbano en la agenda internacional

En general el mundo es urbano, y para el año 2014 54% de la población mundial residía en ciudades (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2014). En el caso de América Latina y el Caribe, la transición desde una región rural hacia una región urbana ha sido notable. En 1950 apenas 40% de la población de la región residía en ciudades, porcentaje que en 2015 alcanzó 80%.

La agenda mundial en materia de urbanización inició de manera relevante con la celebración de la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat I, la cual tuvo lugar en 1976 en la ciudad de Vancouver. A partir de ese momento, los gobiernos del mundo han observado de manera más cercana los procesos de urbanización, estableciendo, con diversos grados de efectividad, políticas para asegurar el correcto desarrollo de las ciudades.

El siguiente momento relevante en la agenda urbana internacional fue la celebración de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, la cual tuvo lugar en la ciudad de Estambul.

A partir del año 2015 la agenda urbana tomó un nuevo impulso, producto de distintas reuniones internacionales. Es el caso de la adopción de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la cual incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible los países del mundo adoptaron como objetivo 11: “*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*” (Naciones Unidas, 2016), objetivo que tiene como metas específicas asegurar el acceso a viviendas y servicios básicos, desarrollar sistemas de transporte seguros, alcanzar una urbanización inclusiva y sostenible,

proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo, reducir el número de personas afectadas por los desastres, reducir el impacto ambiental negativo de las ciudades, asegurar el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos, así como apoyar el desarrollo de vínculos urbanos-rurales.

La inclusión del ODS 11 demuestra la relevancia internacional que la urbanización ha alcanzado, así como el compromiso de los gobiernos del mundo para atender de manera integral los desafíos que representan las ciudades, su construcción y su desarrollo.

Otra reunión internacional que ha dado gran importancia a los retos de la urbanización sostenible fue la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático, COP 21, que se celebró en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015. En esta reunión la urbanización fue referida como una de las principales herramientas de las que dispone la humanidad para detener y revertir el cambio climático.

Esta idea no es nueva, ya en el año 2013 el reporte del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible afirmó que “la batalla por la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades”.

Adicionalmente en 2015 dio inicio el proceso preparatorio rumbo a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, la cual se llevará a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre, y en la cual se espera acordar el establecimiento de una Nueva Agenda Urbana, la cual sentará las bases de las acciones de todos los países miembros del Sistema de Naciones Unidas, en materia de desarrollo urbano, a fin de que todas las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Para conformar la Nueva Agenda Urbana, el Secretariado de la Conferencia Hábitat III publicó 22 “issue papers” y 10 “policy units”, los cuales fueron puestos a consulta de todos los países del Sistema de Naciones Unidas, así como de los principales actores no gubernamentales internacionales en la materia.

En México la celebración de la Conferencia Hábitat III ha servido de marco para realizar una revisión general a la política nacional urbana y de vivienda, así como a la estructura normativa y de gobierno que rige al sector. Estos trabajos están siendo conducidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el apoyo del Congreso de la Unión y diversos expertos y organizaciones nacionales e internacionales.

En este marco, durante 2015 el Gobierno de México estableció un Comité Nacional Preparatorio que participa en el desarrollo de los insumos de México rumbo a la Conferencia Hábitat III. Este Comité es presidido por la SEDATU y la SRE, y es integrado por distintos representantes de la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado y los tres órdenes de gobierno.

### **1.1.2 Las ciudades en México**

El X Censo General de Población y Vivienda de 1980 reveló algo que significaría un cambio trascendental para México, nuestra nación había dejado de ser rural para siempre. Para ese año 55% de la población se había asentado en ciudades con al menos 15 mil habitantes, y ese número no ha hecho más que incrementar. En 1990 63.4% de los mexicanos vivían en urbes, porcentaje que en 2000 se incrementó a 68.4%, y para 2010 a 72.3%.

Esto significa que de los 112 millones de mexicanos censados en 2010 más de 81 llamaban a una ciudad su hogar. De éstos, más de 63 millones están asentados en alguna de las 59 zonas metropolitanas (Consejo Nacional de Población, 2012) del país, más de 5 millones residen en las 78 conurbaciones existentes, y cerca de 12 millones viven en alguno de los 247 centros urbanos. Y de acuerdo a las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en 2050 86% de la población mexicana residirá en alguna ciudad.

## Integración del Sistema Urbano Nacional 2005-2010

	Sistema Urbano Nacional		Zonas Metropolitanas		Conurbaciones		Centros Urbanos	
	Ciudades	Población*	Ciudades	Población*	Ciudades	Población*	Ciudades	Población*
2005	358	73.7	56	57.8	64	3.6	238	12.1
2010	384	81.2	59	63.8	78	5.1	247	12.2
Incremento	-	7.5	-	5.9	-	1.4	-	0.063
Cambios	26	0	3	-	14	-	9	-

Fuente: CONAPO, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012

\*Millones de habitantes

Tener a más de 70% de la población nacional en una pequeña porción del territorio presenta enormes desafíos, así como incomparables oportunidades. La vida urbana permite acceder a innumerables beneficios en la forma de infraestructura básica, servicios de salud avanzados, una oferta laboral rica y diversa, vivienda adecuada, numerosas opciones de educación, decenas de parques, jardines, espacios deportivos y recintos culturales, entre muchas otras oportunidades y beneficios. *“Las ciudades – dice Edward Glaeser – son la ausencia de espacio físico entre las personas y las empresas. Son proximidad, densidad, cercanía”* (Glaeser, 2011).

De la misma manera las ciudades, al concentrar mercados, vías de comunicación, servicios y proveedores, así como mano de obra calificada, permiten el desarrollo de economías de aglomeración (Cruz Villamil, 2010), las cuales facilitan el desarrollo de bienes y servicios, disminuyen su costo de producción y favorecen la innovación y el desarrollo de nuevos negocios y economías.

Sin embargo, la principal oportunidad para el desarrollo que ofrecen las ciudades es el rico y extenso tejido social conformado por innumerables personas. La red conformada por sus habitantes es la materia prima que les permite ser motores del desarrollo. Los centros urbanos, al congregar a cientos de miles de personas de distintas edades, orígenes, condiciones socio-económicas, profesiones,

experiencias y creencias en un espacio físico reducido, permiten la generación de cientos de interacciones que fomentan el intercambio de ideas y desencadenan la innovación y la generación de nuevos conocimientos.

La aglomeración es el secreto del éxito de las ciudades. Su economía, sus servicios especializados e incluso las manifestaciones artísticas y culturales que ocurren en ellas sólo son posibles gracias a la elevada concentración de personas, que juntas conforman un gran mercado de bienes e ideas. Esto lo podemos ilustrar de manera muy simple al pensar en la Zona Metropolitana del Valle de México y algunos servicios que podemos encontrar en ella, como el teatro. En la Ciudad de México y su área conurbada podemos disfrutar de decenas de obras durante todo el año; sean musicales, comedias o dramas, los habitantes de la mayor urbe del país pueden asistir cualquier fin de semana a alguno de los recintos culturales de la ciudad para entretenerse por un par de horas. Por el contrario en otras ciudades del país difícilmente encontraremos esta diversidad de obras teatrales; en ocasiones, y durante cortas temporadas, hay algunas puestas en escena, sin embargo no se puede comparar con la oferta existente en la capital del país.

Lo anterior no significa que en el resto de las ciudades del país no exista interés en ir al teatro, sin embargo los costos para una puesta en escena pueden ser onerosos y por ello se requiere que las obras permanezcan activas durante varios meses, lo que no es posible en una ciudad con un mercado potencial de espectadores reducido.

Y el ejemplo del teatro es trasladable a todas las actividades que suceden en las ciudades. Los costos relacionados con la construcción, equipamiento y operación de un hospital de alta especialización sólo tienen sentido en ciudades con muchos pacientes potenciales, lo mismo que un sistema de transporte masivo, un aeropuerto internacional, un centro industrial o financiero, o una universidad. En materia urbana la escala lo es todo.

En México la concentración de personas en las ciudades ha tenido un efecto directo en la economía del país. En 2009 las 93 ciudades de más de 100 mil habitantes contribuyeron con 88% de la Producción Bruta Total del país (ONU-Hábitat, 2011).

Esto se debe a que, además de que las ciudades concentran a gran parte de la población y con ello los recursos que permiten el desarrollo y la innovación, las ciudades poseen también mejor infraestructura, servicios y equipamientos que son necesarios para que sus habitantes puedan acceder a una mejor calidad de vida.

### Infraestructura en ciudades vs media nacional

	Media nacional	Media ciudades con al menos 15 mil habitantes
Viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda	11.3%	6.3%
Viviendas sin drenaje	9.0%	2.7%
Viviendas sin refrigerador	17.9%	11.6%
Viviendas con telefonía fija	43.2%	51.6%
Viviendas con acceso a internet	21.3%	27.6%
Viviendas con telefonía móvil	65.1%	74.7%

Fuente: CONAPO, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012

La mayor presencia de servicios básicos, conectividad e infraestructura (particularmente tecnologías de la información y comunicación) convierten a las ciudades en lugares adecuados para la inversión y atracción de talento. Por ello, así como cuando una ciudad es más competitiva y productiva es más atractiva para las empresas, igualmente cuando una ciudad ofrece mejores condiciones de vida, de esparcimiento y de empleo, entre otras, esta será más atractiva para las personas.

Esto se ve reflejado en que en las ciudades viven 4.1 millones de personas ocupadas en Sectores de Uso Intensivo del Conocimiento (SUIC), los cuales requieren de mayor preparación y contribuyen de manera significativa a la innovación y el desarrollo nacional.

## Distribución de población ocupada en Sectores de Uso Intensivo del Conocimiento

Sector de Uso Intensivo del Conocimiento	Población ocupada (miles de personas)	Porcentaje SUIC
Industria química y vinculadas	937	22.80%
Servicios financieros, seguros e inmuebles	675	16.40%
Servicios profesionales, científicos, técnicos y de apoyo a los negocios	564	13.70%
Automóviles, automotores y autopartes	512	12.40%
Industria metal-mecánica	510	12.40%
Industria eléctrica-electricidad	496	12%
Resto de manufacturas	323	7.80%
Servicios de información y medios masivos	103	2.50%
<b>Total</b>	<b>4120</b>	<b>100%</b>

Fuente: CONAPO, Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012

Las ciudades son también motor de desarrollo para millones de personas que viven en el campo, ya que las urbes requieren de alimentos y servicios ambientales que no pueden producirse por completo en su interior, y que significan una fuente de ingresos para el sector rural. A su vez, las ciudades permiten a los habitantes de asentamientos rurales acceder a servicios financieros, educativos y de salud, entre otros, que permiten elevar su calidad de vida.

Así, para asegurar la sostenibilidad ambiental, económica y social de las ciudades se requiere que éstas conserven su entorno rural, eviten la depredación de su suelo, y paguen adecuadamente por los bienes y servicios que éstas les brindan, evitando así la marginalización de estos asentamientos y sus habitantes.

En ese sentido, las ciudades pueden conformarse como polos para el desarrollo no sólo de su territorio, sino también de una microrregión.

Otro fenómeno derivado del crecimiento acelerado de las ciudades ha sido la continua creación de zonas conurbadas o áreas metropolitanas. En 1960 en México existían apenas 12 zonas metropolitanas, las cuales han incrementado hasta las 59 que actualmente existen (ONU-Hábitat, 2011).

Sin embargo, a pesar de la notoria relevancia de las zonas metropolitanas, sus desafíos son vastos y en general permanecen sin ser atendidos de manera integral. La gobernanza metropolitana, el desarrollo de obras de carácter metropolitano, los proyectos de movilidad y el financiamiento de dichas obras son algunos de los desafíos que enfrentan estas zonas.

## **1.2 Evolución del Desarrollo Urbano**

### **1.2.1 Tendencias internacionales en el desarrollo de las ciudades**

En 1972 se realizó en Estocolmo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, evento en que los países del mundo expresaron su preocupación sobre las serias condiciones del entorno humano, especialmente en materia ambiental y en los asentamientos humanos (Naciones Unidas, 1972). En materia urbana, el enfoque principal fue sobre las condiciones extremas prevalecientes en los países en desarrollo (Naciones Unidas, 1976).

#### ***Hábitat I***

Siguiendo los resultados de la Conferencia de Estocolmo, y considerando que los asentamientos humanos, su planificación, diseño y estado general, determinan en gran medida la calidad de vida a la que pueden acceder sus habitantes, la Asamblea General de Naciones Unidas determinó la necesidad de celebrar la primera

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat I, en la ciudad de Vancouver en 1976.

En 1976 el mundo era predominantemente rural, ya que solamente 37.9% de la población global residía en ciudades (ONU-Hábitat, 2015). Esto se debía a que la mayoría de los países de África y Asia no habían sufrido aún grandes procesos de urbanización.

En Hábitat I los países participantes reconocieron los siguientes fenómenos como agravantes de las condiciones de inequidad de los asentamientos humanos: 1) el crecimiento económico inequitativo, 2) el deterioro social, económico, ecológico, y ambiental, 3) el crecimiento de la población mundial, 4) la urbanización descontrolada, 5) el rezago rural, 6) la dispersión rural, y 7) la migración involuntaria. (Naciones Unidas, 1976)

Por ello, para mejorar la calidad de los asentamientos humanos se identificaron las siguientes oportunidades y soluciones:

- Adoptar políticas públicas osadas en materia de planeación espacial.
- Crear asentamientos vivibles, atractivos y eficientes que reconocieran la escala humana.
- Crear espacios para la efectiva participación de las personas en la planeación, construcción y gestión de sus asentamientos.
- Desarrollar acercamientos innovadores a la formulación e implementación de los programas de desarrollo que incluyan el uso de la ciencia, la tecnología y el financiamiento nacional e internacional.
- Utilizar medios efectivos de comunicación para permitir el intercambio de conocimiento y experiencias en el campo de los asentamientos humanos.
- Fortalecer los vínculos internacionales de cooperación a nivel regional y global.
- Crear oportunidades económicas que tiendan al empleo de toda la población, en donde todas las personas, mujeres y hombres, sean recompensados justamente por su trabajo.

Con ello, y con el establecimiento del *Plan de Acción de Vancouver*, la Conferencia Hábitat I sentó las bases para que todos los países del Sistema de Naciones Unidas diseñaran las políticas y el marco institucional necesario para el desarrollo completo de sus asentamientos humanos y de todos sus residentes.

Adicionalmente, derivado de Hábitat I, el 19 de diciembre de 1977 en la 107 sesión plenaria de Naciones Unidas se acordó la creación de la Comisión de Asentamientos Humanos de la ONU y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el cual apoyaría a las Naciones Unidas y a sus países miembro en el desarrollo de políticas relacionadas con esta materia.

Sin embargo, las medidas adoptadas por los países no fueron suficientes para revertir la tendencia de urbanización desordenada que el mundo experimentaba, lo que dio paso a la celebración de Hábitat II.

### ***Hábitat II***

20 años después de la celebración de Hábitat I, Naciones Unidas convocó a los países del mundo a participar en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, la cual se realizó en Estambul del 3 al 14 de junio de 1996.

En el momento en que se realizó esta nueva Conferencia el mundo seguía siendo mayormente rural, aunque la tendencia de urbanización se había acelerado y 45% de las personas del mundo habitaban en ciudades (ONU-Hábitat, 2015).

En esta sesión los gobiernos del mundo decidieron deliberar sobre dos temas principales: la vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización. De la misma manera reconocieron que las ciudades son fuente de desarrollo económico, social, cultural y científico.

Uno de los principales resultados de Hábitat II fue el establecimiento del Programa Hábitat, el cual comprende una serie de medidas globales entorno a la urbanización

y la provisión de vivienda que coloca a la persona en el centro de todas las acciones. Este Programa sirvió como guía internacional para que los países establecieran las políticas y acciones apropiadas a nivel nacional, regional y local, en el desarrollo de las ciudades con base en sus características particulares.

Para lograr la implantación del Programa Hábitat, los países participantes acordaron establecer mecanismos necesarios y suficientes para financiar las acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda. Éste, sin embargo, ha sido uno de los principales pendientes en la aplicación de las medidas establecidas en Hábitat II, ya que por lo general los recursos destinados al desarrollo de las ciudades no han sido suficientes, considerando las necesidades de infraestructura y equipamientos asociados a la rápida urbanización que ha experimentado el mundo.

Podemos reconocer que Hábitat II fue exitoso al colocar el tema de provisión de vivienda adecuada para todos dentro de la agenda internacional, es el caso de América Latina, y particularmente México, en donde las políticas de vivienda permitieron a miles de familias contar con una vivienda, particularmente casas-habitación nuevas.

Cabe señalar que en 2002, seis años después de la celebración de la Conferencia Hábitat II, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos pasó a ser el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, con lo que esta agencia comenzó a tener mayor presencia en diversos países. En el caso de América Latina, en ese año se abrieron representaciones nacionales en México, Colombia, Ecuador, Cuba y Costa Rica (ONU-Hábitat, 2016).

### ***Hábitat III***

En octubre de 2016 se celebrará en la ciudad de Quito, Ecuador la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, la cual buscará dar seguimiento a los compromisos establecidos en Hábitat I y II, además de establecer una Nueva Agenda Urbana.

Esta será la primera Conferencia Hábitat de un mundo mayoritariamente urbano, y es que se estima que hoy 54% de la población mundial vive en ciudades (ONU-Hábitat, 2015).

Desde 2015 el Secretariado de Hábitat III inició el proceso preparatorio rumbo a la Conferencia. Este proceso ha tenido dos vertientes, por una parte establecer la logística de la sesión, así como la manera en la que todos los actores relevantes participarán en la Conferencia. Por otra parte, se ha desarrollado un amplio proceso de consulta con los países miembros del Sistema de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y reconocidos expertos en el ámbito urbano, a fin de construir una Nueva Agenda Urbana que haga frente a los retos actuales y futuros de las ciudades del mundo, teniendo como objetivo final el desarrollo de asentamientos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Para ello, el Secretariado de Hábitat III estableció seis áreas temáticas: 1) Cohesión Social y Equidad, 2) Marcos Urbanos, 3) Desarrollo Espacial, 4) Economía Urbana, 5) Ecología Urbana y Medio Ambiente, y 6) Vivienda Urbana y Servicios Básicos. Dentro de estas áreas temáticas se elaboraron 22 *Issue Papers* los cuales son documentos que desarrollan temas específicos que serán incluidos en la Nueva Agenda Urbana. Los *Issue Papers* fueron distribuidos entre los países y los principales socios internacionales, a fin de que estos pudieran ser revisados y comentados.

Los 22 temas que abordan los *Issue Papers* son:

- Ciudades inclusivas
- Ciudades más seguras
- Normas urbanas y legislación
- Finanzas municipales
- Migración y refugiados en zonas urbanas
- Cultura urbana y patrimonio
- Gobernanza urbana
- Planeación y diseño urbano y espacial

- Suelo urbano
- Espacio público
- Empleos y medios de vida
- Resiliencia urbana
- Ciudades, cambio climático y manejo del riesgo a desastres
- Transporte y movilidad
- Ciudades inteligentes
- Vínculos urbano-rurales
- Desarrollo económico local
- Sector informal
- Ecosistemas urbanos y manejo de recursos
- Infraestructura urbana y servicios básicos
- Vivienda
- Asentamientos irregulares

Después de que los *Issue Papers* fueran comentados por los principales actores, el Secretariado de Hábitat III desarrolló 10 *Policy Units* (Unidades de Política), los cuales son documentos que integran los contenidos de los *Issue Papers* y las aportaciones realizadas por actores externos, y se constituyen en la base de la discusión de la Nueva Agenda Urbana.

Los 10 *Policy Units* son:

- Derecho a la ciudad y ciudades para todos
- Políticas urbanas nacionales
- Finanzas municipales y sistema fiscal local
- Estrategias de desarrollo económico urbano
- Servicios y tecnología urbana
- Marco socio-cultural urbano
- Gobernanza urbana, desarrollo institucional y de capacidades
- Estrategias urbanas espaciales: mercado de suelo y segregación
- Resiliencia ecológica urbana
- Políticas de vivienda

Es de notar que a pesar de que la Conferencia dejó de llamarse sobre Asentamientos Humanos para ser denominada Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, el tema de vivienda no domina la agenda del proceso preparatorio, al contrario, es abordado como otra de las partes que integran la agenda urbana.

Adicionalmente el Secretariado determinó se realizaran varias reuniones preparatorias oficiales. Estas reuniones son de dos tipos: Reuniones Regionales y Reuniones Temáticas Globales.

Las Reuniones Regionales (4) reúnen a los principales actores a nivel nacional, regional y local, así como a la sociedad civil, la academia, y el sector privado de Asia-Pacífico (Jakarta,, Indonesia), África (Abuja, Nigeria), Europa (Praga, República Checa) y América Latina y el Caribe (Toluca, México), para discutir los intereses y aportaciones de cada región al proceso Hábitat III y la conformación de la Nueva Agenda Urbana, tomando como base de la discusión a los *Policy Units*.

Por otro lado, las Reuniones Temáticas Globales (7) reúnen a los principales expertos a nivel mundial para discutir temas de gran relevancia para la integración de la Nueva Agenda Urbana. Los temas tratados en estas reuniones fueron: Participación Ciudadana (Tel-Aviv, Israel), Áreas Metropolitanas (Montreal, Canadá), Ciudades Intermedias (Cuenca, Ecuador), Energía Sostenible y Ciudades (Abu Dhabi, EAU), Financiando el Desarrollo Urbano (Ciudad de México, México), Espacios Públicos (Barcelona, España), y Asentamientos Irregulares (Pretoria, Sudáfrica).

México fue el único país en albergar dos de estas reuniones preparatorias, la Reunión Temática Global “Financiando el Desarrollo Urbano”, que se realizó en la Ciudad de México del 9 al 11 de marzo de 2016, y la Reunión Regional de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Toluca del 18 al 20 de abril de ese año.

Resultado de cada reunión se elaboró una declaración que formará parte de los insumos oficiales para la construcción de los documentos finales de Hábitat III y de la Nueva Agenda Urbana.

### **1.2.2 Política Nacional Urbana entre 1976 y 2012**

El proceso Hábitat I tuvo un importante impacto en el desarrollo de la política urbana de México, ya que se desencadenó una discusión que permitió modernizar el marco normativo e institucional del país, a fin de atender los problemas de los asentamientos humanos.

Este proceso se vio materializado en dos momentos. Primero con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual se convirtió en el primer instrumento jurídico que hacía referencia explícita al diseño, construcción y gestión de los asentamientos humanos.

En segundo lugar, el proceso de modernización institucional en materia urbana se logró con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) la cual fue instaurada por el Presidente José López Portillo. La SAHOP fue la respuesta del gobierno a contar con una entidad nacional que rigiera el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos.

Posteriormente, en 1982 la SAHOP fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), institución que ahora incluía dentro de sus responsabilidades el ordenamiento ecológico del territorio, lo que permitía que una sola institución velara por la sostenibilidad del país y de sus ciudades.

#### ***Retirada del Gobierno Federal en materia urbana***

Sin embargo, en 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la SEDUE fue suprimida, siendo sustituida por la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); acto que marcó el inicio de un periodo en el que el Gobierno Federal disminuyó de manera drástica su rol en el desarrollo urbano.

Desde la creación de la SEDESOL la Secretaría se enfocó completamente en labores relacionadas con el combate a la pobreza, dejando atrás los esfuerzos realizados por la SAHOP y la SEDUE en materia de ordenación territorial. De esta manera las labores urbanas de SEDESOL se redujeron a la instalación de infraestructura en barrios urbano-marginados, sin que se fomentaran las políticas, programas y acciones que permitieran mejorar la planeación y gestión de las ciudades.

Sin embargo, cabe señalar que hubo algunos esfuerzos aislados para mejorar de manera integral la calidad de vida de las personas en asentamientos urbanos. Estas acciones fueron la creación de los Programas Hábitat (2003) y Rescate de Espacios Públicos (2007).

El Programa Hábitat fue diseñado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y pretendía mejorar las condiciones de vida en barrios urbano-marginados, a partir de intervenciones sociales y de infraestructura.

Por su parte, el Programa de Rescate de Espacios Públicos respondió a la necesidad de recuperar espacios públicos deteriorados que presentaban condiciones de inseguridad, y que debían ser recuperados en favor de la comunidad.

### ***Viraje hacia la vivienda***

Después de la celebración de Hábitat II en 1996 varios países enfocaron sus recursos a la provisión de vivienda nueva, en el caso de México esto significó el fortalecimiento del Infonavit y el Fovisste, además de la creación en 2001 de Sociedad Hipotecaria Federal, institución que desde entonces funge como banca de desarrollo para el sector de la vivienda.

Sin embargo, la decisión de financiar y construir de manera masiva vivienda social no fue acompañada de una estrategia urbana que permitiera la integración de las viviendas y sus nuevos habitantes en las ciudades.

La construcción de viviendas a bajo costo, con un mínimo de calidad en los materiales, significó que las compañías constructoras, para mantener niveles amplios de ganancia, optaran por disminuir el costo asociado al suelo. Para lograrlo estas compañías compraron grandes extensiones de tierra en las periferias de las ciudades, lugares que, en la mayoría de los casos, no tenían la infraestructura y equipamientos necesarios para atender a la nueva población que ahí se asentaría.

Este modelo de construcción masivo de vivienda, aunado con la creciente urbanización de México, ocasionó el crecimiento desconectado, distante y disperso de las manchas urbanas, lo que evitó que las nuevas viviendas y sus habitantes se integraran a la dinámica urbana, permaneciendo alejados de los principales centros de empleo, educación y esparcimiento, lo cual aumentó sus tiempos de traslado y disminuyó su calidad de vida.

A pesar de ello, el gobierno federal siguió apoyando el modelo de construcción masiva de vivienda, ya que el objetivo principal era disminuir el déficit cuantitativo de vivienda y generar crecimiento económico en el sector.

### **1.2.3 Coordinación de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo urbano**

Uno de los principales retos para asegurar la adecuada planeación, construcción y gestión de la ciudad es la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, el municipio es la instancia encargada de la planeación, zonificación y administración de su territorio, la provisión de servicios públicos básicos y la administración de su hacienda. Sin embargo, no todos los municipios poseen las capacidades humanas, técnicas y financieras para cumplir con lo señalado por la Constitución. Adicionalmente, las

constituciones estatales pueden determinar funciones adicionales para los municipios, lo que puede complicar aún más que las autoridades municipales cumplan con sus encomiendas.

Considerando las debilidades de los municipios para cumplir con estas funciones el gobierno federal y los gobiernos estatales han establecido diversos programas y fondos para financiar el desarrollo de infraestructura urbana. Estos programas, a pesar de que apoyan el desarrollo de obras, condicionan la dispersión de recursos a polígonos específicos o a obras con características determinadas, que apoyan la concreción de objetivos nacionales o estatales, y que no necesariamente reflejan las necesidades y prioridades locales.

Por otro lado, la gestión de las ciudades no se limita a la zonificación y los servicios básicos. La construcción de escuelas, hospitales, oficinas y demás equipamientos urbanos, aunado a la construcción de vivienda, y de servicios e infraestructura de transporte, son importantes detonadores del desarrollo y su buena o mala ubicación tiene importantes efectos en la forma de la ciudad y las interacciones que tendrán sus habitantes.

De esta manera, cuando el gobierno federal decide construir un hospital alejado de la mancha urbana, o incluso en otro municipio, está generando consecuencias negativas en el sistema urbano con las que deberá lidiar el gobierno municipal técnica y financieramente. Este es el caso de la ciudad de Morelia en donde el gobierno federal construyó el Hospital Regional No. 1 del IMSS y el Hospital de Alta Especialidad del ISSSTE, y en donde actualmente el gobierno del estado construye el nuevo Hospital General de Morelia, en predios que se encuentran en el municipio de Charo a 9 km del periférico de Morelia. Anteriormente estos hospitales se encontraban al interior de la mancha urbana, e incluso en el caso del Hospital General Dr. Miguel Silva y del Hospital Regional del IMSS, en el centro de la ciudad y eran fácilmente accesibles. Estos se encontraban en zonas bien conectadas por transporte público, cercanas a laboratorios clínicos, farmacias, tiendas especializadas, fondas de alimentos, y otros negocios que ofrecían bienes y servicios requeridos por las personas que asistían al hospital, desde los médicos,

enfermeras y camilleros, hasta los pacientes locales y foráneos, o sus familias. Ahora, con la ubicación de los nuevos hospitales, sus trabajadores y usuarios no tienen acceso a todos estos negocios, que se quedaron en la ciudad.

De la misma manera, el financiamiento y subsidios a vivienda, la construcción de vialidades federales y estatales, escuelas, y otras obras tienen importantes impactos, positivos o negativos, en las ciudades. Sin embargo, en muy pocas ocasiones se destinan recursos para asegurar la correcta inserción de estas obras en el entorno urbano, a fin de minimizar su impacto y potenciar sus beneficios, además de que generalmente no se asignan recursos adicionales a los municipios para realizar las obras necesarias que aseguren el correcto desarrollo de la ciudad.

### **1.3 Características actuales de las ciudades mexicanas**

#### **1.3.1 Vínculos urbanos-rurales**

Actualmente las políticas de desarrollo para las ciudades y para el campo se basan principalmente en las actividades económicas que se realizan en éstas, de manera individual y sin tomar en cuenta las interacciones sociales y económicas que suceden entre ellas. Ejemplo son las políticas de financiamiento al desarrollo de actividades agropecuarias o forestales en las zonas rurales o las acciones de apoyo a la PYMES o las políticas educativas y de salud en las ciudades.

Este tipo de enfoque analiza de manera muy básica las necesidades de los beneficiarios y no se toma en cuenta el sistema urbano-rural en el que se desarrollan las actividades y las personas.

Se han desarrollado también políticas en materia macrorregional que dividen al país en grandes secciones y que estandarizan su realidad, creando modelos y soluciones para el desarrollo y la planeación que no responden necesariamente a las circunstancias específicas de cada asentamiento humano. Este tipo de enfoques frecuentemente utilizan criterios geopolíticos para delimitar sus regiones, lo que

genera importantes distorsiones ya que, dentro de los propios estados, las características y necesidades de cada región son distintas.

Ambos enfoques, tanto el específico a localidades urbanas o rurales, como el enfoque macrorregional, no toman en cuenta las importantes relaciones e interdependencias que existen a escala microrregional, en donde cada ciudad tiene relaciones con otras ciudades de mayor o menor tamaño, además de con su entorno rural.

Un ejemplo de estas interacciones son los servicios ambientales que produce el entorno rural y que la ciudad consume. Es el caso de las actividades agropecuarias que generan los alimentos necesarios para los habitantes de las ciudades. Este es el ejemplo más sencillo y común, y es uno en que tanto la ciudad como sus habitantes sí pagan por un beneficio.

Sin embargo, hay otros ejemplos de servicios que las ciudades y sus habitantes requieren, pero que no son remunerados al entorno rural. Tal es el caso de la captura del carbono generado en las ciudades, el reabastecimiento de los mantos acuíferos, que en ocasiones sucede a cientos de kilómetros de las ciudades que se benefician, o la mitigación de desastres que las zonas verdes urbanas y periurbanas brindan a las ciudades al retener el agua que podría generar inundaciones o al evitar el deslave de un cerro.

Es necesario reconocer estas contribuciones del entorno rural a las ciudades, remunerarlas de manera adecuada y diseñar políticas que fortalezcan los vínculos urbanos-rurales, asegurando que ambas zonas y sus habitantes, sean beneficiados por esta interacción.

### **1.3.2 Metropolitanización**

Con la acelerada urbanización que vivió México durante la segunda mitad del siglo XX, inició un fenómeno que de gran manera caracteriza a las ciudades más grandes

del país, la metropolitanización. Actualmente existen 59 zonas metropolitanas (ZM) cuando en 1960 apenas existían 12 (ONU-Hábitat, 2011).

La metropolitanización se refiere al fenómeno por el cual una aglomeración urbana es integrada por al menos dos municipios pertenecientes a uno o más estados, este último es el caso de la ZM de La Laguna, la cual es formada por los municipios de Torreón y Matamoros en Coahuila y Gómez Palacio y Ciudad Lerdo en Durango.

Las zonas metropolitanas tienen dinámicas económicas y sociales que trascienden al municipio. La distribución de los centros educativos, laborales, culturales y de salud no responde necesariamente a los límites políticos, sino a otros factores como la proximidad, el valor del suelo y sus usos.

La planeación del transporte, la distribución de bienes y servicios, la construcción de infraestructura y los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, entre otros, requieren de una visión conjunta, que asegure que los habitantes de una urbe tengan acceso a todos los beneficios de ésta sin importar el municipio en el que residen. Sin un mecanismo de coordinación esto difícilmente se logrará, ya que los recursos técnicos, humanos y financieros de cada municipio de una ZM pueden variar de manera significativa, por lo que los municipios de menor tamaño, podrían no contar con las herramientas necesarias para brindar servicios equiparables con los que se brindan en los municipios más grandes.

Sin embargo, en México la gestión de las zonas metropolitanas sigue siendo uno de los mayores desafíos, ya que no existe la obligación para que los municipios coordinen sus planes y acciones. Actualmente la constitución sólo señala la posibilidad de que los municipios se coordinen, sin que esto sea forzoso.

Dado que el establecimiento de mecanismos de coordinación implica la sesión de cierta autonomía, y que existe la posibilidad de que los municipios metropolitanos sean gobernados por expresiones políticas distintas, la coordinación voluntaria no es un fenómeno común, y no existen experiencias significativas en el país en lo que respecta a la materia metropolitana, fuera de los esfuerzos que actualmente se conducen en la ZM de Guadalajara, donde en 2011 se publicó la Ley de

Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, la cual establece la creación de tres instancias de coordinación: 1) la Junta de Coordinación Metropolitana, 2) el Instituto Metropolitano de Planeación y 3) el Consejo Ciudadano Metropolitano.

### **1.3.3 Expansión urbana**

Quizá la principal característica de las ciudades mexicanas es su forma espacial, distante, dispersa y desconectada. Esta forma urbana es el resultado de la mala planeación y de la rápida expansión que sufrieron las urbes en las últimas décadas.

Entre 1980 y 2010 las ciudades del país incrementaron su extensión territorial siete veces en promedio, mientras que en el mismo periodo su población se incrementó apenas dos veces (Secretaría de Desarrollo Social, 2011). Esto significa que las ciudades fueron perdiendo densidad y que las distancias que sus habitantes tienen que recorrer se fueron incrementando de manera significativa.

La expansión urbana ha sido resultado de diversos factores, entre los que se encuentran una mala planeación de la ciudad, una incorrecta gestión del suelo, la construcción masiva de vivienda horizontal en las periferias urbanas, y la política de movilidad urbana basada en el automóvil particular. El resultado fue la creación de barrios monofuncionales, principalmente habitacionales, en las periferias, sin conexión a la ciudad construida, lo cual se tradujo en el aumento en los tiempos y recursos que las familias deben destinar a sus traslados.

La quinta parte de los trabajadores en México destina más de tres horas al día para movilizarse entre su vivienda y su empleo (ONU-Hábitat, 2011), lo cual se traduce en menos tiempo libre para estar con su familia y su comunidad, y más tiempo en el que los niños y jóvenes se encuentran solos y sin controles sociales; ambos factores que han contribuido a la fragmentación del tejido social.

Otra de las características del fenómeno de expansión urbana, es la depredación excesiva de suelo no urbano. Los cambios de usos de suelo agropecuarios,

forestales, y de conservación a usos urbanos en las últimas décadas han sido sumamente insostenibles.

La densidad promedio de las ciudades mexicanas de más de 100 mil habitantes es de apenas 23 viviendas por hectárea (viv/ha); en la ZM del Valle de México la densidad aumenta hasta 43 viv/ha, lo sigue siendo menor a las 55 viv/ha de Bogotá, y ostensiblemente menos que las 100 viv/ha de Ámsterdam, las 300 viv/ha de París o las 500 viv/ha de Barcelona, ciudades en las que el Índice de Desarrollo Humano es superior a la media de las ciudades mexicanas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

La expansión es también un fenómeno muy caro para la ciudad. En un estudio del Centro Mario Molina se analizó el escenario de crecimiento tendencial de la ciudad de Mérida y se comparó con un escenario en el que se disminuía la expansión urbana por un 40%. En el escenario tendencial el costo de construcción y mantenimiento de infraestructura de agua, saneamiento, electricidad y red vial era de 941 millones de pesos, en el escenario en el que se disminuía la expansión urbana y se aumentaba la densidad, el costo de construcción y mantenimiento de los mismos servicios era de 597 millones de pesos, es decir 41% menos que el escenario tendencial.

En un estudio similar realizado por SEDESOL en 2012 para Los Cabos, un escenario de ocupación 45% menor al crecimiento tendencial de la ciudad significaba un ahorro de aproximadamente 67% en los costos de construcción y mantenimiento de las redes de agua, drenaje, electricidad y vialidades (Banco Mundial, 2016).

#### **1.3.4 Vivienda**

La vivienda es una necesidad prioritaria para el ser humano, y como tal el artículo 4 de la Constitución consagra el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Para lograr esto los distintos niveles de gobierno, particularmente

el gobierno federal, han establecido programas de subsidios y financiamiento para que las familias mexicanas puedan tener acceso a una vivienda.

En un inicio, el gobierno federal desarrolló programas de construcción de viviendas para trabajadores, sin embargo, a partir de los años noventa, el enfoque del gobierno cambió hacia el otorgamiento de subsidios y créditos hipotecarios para viviendas construidas por empresas privadas. Esta estrategia ha resultado sumamente efectiva, ya que en apenas 12 años (2000-2012) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT, otorgó más de 4.5 millones de créditos hipotecarios (Banco Mundial, 2016).

Sin embargo, el enfoque en reducir el déficit cuantitativo de viviendas generó importantes problemas en las ciudades, además de en ocasiones contribuir a una mala calidad de vida de los beneficiarios. Esto es debido a que el modelo de producción de vivienda social, para mantener los costos de construcción bajos, desarrolló grandes centros habitacionales en sitios donde el costo del suelo fuera extremadamente bajo, esto generó que muchos de estos desarrollos fueran construidos en suelo que anteriormente era rural y que en su mayoría se encuentra a gran distancia de los centros de la ciudad.

Adicionalmente, la gran mayoría de estas nuevas viviendas de interés social son horizontales, es decir, un lote está ocupado sólo por una casa habitación. Según datos del INEGI 90.6% del parque habitacional del país es horizontal. Este uso extensivo del suelo, disminuyó la densidad promedio de las ciudades y redujo la cantidad de suelo dedicado a equipamientos como parques, bibliotecas, centros de salud y educativos, entre otros.

Este modelo de vivienda barata y mal ubicada ha tenido impactos negativos en las personas que las habitan, y es que en México existen hogares que llegan a destinar hasta 25% de su ingreso familiar sólo en transporte (CTS Embarq , 2013). Esto se debe a que además de que la vivienda social está mal ubicada, no existen medios masivos de transporte que la unan con el resto de la ciudad, por lo que para llegar

a sus lugares de empleo o estudio, sus habitantes deben tomar varios medios de transporte, que en muchas ocasiones son de mala calidad.

Se estima que en México más de 4.5 millones de viviendas (14.2% del total) están desocupadas, esto es aproximadamente una de cada siete viviendas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015). Las causas de este fenómeno pueden ser múltiples, puede ser por factores económicos cuando los costos de la hipoteca y el transporte son demasiado altos para sus habitantes, o puede ser también que el entorno de la vivienda presente características de inseguridad o abandono, factores que disminuyen el valor de la vivienda y aumentan la posibilidad de esta sea desocupada.

Otro problema con la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018 para disminuir el déficit de viviendas es que no se toma en cuenta el parque habitacional existente, el cual según la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2012 es de aproximadamente 30 millones de viviendas, de las cuales 12.3 millones, equivalente a 41%, tienen alguna clase de déficit cualitativo y requieren de ampliaciones y/o mejoramientos.

Adicionalmente, uno de los puntos que ignora la política de vivienda actual es el de la autoconstrucción de vivienda, y es que para poder acceder al mercado formal de vivienda, es necesario estar afiliado al INFONAVIT o al FOVISSSTE, sin embargo hasta 2010, 55% de los trabajadores permanecían en el sector informal y tenían que satisfacer sus necesidades habitacionales a través de la renta o la autoconstrucción (Banco Mundial, 2016).

Otro de los grandes vacíos en la política de vivienda actual es la falta de incentivos para la renta. Las acciones gubernamentales se han enfocado en aumentar la tenencia, y no en el acceso a una vivienda digna y bien ubicada. La tenencia de una vivienda se ha convertido en un objetivo aspiracional de la mayoría de familias en el país, sin embargo, esto no necesariamente es lo mejor en todos los casos.

Actualmente el mercado laboral es sumamente flexible y es común que las personas cambien de empleo, en ocasiones dentro de la misma ciudad, y en ocasiones

teniendo que migrar hacia nuevos destinos. En estos casos, la tenencia de una vivienda puede no ser el mejor escenario, ya que podría frenar la movilidad laboral de un individuo.

La renta de una vivienda también puede ser la mejor opción para una familia joven, y no el acceso a créditos que actualmente les ofrecen las instancias de gobierno, esto se debe a que este tipo de familias no se han desarrollado aún, por lo que no conocen sus necesidades habitacionales futuras; el nacimiento de nuevos hijos podría significar que la vivienda adquirida ya no es suficiente para sus necesidades. De la misma manera, cuando un matrimonio joven adquiere una vivienda lo hace considerando sus ingresos actuales, que previsiblemente podrían ser menores que los ingresos futuros, y una hipoteca a largo plazo puede evitar que adquieran una nueva vivienda.

El mercado a la renta de vivienda en México es sumamente irregular y precario, se estima, por ejemplo que 90% de los arrendadores de vivienda no pagan los impuestos relacionados con esta actividad (Blanco, 2014). Además, existen otros candados a la renta, como es el conseguir un aval que sea dueño de una propiedad en la misma ciudad en la que se busca rentar, así como presentar pruebas de salario, o pagar depósitos equivalentes a uno o dos meses de renta.

Otro de las soluciones habitacionales que han sido poco exploradas en México es la dotación de lotes con servicios, es decir, la venta o cesión de terrenos en los que ya se hayan instalado previamente servicios básicos e infraestructura, para que en ellos los beneficiarios puedan construir su propia vivienda.

En general, el gobierno debe ampliar el abanico de soluciones habitacionales disponibles y fomentar el uso intensivo del suelo, a través de la construcción de departamentos o viviendas multifamiliares, aumentando así la densidad habitacional y acercando a más personas al interior de la ciudad.

### **1.3.5 Gestión del suelo**

El suelo es el recurso más valioso y limitado de cualquier ciudad, es también la principal fuente de recursos con la que cuenta un gobierno local, sin embargo en México la gestión del suelo es deficiente, lo que ha llevado a una baja recaudación fiscal, a la subutilización del suelo intraurbano y a la generación de procesos de especulación en beneficio de unos cuantos y en perjuicio de la ciudad y sus habitantes.

Según un inventario de suelo realizado por la SEDATU en 2013, en México existen hasta 120 mil hectáreas de suelo disponible al interior de las ciudades. Este suelo vacío podría acoger gran parte del crecimiento de las ciudades sin tener que aumentar el tamaño de la mancha urbana. Sin embargo muchos de estos terrenos son propiedad de individuos que durante años han especulado con su valor, esperando a que las inversiones públicas y privadas aumenten su precio. Este tipo de especulación es especialmente dañino para la ciudad, en donde el escaso suelo debería ser utilizado a su máximo potencial, evitando con ello la dispersión de la mancha urbana y la expulsión de las personas de menores ingresos a la periferia.

Para evitar la especulación, los municipios deberían implementar mecanismos fiscales para hacer muy cara la tenencia de terrenos baldíos y subutilizados, además de recuperar las plusvalías generadas por la inversión pública.

La gestión del suelo puede ser también la principal fuente de financiamiento de los municipios y de las acciones en materia urbana, sin embargo en México los impuestos relacionados con la tenencia del suelo, es decir, el impuesto predial, equivalen apenas a 1% de la recaudación total del país, cuando la media en los países de la OCDE es de 3.3% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos , 2012). Esta baja recaudación del impuesto predial condiciona a que los municipios dependan de las contribuciones que les hagan la federación y los estados.

Para mejorar la gestión del suelo es necesario fortalecer los registros públicos de la propiedad y los sistemas catastrales del país, para así tener una base confiable sobre el número de predios en las ciudades y el valor actual de cada uno de ellos. Con la actualización de estos datos se puede aumentar de manera significativa la recaudación del impuesto predial. Fue este el caso de la Ciudad de México, que derivado de la actualización y modernización del catastro, con base en ortofotografías y sistemas de información, logró aumentar su recaudación del impuesto predial de 7 mil 512 millones de pesos en 2009 a 9 mil 564 millones en 2011, es decir, un aumento de 27.3%, derivado sólo de la actualización del catastro (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012).

En materia de suelo hay muchas oportunidades para mejorar, pero el primer paso que se debe dar es reconocer la función social del suelo, y que éste no debe ser el negocio de unos cuantos a expensas de la comunidad. Adicionalmente se deben desarrollar sistemas que faciliten el cobro del impuesto predial y que castiguen la subutilización o especulación de la tierra, estos pueden ser tarifas especiales a predios baldíos o el cobro del impuesto predial base suelo, el cual no considera si en un predio hay estructuras o no, sino sólo el valor de la tierra.

### **1.3.6 Movilidad**

La movilidad es una de las principales necesidades de los habitantes de las ciudades. La capacidad de una persona para trasladarse de manera rápida y segura desde su vivienda hacia el trabajo, la escuela, los centros de abasto, de salud o de recreación, determina de gran manera su experiencia en la ciudad y su calidad de vida.

En México se estima que entre 70 y 80% de los habitantes de las ciudades del centro y sur del país se transportan en medios no motorizados, o en transporte público (ONU-Hábitat, 2011), sin embargo esa cifra contrasta con el hecho de que en 2014 aproximadamente 83% de la inversión pública en infraestructura de transporte ejercida en las 59 zonas metropolitanas se destinó a obras viales y no a

transporte público (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, 2014).

Esta importante brecha entre la realidad urbana de México y la distribución del gasto público es sumamente inequitativa, ya que beneficia desproporcionalmente a las personas que tienen los recursos suficientes para adquirir un vehículo, en detrimento de los ciudadanos de menores ingresos que requieren del transporte público para satisfacer sus necesidades de movilidad.

Esta brecha en el financiamiento del transporte público ha generado que la calidad y eficiencia de los medios de transporte, desde el metro, el metrobús, los autobuses y las combis, sea menor a la esperada por los usuarios, teniendo unidades viejas y en mal estado, además de experimentando retrasos e incertidumbre en los tiempos de traslado.

La deficiencia en el transporte público ha fortalecido la imagen de la tenencia del automóvil como sinónimo de prosperidad, ergo si tengo auto, no tengo que compartir espacio con otros, ni tengo que estar incómodo durante mi trayecto.

El automóvil también permitió la expansión descontrolada de las ciudades, ya que este permitía acceder a viviendas y empleos más alejados del centro de la ciudad. Este fenómeno se ve alentado por la construcción de nuevas vialidades rápidas o segundos pisos, que rápidamente ven rebasada su capacidad, ya que la creación de nuevas vialidades alienta la compra de más vehículos privados. Señal de esto es que de 2000 a 2014 el número de vehículos particulares se duplicó al pasar 169 vehículos por cada 1000 habitantes a 341 vehículos por cada 1000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016).

Adicionalmente, cabe señalar que en México no existe una política nacional de movilidad urbana, y actualmente las labores en materia de movilidad son ejercidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dependencia que está más avocada a la construcción de carreteras y libramientos, que al estudio y ejecución de soluciones de movilidad urbana sostenible, que sean compatibles con la planeación de las ciudades.

El cambio en la movilidad urbana debe iniciar con modificar el paradigma actual de mover automóviles, hacia uno de mover personas. Si este enfoque cambia, entonces las prioridades de política y gasto público también cambiarán, ya que es mucho más eficiente mover 50 personas en un solo autobús, que mover 50 personas en 40 automóviles.

Otro déficit de la política actual de movilidad es reconocer las prioridades de inversión. En una política de movilidad sostenible y democrática, la prioridad debe de ser la inversión en infraestructura peatonal, seguida por infraestructura ciclista, medios de transporte masivo, y por último inversión para el uso del automóvil privado. Y es que actualmente se pueden encontrar obras sociales en zonas urbano deprimidas en las que antes que poner banquetas se realiza la pavimentación de la calle, dando así de facto prioridad a la movilidad de los automóviles sobre la movilidad libre y segura de los peatones.

Los costos totales de los accidentes, la contaminación, la congestión vial y el ruido en las cinco mayores zonas metropolitanas del país ascendió a 173 mil millones de pesos en 2009, lo que equivale a 4% de su PIB anual. (Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México, 2012)

Adicionalmente el modelo de transporte actual tampoco es sostenible ambientalmente. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), el transporte es responsable de la quinta parte de la emisión de gases de efecto invernadero, proporción que sube a 56% en el caso de la ZM del Valle de México, donde además el transporte es responsable de la emisión de 80% de los contaminantes.

### **1.3.7 Sostenibilidad ambiental, prevención de riesgos y resiliencia**

Como ya lo mencioné anteriormente, en 2013 el reporte del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible señaló que “la batalla por la sostenibilidad se ganará o perderá en las ciudades”. Esto es porque las ciudades a

nivel mundial concentran a las principales fuentes emisoras de gases de efecto invernadero, pero también porque la vida en las ciudades puede ser mucho más sostenible que en el medio rural. Esto se debe a que gracias a la densidad y aglomeración, las ciudades reducen de manera drástica la necesidad de viajes para obtener bienes y servicios, lo que a su vez disminuye también las emisiones generadas.

El cambio del modelo de ciudades dispersas, a uno de ciudades compactas, con mejor acceso a medios de transporte masivos y no motorizados, puede ser una de las principales aportaciones del país hacia la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático.

Por su situación geográfica México es un país sumamente vulnerable a los fenómenos naturales, circunstancia que se ha visto agravada con los cambios climáticos experimentados en los últimos años. De esta manera en los últimos cinco años el país ha experimentado fenómenos de sequía extrema (2011-2012), la entrada simultánea de dos huracanes por ambos litorales del país (Ingrid y Manuel en el año 2013), o el mayor huracán jamás registrado en el hemisferio norte (Patricia, 2015).

Ante este escenario las ciudades son sumamente vulnerables, ya que en muchos casos su planeación no contempló la prevención o mitigación de riesgos. Caso especial es el de los asentamientos irregulares, muchos de los cuales se encuentran en zonas de alto riesgo como zonas bajas, propensas a inundarse o cañadas que pueden sufrir deslaves.

Sin embargo, éste tipo de fenómenos pueden también ocurrir en asentamientos regulares, tal fue el caso de la inundación de Valle Dorado en 2009 en el Estado de México o las inundaciones de 2013 en Acapulco. En estos casos fenómenos extremos, acompañados por una mala planeación o en ocasiones conductas criminales por parte de los funcionarios que autorizaron los desarrollos habitacionales, a pesar de estudios que señalaban el riesgo de la zona, generaron graves consecuencias para miles de personas.

En México la última reforma de la Ley General de Protección Civil, publicada en junio de 2012, incluye sanciones para las autoridades que permitan asentamientos en zonas de riesgo, sin embargo, como es el caso de Acapulco, estas sanciones no han sido aplicadas.

Actualmente existen métodos para cuantificar el riesgo, como son los Atlas de Riesgo que integra en Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), en conjunto con la Coordinación Nacional de Protección Civil, y con el financiamiento de la SEDATU. Sin embargo, la metodología de estos Atlas de Riesgo tiene limitantes en relación a la escala con la que analizan el territorio, la cual no es suficiente para localizar riesgos a nivel de manzana, lo cual es necesario para la planeación de las ciudades y el establecimiento de usos de suelo y permisos de construcción.

El siguiente paso que se debe dar en materia de riesgos urbanos es el transitar hacia un modelo de resiliencia urbana, que permita mitigar los riesgos a los que está expuesta la población y su patrimonio, al incluirlos en las medidas de prevención y respuesta ante escenarios de riesgo. La resiliencia no sólo incluye las obras de infraestructura que contempla la prevención de riesgos, sino que genera las capacidades necesarias para que el sistema urbano y sus habitantes respondan antes escenarios catastróficos y puedan recuperar la normalidad en el menor tiempo posible.

## **Capítulo II. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

### **2.1 Política Nacional de Vivienda 2013-2018**

El 11 de febrero de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció en un discurso la Política Nacional de Vivienda (Presidencia de la República, 2013) de su gobierno, la cual consta de cuatro estrategias:

- I. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional,
- II. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente,
- III. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda, y
- IV. Procurar vivienda digna para todos los mexicanos.

Derivado de esta Política, en particular la estrategia 2, y en atención a lo señalado en la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>1</sup>, la SEDATU desarrolló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018, el cual fue resultado de un intenso proceso de consulta con el desarrollo de 32 foros estatales, uno en cada entidad federativa y ocho foros temáticos en la Ciudad de México.

El PNDU pasó a ser la hoja de ruta de la administración federal para el desarrollo de las ciudades, al asegurar que todas sus acciones y programas estén alineados al Programa y contribuyan con sus objetivos.

### **2.2 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2014, y en él se establecen seis objetivos para el desarrollo de las ciudades del país.

---

<sup>1</sup> Artículos 12 y 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos

## **Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.**

Reconociendo que en las décadas anteriores el modelo urbano se había visto caracterizado por la expansión descontrolada de las ciudades, el primer objetivo del gobierno federal fue diseñar mecanismos para frenar este crecimiento y asegurar que el desarrollo futuro al interior de las ciudades aprovechara de manera óptima el suelo intraurbano, elevando así la densidad de las ciudades.

Las estrategias para alcanzar este objetivo son:

1. Impulsar una reforma urbana que propicie la adecuación, actualización, congruencia y coherencia del marco jurídico e institucional.
2. Mejorar los instrumentos en materia de planeación y gestión urbana para fomentar ciudades compactas.
3. Identificar los límites de las zonas urbanizables para propiciar el crecimiento ordenado de las ciudades.
4. Incentivar el uso óptimo del suelo intraurbano mediante el aprovechamiento de predios baldíos y subutilizados.
5. Apoyar la construcción, renovación y mantenimiento del equipamiento e infraestructura para fomentar la densificación y consolidación de zonas urbanas estratégicas.
6. Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales que estructuren el sistema urbano.

Estas estrategias permiten que la ciudad interior se vuelva un espacio atractivo para la vida y la inversión, al asegurar un aumento en la capacidad de carga de los servicios básicos, un incremento en las densidades y niveles permitidos, y el aprovechamiento de los predios intraurbanos vacíos y subutilizados. Este tipo de estrategias permite acomodar a más familias dentro de la mancha urbana, disminuyendo la necesidad de consumo de suelo en las periferias urbanas.

**Objetivo 2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.**

En respuesta a las consecuencias negativas que el anterior modelo de desarrollo urbano había tenido sobre el medio ambiente, la economía y la sociedad, se desarrollaron medidas para asegurar que las ciudades, su desarrollo y su gestión, se dieran respetando a su entorno y a sus ciudadanos, evitando la depredación del suelo y la expulsión de las comunidades previamente establecidas.

Para lograr el objetivo de desarrollar ciudades sostenibles, ambiental, económica y socialmente, el PNDU delinea las siguientes estrategias:

1. Crear instrumentos normativos para el desarrollo de ciudades ambientalmente sostenibles.
2. Impulsar la sustentabilidad social, promoviendo una cultura de convivencia y participación ciudadana y fortaleciendo el tejido social de las comunidades.
3. Promover la sustentabilidad económica del desarrollo en las ciudades y sus barrios.
4. Optimizar la inversión y el gasto en implementación, gestión y mantenimiento de servicios urbanos.
5. Incorporar criterios de adaptación y mitigación al cambio climático en la planeación del desarrollo urbano.

Con estas estrategias, el PNDU reconoce que las ciudades deben ser sostenibles, no sólo en materia ambiental, sino también en materia social y económica, y que deben asegurar el respeto a los derechos de quienes las habitan, al mismo tiempo que promueven el bienestar de su entorno y generan los recursos suficientes para sostener a su población y las obras que la ciudad requiere. Este último concepto, el de la sostenibilidad económica es un punto crucial en el desarrollo actual de las ciudades de México, ya que las ciudades aún no generan suficientes recursos propios para mantener su infraestructura, además de que algunas ciudades no cuentan con empleos suficientes para mantener a su población.

### **Objetivo 3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.**

Un nuevo modelo de ciudad requiere de una gestión inteligente del suelo que tenga como base la función social del mismo. Como respuesta al estado actual de la gestión del suelo urbano, se diseñaron cuatro estrategias para administrar el suelo de la ciudad, asegurar su óptimo aprovechamiento y que todas las personas puedan acceder a él, evitar asentamientos irregulares, desincentivar la especulación y convertirlo en una fuente de ingresos para el desarrollo urbano.

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

La gestión del suelo es uno de los principales retos, ya que las administraciones municipales, de las que depende la gestión de este recurso, no cuentan con las herramientas necesarias para hacer frente a los especuladores dueños de los predios baldíos, además de que en su mayoría siguen desarrollando programas de desarrollo urbano que contemplan zonificaciones restrictivas para aumentar la densidad, vía incremento en niveles de construcción permitidos, así como permitir el desarrollo de barrios con usos de suelo mixtos.

### **Objetivo 4. Impulsar una política de movilidad sustentable que incremente la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los viajes urbanos.**

Tomando en cuenta que la mayoría de las personas realizan sus traslados en medios de transporte públicos y que el gasto público está enfocado en aumentar la

capacidad vial de las ciudades, el PNDU establece en su objetivo 4 las medidas necesarias para revertir esta tendencia y aumentar los viajes en transporte público y no motorizado (bicicletas y peatones).

Para ello se establecieron las siguientes estrategias:

1. Consolidar el marco institucional y normativo nacional que facilite la implementación de la política de movilidad urbana sostenible.
2. Fortalecer y ampliar las capacidades técnicas de las administraciones locales para la planeación, gestión y ejecución de proyectos de movilidad sustentable.
3. Promover una cultura de la movilidad urbana sustentable.
4. Promover la coordinación intersectorial para el impulso de obras y proyectos de movilidad urbana.
5. Generar información e indicadores útiles para la toma de decisiones en materia de movilidad a nivel gubernamental, social y privado.

En materia de movilidad hay bastos desafíos, y a nivel federal el principal es determinar un marco normativo en el que la SEDATU, como dependencia encargada del desarrollo urbano, tenga suficientes facultades para promover el desarrollo de obras de movilidad. Esto no significa que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ceda sus atribuciones, sino que los estudios técnicos y demás opiniones sean conducidos por una autoridad que considere el sistema urbano en su conjunto y no sólo los desplazamientos de vehículos particulares. Podría pensarse que las estrategias en materia de movilidad urbana se quedan cortas, sin embargo estas responden a la realidad actual de la Administración Pública Federal.

## **Objetivo 5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.**

Para atender el riesgo constante al que se ven expuestas las ciudades y sus habitantes el PNDU establece estrategias para identificar los riesgos, mitigarlos y evitar la presencia de personas en zonas de riesgo. Estas estrategias son:

1. Garantizar la estricta observancia de los atlas de riesgo en los instrumentos de planeación territorial, ordenamiento ecológico y desarrollo urbano.
2. Fortalecer el marco normativo y de cooperación en materia de prevención y mitigación de riesgos.
3. Disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos para minimizar la ocurrencia de desastres.
4. Atender a las comunidades afectadas por desastres naturales y realizar acciones que disminuyan su vulnerabilidad.

Con estas estrategias se busca abordar uno de los principales obstáculos en la prevención de riesgos en el país, identificar las zonas que presentan riesgos y evitar que en ellas vivan personas. Los instrumentos para medir el riesgo deben tener distintas escalas para abordar las macro y micro regiones, los asentamientos rurales y los asentamientos urbanos. Para los asentamientos humanos es necesario contar con una escala menor con la que se pueda medir el riesgo de cada manzana de la ciudad, a fin de establecer usos de suelo adecuados para cada predio. En el caso de este objetivo cabe señalar que podría ser complementado con una estrategia encaminada a involucrar a la sociedad en las acciones de prevención, así como integrar el concepto de resiliencia.

## **Objetivo 6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.**

La inclusión del desarrollo regional en el PNDU responde a una visión que reconoce a la ciudad como base de un sistema regional que integra tanto a localidades

urbanas como rurales. Esta visión del territorio permite el desarrollo conjunto y sostenible de todos los asentamientos humanos, al verlos como piezas interdependientes. Las estrategias señaladas en el Programa son las siguientes:

1. Involucrar a la sociedad en la generación de información para definir, implementar, evaluar y difundir estrategias de desarrollo regional.
2. Definir programas y estrategias de desarrollo regional a través de los cuales se instrumente la Política Nacional.
3. Crear y fortalecer instrumentos de financiamiento para el desarrollo regional.
4. Contribuir al establecimiento de un nuevo marco institucional y jurídico para el desarrollo regional.
5. Incorporar la sustentabilidad como uno de los criterios rectores del desarrollo regional.
6. Incrementar la competitividad y el desarrollo económico de las regiones, principalmente las más rezagadas del país.

Además de lo establecido en el PNDU, la Política Nacional de Desarrollo Regional está establecida en los Programas Regionales de Desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste, los cuales establecen un diagnóstico y medidas específicas para cada macro región del país. Es de destacar que en 2015 la SEDATU, en colaboración con el INEGI, desarrolló la metodología de Regionalización Funcional de México, la cual está basada en Sistemas Urbanos Rurales, que son definidos dependiendo del tamaño de cada localidad urbana y los servicios y equipamientos con los que cuenta. Con esta metodología se busca conocer los polos de desarrollo del país, su área de influencia, sus vocaciones y potencialidades, así como sus relaciones con su entorno y otros polos de mayor o menor jerarquía.

## **2.3 Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

### **2.3.1 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) fue creada en 1976 por el Presidente José López Portillo con el objetivo específico de atender las necesidades del país en materia de asentamientos humanos, ordenación territorial, vivienda y obras públicas.

Sus atribuciones estaban definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) artículo 37, y dentro de las fracciones relevantes en materia urbana destacaban (H. Congreso de la Unión, 1976):

- I. Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.
- II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional.
- III. Promover el desarrollo de la comunidad.
- IV. Formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.
- V. Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población...

Estas facultades, además de las relacionadas con las de construir directamente o a través de terceros diversas obras públicas federales o aquellas en las que hubiera participación federal, edificios públicos, caminos, puentes y aeropuertos, además de ejercer la posesión nacional sobre zonas federales, hizo de la SAHOP una Secretaría sumamente importante y con muchas oportunidades para incidir en el desarrollo de las ciudades. Sin embargo, el hecho de que la Secretaría contara con facultades para planear y financiar obras le ponía en una posición en la que podía rebasar su área de competencia, ya que el municipio podía no ejercer libremente sus atribuciones constitucionales, al tener recursos condicionados por la SAHOP.

En lo que se refiere a su estructura orgánica la SAHOP contaba con tres Subsecretarías, 36 Direcciones Generales y 31 Órganos Desconcentrados denominados Centros SAHOP (Gobierno Federal, 1977).

De estas unidades administrativas las que estaban relacionadas con el sector urbano eran las Subsecretarías de Asentamientos Humanos y de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y las Direcciones Generales de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, Equipamiento Urbano y Vivienda, Ecología Urbana, Centros de Población, Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, Construcción de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, y Obras de Mejoramiento Urbano.

Adicionalmente destaca la función de los Centro SAHOP que se encontraban en cada estado, ya que estos realizaban las labores actualmente asociadas con las delegaciones federales, apoyando en el ejercicio y supervisión de los recursos de la SAHOP en cada estado, y además contaban con las capacidades técnicas para asesorar a los municipios en la elaboración de los planes municipales de desarrollo.

### **2.3.2 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología**

El 29 de diciembre de 1982 se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública con la que la SAHOP fue sustituida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), esto en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

Con la creación de la SEDUE la dependencia adquirió nuevas facultades en materia de ecología y recursos naturales, además de profundizar sus responsabilidades en materia urbana. Las nuevas facultades de la SEDUE en materia urbana, contenidas en el artículo 37 de la LOAPF eran:

- I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

- II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población...
- III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.
- IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.
- V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación...
- VIII. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para desarrollo urbano...
- XXVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo (sic) y ecología.

Esta reforma a la LOAPF redistribuyó las capacidades en materia de construcción o contratación de obra pública en otras dependencias, fortaleció las atribuciones de la SEDUE en materia urbana, principalmente en lo que se refiere a vivienda, y estableció mecanismos en los que los estados y municipios pudieran participar de forma más amplia en el desarrollo de las ciudades.

Para hacer frente a las atribuciones conferidas en la LOAPF, la SEDUE contaba con tres Subsecretarías, 18 Direcciones Generales, dos Órganos Desconcentrados, Delegaciones Estatales y una Comisión Interna de Administración y Programación (Gobierno Federal, 1985).

Las unidades administrativas relevantes en materia urbana eran las Subsecretarías de Desarrollo Urbano, y de Vivienda, las Direcciones Generales de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, de Normas e Insumos de Vivienda, de Desarrollo Urbano, de Suelo Urbano, de Infraestructura Urbana, y de Proyectos Ejecutivos para el Equipamiento Urbano, así como el Instituto SEDUE.

En el caso del Instituto SEDUE, éste era un órgano técnico que tenía a su cargo la integración, desarrollo, promoción y coordinación tecnológica y científica en las materias objeto de la Secretaría. Con este instituto se buscaba desarrollar conocimientos necesarios para el correcto desarrollo de las ciudades, la vivienda y el medio ambiente, además de asesorar a las distintas áreas de la SEDUE, a fin de que contaran con los conocimientos y herramientas necesarias para cumplir con sus responsabilidades. Con el Instituto SEDUE la Secretaría contaba con un área independiente, y principalmente técnica, que aseguraba cierto grado de profesionalización de los servidores y el uso de criterios técnicos en la toma de decisiones.

### **2.3.3 Secretaría de Desarrollo Social**

El 25 de mayo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la que se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y desapareció la SEDUE. En un inicio la SEDESOL mantendría dentro de sus facultades y estructura un enfoque territorial sobre el desarrollo, sin embargo con el tiempo perdió este enfoque y fue hasta la creación de la SEDATU en 2013, que la atención a los fenómenos urbanos sería prioritaria de nuevo.

Las atribuciones de la SEDESOL en materia urbana establecidas en el artículo 32 de la LOAPF<sup>2</sup> eran:

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología
- IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población...

---

<sup>2</sup> Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 25 de mayo de 1992

- X. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda...
- XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población...
- XII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución...
- XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción...
- XIV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente...
- XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente...
- XXXII. Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología.

Desde su creación la prioridad de la SEDESOL fue el combate a la pobreza, por lo que la mayoría de sus atribuciones se enfocaban a este objetivo. En materia de desarrollo urbano las atribuciones de la Secretaría se vieron disminuidas a facilitar y apoyar el desarrollo de infraestructura y planes, especialmente en lo que se refiere a vivienda.

En relación con las modificaciones en la estructura de la Secretaría, en un principio ésta contó con tres Subsecretarías, tres Unidades, 19 Direcciones Generales y seis Órganos Desconcentrados.

Las unidades administrativas relacionadas con materias de desarrollo urbano eran las Subsecretarías de Desarrollo Urbano e Infraestructura y de Vivienda y Bienes Inmuebles, las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, de Infraestructura y Equipamiento, de Financiamiento del Desarrollo Urbano, de Política y Fomento a la

Vivienda, de Financiamiento para la Vivienda, y de Normas y Tecnología para la Vivienda.

El reglamento interior de la SEDESOL fue modificado en varias ocasiones, con lo que paulatinamente fue disminuyendo su enfoque territorial. En el último reglamento interior, antes de la creación de la SEDATU, la Secretaría sólo contaba con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana y las Direcciones Generales de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, y de Desarrollo Urbano y Suelo para atender sus responsabilidades relacionadas con el desarrollo de las ciudades del país. Adicionalmente sus funciones en materia de vivienda fueron trasladadas a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, ahora Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

## **2.4 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

El 2 de enero de 2013 se publicó en el DOF la reforma a la LOAPF por la que desapareció la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y fue creada la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

La SEDATU retoma las facultades de la extinta SRA, además de constituirse en la entidad rectora del ordenamiento territorial, el desarrollo de las ciudades y la vivienda. De esta manera la Secretaría tiene atribuciones tanto para aplicar los preceptos agrarios señalados en el artículo 27 constitucional, resolver asuntos sobre tierras ejidales, establecer mecanismos de concertación con organizaciones campesinas, entre otras, así como facultades para impulsar el ordenamiento del territorio nacional, ejercer el derecho de expropiación, coordinar la planeación del desarrollo regional, y promover programas de desarrollo urbano, metropolitano y vivienda.

En materia de desarrollo urbano, el artículo 41 de la LOAPF<sup>3</sup> señala las siguientes facultades:

- I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:
  - a. El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población.
  - c. El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto a la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y servicios.
  - d. La planeación habitacional y el desarrollo de vivienda.
- XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda...
- XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población...
- XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano...
- XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda...
- XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios...
- XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano...

---

<sup>3</sup> Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013

## **2.4.1 Diseño Institucional**

La SEDATU es resultado de la fusión de la SRA con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de la SEDESOL, conservando no sólo sus atribuciones, sino también su estructura orgánica. Esto, aunado a un mal diseño del reglamento interior, derivó en una estructura y funciones insuficientes para que la Secretaría pudiera cumplir de manera adecuada las responsabilidades que señala la LOAPF.

### **2.4.1.1 Estructura General de la Secretaría**

Para el desempeño de sus atribuciones la SEDATU cuenta con tres Subsecretarías, Desarrollo Agrario, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Vivienda, la Oficialía Mayor, tres Unidades, Asuntos Jurídicos, Políticas, Planeación y Enlace Institucional, y Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, una Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral, y 14 Direcciones Generales, además de contar con 32 delegaciones y con el Registro Agrario Nacional, órgano administrativo desconcentrado (Gobierno Federal, 2013).

Adicionalmente, y como parte de la Política Nacional de Vivienda, fueron agrupados a la SEDATU la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Para desarrollar sus actividades, la Subsecretaría de Desarrollo Agrario cuenta con las Direcciones Generales de Desarrollo Agrario, de Concertación Social, y de Organización Social y Vivienda Rural.

En el caso de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, tiene como unidades administrativas adscritas a la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral, y a las Direcciones Generales de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo, de Coordinación Metropolitana, y de la Propiedad Rural.

Por último, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, y las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, de Rescate de Espacios Públicos, y de Desarrollo Regional.

Con sólo observar esta estructura podemos concluir que hay importantes fallas en el diseño de la Subsecretaría, ya que la Dirección General de Coordinación Metropolitana, un área que "...apoya y asesora a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en el diseño de mecanismos de planeación urbana...", y que trata un fenómeno netamente urbano, no se encuentra en la Subsecretaría encargada de la política en materia urbana.

El mismo caso se podría hacer sobre la Dirección General de Desarrollo Regional, que si bien en la práctica ha desarrollado un sistema de regionalización basado en los centros urbanos del país, dentro de las atribuciones que le concede el reglamento interior, su labor no está relacionada con las ciudades.

#### **2.4.1.2 Sector Desarrollo Urbano y Vivienda**

El sector Desarrollo Urbano y de Vivienda de la SEDATU está constituido por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) y sus unidades administrativas, así como por la CONAVI y FONHAPO, entidades sectorizadas y que se coordinan directamente con el titular de la Secretaría. Adicionalmente, y de manera informal, el sector también es integrado por el INFONAVIT y FOVISSSTE, organismos que a pesar de depender de otras instituciones, colaboran de manera continua con la SEDATU.

En la práctica, la CONAVI se desempeña como la entidad responsable de la política de vivienda, y la SDUV como la unidad responsable de la política urbana, sin gran impacto en la política de vivienda, esto se debe a que, a pesar de que tiene atribuciones en la materia según el reglamento interior, la Dirección General de

Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda no tiene un área específica para dar seguimiento a estas funciones.

#### **2.4.1.3 Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**

A la SDUV le corresponde ejercer las atribuciones en materia de vivienda y desarrollo urbano que las Leyes de Vivienda y General de Asentamientos Humanos confieren a la Secretaría, así como las atribuciones que la LOAPF determina en materias urbanas y de vivienda, además de formular las políticas, acciones y programas en materia de desarrollo urbano y vivienda.

Para cumplir con estas atribuciones, y las demás que señala el Reglamento Interior, la SDUV cuenta con la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS), la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV), la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos (DGREP) y la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR).

La principal función de la UPAIS es la de diseñar y operar el Programa de Infraestructura, particularmente en sus vertientes de Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento y Ampliación de la Vivienda, ambas acciones principalmente en zonas urbano marginadas.

En lo que respecta a la DGDUSV, su función principal es la de proponer la orientación general de la política nacional urbana, así como desarrollar acciones que contribuyan a la consecución de los objetivos trazados en el PNDU. En este sentido la Dirección General ha desarrollado estrategias no presupuestales como el Programa de Consolidación Urbana y Habitacional, además de asesorar a los gobiernos estatales y municipales en el desarrollo de sus políticas urbanas, o los programas de desarrollo urbano. En materia de programas presupuestarios, esta área tiene a su cargo la operación del Programa de Consolidación de Reservas

Urbanas (PCRU) y el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH).

La DGREP es el área encargada de diseñar y operar la vertiente de Habilitación y Rescate de Espacios Públicos. Con ello la Dirección General apoya a la consolidación de los espacios públicos del país, especialmente aquellos que se encuentran en condiciones de abandono o inseguridad.

Por último, la DGDR es el área encargada de proponer la política nacional en materia de desarrollo regional, buscando zanjar las disparidades que existen entre las distintas regiones del país. Las principales acciones realizadas por esta Dirección General incluyen la elaboración y publicación de los Programas Regionales de Desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste, la elaboración en conjunto con la CONAGO de la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste, así como la elaboración, junto con el INEGI, de la metodología para la Regionalización Funcional de México.

## **2.5 Programas y acciones del gobierno federal en materia de desarrollo urbano**

Para el ejercicio fiscal 2016 la SDUV cuenta con tres programas federales sujetos a reglas de operación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015), estos son:

- Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PASPRAH), el cual cuenta con \$193,153,206 pesos;
- Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU), con un presupuesto de \$178,321,833 pesos; y
- Programa de Infraestructura (PI), con recursos por \$9,362,582,670 pesos.

## **2.5.1 Programas para el mejoramiento del entorno urbano**

### **2.5.1.1 Programa de Infraestructura**

El Programa de Infraestructura tiene como objetivo mejorar las condiciones de infraestructura, equipamiento y vivienda de la población en situación de pobreza mediante intervenciones en polígonos específicos, a fin de reducir los niveles de marginación (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2015).

El Programa de Infraestructura es un programa de reciente creación, el cual fue resultado del ejercicio de presupuesto base cero realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este programa resultó de la fusión de los programas Hábitat, Rescate de Espacios Públicos y Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, los cuales estaban a cargo de la SDUV, el Programa de Fomento a la Urbanización Rural, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario, y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el cual anteriormente era ejercido por la SEDESOL. La creación de este programa, a pesar de que aumentó los recursos de la SEDATU, significó un recorte sustancial, ya que los programas fusionados tuvieron un presupuesto de \$10,933,498,156 pesos en el ejercicio fiscal 2015 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014), es decir \$1,570,915,486 pesos más que el presupuesto 2016.

La población objetivo del programa se conforma de los hogares ubicados en las Áreas Geográfica Estadística Básica (AGEB) con déficit alto o muy alto de infraestructura básica de municipios con índices medios, altos o muy altos de marginación, así como localidades con espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad y unidades habitacionales con áreas comunes en condición de deterioro.

Para cumplir con su objetivo el programa consta de tres vertientes: 1) Infraestructura para el Hábitat, 2) Espacios Públicos y Participación Comunitaria, y 3) Ampliación y Mejoramiento de Vivienda.

En lo que respecta a la vertiente Infraestructura para el Hábitat, la cual corresponde a los extintos programas Hábitat y Financiamiento a la Urbanización Rural, busca desarrollar obras de infraestructura en medios urbanos y rurales, construir y mejorar vialidades, priorizando la seguridad y el uso de los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público, así como realizar obras para el mejoramiento y conservación de los sitios históricos urbanos. Cada una de las obras de esta vertiente tendrá un monto máximo de 4 millones de pesos y contempla una aportación mínima local de 40% en el caso de las obras de infraestructura y 50% en las obras de movilidad y sitios históricos.

La vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria tiene tres modalidades, la primera es la de Habilitación y Rescate de Espacios Públicos y Participación Comunitaria, modalidad que corresponde al anterior programa de Rescate de Espacios Públicos. Esta modalidad busca construir, ampliar, habilitar o rehabilitar espacios públicos, asegurar la seguridad de estos y su entorno, así como implementar estrategias para fomentar el uso y aprovechamiento del espacio público.

Para esta modalidad se podrán realizar obras por un monto máximo de 3 millones de pesos para la construcción de nuevos espacios o para realizar etapas posteriores en un mismo espacio, o hasta 750 mil pesos para acciones de consolidación en un espacio previamente intervenido. En estos casos la aportación mínima local deberá ser de 50% del valor de la obra, con hasta 50% siendo cubierta por el gobierno federal.

La segunda modalidad de la vertiente de Espacios Públicos y Participación Ciudadana se refiere al Rescate y Reordenamiento de Unidades Habitacionales, modalidad que corresponde al antiguo programa del mismo nombre. Esta modalidad está enfocada a la realización de proyectos para la rehabilitación de áreas y bienes de uso común en las Unidades Habitacionales, tales como la rehabilitación de jardines y áreas verdes, espacios recreativos y deportivos, o la mejora de fachadas de la unidad habitacional. Para ello se podrán realizar obras por un monto máximo de 9 millones de pesos, con aportaciones locales de hasta 20%

del costo total de la obra, y aportaciones federales de al menos 80% de los recursos necesarios.

La tercera modalidad de esta vertiente se denomina Ciudad de las Mujeres, y con ella se apoya la construcción de espacios públicos en donde las mujeres puedan acceder a servicios de los tres órdenes de gobierno mediante los cuales se busque su empoderamiento, fortalecimiento económico, educación colectiva, atención a la salud sexual y reproductiva, así como atención a la violencia intrafamiliar. Para esta modalidad se destinará un monto máximo de 80 millones de pesos, en donde el gobierno federal cubrirá hasta 80% del costo de la obra y las aportaciones locales deberán cubrir al menos 20% del costo.

La tercera, y última, vertiente del Programa de Infraestructura es la de Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda. Anteriormente la SEDATU no contaba con un programa para el financiamiento de vivienda, ya que estos recursos eran ejercidos directamente por la CONAVI. Ahora con esta vertiente la SEDATU apoya obras de mejoramiento y ampliación de viviendas ubicadas dentro de los polígonos designados que presenten carencias por calidad y espacios en la vivienda y cuyos habitantes se encuentren en condición de pobreza. Se da prioridad a la construcción de cuartos adicionales en viviendas con hacinamiento.

El monto máximo para la construcción de un cuarto adicional es de 45 mil pesos, para un piso de hasta 24 m<sup>2</sup> es de 7 mil 200 pesos, para la construcción de un muro o un techo de hasta 40 m<sup>2</sup> es de 22 mil pesos, para la instalación de una estufa ahorradora de leña hasta 3 mil pesos y por la construcción de un baño ecológico hasta 30 mil pesos. En todos los casos la aportación federal podrá ser de hasta 100% del costo total, sin embargo, los otros órdenes de gobierno podrán participar con hasta 66% del costo.

Las unidades responsables para la ejecución del Programa de Infraestructura son la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS) y la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos (DGREP). La UPAIS opera las

vertientes de Infraestructura para el Hábitat y de Ampliación y/o Mejoramiento de la Vivienda, y la DGREP la vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria.

En general, el Programa de Infraestructura mantiene las acciones que realizaba la SEDATU hasta el año pasado con los programas Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, Fomento a la Urbanización Rural y Rescate y Reordenamiento de Unidades Habitacionales. Sin embargo, existen tres novedades significativas que no estaban contempladas; la vertiente de ampliación y/o mejoramiento de la vivienda, la modalidad de Ciudades de las Mujeres y el financiamiento de obras para la movilidad urbana sostenible a pequeña escala, principalmente infraestructura para peatones y ciclistas.

En un principio la similitud entre estas reglas de operación y las del ejercicio fiscal 2015 facilitará a las delegaciones estatales dispersar los recursos entre las 32 entidades federativas.

## **2.5.2 Programas para el aprovechamiento del suelo urbano**

### **2.5.2.1 Programa de Consolidación de Reservas Urbanas**

El Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU) fue creado como respuesta a la dificultad de los habitantes de menores recursos que habitan las ciudades para acceder a una solución habitacional intraurbana y bien conectada. El objetivo del Programa es consolidar la ciudad interior y aumentar su densidad al promover la construcción de vivienda vertical, además de la reconversión de edificaciones verticales para uso habitacional.

El PCRU otorga un subsidio para disminuir el costo del suelo en zonas intraurbanas, a fin de que este sea destinado a la construcción de vivienda social vertical, es decir, edificaciones de al menos tres niveles destinados para igual o mayor número de viviendas de al menos 42 m<sup>2</sup>.

El programa tiene como población objetivo a las personas con ingresos de hasta 5 Salarios Mínimos Generales Vigentes mensuales (SMGVM), es decir, hasta 10 mil 956 pesos, en localidades de más de 100 mil habitantes que disponen de un esquema de financiamiento para la adquisición de vivienda.

El PCRU consta de tres modalidades: 1) construcción de vivienda multifamiliar vertical nueva, 2) reconversión de inmuebles para uso habitacional, y 3) consolidación de asentamientos dispersos.

El Programa permite la adquisición de viviendas de un valor máximo de 200 SMGVM, es decir 438 mil 240 pesos, con un apoyo que varía dependiendo de la ubicación de la vivienda. Para las viviendas ubicadas en el centro histórico o el centro de la ciudad, así como en los polígonos del Programa de Consolidación Urbana y Habitacional (PROCURHA), el monto del apoyo será de hasta 40 mil pesos. Para las viviendas ubicadas en el Perímetro de Contención Urbana<sup>4</sup> U1, el apoyo será de hasta 30 mil pesos; para viviendas en U2, el monto será de hasta 25 mil pesos y en viviendas ubicadas en U3 con acceso a un sistema de autobús de tránsito rápido, de hasta 10 mil pesos. Adicionalmente se brindará un apoyo de hasta 25 mil pesos a las viviendas ubicadas en Desarrollos Certificados de vivienda, así determinados por la SEDATU, la CONAVI y la Sociedad Hipotecaria Federal.

Este programa es operado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda, quien firma acuerdos para la distribución de los apoyos con los gobiernos de las entidades federativas y/o los municipios, o en su caso, con los organismos estatales y municipales de vivienda.

El PCRU, a pesar de tener contar apenas con 178 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2016, es el principal programa con el que cuenta la SEDATU para promover la construcción de vivienda vertical y la densificación de la ciudad construida.

---

<sup>4</sup> Los Perímetros de Contención Urbana (PCU) fueron determinados por la CONAVI para la dispersión del subsidio de vivienda. Los PCU son clasificados como U1: Tienen una relación empleo – vivienda igual o mayor a 1:1; U2: La AGEB cuenta con una cobertura de servicios básicos igual o mayor a 75%; y U3: El área urbana colinda con un perímetro U1 o U2.

### **2.5.2.2 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares**

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) tiene como objetivo otorgar apoyos para que los poseedores de lotes en localidades de al menos de 2 mil 500 habitantes puedan obtener certeza jurídica y documental en la tenencia de su tierra, al regularizar la posesión del mismo. Para el ejercicio fiscal 2016 el Presupuesto de Egresos de la Federación destinó al PASPRAH 193 millones 153 mil 206 pesos.

La población objetivo del programa consiste en las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica de la propiedad de su lote y se encuentran en condiciones de pobreza en localidades de más de 2 mil 500 habitantes. El PASPRAH opera en polígonos que intersecten total o parcialmente con los Perímetros de Contención Urbana establecidos por CONAVI o con las Zonas de Atención Prioritaria de SEDESOL.

Para ser regularizados, los predios son sujetos a un dictamen urbano y de riesgos, para asegurar que estos puedan integrarse de manera óptima a la ciudad y que en ellos no existan riesgos graves para la población asentada ahí y su patrimonio.

El monto de los apoyos por el programa para la regularización de un predio es igual o menor a 10 mil pesos, en caso de que el costo de la regularización sea mayor a esta cantidad, el restante es cubierto por la Instancia Ejecutora, y nunca por el beneficiario.

Al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda, la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda es la unidad encargada de la operación del programa, sin embargo, esta instancia no ejecuta las acciones del programa. Las instancias ejecutoras pueden ser dependencias federales, estatales o municipales con las capacidades necesarias para intervenir en la regularización de los predios. A nivel nacional la principal instancia ejecutora es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Este programa es de suma importancia en un país como México, en donde una gran parte de su población se asienta de manera irregular en el territorio. Sin embargo, el programa no soluciona de raíz el problema de la ocupación irregular del suelo, sino que va corrigiendo las deficiencias del modelo actual de provisión de suelo. Para asegurar que todas las personas puedan acceder a una vivienda se deben establecer diversos mecanismos habitacionales, como la renta, además de establecer programas para la provisión de suelo servido y regular, a fin de desincentivar las invasiones de suelo.

### **2.5.2.3 Programa de Consolidación Urbana y Habitacional**

El Programa de Consolidación Urbana y Habitacional, mejor conocido como PROCURHA, es una estrategia creada por la SEDATU para fomentar la consolidación, modernización y aprovechamiento de barrios centrales cercanos a avenidas principales, medios de transporte masivos y fuentes de empleo, en los que exista la posibilidad de mejorar los servicios e infraestructura de la zona, a fin de aumentar su actividad económica y atraer a más habitantes, asegurando al mismo tiempo que los residentes actuales del polígono no sean expulsados por las presiones inmobiliarias.

La estrategia PROCURHA es desarrollada por la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda en conjunto con las autoridades municipales y estatales, y no cuenta con recursos propios, sino que incentiva la concentración de acciones y programas federales, estatales y municipales en una zona determinada. Para ello, se establece un plan de acción consensado entre la SEDATU, el gobierno estatal y municipal y los habitantes del polígono.

Los objetivos del PROCURHA son: 1) concentrar acciones y recursos de los tres órdenes de gobierno con la participación de la sociedad y el sector privado en territorios con potencial de desarrollo; 2) rescatar y utilizar predios abandonados, subutilizados y/o baldíos para generar vivienda intraurbana; y 3) mejorar el entorno urbano, la economía y las prácticas sociales del barrio.

Para cumplir con estas acciones la DGDUSV estableció 12 líneas de acción: vacantes urbanas, usos del suelo, participación social, apropiación y habitabilidad del barrio, espacio público, conectividad digital, movilidad y accesibilidad, sustentabilidad, vivienda, corredores económicos, inmuebles con valor, e imagen urbana.

Con estas líneas de acción el PROCURHA busca ocupar de manera óptima el suelo, establecer usos mixtos de suelo, elevar la densidad de la zona, integrar a los habitantes del polígono en el desarrollo de propuestas urbanas y comunitarias, mejorar la situación de seguridad y arraigo de los habitantes del barrio, revitalizar el espacio público y reapropiarlo a los habitantes del barrio, promover la conexión gratuita a internet en los espacios públicos del polígono, mejorar la movilidad de las personas en el polígono (principalmente con medios de transporte no motorizados y sostenibles), mejorar la accesibilidad de todas las personas al barrio, impulsar mejores prácticas ambientales, mejorar y renovar el parque habitacional, diversificar la oferta disponible en el polígono, identificar y desarrollar áreas con potencial de comercios y servicios, recuperar las edificaciones con valor histórico o arquitectónico, y asegurar el cumplimiento de la normatividad urbana.

El PROCURHA es una estrategia promisoriosa para el desarrollo de la ciudad interior que hasta el momento ha sido implementada en León, Guadalajara y Veracruz, sin embargo, la falta de recursos propios ha dificultado la adopción de esta estrategia por más municipios.

## **Capítulo III. Oportunidades y nuevas acciones para el desarrollo de las ciudades mexicanas**

Con el inicio del sexenio 2012-2018 y la creación de la SEDATU se dieron importantes pasos para mejorar la gestión y el desarrollo de las ciudades y sus habitantes, sin embargo las acciones emprendidas no han sido suficientes y requieren ser modificadas o reforzadas con otras estrategias.

Se requieren cambios significativos al marco normativo y estructural que rige a las ciudades, no sólo en lo que se refiere a la planeación, construcción, desarrollo y gestión de los servicios y la infraestructura urbana, sino también a las acciones que las diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno realizan en la ciudad, es decir, las construcción de equipamientos culturales, de esparcimiento, educativos y de salud, así como las carreteras, caminos, aeropuertos y puertos, o cualquier otra obra que por su importancia tiene un impacto significativo en el entorno urbano.

Las siguientes son propuestas que, basadas en mi experiencia profesional, permitirían consolidar la política nacional urbana.

### **3.1 Reforma urbana**

Una de las principales oportunidades para consolidar un modelo de desarrollo urbano sostenible e inclusivo que mejore la calidad de vida de sus habitantes y genere oportunidades de desarrollo es la reforma urbana.

Por reforma urbana se entiende el proceso de modificación al marco normativo en materia de ciudades que ha sido impulsado por la sociedad civil, la SEDATU y el Congreso de la Unión, particularmente por el Senado de la República.

Existen visiones distintas sobre lo que la reforma debería de comprender. En su versión menos ambiciosa, la que ha sido trabajada por el Senado de la República, la reforma urbana comprende sólo la actualización de la Ley General de

Asentamientos Humanos. En el extremo contrario, o más ambicioso, la reforma debe comprender modificaciones constitucionales para incluir el derecho a la ciudad como derecho humano y modificar el artículo 115 sobre las facultades de los municipios, además de la derogación de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley de Vivienda para crear una nueva legislación secundaria que rijan de manera integral las materias que tengan incidencia en el entorno urbano.

La opción más viable es la de crear una nueva Ley que sustituya a la Ley General de Asentamientos Humanos y modificar otras leyes secundarias como la Ley de Vivienda.

En este escenario, y para ser efectiva, la reforma urbana deberá vincular las materias territoriales, urbanas y de vivienda de manera explícita, y como parte de un mismo todo. Esta deberá establecer mecanismos de colaboración entre la federación, los estados y los municipios, para coordinar las acciones de carácter urbano o que tengan un impacto en su entorno. Esto a nivel federal se debe concretar con el establecimiento de una comisión intersecretarial en la materia, que sustituya la que actualmente existe para el sector vivienda. Adicionalmente, se deben establecer mecanismos de coordinación con los estados y los municipios, a fin de consolidar una agenda nacional urbana.

Uno de los principales retos de coordinación es el que se refiere a la gobernanza de las zonas metropolitanas, las cuales actualmente no cuentan con un marco normativo que obligue a las autoridades de todos los órdenes a establecer medidas articuladas para el desarrollo integral de estas urbes. En ese sentido, el nuevo marco legislativo deberá establecer mecanismos de coordinación obligatorios en los que las autoridades de los municipios involucrados establezcan estrategias conjuntas para la planeación y zonificación de la zona metropolitana, la construcción de infraestructura y equipamientos, la gestión de servicios básicos, y el establecimiento de estrategias para la movilidad sostenible, entre otras medidas.

Algunas de las acciones para mejorar la gobernanza de las zonas metropolitanas que debe considerar el nuevo marco normativo son: la creación de planes de

desarrollo urbano metropolitanos; el establecimiento de empresas metropolitanas (públicas, público-privadas o privadas) para la provisión de servicios de alcantarillado, saneamiento y agua potable, alumbrado público y recolección de residuos sólidos, entre otros; así como el establecimiento de organismos ciudadanos de participación y seguimiento a las acciones metropolitanas, como es el caso actualmente del Consejo Ciudadano Metropolitano de la Zona Metropolitana de Guadalajara (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011).

La reforma urbana también debe incluir el establecimiento de un marco normativo que regule las relaciones entre la ciudad y su entorno rural y de conservación, teniendo como objetivo detener la depredación del suelo no urbano, además de establecer mecanismos para compensar al entorno rural y de conservación por los servicios que provee a la urbe. De esta manera se deberá fomentar la conservación de las zonas de recarga de mantos acuíferos y de captura de gases de efecto invernadero, así como las tierras de vocación productiva que proveen a la ciudades y sus habitantes de alimentos y otros bienes.

Uno de los puntos principales en la reforma del marco legal urbano es establecer la función social del suelo, a fin de que se reconozca que la gestión y uso del mismo tiene un impacto en la ciudad y la manera en la que sus habitantes la experimentan, por lo cual las autoridades locales tienen el derecho, además de la obligación, de asegurar el aprovechamiento óptimo del mismo, así como la disponibilidad de suelo suficiente para la instalación de servicios y equipamientos públicos y espacios culturales, recreativos y verdes suficientes, además de suelo para el establecimiento de viviendas sociales.

Para ello se deberán fortalecer las capacidades del municipio, a fin de que cuente con las herramientas suficientes para gestionar el suelo, promover su ocupación y densificación, desincentivar la especulación, recuperar las plusvalías generadas por la acción pública y en su caso ejercer el derecho de expropiación.

La planeación y las acciones para el desarrollo de las ciudades tienen plazos largos, que exceden por mucho los periodos de gobierno actuales, incluso tomando en

cuenta que algunos de los presidentes municipales en funciones tendrán la posibilidad de ser reelectos por primera vez en décadas. Para compaginar esta necesidad de planeación de largo aliento con la frecuente rotación de autoridades municipales es necesario que en la reforma urbana se contemplen mecanismos de planeación ajenos a los periodos de gobierno y con horizontes temporales de corto, mediano y largo plazo. Los planes a largo plazo deben definir el modelo urbano al que aspira cada ciudad, y sobre el cual se desarrollarán todas las acciones de gobierno. Los planes a mediano plazo deben contener las grandes acciones que permitirán cumplir con el plan a largo plazo, una suerte de catálogo de obras obligatorias que requieren de financiamiento y desarrollo en más de un periodo de gobierno. Y por último los planes a corto plazo contendrán las obras de mantenimiento de infraestructura urbana, así como proyectos emergentes.

Para llevar a cabo este proceso de planeación se deben convocar a los sectores académico, social, privado y público, quienes deben integrar los planes y dar seguimiento a su cumplimiento. Adicionalmente, se debe establecer la obligatoriedad para que todas las zonas metropolitanas y las ciudades de al menos 100 mil habitantes cuenten con institutos de planeación, que deberán fungir como brazo técnico en materia urbana de los ayuntamientos, y cuya conformación no dependerá de los tiempos de gobierno, sino que serán designados por una junta de gobierno conformada por los diversos sectores de la ciudad. Estos institutos deberán contar con recursos suficientes para realizar sus tareas. Cabe señalar que actualmente algunas ciudades del país cuentan con Institutos Municipales de Planeación, aunque su conformación y financiamiento no es obligatoria, ni está señalada en alguna ley federal.

Todas las obras de infraestructura o equipamientos que se realizan al interior de la ciudad, en su entorno o que están destinadas a atender a sus habitantes, tienen un impacto significativo en la dinámica urbana. En la actualidad las distintas dependencias de los tres órdenes de gobierno realizan obras en la ciudad sin mayor consideración sobre el impacto que éstas tienen. Para evitar que se realicen obras que dañen al sistema urbano y a sus habitantes, el nuevo marco normativo para el

desarrollo urbano debe establecer un instrumento, al estilo de las manifestaciones de impacto ambiental, que calcule el impacto de las obras, dictamine su viabilidad y establezca las acciones necesarias para mitigar los posibles impactos negativos que un proyecto pueda generar en la ciudad.

La reforma urbana deberá también contemplar la reestructura institucional del sector. Se debe considerar una nueva estructura interior para la SEDATU, que responda a sus atribuciones de manera adecuada. Es el caso en las áreas relacionadas con el sector vivienda, en donde actualmente la CONAVI, según lo señalado por la Ley de Vivienda, establece la política del sector, contrario a lo señalado en la LOAPF y el Reglamento Interior de la SEDATU. Para ello el nuevo marco normativo deberá establecer el rol de la SEDATU como dependencia rectora de la política urbana y de vivienda, y a la CONAVI como organismo técnico que apoye los trabajos de la Secretaría y opere los programas en la materia. En este mismo sentido, las modificaciones al marco normativo permitirían la desaparición del FONHAPO, cuyas funciones pueden ser atraídas con facilidad por la CONAVI.

Otra modificación necesaria en el sector es la transformación de la CORETT, organismo que actualmente se dedica a la regularización de predios irregulares, a un organismo que prevea las necesidades de suelo de la población con menores ingresos y establezca medidas para atenderlas de manera ordenada. En ese sentido durante la entrega del Premio Nacional de Vivienda 2013, el Presidente de la República instruyó a convertir a la CORETT en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), acción que hasta la fecha no se ha concretado. Sin embargo, no estableció las funciones del Instituto, por lo que se corre el riesgo que este solamente absorba las funciones de la CORETT y se siga dedicando a la regularización de predios.

### **3.2 Capacitación de autoridades municipales**

Uno de los principales problemas para implementar un modelo de desarrollo urbano sostenible e inclusivo es la falta de recursos humanos suficientes. Esto se debe en

gran parte a la escasa profesionalización de los funcionarios involucrados en la implementación de políticas y programas urbanos, los cuales no necesariamente cuentan con una formación educativa o experiencia profesional relacionada con el sector y a la alta rotación que existe con cada cambio de administración.

En lo que respecta a la alta rotación de las autoridades esto puede cambiar con la entrada en vigor de la reforma del 10 de febrero de 2014 al artículo 115 constitucional, con el cual se permite la reelección consecutiva de las autoridades municipales. Lo cual permitiría que, en caso de ser reelecta una administración, algunos funcionarios desempeñen su cargo hasta por seis años.

Sin embargo, en lo que se refiere a la falta de capacidades técnicas para ejercer sus funciones en materia urbana, es necesario que las autoridades federales y estatales implementen acciones suficientes para capacitar a todos los funcionarios municipales que tienen a su cargo el desarrollo, ejecución, seguimiento y/o evaluación de acciones, políticas o programas relacionadas con dichas materias.

En ese sentido es necesario que la SEDATU, en colaboración con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y las instituciones de educación superior del país, desarrollen diversos programas de estudio para asegurar que los responsables en materias urbanas de los ayuntamientos cuenten con los conocimientos necesarios para desempeñar su labor y evitar que implementen acciones contrarias al desarrollo de la ciudad.

Este plan de estudios debe incluir módulos sobre planeación y diseño urbano; gestión del suelo; estrategias de movilidad urbana sostenible, enfocadas principalmente en la promoción de la movilidad peatonal, ciclista y el transporte público; captura de recursos financieros; soluciones habitacionales; gestión de riesgos y resiliencia urbana, así como información sobre los recursos federales y estatales disponibles para el desarrollo urbano, entre otros. El programa también presentaría estudios de caso sobre experiencias exitosas implementadas a nivel nacional o internacional.

Estos cursos serían impartidos de manera virtual y/o presencial a los mandos altos y medios de los municipios que conforman el Sistema Urbano Nacional, y a su término estos serían evaluados de manera presencial, a fin de certificar sus capacidades. Dicha certificación tendría validez por dos años, después de los cuales deberán tomar módulos adicionales que les permitan actualizarse y reforzar los conocimientos adquiridos.

Para asegurar que todas las autoridades municipales responsables sean capacitadas se deberán incluir provisiones en las reglas de operación de los programas de la SEDATU para que sólo las autoridades certificadas puedan gestionar estos recursos. Con ello se crea un importante incentivo para que los funcionarios se capaciten y que sus acciones respondan a las necesidades de su localidad.

### **3.3 Nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano**

En la actualidad los municipios no cuentan con los recursos suficientes para las acciones en materia urbana, por lo que dependen de las transferencias de recursos que realicen los estados o la federación. Sin embargo, los recursos que se obtienen de esta manera tienen en ocasiones importantes restricciones sobre el tipo de obras, montos o áreas que pueden ser beneficiadas por estos recursos.

Por ello es de vital importancia que los municipios cuenten con mecanismos para aumentar su base de ingresos propios, a fin de que puedan realizar las obras prioritarias para su ciudad, sin depender completamente de las transferencias estatales o federales.

Actualmente la principal herramienta con la que cuenta el municipio para captar recursos propios es el impuesto predial. Sin embargo, el modelo existente de captación de predial es insuficiente, ya que la base para cobrar este impuesto, es el catastro, instrumento que en la mayoría de los municipios no está actualizado y no contiene los valores reales de las propiedades. Otra de las dificultades para el cobro

del predial es que las fórmulas que actualmente son empleadas para calcular el impuesto a pagar incluyen la superficie del terreno y la superficie construida, así como otros factores. Este método de cálculo requiere de una cantidad importante de información, la cual no siempre está actualizada; además de que encarece la densificación y premia la subutilización o la tenencia de predios baldíos.

Para mejorar este escenario es necesario implementar dos acciones. Por un lado es prioritario actualizar el catastro, digitalizarlo y hacerlo de dominio público. En este caso existe el ejemplo reciente de la Ciudad de México que en 2008 dio inicio al Programa de Modernización y Actualización del Catastro de la Ciudad de México, para lo que contrató un servicio de fotografías aéreas, que una vez procesadas, permitió actualizar de manera sencilla y económica el número de predios en la ciudad, así como sus dimensiones. Actualmente estos datos pueden ser consultados por cualquier persona en el sitio de internet [www.ciudadmx.df.gob.mx](http://www.ciudadmx.df.gob.mx).

Otra acción indispensable para facilitar y aumentar la recaudación del predial es cambiar la forma en la que se calcula. Una estrategia más adecuada sería el método de cálculo del predial base suelo, es decir, que el único factor que importaría al momento de calcular este impuesto es la superficie total del predio y su ubicación. De esta manera habría mayor transparencia en la manera en la que se calcula el impuesto y no importaría si el predio se encuentra baldío o subutilizado, lo que promovería el aprovechamiento del suelo, encareciendo los procesos especulativos.

Otro mecanismo que las ciudades mexicanas deben implementar para aumentar sus ingresos es la venta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs). Estos certificados son vendidos en la bolsa de valores y permiten a las empresas constructoras aumentar el número de pisos y metros cuadrados de una edificación, más allá de lo señalado por la norma oficial. Este mecanismo, que ha sido utilizado principalmente en Brasil, permitió a Rio de Janeiro recaudar 812 millones de dólares entre 2004 y 2009 por la venta de CEPACs para dos áreas de la ciudad, Agua Espraiada y Faria Lima (Ingram, 2010).

Esta herramienta es especialmente efectiva en ciudades de mayor tamaño en las que existe interés de aumentar los metros cuadrados disponibles en corredores económicos principales. Este podría ser el caso de Avenida Paseo de la Reforma o Avenida de los Insurgentes en la Ciudad de México.

Otra medida necesaria para aumentar los ingresos propios de los municipios es permitir que estos capturen las plusvalías generadas por la acción pública sobre los predios privados. La base de estas herramientas es reconocer que las acciones generadas por el gobierno tienen como finalidad el bien público, y que los efectos benéficos secundarios de sus acciones no deben ser capturados solamente por los propietarios privados.

La captura de plusvalías, además de significar una nueva fuente de ingresos para la ciudad, permitiría también disminuir la inflación de los precios del suelo urbano y desincentivar los procesos privados de especulación. Actualmente en Colombia este mecanismo permite a los municipios recuperar entre 30 y 50% de las plusvalías generadas por la acción del gobierno (Congreso de Colombia, 1997).

### **3.4 Soluciones habitacionales más allá de la vivienda nueva**

Como ya se comentó en el capítulo I, las soluciones habitacionales que el gobierno ha ofrecido a los ciudadanos de menores ingresos no siempre han significado una mejor calidad de vida para ellos, y en muchas ocasiones han sido sinónimo de expulsión hacia la periferia de las ciudades, en donde no existen los servicios y equipamientos necesarios para su pleno desarrollo.

El gobierno entonces debe ofrecer nuevas opciones de vivienda social al interior de las ciudades. Un primer paso que se ha implementado es la territorialización de los subsidios federales a vivienda, los cuales son ejercidos por la CONAVI. Con esta medida se establecieron tres tipos de perímetros al interior de la ciudad. El perímetro U1, está integrado por las AGEB en donde la relación empleo vivienda es igual o superior a 1:1; el perímetro U2 está integrado por las AGEB en donde la cobertura

de servicios básicos es de al menos 75%; y el perímetro U3 son las zonas contiguas a los perímetros U1 y U2. Actualmente los subsidios de la CONAVI son distribuidos en estos Perímetros, lo cual disminuye de manera significativa los incentivos a desarrollar vivienda fuera de la ciudad, además de que se establece un mayor subsidio a las viviendas que están mejor ubicadas, es de esta manera que las viviendas en U1 alcanzan un subsidio por hasta 33 SMGVM, las viviendas en U2 por hasta 31 SMGVM, y las ubicadas en U3 hasta por 31 SMGVM (Comisión Nacional de Vivienda, 2015).

Adicionalmente el Programa de Consolidación de Reservas Urbanas (PCRU), descrito en el capítulo II, ha permitido fomentar el desarrollo de vivienda social vertical intraurbana, lo cual permite a los beneficiarios acceder a una vivienda de calidad en un entorno propicio para su desarrollo.

Sin embargo, estas acciones se enfocan en la dotación de vivienda en propiedad, la cual no es la única, ni la mejor, solución habitacional disponible.

Una de las principales herramientas para atender las necesidades de vivienda de la población es la renta, y para promover esta modalidad habitacional se deben establecer diversos incentivos.

Actualmente, uno de los riesgos de rentar un inmueble es que, en caso de falta de pago, el dueño de la vivienda puede tener importantes pérdidas, derivadas de las rentas caídas durante el proceso del juicio de desahucio. Para esto se pueden implementar estrategias como el establecimiento de seguros para que, en caso de falta de pago y durante el proceso de desahucio, el arrendador no sufra pérdidas económicas.

Otra de las acciones que en México se debe establecer es el descuento directo de la renta vía nómina. Este mecanismo se ejecutaría a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE y no sería diferente al que estas instituciones utilizan actualmente para el pago de las hipotecas. Esta acción no sólo fomentaría la renta al brindar seguridad tanto al arrendador como al arrendatario, sino que permitiría formalizar el mercado de la renta, el cual en México se conduce principalmente en la

informalidad. Adicionalmente, se podría establecer un porcentaje de la renta destinado al pago de un seguro como el descrito arriba y harían innecesarios los requisitos que actualmente solicitan los arrendadores a los inquilinos, como el contar con un aval que tenga una propiedad en el estado, presentar comprobantes de ingreso y realizar depósitos de seguridad equivalentes a dos meses de renta (Blanco, 2014).

Para asegurar que los hogares de menores ingresos puedan acceder a una vivienda en renta dentro de la ciudad es necesario que el gobierno establezca incentivos al desarrollo de esta solución habitacional. Para ello se deben establecer subsidios, donaciones de suelo y créditos baratos para desarrolladores de vivienda en renta, con la condición de que las unidades construidas sean rentadas a familias de bajos ingresos a una renta fija a largo plazo. Este tipo de solución debe ser implementado en predios intraurbanos, con acceso a infraestructura, servicios y equipamientos básicos, y en zonas no marginales, esto para evitar que estos edificios se conviertan en zonas deprimidas e inseguras.

### **3.5 Movilidad urbana sostenible**

En materia de movilidad el principal reto que existe es modificar el paradigma actual de movilizar automóviles, por un nuevo paradigma en el que el objetivo sea movilizar personas.

El primer paso es constituir un área específica dentro de la SEDATU dedicada al desarrollo de opciones de movilidad urbana sostenible que promuevan el desarrollo ordenado y justo de las ciudades. Esta área debe contar con los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para promover, desarrollar y evaluar proyectos de transporte público, principalmente masivos, y opciones de transporte no motorizados, es decir, peatonales y ciclistas. Esta nueva área sería responsable de aprobar todo gasto federal en materia de movilidad dentro de las ciudades. Actualmente, el gasto en movilidad es ejercido por la SCT y el Fondo Nacional de

Infraestructura (FONADIN), y en el caso de la SCT, apoya en su mayoría proyectos destinados a los automóviles.

Otra acción necesaria para mejorar la movilidad se refiere, no a soluciones de transporte, sino a disminuir las necesidades de realizar viajes. En el modelo urbano actual existen zonas de la ciudad en donde se concentran los empleos, otras donde se concentran los espacios recreativos, culturales y verdes, y otras en las que se concentran las viviendas, esto causa que las personas deban realizar grandes desplazamientos para poder acceder a diversas oportunidades, bienes y servicios. Para evitar estos desplazamientos es necesario que las necesidades básicas de las personas puedan ser satisfechas a nivel de barrio, evitando así la necesidad de viajar dentro de la ciudad. Para ello es necesario que las autoridades permitan usos de suelo mixto en toda la ciudad, es decir, que en todas las manzanas puedan coexistir viviendas, fuentes de empleo, giros comerciales y parques suficientes para que los habitantes de un barrio realicen la mayoría de sus actividades diarias.

Otra de las acciones en materia de planeación que tienen impactos significativos en la movilidad es el adoptar un modelo de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). Bajo este modelo de planeación se establecen zonas prioritarias de desarrollo alrededor de los corredores de transporte masivo, como el metro y el BRT (metrobús). En estas zonas se fomenta la densidad habitacional, el uso intensivo del suelo, y el establecimiento de empleos y espacios de esparcimiento, con la finalidad de que las personas que deban moverse entre estos puntos empleen el transporte público y no el automóvil.

Una de las maneras más eficientes de movilizar personas es a través de medios masivos de transporte, por ello es necesario crear una iniciativa nacional para que al menos todas las ciudades de más de 500 mil habitantes cuenten con opciones de movilidad como el metro, BRT o tranvías. La implementación de este tipo de servicios de buena calidad, permitirá que más de 65% de las personas que utilizan el transporte público (ONU-Hábitat, 2015), mejoren sus tiempos de traslado, y que personas que actualmente se desplazan en automóvil, consideren la opción de utilizar un transporte público digno, eficiente y seguro.

De la misma manera se deben establecer acciones, políticas y programas que incentiven los viajes en medios no motorizados, para ello es necesario el desarrollo de espacios seguros y de calidad para los peatones y los ciclistas.

Para mejorar la movilidad peatonal es necesario ampliar y mejorar las banquetas, establecer cruces seguros, construir rampas para facilitar el tránsito de las personas con discapacidad y los adultos mayores, además de mejorar la iluminación y remover los distintos obstáculos que existen actualmente, como rampas para cocheras, comercios de grandes dimensiones en la banqueta o señales y postes mal colocados.

En el caso de la movilidad ciclista es necesario establecer ciclovías seguras, separadas del arroyo vehicular, así como promover el uso de la bicicleta para realizar desplazamientos cortos y medios, objetivo que se puede cumplir a través de campañas de comunicación y mediante el establecimiento de sistemas públicos de bicicletas compartidas como Ecobici en la Ciudad de México, MiBici en Guadalajara o Huizi en Toluca. Otra de las medidas necesarias para fomentar la movilidad ciclista es educar a los automovilistas sobre el uso compartido de las calles con los medios de transporte no motorizados, a fin de que este tipo de viajes sean más seguros.

Otra de las medidas necesarias para la implementación de soluciones de movilidad efectivas es el reordenamiento del transporte público. En muchas ciudades del país las rutas de transporte fueron establecidas por los colectivos de concesionarios y no están basadas en las necesidades reales de movilidad de la población. El reordenamiento entonces debe iniciar con el estudio de las necesidades reales de movilidad de la ciudad y sus habitantes, con esto se pueden establecer nuevas rutas basadas en sistemas troncales de transporte masivo y rutas alimentadoras. En este mismo sentido, el reordenamiento requiere se establezcan estándares de calidad para las unidades de transporte público, así como la capacitación y acreditación de los operadores.

Por último, se deben establecer programas para promover el cambio del modelo actual de transporte, en el que las rutas son conformadas por un colectivo de individuos que de manera individual adquieren, dan mantenimiento y operan sus unidades, a un esquema en el que las rutas sean operadas por empresas, privadas o público-privadas. Este esquema permite regularizar el transporte, establecer estándares de calidad, brindar a los trabajadores estabilidad al contar con contratos y prestaciones, además de regularizar sus actividades y pagar impuestos. Esto no significa que los actuales transportistas sean desplazados, ya que ellos se pueden convertir en accionistas de la empresa. Este es el caso de la Ciudad de México y del Corredor Revolución S.A. de C.V. (COREVSA), donde las “peceras” fueron sustituidas por nuevas unidades, se establecieron paradas fijas que son respetadas por los usuarios y los choferes y se mejoró el servicio en general. Otro de los beneficios de que una empresa opere una ruta, y que se asegure un salario para los choferes, es que desaparece el incentivo para competir por los usuarios del transporte, lo cual se traduce en mayor seguridad para los pasajeros y velocidades de traslado constantes.

## Conclusiones

A pesar de que México es un país urbano desde hace varias décadas, desde la creación de la SEDESOL el gobierno federal no había atendido el fenómeno urbano de manera responsable. La falta de intervención federal, sumada a la ausencia de capacidades suficientes en los niveles estatal y municipal dejó el desarrollo de las ciudades al azar, lo que derivó en su expansión descontrolada, disminuyendo su densidad y generando barrios con servicios públicos deficientes, y en algunos casos, áreas que por su diseño difícilmente se logran integrar a la dinámica económica y social de la urbe, generando en algunos casos condiciones de inseguridad y/o violencia.

Otra de las fallas en la planeación de las ciudades fue la falta de políticas y acciones que abordaran el desarrollo rural y urbano como parte de la misma ecuación. Las ciudades requieren de un entorno rural saludable y próspero que les provea de bienes y servicios suficientes para asegurar su sostenibilidad, sin embargo las políticas gubernamentales en la materia no han considerado la interdependencia de las ciudades y el campo. Las acciones que se desarrollaron atendieron la planeación de macrorregiones o el desarrollo de localidades, nunca de microrregiones o sistemas urbano-rurales.

En lo que se refiere a la proliferación de asentamientos irregulares destaca la falta de una política pública que frene la invasión de predios y proponga soluciones institucionales que permitan a la población de menores ingresos contar con una vivienda digna en un lugar seguro, con acceso a servicios y conectada a la ciudad. La política de regularización de predios, que continúa hasta la actualidad, no ofrece una solución de largo plazo a las familias mexicanas, incentiva el desarrollo de estas prácticas, genera estímulos económicos y políticos para realizar invasiones de predios, y coloca a familias en zonas de riesgo, en las que no sólo peligra su patrimonio, sino también su vida.

Adicionalmente los instrumentos nacionales e internacionales en materia urbana no han sido suficientes para asegurar que las ciudades crezcan de manera ordenada.

Es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos en México y los documentos derivados de las Conferencias Hábitat I y II. En ambos casos los objetivos perseguidos por dichos instrumentos buscaban contribuir a mejorar la realidad urbana de su tiempo, sin embargo la falta de instrumentos concretos, presupuesto etiquetado, capacidades técnicas y compromiso político evitó que dichos objetivos se logaran.

En este sentido el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 es un documento que vuelve a establecer objetivos para asegurar el óptimo desarrollo de las ciudades mexicanas, buscando que sus habitantes puedan vivir de manera plena en ellas, teniendo acceso a todas las oportunidades que estas brindan.

Es de destacar que el PNDU, al ser resultado de un proceso de consulta ciudadana amplia, refleja las propuestas de muy diversos sectores de la sociedad, la academia y la iniciativa privada, además de la visión de los tres niveles de gobierno; quizá por ello es que no todos los postulados del Programa encuentran respuesta en las políticas y acciones con las que cuenta el gobierno federal para cumplir sus metas.

El PNDU 2014-2018 es un documento adecuado que propone las bases para alcanzar un modelo de desarrollo urbano sostenible, inteligente, justo y próspero, sin embargo, las herramientas institucionales disponibles para su implementación no son suficientes y no existe la voluntad política necesaria para llevar este tema a la agenda nacional e impulsar un cambio de paradigma.

Este es el caso del tema de la movilidad urbana sostenible, el cual es reconocido como una prioridad en el PNDU 2014-2018, que establece la necesidad de ampliar las capacidades locales en la materia. Sin embargo la SEDATU no ha destinado recursos para cumplir con esta estrategia. Además de que las exigencias que la sociedad civil expresó durante los foros sobre aumentar el gasto público destinado a la movilidad sostenible no tuvieron respuesta durante los primeros años de la administración y es hasta la creación del Programa de Infraestructura en 2016 que se incluyen en las reglas de operación la posibilidad de destinar recursos a desarrollar proyectos en la materia.

Por otro lado, el establecimiento de la SEDATU es un paso en la dirección correcta, sin embargo no ha cumplido a cabalidad con las expectativas generadas con su creación, y en ciertos temas ha permitido que la inercia de las políticas de las décadas anteriores se mantenga, frenando así el desarrollo de nuevos proyectos o la modificación de los paradigmas urbanos actuales. Es el caso de la política de vivienda, que si bien las autoridades reconocen debe ampliar su abanico de soluciones habitacionales, mantiene un enfoque predominante en materia de financiamiento a la construcción y adquisición de viviendas nuevas.

Otro de los obstáculos de la SEDATU es que, a pesar de ser una Secretaría nueva, su estructura y facultades no lo son. Su diseño institucional es el resultado de la unión de la estructura y facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la SEDESOL.

El haber diseñado a la SEDATU antes de definir la nueva política urbana se tradujo en que su estructura y facultades no sean las adecuadas para implementar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, por lo que es necesario modificar de manera integral su marco institucional. Ejemplo destacado de esto es la coordinación de la CONAVI y la SEDATU, las cuales poseen facultades que se superponen en relación con la conducción de la política de vivienda del país, y que debido a la falta de recursos humanos en la Secretaría para atender estos temas, siguen siendo operados principalmente por la CONAVI.

Otro de los aspectos notables es que los programas con los que cuenta la SEDATU en materia urbana no necesariamente responden a las necesidades actuales de la Secretaría o a los objetivos del PNDU. Y es que a pesar de que con la creación del Programa de Infraestructura en 2016 se abrió una ventana de oportunidad para hacer modificaciones a la manera en la que los recursos disponibles en materia urbana eran implementados, la SEDATU junto con la SHCP estableció que la creación de este programa era simplemente la fusión de los programas con los que ya contaba la Secretaría, además de la inclusión del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias de la SEDESOL. En ese sentido las Reglas de Operación

establecen a los antiguos programas como vertientes del Programa de Infraestructura.

Por esta razón es necesario replantear el rol del gobierno en la gestión de las ciudades, y con ello el de la SEDATU en la administración pública federal, y con base en esto establecer la facultades, estructura y programas necesarios para que la Secretaría pueda impulsar verdaderamente el desarrollo de las ciudades y sus habitantes.

En ese sentido una de las modificaciones urgentes en materia de ciudades y vivienda es la reforma urbana. Esta reforma comprendería modificaciones al marco legal que rige la gestión y el desarrollo de las ciudades, y la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, además del establecimiento de un nuevo modelo urbano. Esto también implicaría la modificación de la estructura organizacional de la SEDATU y las instituciones federales del sector urbano y de vivienda, con lo que se lograría una mejor coordinación de acciones y evitar la duplicidad de responsabilidades.

Adicionalmente hay que reconocer que a pesar de la gran importancia de los esfuerzos federales en materia urbana, la responsabilidad principal en la gestión y desarrollo de las ciudades la tienen los municipios. Por ello es imperativo establecer acciones destinadas al fortalecimiento de sus capacidades humanas, técnicas y financieras, ya que su actuar tiene una gran repercusión en la forma en la que se desenvuelven las urbes y sus habitantes. De la misma manera es necesario que las ciudades puedan ser sostenibles financieramente y que no requieran de transferencias federales para realizar las obras y programas que requieren, por lo que es necesario que las autoridades federales apoyen a los municipios en el desarrollo de herramientas para capturar el valor de la ciudad, principalmente el valor del suelo y de las actividades que en él se desarrollan.

Por último, es necesario reconocer que las acciones en materia de movilidad urbana y vivienda que actualmente desarrolla el gobierno federal son insuficientes, no contribuyen a la sostenibilidad de la ciudad y excluyen a muchos de sus habitantes.

Ante esto se requiere modificar de fondo la forma en la que el gobierno ejerce sus recursos, a fin de que se implementen de manera contundente nuevos esquemas de vivienda, que incluyan la renta, la utilización del parque habitacional existente y la dotación de predios servidos, como opciones viables ante la construcción de más vivienda horizontal en las afueras de la ciudad. En lo que respecta a la movilidad urbana, es necesario que el gobierno cambie el paradigma actual que privilegia la movilidad automotriz, en favor de uno que esté enfocado en trasladar personas. Esto implicaría asegurar que el gobierno destine más recursos a los medios de transporte masivos y no motorizados que a la infraestructura necesaria para que los automóviles circulen.

A pesar de que debemos reconocer que las ciudades del país no han alcanzado su máximo potencial como motores del desarrollo nacional, que en las últimas décadas hubo un abandono paulatino del tema urbano en la agenda nacional, y que las acciones actuales del gobierno federal no han logrado cambios sustantivos en la materia, es importante señalar que algunas acciones y documentos como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 sientan las bases para una transformación de fondo en la manera en la que construimos y vivimos nuestras ciudades.

## Bibliografía

Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación, 2015. *Información de los Institutos*. [En línea]

Available at: <http://www.amimp.org.mx/institutos>

Banco Mundial, 2016. *United Mexican States, MX Urbanization Review: Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico*. Washington: s.n.

Blanco, A. G., 2014. *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Nacional de Vivienda, 2013. *Perímetros de Contención Urbana*. [En línea]

Available at: <http://www.conavi.gob.mx/images/documentos/subsidiosconavi/2015/MODELO%20PCU%20ACTUALIZACION%202015.pdf>

Comisión Nacional de Vivienda, 2014. *Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, del Ejercicio Fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Comisión Nacional de Vivienda, 2015. *Reglas de Operación del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, del Ejercicio Fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

Congreso de Colombia, 1997. *Ley 388 de 1997*. Bogotá: Secretaría del Senado de Colombia.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010. *Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional*. [En línea]

Available at:

[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2014. *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México: s.n.

Consejo Nacional de Población, 2012. *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*. México: s.n.

Consejo Nacional de Población, 2012. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, México: s.n.

Cruz Villamil, J., 2010. *HOW DO AGGLOMERATION ECONOMIES AFFECT THE DEVELOPMENT OF CITIES?*. [En línea]

Available at: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/1926/6111> [Último acceso: 20 10 2016].

CTS Embarq , 2013. *Reforma Urbana, 100 Ideas para las Ciudades de México*. México: s.n.

Glaeser, E., 2011. *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Estados Unidos: The Penguin Press.

- Gobierno Federal, 1977. *Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 1985. *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2013. *Lineamientos generales de la nueva política de vivienda y desarrollo urbano*. [En línea]  
Available at: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos/prensa/politica-nacional-de-vivienda/>
- Gobierno Federal, 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2013. *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2013. *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2013. *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2014. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Gobierno Federal, 2014. *Programa Nacional de Vivienda 2014-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Querétaro: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, 1976. *Ley General de Asentamientos Humanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, 1976. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, 1993. *Ley General de Asentamientos Humanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión, 2006. *Ley de Vivienda*. México: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011. *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. Guadalajara: s.n.
- Ingram, G. K., 2009. *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G. K., 2010. *Municipal Revenues and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G. K., 2012. *Infrastructure and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México, 2012. *La importancia de reducción del uso del automóvil en México*. Primera ed. México: s.n.

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, 2014. *Invertir para movernos. Diagnostico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México*. México: s.n.

Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014. *Índice de Competitividad Urbana 2014, ¿Quién manda aquí?, La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*. México: s.n.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1980. *Décimo Censo General de Población y Vivienda*, Ciudad de México: s.n.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015. *Boletín de Prensa No. 4/15. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. [En línea]

Available at:

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016. *Índice de Motorización por Entidad Federativa, 2000 a 2014*. [En línea]

Available at:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb137&s=est&c=21690>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016. *Sistema de Información de los Objetivos del Milenio. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias*. [En línea]

Available at: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016. *Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía*. [En línea]

Available at: <http://www.snieg.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, s.f. *Boletín de Prensa No. 41/15. Aporte de la Vivienda al PIB y al Empleo en México. Cuenta Satélite de Vivienda*. [En línea]

Available at:

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2015/febrero/comunica3.pdf>

McCarthy, G. W., 2016. *Land and the City*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy .

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2014. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. s.l.:s.n.

Naciones Unidas, 1972. *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*. [En línea]

Available at:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>

Naciones Unidas, 1976. *Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos*, Vancouver: s.n.

Naciones Unidas, 2001. *Declaración de Estambul sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio*. Nueva York: s.n.

Naciones Unidas, 2016. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. [En línea]  
Available at: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities>

ONU-Hábitat, 2011. *Estado de las Ciudades de México 2011*, México: s.n.

ONU-Hábitat, 2015. *Press Kit*. [En línea]  
Available at: [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/01/Press-Kit\\_Habitat-III-Conference\\_April.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/01/Press-Kit_Habitat-III-Conference_April.pdf)

ONU-Hábitat, 2015. *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*. México: s.n.

ONU-Hábitat, 2016. *Origen del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. [En línea]  
Available at:  
[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=72&Itemid=85](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=85)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos , 2012. *Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2010*. Washington DC: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012. *Mejores Prácticas Registrales y Catastrales en México*. s.l.:OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015. *México, Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. Paris: OECD Publishing.

Presidencia de la República, 2013. *Discurso del Presidente en la Presentación de la Política Nacional de Vivienda*. [En línea]  
Available at: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/politica-nacional-de-vivienda-13732>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015. *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York: s.n.

Sanén, N. E. A., 2016. [En línea]  
Available at: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/Desarrollo%20regional.pdf>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2013. *Documento Base para la Elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018*. México: s.n.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. *Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. *Reglas de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. *Reglas de Operación del Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. *Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014. *Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2015*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2015. *Reglas de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas, para el ejercicio fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2015. *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2015. *Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2016*. México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social, 2011. *La Expansión de las Ciudades 1980-2010*. México: s.n.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*. [En línea]

Available at: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. [En línea]

Available at: <http://pef.hacienda.gob.mx/>

The Maddison Project, 2016. *New Maddison Project Database, 2013*. [En línea]

Available at: <http://www.ggdcd.net/maddison/maddison-project/home.htm>