

# Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos





Plaza, Alameda Central, CDMX; Crédito: WRI México

## Autores principales

Gorka Zubicaray Díaz<sup>1</sup>, Natalia García Montoya<sup>2</sup> y Jorge A. Macías Mora<sup>3</sup>.

## Coautores

Héctor Miguel Donado Bula<sup>4</sup>, Nicolás García Córdoba y Lisa Gluckstein<sup>5</sup>.

## Cómo citar esta publicación

Gorka Zubicaray, Natalia García, Jorge Macías, et al, 2020. *Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos*. Coalition for Urban Transitions. Londres, UK, y Washington, DC: <https://urbantransitions.global/publications/>.

1. Instituto de Recursos Mundiales México (WRI México)
2. Instituto de Recursos Mundiales Colombia (WRI Colombia)
3. Especialista en Desarrollo Urbano
4. Instituto de Recursos Mundiales Colombia (WRI Colombia)
5. Asistente de investigación en NYU Marron Institute of Urban Management
6. Asociada del bufete de abogados Coblenz Patch Duffy & Bass LLP

**Coalition for Urban Transitions**  
c/o World Resources Institute  
10 G St NE Suite 800  
Washington DC 20002, USA

**C40 Cities Climate Leadership Group**  
3 Queen Victoria Street  
London EC4N 4TQ  
United Kingdom

**WRI Ross Center for Sustainable Cities**  
10 G St NE  
Suite 800  
Washington, DC 20002, USA

## Sobre este reporte

Este documento es la primera publicación de la Coalición por la Transformación Urbana en México, iniciada por el Instituto de Recursos Mundiales (WRI México) en enero de 2019. El trabajo de investigación de este documento se nutre de los conversatorios, seminarios y eventos realizados con el apoyo de C4o, GGGI, El Colegio de México, el Tecnológico de Monterrey, ONU Habitat, ICLEI, Fundar, Ocfam, la UNAM, la CEPAL, Techo México, GIZ, el Colegio de Urbanistas de México, IDOM y el ITAM.

## Agradecimientos

Agradecemos el tiempo y los valiosos comentarios de Alejandra Bosch, Andrés Flores, Cecilia Martínez y Carlos Muñoz (WRI México), Laura Villegas y Sabin Ray (WRI), y Enrique Soto (UNAM) en la revisión de esta publicación. Dedicamos un agradecimiento especial a Robin King, Larissa de Silva y Tom Lindsay (WRI) por su apoyo y seguimiento desde el comienzo del proyecto, así como a Lorelei Ramírez (ONU Habitat) y Mauricio Brito (WRI México) por su apoyo en el análisis de la información. La edición del documento estuvo a cargo de Jaime Reyes (WRI México) y Javier Toscano, y Nancy Rojas diseñó la publicación.

## Exención de responsabilidad

El análisis, argumentos y conclusiones presentadas aquí son la síntesis de diversos puntos de vista de los autores, colaboradores y revisores. Las opiniones y recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones o políticas oficiales del Instituto de Recursos Mundiales o del resto de miembros de la Coalición por la Transformación Urbana, ni tampoco la del Gobierno del Reino Unido.

This material has been funded by UK aid from the UK government; however, the views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.



# Tabla de Contenido



## Resumen ejecutivo

8

## Introducción

15

## Áreas de oportunidad en la política urbana federal para el desarrollo urbano

33

1.1. La filosofía detrás de la Coalición para la Transformación Urbana en México

17

1.1.1. *El potencial de las ciudades desde la política pública federal*

17

1.1.2. *Instrumentos legales nacionales e internacionales*

23

1.1.3. *Organización del sector de la planeación urbana nacional*

24

2.1. Contexto urbano actual 34

2.2. Vivienda 41

2.3. Gestión del suelo 45

2.4. Movilidad 47

2.5. Resiliencia urbana, mitigación y adaptación al cambio climático 52

2.6. Gobernanza metropolitana 56

2.7. Financiamiento del desarrollo urbano 56



3.2.1. *Chile: subsidios a la demanda de alquiler para la población de menor ingreso*

65

3.3. Gestión del suelo

67

3.3.1. *Colombia: el control de la expansión urbana en Medellín*

69

3.4. Movilidad

70

3.4.1. *Egipto: renovación de flota vehicular en el Cairo*

72

3.5. Resiliencia urbana, mitigación y adaptación al cambio climático

74

3.5.1. *Argentina: desarrollo de ecotecias en Rosario*

75

3.6. Gobernanza metropolitana 76

3.6.1. *México: coordinación metropolitana en Guadalajara* 79

3.7. Financiamiento del desarrollo urbano 81

3.7.1. *Brasil: financiamiento para la renovación urbana en São Paulo* 83

## Recomendaciones hacia una política urbana federal consolidada en México

61

3.1. Metodología de construcción de la teoría de cambio 62

3.2. Vivienda 63



**Conclusiones**

**85**



**Referencias**

**89**



**Anexo**

**97**

Índice de figuras 97

Índice de cuadros 97

## Abreviaturas

<b>AMIMP</b>	Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
<b>CONANP</b>	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONAVI</b>	Comisión Nacional de Vivienda
<b>CORETT</b>	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
<b>CTU/CUT</b>	Coalición para la Transformación Urbana / Coalition for Urban Transitions
<b>DUDH</b>	Declaración Universal de Derechos Humanos
<b>EFIPEM</b>	Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
<b>FONADIN</b>	Fondo Nacional de Infraestructura
<b>FONDEN</b>	Fondo de Desastres Naturales
<b>FONHAPO</b>	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
<b>FONREGION</b>	Fondo Regional
<b>FOPREDEN</b>	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales
<b>FORTAMUN</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios
<b>FOVISSSTE</b>	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>IMPLAN</b>	Instituto Municipal de Planeación
<b>IMEPLAN</b>	Instituto Metropolitano de Planeación
<b>INDAABIN</b>	Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INEM</b>	Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Criterio
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>INSUS</b>	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
<b>ISAI</b>	Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
<b>KVR</b>	Kilómetros-vehículo recorridos
<b>LGAHOTDU</b>	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
<b>LGEEPA</b>	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
<b>LGPC</b>	Ley General de Protección Civil
<b>NAU</b>	Nueva Agenda Urbana
<b>OECD/OCDE</b>	Organisation for Economic Cooperation and Development/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ONAVIS</b>	Organismos Nacionales de Vivienda
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas

<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PCU</b>	Perímetros de Contención Urbana
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PMU</b>	Programa de Mejoramiento Urbano
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNIRyC</b>	Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Reconstrucción
<b>POTER</b>	Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población de Zonas de Riesgo
<b>PRAH</b>	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos
<b>PROAIRE</b>	Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire
<b>PROTRAM</b>	Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo
<b>RAN</b>	Registro Agrario Nacional
<b>RENARET</b>	Registro Nacional de Reservas Territoriales
<b>REPZOR</b>	Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo
<b>RUV</b>	Registro Único de Vivienda
<b>SCT</b>	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>SEDATU</b>	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SHF</b>	Sociedad Hipotecaria Federal
<b>SUN</b>	Sistema Urbano Nacional
<b>UMA</b>	Unidad de Medida y Actualización
<b>VSMM</b>	Veces Salario Mínimo Mensual
<b>WRI</b>	Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés)



Xalapa México; Credito: Ángel petrilli / Flickr

## Resumen ejecutivo

### PUNTOS DESTACADOS

- Las ciudades son el principal motor de la economía mexicana. Generan el 90% del PIB nacional (ONU-HABITAT, 2016) y son el hogar de dos terceras partes de la población mexicana (ONU-HABITAT, 2018). Sin embargo, presentan retos importantes como la baja calidad del aire, el suministro hídrico, la baja calidad de vida y la desigualdad social. Estos retos hacen de las ciudades el escenario fundamental en la lucha contra la crisis climática, a la vez que se mejora la calidad de vida de toda la población.
  - La mayoría de las ciudades mexicanas han crecido en extensión desde el año 2000, mientras que su densidad ha disminuido; el crecimiento más veloz se localiza en las localidades periféricas de las áreas metropolitanas (CUT, en publicación).
- Actualmente la expansión urbana es difícilmente controlable porque los instrumentos legales vigentes no se han adecuado al proceso de urbanización.
- La expansión urbana en las ciudades mexicanas no reparte de forma equitativa las cargas y los beneficios entre todos los sectores de la población. Los grupos más vulnerables, localizados en la periferia, disponen de una menor oferta de empleos y equipamientos urbanos que los grupos más favorecidos, localizados en las zonas centrales de las ciudades.
  - Para contrarrestar los efectos perniciosos del modelo actual, las ciudades deben aspirar a un modelo urbano 3C+EL, es decir, ciudades compactas, conectadas, coordinadas, limpias y equitativas. El cambio de ruta hacia este modelo implica realizar cambios en las políticas públicas de vivienda, suelo,



movilidad, mitigación de riesgos y adaptación al cambio climático, gobernanza metropolitana y financiamiento para el desarrollo urbano.

- La política federal de vivienda ha financiado fundamentalmente vivienda nueva de baja densidad a trabajadores formales de grupos socioeconómicos medios, con lo que se ha descuidado a los grupos más bajos y a los trabajadores informales. La vivienda en renta en zonas centrales y los esquemas de financiamiento a trabajadores informales para la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda pueden apoyar el cambio a un modelo de política de vivienda incluyente.
- La falta de reservas territoriales públicas y la fragmentación de la información catastral y registral restringen la política nacional de suelo. Estos obstáculos pueden solventarse mediante esquemas de recuperación de plusvalías del desarrollo inmobiliario y la integración y generación de la información catastral a nivel federal.
- Las reglas de operación de los múltiples fondos federales para movilidad limitan la inversión en sistemas de movilidad sustentable, especialmente en ciudades pequeñas y medianas. Es necesario modificar las reglas para permitir la inversión en infraestructura de movilidad activa –especialmente en las ciudades con los crecimientos más rápidos– y priorizar los programas de renovación vehicular del transporte de carga y de pasajeros.
- La gestión federal del riesgo se basa en la reacción, no en la prevención, carece de fondos suficientes y tiene pocos instrumentos municipales para la mitigación del riesgo. Además de incrementar progresivamente la asignación de fondos federales, es necesario establecer normas federales de construcción y definir el papel de los atlas de riesgo municipales en el ordenamiento territorial. Asimismo, es necesario que todos los agentes que participan en el desarrollo urbano –públicos y privados– asuman la responsabilidad compartida en la gestión del riesgo.

- La gobernanza metropolitana se basa en la cooperación voluntaria de los municipios y no cuenta con incentivos para establecer mecanismos de gobierno metropolitanos duraderos. Se recomienda la promulgación de una ley de coordinación metropolitana que establezca los criterios para las cargas y los beneficios municipales, así como las sanciones factibles, y que garantice el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía.
- Los municipios no disponen de autonomía financiera ya que la mayoría de sus ingresos proviene de transferencias federales. La federación debe apoyar técnicamente a estados y municipios para generar la información catastral y los criterios de valuación inmobiliaria, sobre todo para apoyar en la recuperación de plusvalías a nivel municipal.
- Finalmente, en ruta hacia un modelo de ciudad 3C+LE, las propuestas anteriores se basan en tres principios: corresponsabilidad administrativa entre los tres niveles de gobierno, progresividad del apoyo federal en función de la capacidad de gestión estatal y municipal, y visión integral de la planeación.

## SOBRE ESTE REPORTE

El reporte *Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos* es el resultado de dos años de trabajo e investigación de la Coalición para la Transformación Urbana, que ha trabajado en México desde enero de 2019, liderada por el Instituto de Recursos Mundiales México (WRI MÉXICO), con el apoyo de C40, GGGI, El Colegio de México, el Tecnológico de Monterrey, ONU Habitat, ICLEI, Fundar, Oxfam, la UNAM, la CEPAL, Techo México, GIZ, El Colegio de Urbanistas de México, IDOM y el ITAM.

La Coalición es una iniciativa global para apoyar a los gobiernos nacionales a acelerar el desarrollo económico y enfrentar la crisis climática mediante la transformación de las ciudades. A nivel global, está integrada por más de 40 institutos de investigación, organizaciones intergubernamentales, inversores, proveedores



Plaza de Bellas Artes, CDMX. Credito: WRI México

de infraestructura, empresas de asesoramiento estratégico, ONGs y redes de ciudades, todos con un mismo objetivo: la creación de ciudades sostenibles, habitables, equitativas y que potencien el desarrollo económico y el bienestar de las personas.

Este reporte identifica el curso de la política urbana nacional en México, los actores en el proceso de planeación urbana y las áreas de oportunidad de la política urbana federal para transformar las ciudades. Las diferentes áreas de oportunidad se analizaron alrededor de seis líneas de acción:

1. Vivienda para todos
2. Gestión del suelo y control de la expansión
3. Movilidad urbana sostenible
4. Resiliencia urbana y gestión de riesgos
5. Gobernanza metropolitana
6. Financiamiento del desarrollo urbano

En línea con las oportunidades identificadas, el reporte termina por presentar una serie de recomendaciones, con el fin de fortalecer la política urbana federal y lograr ciudades compactas,

coordinadas, conectadas, limpias y equitativas que se adapten a los retos de la crisis climática.

## LA IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES MEXICANAS

Las ciudades mexicanas son las principales generadoras de riqueza en el país: el 90% del PIB nacional se produce en ellas, lo que corresponde a 70% a las zonas metropolitanas (ONU-HABITAT, 2016). Además, dos terceras partes de la población vive en ciudades (ONU-HABITAT, 2018). Sin embargo, éstas afrontan riesgos importantes que es necesario solucionar, sobre todo en la calidad del aire, el suministro y el manejo del agua, la calidad de vida de la población y la desigualdad social. Por ello, las ciudades juegan un papel crucial en la lucha contra la crisis climática y la desigualdad, como se destaca en el reporte de 2019 *Emergencia climática, oportunidad urbana* de la Coalición para la Transformación Urbana Global (CUT, 2019).

Para poder cumplir este papel, las ciudades deben transitar a un modelo urbano compacto,

conectado, coordinado, limpio y eficiente (3C+LE), cuyo crecimiento esté planeado, en el que los ciudadanos se puedan desplazar de forma eficiente y disfrutar de la ciudad. Para ello, los distintos niveles de gobierno deben actuar de forma cooperativa bajo ejes rectores compartidos, con el fin de garantizar la sustentabilidad, la resiliencia y la conservación medioambiental, y para distribuir de forma justa en el espacio urbano las oportunidades para la población. En suma, se trata de generar una ciudad de derechos.

Sin embargo, esta meta se ha alejado en las últimas décadas. La expansión urbana acelerada reciente ha supuesto un obstáculo para la transformación, ya que el crecimiento en la periferia urbana a través de grandes desarrollos habitacionales unifamiliares de baja densidad, desconectados de los centros urbanos, ha polarizado la desigualdad en el acceso al empleo y los equipamientos urbanos y ha agudizado los conflictos medioambientales. Además, los instrumentos legales para poder controlar la expansión urbana, enmarcados al ámbito municipal, no se han adaptado al proceso de metropolización. Por tanto, el marco normativo vigente presenta lagunas que hay que subsanar para garantizar la transformación urbana.

## **HACIA EL FORTALECIMIENTO DE UNA POLÍTICA NACIONAL URBANA EN MÉXICO: RESPONDIENDO A LA RÁPIDA URBANIZACIÓN Y LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS**

Desde 2013, la entidad rectora de la formulación de políticas urbanas es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual también ejecuta programas y proyectos que buscan el desarrollo territorial en el país. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó en 2016 la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), con el fin de consolidar el marco normativo para ordenar el uso del territorio y establecer la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

La creciente importancia del ordenamiento del uso del territorio se vio reflejada al priorizarse en

el vigente Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El anexo del plan establece tres ejes transversales, que son problemas relevantes en el país comunes a todos los temas de política pública que se quieren atender en el sexenio. El tercer eje es el denominado “territorio y desarrollo sostenible”, y en él se plantea que “una comprensión adecuada del territorio y del desarrollo sostenible es fundamental para poder alcanzar los objetivos que se plantea esta administración”.

Con todo, a pesar de los avances normativos y administrativos desarrollados en el país en torno a la planeación y al desarrollo urbano, todavía hay camino que recorrer para acelerar la transformación urbana. En ese sentido, la Coalición ha identificado áreas de oportunidad en las cuales el gobierno federal puede desarrollar acciones coordinadas con los gobiernos locales para mejorar los entornos urbanos en México.

## **ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA POLÍTICA URBANA FEDERAL PARA EL DESARROLLO URBANO**

Los elementos identificados que en la actualidad impiden que las ciudades mexicanas reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), con lo que se contribuya a generar ciudades más compactas, sostenibles y resilientes al cambio climático, así como a crear entornos urbanos con menos inequidades y mayores oportunidades para todos, son los siguientes.

- En términos de vivienda, se debe superar el modelo de grandes desarrollos habitacionales monofuncionales de vivienda unifamiliar en periferias desconectadas. La política de vivienda debe garantizar la provisión de oferta habitacional suficiente y adecuada, con la prioridad en el segmento de población de menor ingreso, de forma que se encuentre bien localizada, adecuadamente dotada de servicios y equipamiento urbano, y con condiciones dignas de habitabilidad. Del mismo modo, los programas federales de vivienda para la población que se encuentra en la informalidad económica han sido escasos, por lo que no se ha asegurado el cumplimiento del derecho constitucional para ese sector de población, que

no tiene derecho a un crédito hipotecario por parte de los organismos nacionales de vivienda o de la banca comercial.

- Respecto a la gestión del suelo para controlar la expansión urbana, la falta de reservas territoriales por parte de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno imposibilita desarrollar de forma efectiva una planeación ordenada y enfocada en disminuir la desigualdad social y preservar el medioambiente. En ese sentido, las distintas capacidades de las administraciones locales requieren de un mayor involucramiento de la administración federal en la gestión del suelo. Del mismo modo, la falta de certeza jurídica de la tenencia de la tierra y la fragmentación de los instrumentos de ordenamiento del suelo (de carácter urbano y rural) no aseguran el máximo y mejor uso de éste.
- En términos de movilidad urbana y acceso, el modelo actual de financiamiento a la infraestructura vial para el automóvil privado debe modificarse para permitir un mayor financiamiento a modos sustentables y equitativos de movilidad, de forma que la planeación integral de la movilidad, junto con la gestión de usos del suelo, constituyan la columna vertebral de la transformación urbana. En ese sentido, la dispersión y fragmentación de los fondos de financiamiento federales y las restricciones en las reglas de operación a la infraestructura urbana de movilidad sustentable establecen barreras para el acceso a los municipios con menor capacidad técnica e institucional. La falta de planeación en movilidad local a largo plazo puede explicarse por la incertidumbre de las transferencias federales a mediano y largo plazo, tanto en la cuantía como en la periodicidad.
- En el tema de resiliencia urbana, mitigación y adaptación al cambio climático, se ha identificado que el enfoque federal de gestión del riesgo se enfoca principalmente en la reacción tras el desastre, por lo cual se asignan pocos fondos federales específicos para acciones de prevención, lo que impide minimizar los riesgos. De igual forma, no existe una corresponsabilidad en la gestión



Credito: WRI México

del riesgo por parte de los agentes que inciden en el desarrollo urbano, tanto públicos como privados. Por último, la complejidad de las reglas de operación de los fondos dificulta el acceso a los municipios con menores capacidades institucionales.

- En cuanto a la gobernanza metropolitana, la conformación de la arquitectura legal desde las leyes federales y estatales, desincentiva la cooperación municipal para constituir instituciones de gobernanza metropolitana, al no imponer la obligatoriedad de establecer mecanismos de cooperación, con reglas claras de operación y distribución de las cargas y los beneficios. Por otro lado, el diseño de las reglas de operación de los fondos federales de financiamiento de proyectos metropolitanos, cuya gestión recae en el orden de gobierno intermedio estatal, y no en los municipios, desincentiva la constitución de acuerdos entre municipios y la creación de una cultura de gobernanza metropolitana.
- Por último, para el financiamiento del desarrollo urbano se ha identificado que la dependencia absoluta de los presupuestos

municipales de las transferencias federales para su operación mínima elimina de facto el principio de corresponsabilidad fiscal entre los tres órdenes de gobierno. De forma adicional, una mayoría de municipios del país no cuenta con las capacidades institucionales, técnicas y fiscales para poder cumplir con sus atribuciones legales en materia fiscal.

## RECOMENDACIONES HACIA UNA POLÍTICA URBANA FEDERAL CONSOLIDADA EN MÉXICO

Ante este contexto, este reporte establece recomendaciones de política urbana federal en cada uno de los nichos de oportunidad, previamente mencionados, que se resumen de la siguiente manera: en el Cuadro 1.

Cuadro 1

### Recomendaciones hacia una política urbana federal consolidada en México

Línea de acción	Recomendaciones
<b>Vivienda para todos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la oferta de vivienda para la población de menores ingresos en las zonas urbanas consolidadas en localizaciones centrales.</li> <li>Aceptar que el crecimiento urbano puede ser una oportunidad para proporcionar vivienda en suelo a un menor precio, siempre y cuando el suelo se inserte en un proceso de planeación urbana y territorial integral, con todos los servicios de un núcleo urbano consolidado y conectado con los centros de empleo, educación, salud y recreación por medio de transporte público masivo de calidad.</li> </ul>
<b>Control de la expansión y gestión del suelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación de instrumentos de planeación de escala intermedia para desarrollos de áreas específicas de la ciudad, en donde se incorporen instrumentos diversos de delimitación de usos de suelo con la participación de la comunidad en el desarrollo.</li> <li>Incorporación de espacios públicos como mecanismos de mitigación de impacto de construcciones industriales, con lo cual se permitan usos mixtos en áreas industriales a través de la incorporación de infraestructura verde.</li> </ul>
<b>Movilidad y accesibilidad urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación del esquema de financiamiento a la infraestructura vial para el automóvil privado.</li> <li>Transitar a un modelo de movilidad que refleje los modos de desplazamiento reales de la población urbana para que sea más sustentable y, sobre todo, más equitativo.</li> </ul>
<b>Resiliencia urbana, mitigación y adaptación al cambio climático</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestión del riesgo debe ser una responsabilidad compartida por todos los sectores de la sociedad, especialmente por los agentes públicos y privados, que son los que más inciden en los modelos de desarrollo urbano.</li> <li>El enfoque reactivo debe dar paso a una visión preventiva, que minimice los futuros daños, tanto en pérdidas humanas como económicas y ambientales.</li> </ul>
<b>Gobernanza metropolitana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La coordinación metropolitana debe sustentarse en una voluntad decidida de cooperación y gestión entre municipios que comparten territorio y retos, por lo que el gobierno federal debe apoyar la constitución de un andamiaje legal claro y preciso, al delimitar responsabilidades y sanciones para los participantes.</li> </ul>

Línea de acción	Recomendaciones
<b>Gobernanza metropolitana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aportar fondos específicos metropolitanos sólo a aquellos municipios que hayan realizado esfuerzos claros en esa dirección, como la provisión compartida de servicios públicos o la planeación metropolitana.</li> </ul>
<b>Financiamiento del desarrollo urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La administración federal debe seguir ahondando en la descentralización y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, incidir en esta dirección no exenta de responsabilidades al gobierno federal, especialmente cuando la magnitud de la brecha técnica, administrativa y financiera de los municipios del país es tan acusada.</li> <li>Los esfuerzos federales deben orientarse a reducir la brecha y la dependencia de los entes territoriales a las transferencias federales, de forma que los municipios adquieran la capacidad financiera necesaria para poder focalizar los esfuerzos federales en estrategias de desarrollo del conjunto de la nación.</li> </ul>

En síntesis, los tres principios que fundamentan las recomendaciones anteriores son la necesidad de establecer la corresponsabilidad administrativa de los distintos niveles de gobierno en la planeación urbana y territorial, la progresividad del apoyo interinstitucional en función del rezago en la capacidad de gestión local y la visión integral de la planeación. Bajo estos principios se podrá comenzar a afrontar la obligación ineludible de transformar las ciudades mexicanas, combatiendo la brecha de desigualdad del país, asegurando el desarrollo económico y minimizando la vulnerabilidad ante la crisis climática. Si el cambio fracasa no sólo se comprometerá el bienestar futuro del país, sino la aspiración a una sociedad justa.

Este reporte pretende ser principalmente una herramienta para los tomadores de decisiones, en primer lugar del nivel nacional, para que puedan trabajar en la incorporación de estas recomendaciones a un marco de política urbana nacional. También puede servir a los diferentes niveles de gobierno para que las recomendaciones se vean reflejadas en la política local, se traduzcan en mejores políticas urbanas enfocadas en los problemas urbanos que afrontan las ciudades mexicanas, y se logre la consolidación de ciudades bajas en carbono y más equitativas. El contenido de este reporte no representa la posición individual o colectiva de ninguno de los miembros del comité técnico, pero sí recoge las ideas y argumentos presentados dentro del proceso participativo.



Ciudad de Querétaro. Crédito: Paco Bulos/ Flickr

## 1. Introducción

El programa de la Coalición para la Transformación Urbana (CTU) parte de una iniciativa global para apoyar a los gobiernos nacionales a enfrentar los principales retos económicos, ambientales y de equidad que existen a nivel global, con lo que ayuda a transformar las ciudades para que sean habitables y sostenibles. La iniciativa en México inició sus labores en noviembre de 2018.

En el largo plazo, el objetivo de la Coalición para la Transformación Urbana es generar una plataforma de investigación y construcción de políticas públicas que permita crear y mejorar las herramientas para la toma de decisiones en materia urbana. Así, el trabajo realizado en este documento no se limita a entregar un análisis del estado de las ciudades mexicanas y a generar una serie de recomendaciones con una visión a largo plazo, sino que se inscribe en un marco de trabajo colectivo y un diálogo abierto y permanente entre distintas organizaciones que buscan transformar la

realidad urbana hacia ciudades prósperas, inclusivas y sostenibles. El presente reporte recoge una serie de ejercicios participativos que se realizaron a lo largo de los primeros doce meses de trabajo, lo que permitió recabar opiniones de diferentes sectores de la sociedad: gobierno federal, legisladores, gobiernos locales, institutos de planeación, sociedad civil, sector privado, academia y organizaciones internacionales. Más de treinta expertos participaron en los ejercicios, con una audiencia total de más de mil personas. Aunque este documento no refleja necesariamente la posición individual de cada uno, es un esfuerzo por incorporar las principales preocupaciones y recomendaciones de todos.

Entre 2001 y 2011, México tuvo la tercera tasa más alta de expansión urbana de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015). Además, las tasas de motorización se duplicaron en la primera década del siglo XXI y continúan en aumento con un cuatro por ciento de crecimiento anual<sup>1</sup>. A nivel urbano, los mayores riesgos

1. A nivel nacional, de acuerdo con el *Urban Policy Review: Mexico 2015* de la OCDE, en el conjunto de las 74 zonas metropolitanas del país, en promedio desde el año

2000, y de acuerdo con los datos de vehículos de motor registrados en circulación del INEGI.

para el bienestar y el desarrollo económico están relacionados con la falta de recursos hídricos, la mala calidad del aire, los altos tiempos de movilización y la baja calidad y habitabilidad de la vivienda, así como el aumento de las emisiones de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Además de esto, la política de gasto público no parece estar alineada con la mejora de las condiciones en las ciudades, ya que se prioriza la construcción de infraestructura vial para transporte particular en vez del transporte multimodal y masivo (SEDATU *et al.*, 2018), lo que aumenta la demanda de energía e implica muy pocos mecanismos redistributivos en la política de movilidad. El resultado es el incremento de la desigualdad, la contaminación y la congestión.

Incluso en este contexto, las ciudades mexicanas son el motor de la economía nacional, ya que generan el 90 por ciento del PIB, con la contribución del 70 por ciento de las áreas metropolitanas<sup>2</sup>. Además, son el hogar de más de dos terceras partes de la población mexicana<sup>3</sup>. Sin embargo, los costos totales de contaminación, congestión, accidentes y ruido en las cinco ciudades mexicanas más grandes alcanzan un costo equivalente al 4 por ciento del PIB nacional (OCDE, 2015). Esto concuerda con una disminución de la productividad de todas las zonas metropolitanas entre 2005 y 2010, principalmente por la falta de conexión eficiente entre la población, los empleos, la infraestructura y los equipamientos urbanos.

Las ciudades juegan un papel fundamental en el camino para lograr el cumplimiento de las metas de emisiones de GEI fijadas en los acuerdos internacionales, por lo que la acción climática debe constituir un pilar esencial en los estados y municipios. Los retos medioambientales son especialmente importantes en ciudades en desarrollo, ya que la capacidad de gestión y financiación de los gobiernos locales es insuficiente para proveer bienestar a la población.

En este sentido, las ciudades mexicanas son altamente dependientes de las transferencias del gobierno federal.

Existen dos hitos relevantes en la configuración de la política urbana nacional de los últimos años. Primero, la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el año 2013; segundo, las modificaciones en 2016 a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Esta nueva estructura institucional todavía requiere de un proceso de desarrollo legislativo e instrumental que permita generar mejores mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones que participan en la política y la planeación urbanas, así como con la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, aún existen retos muy importantes para lograr aterrizar estos principios de política de alto nivel en planes y estrategias específicas de acción que realmente logren influir en los patrones de desarrollo urbano y territorial.

Los patrones de urbanización de las ciudades mexicanas son ineficientes desde muchas perspectivas, y representan costos excesivos para los ciudadanos, los gobiernos y el medioambiente. Los incrementos de población y expansión urbana en la mayoría de las ciudades mexicanas, sin el acompañamiento de políticas que promuevan el desarrollo compacto, coordinado, conectado y limpio, sumado a otros factores, genera grandes brechas de desigualdad en el acceso a oportunidades de la población. Por ejemplo, la localización residencial de la población de los grupos más desfavorecidos de las zonas metropolitanas restringe su acceso a la oferta laboral en las ciudades, lo que los constriñe a sólo el 40 por ciento de las oportunidades de las que dispone la población de mayores recursos (CUT,

2. ONU-Habitat (2016). El porcentaje puede variar en función de la metodología utilizada. Sin embargo, los estudios concuerdan en que la mayor parte del PIB nacional se genera en las ciudades, especialmente en las de mayor tamaño.

3. El porcentaje puede variar en función de la fuente y la metodología. De acuerdo con el *World Urbanization Prospects 2018* de Naciones Unidas, el 80 por ciento de la población mexicana vive en zonas urbanas.



2020 en publicación<sup>4</sup>). Los patrones de desarrollo urbano han sido dirigidos por políticas de vivienda con una oferta determinada por el mercado, alineadas con mecanismos de financiación públicos que no controlan las condiciones del mercado, la ubicación de la vivienda y la conexión a servicios, lo que provoca que las ciudades se expandan de forma drástica a través de un crecimiento distante, disperso y desconectado. Este modelo de crecimiento urbano ha exacerbado la brecha del acceso a las oportunidades, y las personas de escasos recursos son las que han sufrido el mayor costo: aquellas zonas periféricas con precariedad en la provisión de servicios públicos básicos, y sin conexión a las zonas centrales de la ciudad, han sido sus únicas opciones para encontrar un lugar en donde vivir.

En este sentido, es preciso desarrollar modelos urbanos adaptables a las necesidades específicas de cada ciudad. Para esto, el fortalecimiento del trabajo de orientación de la política urbana de lo nacional a lo local es fundamental. Si se mantienen los patrones de urbanización actuales, el único escenario futuro posible es el del incremento del riesgo y el desarrollo deficiente, tanto en lo económico, lo social y lo ambiental. La planeación de las ciudades debe llevarse a cabo con una visión de largo plazo, integrada, sistémica y prospectiva, que deje a un lado las coyunturas temporales y las necesidades políticas de corto plazo. La adopción de políticas y prácticas de planeación urbana que busquen transformar las ciudades a un modelo más compacto, conectado, coordinado y equitativo, se verá traducida en beneficios económicos, sociales y medioambientales para toda la población.

Con este objetivo en la mira, el presente documento presenta lo siguiente:

a) Un diagnóstico general de los procesos de desarrollo urbano en las ciudades mexicanas

para entender sus principales herramientas e incentivos institucionales, regulatorios y financieros, y

b) Una serie de recomendaciones para modificar los elementos que consideramos esenciales para el redireccionamiento del modelo de desarrollo urbano en México.

De esta forma, la Coalición ha decidido enfocarse en seis áreas que resumen lo que consideramos que corresponde a los ejes centrales de trabajo desde el gobierno federal, por lo que se han consolidado como las seis temáticas principales que aborda el presente reporte, de acuerdo con la construcción conjunta y participativa de los miembros del Comité Técnico de la Coalición:

1. Vivienda para todos
2. Gestión del suelo y control de la expansión
3. Movilidad urbana sostenible
4. Resiliencia urbana y gestión de riesgos
5. Gobernanza metropolitana
6. Financiamiento del desarrollo urbano

## 1.1 LA FILOSOFÍA DETRÁS DE LA COALICIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN URBANA EN MÉXICO

### 1.1.1 Reconociendo el potencial de las ciudades desde la política pública federal

El reporte global *Emergencia climática: oportunidad urbana* de la Coalición para la Transformación Urbana argumenta que los países líderes del futuro serán aquellos que logren desarrollar su economía a partir de ciudades exitosas. Actualmente los gobiernos nacionales enfrentan tres retos urgentes e interrelacionados (CUT, 2019):

4. Datos preliminares del estudio *El costo de la expansión urbana en México*, actualmente en preparación. Para el cálculo se considera únicamente la oferta disponible en

un viaje de 30 minutos desde cada manzana urbana, en transporte público masivo o caminando.

1. Una economía global en proceso de desaceleración que no proporciona empleos de calidad a millones de personas pobres.
2. La insatisfacción general hacia la política, principalmente por el crecimiento de la desigualdad.
3. La crisis climática, que está causando más daños de los previstos.

En este contexto, las ciudades adquieren un papel protagónico, ya que son polos atractores de inversión que deben utilizarse para mejorar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población. En un proceso de urbanización global creciente, las ciudades concentran la mayor parte de la población mundial, son el foco de generación de empleos y de bienestar, y representan el 80 por ciento del PIB (Dobbs *et al.*, 2011) por lo que la prosperidad nacional en el largo plazo dependerá del camino que tomen las ciudades en todo el mundo.

En línea con ese pensamiento global, en los últimos años México ha constituido al desarrollo urbano como uno de los ejes rectores de la política nacional. Sin embargo, existen grandes retos en la implementación de los principios. En especial porque no es posible abordar de forma integral los retos de la política urbana en México sin enfrentarse al problema de la desigualdad social, uno de los mayores retos del país. La desigualdad social en México tiene una expresión espacial por el papel que juega la estructura urbana en la intensificación de la desigualdad: la perpetuación del modelo de desarrollo de vivienda asequible y de interés social a través de subsidios públicos en la periferia y con deficientes servicios públicos

ha favorecido el desplazamiento de la población de menores ingresos de las zonas urbanas centrales (OCDE, 2015). Además, este régimen de desigualdad genera que la población de escasos recursos asuma los mayores costos de la crisis climática, tanto por la contaminación como por su ubicación en zonas de alto riesgo<sup>5</sup> (Islam, 2015). Ante esta realidad, el desarrollo de políticas públicas nacionales sensibles a los retos sociales y ambientales es parte de la solución para detonar cambios a gran escala.

Dadas las tendencias de urbanización actuales en México, se espera que el porcentaje de población urbana siga creciendo, con lo que pasará del 80.2 en 2018 al 83.5 por ciento en 2030, lo que implica un crecimiento en términos absolutos de 104 a 123 millones<sup>6</sup>. Por esto, las ciudades mexicanas seguirán concentrando a la población y generando riqueza. A su vez, la población vulnerable será la más expuesta a los impactos ambientales de la crisis climática. La escala de las ciudades y la mayor flexibilidad de sus mecanismos de gobernanza ofrecen la mejor oportunidad para cambiar la inercia de prácticas obsoletas. Una alternativa de urbanización con buena gestión de los recursos naturales, fundamentada en un contrato social y económico equitativo, es necesaria para que se reduzca la contaminación ambiental.

Desde el punto de vista de la economía urbana, la aglomeración de personas y actividades productivas de las ciudades aumentan los beneficios económicos<sup>7</sup>. La densidad de población y de actividades económicas puede reducir los costos de transacción, incrementar la transferencia tecnológica y de conocimiento<sup>8</sup>, atraer al capital

5. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017 del INEGI, el 51.2 por ciento de los municipios que participaron en el censo declararon tener desarrollos irregulares dentro de sus límites administrativos, y el 39.4 por ciento declaró tener asentamientos humanos en zonas de riesgo.

6. 55.3 por ciento de la población mundial vive en ciudades, pero la tasa de urbanización en México es aún más elevada:

80.2 por ciento de la población mexicana vivía en ciudades en 2018 (ONU-DESA, 2018).

7. Las economías de aglomeración implican rendimientos crecientes de escala.

8. La generación de externalidades positivas en las ciudades también depende de elementos como la escala de la ciudad, que puede tener variaciones regionales.

humano especializado<sup>9</sup> e incrementar la eficiencia energética. De forma adicional, los municipios pueden beneficiarse de potenciales reducciones del costo de provisión de infraestructura y servicios públicos, por las economías de escala generadas en las aglomeraciones urbanas<sup>10</sup>. Las ciudades son, además, espacios idóneos de experimentación para nuevos sistemas de infraestructura, servicios y espacios públicos innovadores de bajas emisiones en carbono, adaptados a cada contexto social, económico, ambiental y cultural. Los resultados de estos experimentos son esenciales porque tienen implicaciones a escala nacional.

La política urbana integral debe incorporar criterios para reducir las emisiones de fuentes contaminantes, regular el uso del suelo para controlar la mancha urbana y aumentar la eficiencia energética, la seguridad constructiva y el uso de materiales sostenibles. Recordemos que el proceso de urbanización por sí mismo no reduce las emisiones de carbono por habitante; es el tipo de modelo urbano escogido y, sobre todo, su gestión, lo que reduce las emisiones e incrementa la eficiencia de la ciudad (Fay y Opal, 2000).

De acuerdo con la LGAHOTDU y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno federal tiene la autoridad y la potestad para regular, incentivar y obligar a que el desarrollo territorial y urbano sea integral y coordinado en el conjunto del país. La implementación de políticas públicas federales para mejorar la gestión, así como la planeación del desarrollo de las ciudades mexicanas, reflejará una señal inequívoca de que el gobierno federal apuesta

por el desarrollo urbano y territorial como el eje de desarrollo futuro del país, y como el vertebrador del logro de los compromisos suscritos para reducir la huella ambiental a gran escala. Sin embargo, el gobierno federal no puede acometer esta tarea solo. Las políticas nacionales deben ser complementadas y apoyadas por los gobiernos locales, de forma que todos los órdenes de gobierno asuman la responsabilidad compartida de la gestión de la ciudad y el territorio.

En síntesis, la ruta de las ciudades mexicanas hacía un escenario de reducción de emisiones, obliga a que los gobiernos federal, los estatales y los locales adopten medidas integrales para desarrollar ciudades compactas, conectadas, coordinadas, limpias y equitativas (modelo 3C+ LE). Este marco de referencia promueve ciudades con un crecimiento<sup>11</sup> planeado, con una estructura urbana compacta<sup>12</sup>, en las que se permite que los ciudadanos se muevan eficientemente para acceder al empleo, satisfacer sus necesidades y disfrutar de la ciudad (conectadas), en las que los distintos niveles de gobierno se responsabilizan de su gestión de forma cooperativa y bajo ejes rectores compartidos (coordinados), y en las que se garantiza la sustentabilidad, resiliencia y conservación ambiental (limpias), mientras se asegura una distribución espacial justa de las oportunidades y de la población (equitativas). La ciudad 3C+LE es, en suma, un modelo de ciudad de derechos.

Reducir la huella de carbono de las ciudades es posible a través de generar tejidos urbanos más densos, conectados y accesibles, a la par de admitir mayores beneficios económicos. Estudios recientes de la Coalición para la Transformación Urbana indican

9. Tal y como desarrolla Florida en su tesis de la clase creativa (Florida, 2010), en la que los trabajadores de profesiones liberales insertados en la economía global deciden localizarse en ciudades con un carácter más liberal y con una buena oferta de servicios urbanos (naturales y contruidos). Sin embargo, no existe unanimidad sobre la decisión de localización de este tipo de trabajadores. Por ejemplo, Storper (2013) defiende la tesis de que son las empresas globales las que deciden ubicarse en ese tipo de ciudades, lo que ocasiona un llamado para el capital humano especializado. En cualquier caso, la calidad del entorno urbano, un ambiente social tolerante y la distribución de la riqueza creada, son factores que comparten las ciudades exitosas.

10. De igual forma, una excesiva aglomeración también puede llegar a incrementar los costos de provisión, si se supera el punto de inflexión que supone el menor costo marginal del servicio, determinado en parte por la tecnología del sistema.

11. En el caso de que sea necesario, tanto por crecimiento poblacional o económico. No debe asumirse que el éxito de una ciudad implique necesariamente crecimiento físico en el territorio.

12. A este respecto, la compactación no debe implicar necesariamente una estructura urbana monocéntrica. La estructura urbana óptima puede depender de la escala y del patrón de desplazamientos de la población.

que existe una correlación positiva entre la densidad poblacional y la innovación económica<sup>13</sup> (CUT, 2019). Las economías de aglomeración de las ciudades crean ventajas competitivas por la masa crítica de trabajo y el capital que atrae mayores inversiones. Las ciudades dinámicas pueden impulsar cambios en la estructura económica, especialmente cuando el crecimiento se ocasiona por el proceso de migración campo-ciudad, por situaciones de inseguridad o conflicto (Fay, 2005). El crecimiento económico debe ir acompañado de un proceso de urbanización planeado y sustentable que asegure un adecuado acceso a servicios y bienes urbanos equitativamente distribuidos.

Por tanto, fundamentar el desarrollo urbano sólo bajo el modelo de lo compacto, conectado y coordinado deja a un lado un elemento humano y moral fundamental en la agenda mexicana: la equidad urbana, tanto en el acceso a oportunidades como en el ejercicio del derecho a un medioambiente limpio. El patrón urbano actual en las ciudades mexicanas evidencia la elevada desigualdad espacial

y económica. La degradación medioambiental y los desastres climáticos crean trampas de pobreza, ciclos viciosos que perpetúan la transmisión intergeneracional de pobreza y desventajas socioeconómicas (cf. Fay, 2005). Por ejemplo, frente a los desastres medioambientales, las poblaciones más vulnerables son las pobres y marginadas, ya que su ubicación en zonas de riesgo y la precariedad de sus viviendas son factores que perturban sus vidas y sus recursos económicos, normalmente concentrados en la vivienda. Por el contrario, la población de mayores ingresos se ubica en localizaciones más seguras y dispone de activos financieros diversificados que le permite disminuir su nivel de riesgo ante los mismos desastres. Por tanto, aunque la exposición a los desastres ambientales de las poblaciones de altos y bajos ingresos puede ser similar, hay un impacto mayor en la población más marginada y pobre (Hallegatte, 2014). La administración pública, en suma, debe garantizar que el patrón de desarrollo urbano adoptado corrija estas brechas y garantice la justicia espacial de la ciudad.

### Equidad urbana y justicia espacial: una ciudad de derechos

La promoción de la equidad urbana es un medio para garantizar los derechos de sus habitantes. Además de acarrear beneficios económicos, es fundamental para poder construir una política urbana medioambiental. El concepto de justicia territorial, planteado originalmente por Bleddyn Davies en 1968, relaciona la suficiencia de la provisión de servicios locales en las distintas áreas de la ciudad con la noción espacial de la justicia social (Davies, 1968). David Harvey (2009) lo enfocó en mayor medida hacia las necesidades poblacionales en el contexto de la ciudad, entendida como una construcción social y económica. Desde este punto de vista, la distribución de los recursos urbanos debe satisfacer, como mínimo, las necesidades básicas de la población. La diferencia entre la distribución de los recursos urbanos necesarios para satisfacer las necesidades básicas y su reparto espacial real, supone la medida inicial de la injusticia territorial.

Henri Lefebvre introdujo el concepto de derecho a la ciudad como un llamamiento a la acción colectiva para recuperar la participación de la ciudadanía en la definición y gestión de los espacios urbanos. Según Lefebvre, el derecho a la ciudad se ejerce a través de la acción: el uso del espacio, la participación y la lucha contra la dominación espacial de las fuerzas capitalistas. Para Lefebvre, el derecho a la ciudad es el punto de partida, un derecho materializado a través de la autogestión, el proceso activo y continuo para crear las condiciones adecuadas dentro de la ciudad. Lefebvre, en su concepción radical del derecho a la ciudad, rechaza la transformación de la urbe

13. El informe encuentra que, en el caso europeo, un incremento de la densidad poblacional del 10 por ciento trae aparejado un incremento de 1.1 por ciento en patentes registradas

por cada mil habitantes. En el caso estadounidense el incremento de patentes registradas es de 1.9 por ciento.

a través de la lógica del mercado, el cual organiza y estandariza los espacios. Como articula Harvey unas décadas después, la demanda del derecho a la ciudad es reclamar cierto tipo de poder de creación sobre los procesos de urbanización y la forma en que nuestras ciudades se forman y reconfiguran, y hacerlo de una forma fundamental y radical (Harvey, s.f.)

Este concepto del derecho a la ciudad se ha vuelto una bandera para movimientos populares, la sociedad civil e instituciones nacionales e internacionales. Incluso la Nueva Agenda Urbana, en su visión de una ciudad para todos, reconoce los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales de consagrar el derecho a la ciudad. El abogado y urbanista Peter Marcuse ha comentado que hay tres usos contemporáneos del derecho a la ciudad, que descienden de la idea original lefebvriana:

- El uso ideológico más fiel a la concepción marxista de Lefebvre y Harvey.
- El uso liberal que organizaciones internacionales y entidades gubernamentales adoptaron, y en el que se invoca el derecho a la ciudad como un tipo de derecho enumerado que funciona dentro del sistema liberal-democrático actual.
- El uso instrumentalizado del derecho a la ciudad para asuntos específicos (por ejemplo, el derecho a dormir en parques públicos) (Coggin, 2018)<sup>1</sup>.

La tendencia por parte de los movimientos contemporáneos y las organizaciones internacionales de invocar el derecho a la ciudad en su segunda acepción ha suavizado su origen radical y marxista, revindicando el derecho a la ciudad bajo una agenda liberal. Por ello, es necesario definir con precisión de qué forma se utiliza el concepto de derecho a la ciudad en estas líneas, de manera que el componente aspiracional del concepto original de construcción social compartida e igualitaria de Lefebvre no se diluya. Con este fin, la activación de la ciudadanía en la creación compartida de la ciudad es esencial. De forma específica, hace falta incorporar en el proceso de creación, decisión y gobernanza ciudadana a los grupos sociales históricamente marginados y vulnerados por el modelo de desarrollo urbano mexicano: los grupos indígenas, las mujeres, las personas discapacitadas, los adultos mayores, los migrantes y refugiados, los menores de edad y, en general, todas aquellas minorías con desventajas estructurales<sup>2</sup>.

En México, el derecho a la ciudad se ha adoptado de forma oficial por parte de las instituciones de gobierno. México fue uno de los países firmantes de la Nueva Agenda Urbana (NAU), que explicita el derecho a la ciudad como el concepto rector para conseguir “una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles,

---

1. Citando a Mehmet Baris Kuymulu, Margit Mayer y Mark Purcell (Coggin, 2018).

2. La desigualdad puede medirse por el Índice Gini. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares 2018 (INEGI), el coeficiente de Gini del ingreso corriente total trimestral de los hogares es de 0.426, siendo 1 el valor de máxima concentración del ingreso y 0 una distribución del ingreso equitativa en los deciles de los hogares.

resilientes y sostenibles, y habitar en ellos” (ONU, 2017). Aunque la adopción de la NAU no impone obligaciones firmes al gobierno federal mexicano, sí implica una alineación oficial y simbólica con sus metas por parte del gobierno federal. De forma adicional, el gobierno de la Ciudad de México ha consagrado el derecho a la ciudad de forma inequívoca en su Constitución Política del año 2017, garantizando “el derecho a la ciudad, que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad [...] un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad y su gestión democrática, y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”. Los esfuerzos para codificar el derecho a la ciudad en documentos oficiales reflejan una tendencia a aceptar la reivindicación de los intereses colectivos de la ciudadanía<sup>3</sup> para ser agentes de la creación de la ciudad. Sin embargo, la institucionalización del derecho a la ciudad puede diluir y banalizar el concepto si los poderes públicos no la salvaguardan a través de instrumentos específicos y procesos que pongan en práctica y garanticen su fundamentación comunitaria y equitativa.

Por lo general, el escenario más extendido en las ciudades mexicanas es el del fracaso del proceso de reivindicación del derecho a la ciudad, ya que ha sido el mercado el que ha jugado un papel protagónico en la conformación de las ciudades. Como expone Harvey, la función social de la ciudad se reduce frente a la creciente privatización de la ciudad derivada de su proceso mercantilista de conformación; la privatización de la plusvalía urbana generada suplanta el objetivo de su distribución equitativa en busca del bien público. En particular, este proceso se torna evidente en la especulación del mercado inmobiliario, y en concreto en la vivienda. Saskia Sassen explica que la vivienda es mucho más que la vivienda en las ciudades globales, y que se ha tornado un ámbito de materialidades para la especulación inmobiliaria, en vez de un derecho y un bien público que sirva al derecho humano básico a la vivienda (Senado de la República, 2019). Harvey explica que el Estado apoya sistemas de gobernanza que favorecen la acumulación del capital corporativo y la privatización de la plusvalía (s.f.: 13).

Así que si los gobiernos y las instituciones realmente pretenden reivindicar el derecho a la ciudad, sus esfuerzos deberían encaminarse a rediseñar las reglas del juego urbano que privilegian que el mercado controle la producción y las ganancias del espacio urbano. Como explica David Brain (2019) con referencia a la concepción del espacio público, hace falta explorar la creación activa de lugares como una práctica política y como un componente crítico potencial de la “innovación cívica” contemporánea<sup>4</sup>. Este proceso de creación activa debe ser inclusivo con las voces y necesidades de los grupos marginados, al tiempo que reconoce la perspectiva de género y la equidad social para poder combatir los sesgos sociales y cierra las brechas que se generan por las oportunidades desiguales que ofrece el sistema a los distintos grupos. A partir de este enfoque, el gobierno federal tiene la obligación y la oportunidad de intervenir y combatir los patrones más regresivos de las últimas décadas.

---

3. Artículo 12 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

4. “In order to transcend the limits of this [neoliberal] logic, a sociology of public space can move beyond regarding it as a site for social interaction to exploring the active making of places itself as political practice and as potentially a critical component of contemporary ‘civic innovation.’” (Brain, 2019).



Parque México, CDMX. Crédito: WRI México

En resumen, el modelo mexicano de desarrollo urbano, además de perseguir una configuración de la estructura urbana compacta, coordinada, conectada y sostenible, debe construirse bajo un precepto central irrenunciable: el derecho a la ciudad como el recogimiento de los derechos colectivos de los ciudadanos, entre los que se incluye el acceso equitativo al espacio urbano. Bajo el contexto de equidad, existen diferentes áreas de oportunidad para transformar la hoja de ruta del desarrollo y la planeación urbana en México: las condiciones de la vivienda, la localización de los usos urbanos, la vulnerabilidad de la población a distintos riesgos, y otros. Para poder identificar los principales instrumentos de carácter legal que regulan estas áreas de oportunidad a nivel nacional e internacional, el siguiente apartado incluye un ejercicio de diagnóstico general de dichos instrumentos. De esta forma, el conocimiento colectivo construido desde la Coalición para la Transformación Urbana pueda ser utilizado en capítulos sucesivos para proponer líneas de acción específicas que reconfiguren el patrón de desarrollo urbano actual hacia un modelo más equitativo, con mejores condiciones de habitabilidad y accesibilidad para todos los ciudadanos.

### 1.1.2 Instrumentos legales nacionales e internacionales

Bajo la constitución mexicana, todas las autoridades gubernamentales “tienen la obligación

de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, los cuales se definen por acuerdos internacionales y las leyes nacionales. Los documentos rectores de los derechos humanos internacionalmente reconocidos son la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos documentos rectores de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, relevantes en la gobernanza urbana, consagran, entre otros, el derecho a la propiedad individual y colectiva (DUDH, Art. 17), el derecho a una calidad de vida digna y adecuada –que incluye la vivienda y una mejora continua de las condiciones de existencia– (DUDH y PIDESC, Art. 11), y el derecho a la participación política (PIDCP, Art. 25). Como signatario de estos pactos, México se encuentra formalmente obligado a sostener estos derechos fundamentales en sus acciones y políticas.

Más recientemente, México ha expresado su compromiso con la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este compromiso incluye la provisión de servicios básicos a todos los ciudadanos, lo que incluye vivienda, agua potable, comida nutritiva y servicios de salud (ONU, 2017). También implica el compromiso de promover políticas que apoyen la constitución de ciudades más limpias, reduzcan emisiones de gases de efecto invernadero, y

los riesgos de desastres naturales, mejoren la conectividad urbana y el acceso al espacio público.

La constitución mexicana recoge y reitera los derechos fundamentales articulados por estos pactos y obliga al Estado a proteger los derechos a la “vivienda digna y decorosa”, entre otros derechos fundamentales de primera y segunda generación que también deben ser amparados por las autoridades<sup>14</sup>. Por otro lado, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental (LGEEPA) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) estructuran un marco legislativo federal que recoge metas aspiracionales, las cuales buscan proteger los recursos medioambientales y regularizar una estrategia de urbanización ordenada y equitativa.

En términos formales, las metas de la Coalición ya se encuentran recogidas dentro de las obligaciones existentes dentro del marco normativo mexicano actual. Sin embargo, hay una discrepancia entre la articulación de intenciones a través de acuerdos internacionales y leyes nacionales, y el cumplimiento sustantivo de esas mismas obligaciones. Al hablar del acceso a la justicia ambiental a través del procedimiento de amparo en México, Carlos Baquedano (2012) ha observado que “es posible observar un criterio contradictorio, pues por una parte reconoce y otorga un derecho a un medioambiente sano a la sociedad, y por otra lo limita al establecer que es de imposible ejercicio en nuestro régimen normativo”. Esta queja de Baquedano refleja la brecha entre la ley articulada y su incumplimiento por falta de procedimientos de planeación, evaluación, control y rendición de cuentas.

Al partir de esta premisa, este documento pretende ofrecer herramientas iniciales para cerrar las brechas que impiden mantener un sistema de planeación sustentable y equitativo. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis, es necesario realizar una descripción general de la organización y los actores que intervienen en el sector de la

planeación urbana, para poder contextualizar la ubicación de las brechas en este proceso. Esta tarea se realiza en el siguiente apartado.

### 1.1.3 Organización del sector de la planeación urbana nacional

Aunque la responsabilidad sobre la planeación urbana federal recae formalmente en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la autoridad e influencia sobre los instrumentos que influyen en la planeación y los mecanismos de desarrollo se distribuyen entre varios niveles de gobierno, particularmente en los gobiernos locales, como lo estipula el artículo 115 constitucional. La autoridad de la planeación del territorio se encuentra repartida en múltiples entidades que juegan un papel determinante en los patrones de desarrollo, aún cuando muchas veces no existe coordinación entre estas entidades y cada una diseña instrumentos y políticas de forma independiente. La falta de coordinación institucional genera múltiples retos, por lo que entender los límites de cada agente, tanto legales como presupuestales, es esencial para diseñar políticas transversales que puedan sortear este laberinto burocrático y legislativo.

#### Quiénes actúan

Los actores que afectan la planeación y el desarrollo urbano en México son variados, e incluyen a entidades del sector ejecutivo encargadas de diseñar e implementar los programas del gobierno, entes legisladores en todos los niveles, entidades federativas, metropolitanas y municipales, sector privado y representantes de la sociedad civil. A pesar del enfoque del documento en analizar la acción del gobierno federal en la planeación urbana, es también esencial entender la constelación de actores subnacionales, privados y no gubernamentales que incide en el ejercicio descentralizado de la planeación, en la que concurren diferentes instrumentos a escalas múltiples y que debería estar armonizada con los objetivos a nivel nacional.

---

14. Arts. 1, 4 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



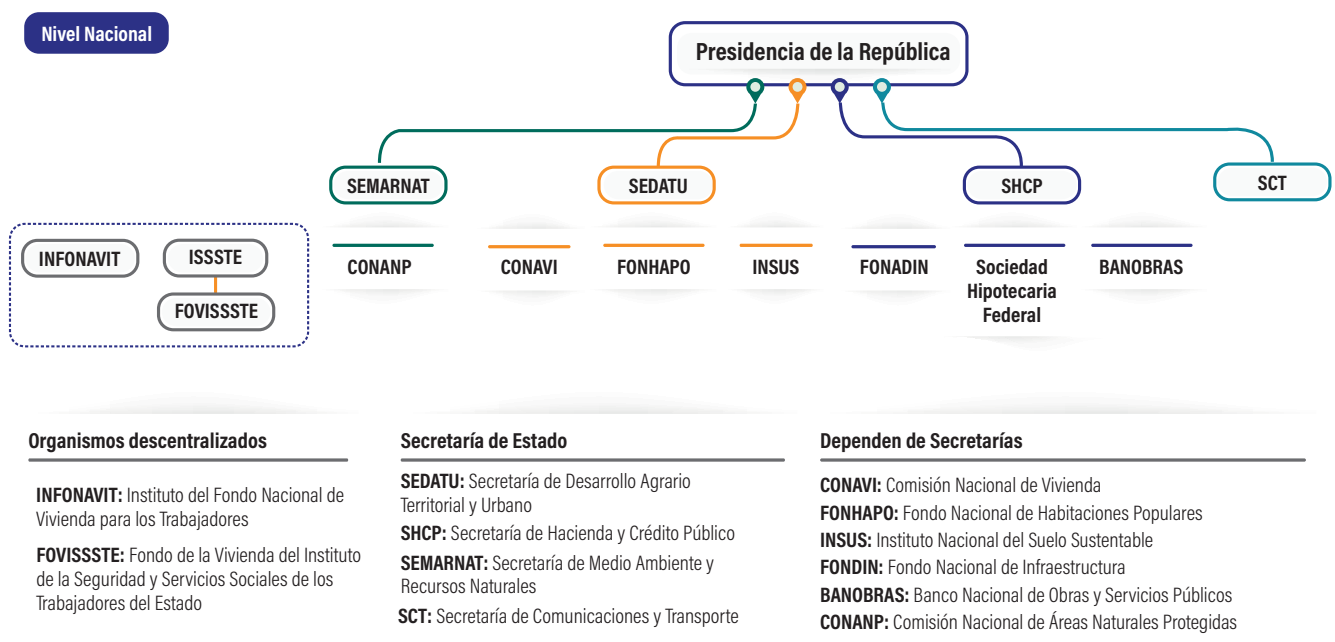
## El Congreso de la Unión

El poder legislativo federal se distribuye a través de un sistema bicameral entre el Senado de la República y la Cámara de Diputados. El Congreso tiene la facultad “para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social” del país a través del artículo 73 de la Constitución. Estas leyes guían las acciones de las otras dependencias del gobierno. El Congreso también tiene la autoridad de iniciar el proceso de reforma constitucional a través del voto de dos terceras partes de una cámara. Las leyes generales, expedidas a nivel nacional, tienen aplicación transversal en todas las entidades federativas, por lo que la labor del legislativo toma un papel preponderante en el diseño del marco normativo que debe orientar el ejercicio de la planeación territorial.

## El poder ejecutivo federal

Como se evidencia en la Figura 1, el papel de algunas secretarías del poder ejecutivo está relacionado con la planeación: la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los órganos vinculados, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y los organismos vinculados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). Además, para entender la estructura del desarrollo urbano a nivel federal son fundamentales dos organismos descentralizados no sectorizados: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), ya que estos han jugado un papel preponderante en la configuración y ejecución de los instrumentos financieros que han modelado la política de vivienda y los patrones de crecimiento en las ciudades mexicanas.

FIGURA 1  
Organización de la planeación urbana a nivel federal.



Fuente: Elaboración propia

## **A) Las Secretarías Ejecutivas**

Bajo el Poder Ejecutivo, y sujetas al nombramiento presidencial, las Secretarías son los órganos del gobierno centralizados que conforman el gabinete presidencial. En lo que respecta a la planeación urbana y el ordenamiento territorial, destacan las siguientes:

### **1. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)**

Se encarga de planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y rural. Su objetivo es promover el ordenamiento y la planeación del territorio, incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, fomentar el acceso a la vivienda digna y fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios. Sujetos al control de la SEDATU hay otros organismos federales que se encargan de aspectos específicos de la gestión de la vivienda y el suelo, entre ellos los siguientes:

#### **i. Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)**

Contribuye a la política de vivienda del gobierno y, además, vela por el cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a una vivienda adecuada. El gobierno federal, a través de la CONAVI, puede otorgar subsidios para que los trabajadores de menores ingresos puedan adquirir una vivienda ya sea nueva o usada. La CONAVI es un órgano desconcentrado de la SEDATU.

#### **ii. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)**

El fondo opera a nivel nacional a través del Programa de Apoyo a la Vivienda. Se dirige a los hogares en situación de pobreza para que mejoren su calidad de vida mediante el otorgamiento de un subsidio para la ampliación, mejoramiento o construcción de una vivienda. FONHAPO es un órgano desconcentrado de la SEDATU. Sin embargo, en la estructura programática del Presupuesto de Egresos para el año 2020 se eliminaron el Programa de Apoyo a la Vivienda y el Programa de Escrituración, que estaban a cargo del FONHAPO. El FONHAPO se encuentra actualmente en proceso de desaparición<sup>15</sup>.

#### **iii. Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS)**

Es un organismo público descentralizado. Sin embargo, está integrado al sector social del gobierno federal coordinado por la SEDATU. Tiene como objetivos principales planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la gestión y regularización del suelo.

#### **2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**

Tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política del gobierno federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública. Se encarga de

15. El Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV), el último programa operativo del FONHAPO, tuvo presupuesto asignado hasta diciembre de 2018. El Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación de 2020 eliminó el programa (con clave Pp S274)

por considerar que el programa ya cumplió con sus objetivos. También eliminó el Programa de Escrituración (Pp E011), ya que FONHAPO no lo utilizó (SHCP, 2019).

desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) conforme a la Ley de Planeación. Las entidades financieras más relevantes en la planeación urbana sujetas al control de Hacienda son:

**i. Sociedad Hipotecaria Federal**

Es una banca del gobierno que tiene como objetivo el desarrollo de los mercados primario y secundario en materia de vivienda, a través de diversos instrumentos financieros destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda.

**ii. Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)**

Es el vehículo de coordinación del Gobierno de México para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medioambiente y turismo. Para esto, el fondo apoya el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura y busca la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura. También es una plataforma financiera que promueve la participación del sector público, privado y social en el desarrollo de la infraestructura. El fondo se creó mediante un decreto de la SHCP.

**iii. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)**

Es una banca de desarrollo, impulsada por el gobierno federal a través de esquemas de financiamiento y con participación del sector privado, cuyo objetivo es la inversión en

infraestructura y servicios públicos en el territorio nacional.

**3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**

Es la encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como los bienes y servicios ambientales de México.

**i. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)**

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que se encarga de conservar el patrimonio cultural y los procesos ecológicos de las 182 áreas naturales protegidas (ANP) de México.

**4. Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)**

Es la secretaría encargada de promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos. Asimismo, se encarga de la definición de políticas públicas y del diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país, a través de la ampliación de la cobertura y la accesibilidad de los servicios. En esencia, es la responsable de la infraestructura a nivel nacional, por lo que el sistema de vialidades y de infraestructura de transporte y equipamientos depende de ella.

## Las entidades gubernamentales subnacionales: entidades federativas, municipios, órganos metropolitanos

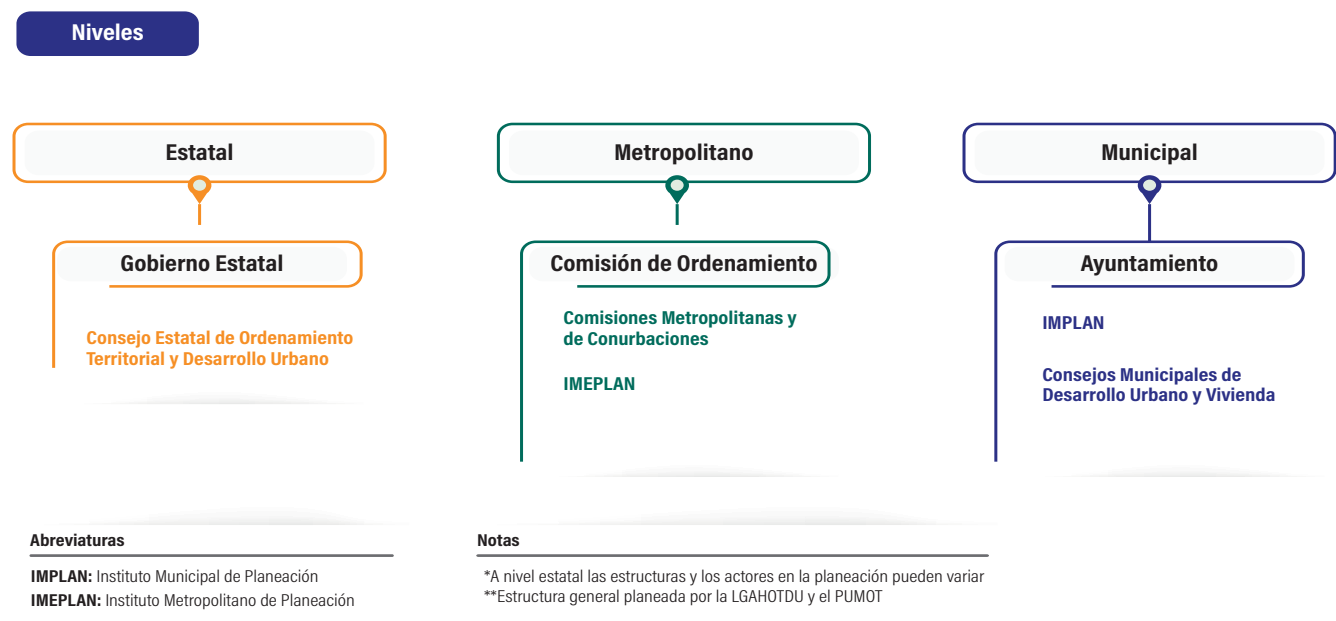
Los gobiernos de los estados y de la Ciudad de México emiten sus leyes estatales respectivas en temas de planeación y desarrollo urbano. Aunque los gobiernos federal y estatales crean el marco legislativo que rige la planeación y los grandes patrones de desarrollo urbano bajo la Constitución, los municipios controlan el uso de su suelo al nivel municipal a través de sus áreas de planeación<sup>16</sup>. Para salvaguardar la continuidad de los planes municipales de desarrollo al margen de los cambios políticos, varios municipios han incorporado en su estructura administrativa a institutos municipales de planeación (IMPLAN)<sup>17</sup>. Actualmente en México existen 62 institutos de planeación de carácter municipal, tres metropolitanos y uno estatal, lo que

supone un total de 66 entidades<sup>18</sup> que dan cobertura al 42.1 por ciento de la población de las zonas metropolitanas.

Aunque la autoridad sobre el ámbito de planeación urbana se divide entre los niveles de gobierno, también existe mucha superposición de las capacidades de los tres niveles por el principio constitucional de concurrencia (véase Figura 2).

El Artículo 7 de la LGAHOTDU establece que “las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidos de manera concurrente por la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales”, lo que obliga a la “coordinación y concertación” entre ellos.

FIGURA 2  
Niveles de gobierno estatal y municipal y planeación urbana.



Fuente: Elaboración propia

16. Los municipios pudieron integrar el área de planeación en su estructura administrativa a raíz de las sucesivas reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 (Ziccardi y González, 2015).

17. Los IMPLANes son organismos públicos descentralizados de los ayuntamientos con personalidad jurídica propia con un alto componente técnico, que se encargan de la

elaboración y la actualización de los planes municipales (Ziccardi y González, 2015).

18. La principal fuente de este dato es la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP). Se puede consultar en <https://www.amimp.org.mx/>.

## Instrumentos

La gobernanza de las aglomeraciones urbanas supone un reto, ya que su ámbito geográfico de actuación por lo general excede los límites jurídicos y administrativos definidos a nivel municipal. Como indican los patrones demográficos y urbanos de las últimas décadas en México, las altas tasas de expansión no se han acompañado de una adecuación de los instrumentos legales correspondientes. Además, la complejidad de las interacciones del sistema urbano con el medioambiente complica la adaptación del fenómeno al ordenamiento jurídico convencional, en especial al reparto de competencias y obligaciones (Trujillo, 2011). Por ello, y con el fin de proponer recomendaciones estratégicas, es esencial entender el marco normativo vigente concerniente a la planeación urbana, sus impactos y sus lagunas.

### **A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución articula el esquema fundamental de los poderes y las obligaciones de los actores gubernamentales, y en específico establece que el gobierno federal se encargue de un sistema de desarrollo nacional “integral y sustentable” que sostenga la libertad y dignidad de los individuos y los grupos sociales.

El sistema federal de desarrollo y planeación debe promover la integralidad, sustentabilidad y equidad. El artículo 25 especifica que “al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”. Además, la planeación “será democrática” y “recogerá las demandas de la sociedad

para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo” (art. 26). Alineado con estos y los demás principios articulados en la Constitución, “habrá un Plan Nacional de Desarrollo” para guiar los programas federales.

Respecto a la propiedad pública, el artículo 27 declara que las tierras y aguas dentro del territorio nacional corresponden a la nación, y que la propiedad privada se constituye de lo transmitido desde esa posesión nacional. Permite las expropiaciones por “causa de utilidad pública” y afirma el derecho de la nación de regular la propiedad privada por cuestiones de interés público, lo que incluye el ordenamiento de asentamientos humanos, usos de recursos naturales y la planeación, entre otras.

El artículo 73 otorga al Congreso la facultad de establecer y definir la concurrencia legislativa sobre la protección al ambiente entre la federación y los distintos niveles de gobierno, es decir, el tema se regula a través de una ley general, complementada con leyes locales. Así, a nivel nacional el Congreso resolvió el tema de la protección y ordenación ambiental mediante dos legislaciones: la LGEEPA y la LGAHOTDU. Sin embargo, existen otras leyes que, aunque su objeto no sea la ordenación territorial ni ambiental, condicionan en gran medida el margen de actuación de las leyes anteriores. Como ejemplo, la Ley Agraria ha jugado un papel importante en la gestión del territorio, y desde luego de los recursos naturales (Soto, 2012).

### **B. Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento rector para presupuestar y programar el ejercicio federal. Articula las metas prioritarias del gobierno federal. El PND se establece constitucionalmente como

la guía principal para las acciones de todas las dependencias del gobierno federal<sup>19</sup>.

El PND del Gobierno de México de 2019-2024 se declara como “un instrumento para enunciar los problemas nacionales y enumerar las soluciones en una proyección sexenal.” El PND advierte explícitamente sobre los efectos dañinos de la privatización de los bienes públicos de las últimas décadas y la desigualdad creciente del país, y declara que el neoliberalismo acentuó “los aspectos políticos y sociales más inaceptables del desarrollo estabilizador”, por lo que propone como alternativa “un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales, y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país”.

El Plan Nacional de Desarrollo solamente menciona dos programas urbanos: el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), los cuales se enmarcan en la estrategia del gobierno para impulsar un desarrollo sostenible. El PNR está orientado a atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Por su parte, el PMU busca mejorar y rehabilitar espacios públicos, y soluciones de vivienda en varios municipios del país.

Es importante destacar que el PND contiene un anexo que establece una gran cantidad de objetivos y estrategias para trabajar durante el sexenio. El anexo del Plan establece tres ejes transversales, que son tres problemas relevantes en el país comunes a todos los temas de política pública que busca atender este gobierno. El primer eje es “igualdad de género, no discriminación e inclusión”; el segundo “combate a la corrupción

y mejora de la gestión pública”, y el tercer eje se denomina “territorio y desarrollo sostenible”. Este último eje plantea que “una comprensión adecuada del territorio y del desarrollo sostenible es fundamental para poder alcanzar los objetivos que se plantea esta administración”. Asimismo, considera a la planeación y al ordenamiento territorial como medios para garantizar la conservación y protección de la biodiversidad y los ecosistemas.

Respecto a temas de planeación urbana, destacan dos objetivos:

- **Objetivo 1.9 “Construir un país más resiliente, sostenible y seguro”**
- **Objetivo 2.8 “Fortalecer la rectoría y vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio, promoviendo la accesibilidad y la movilidad eficiente” (Anexo PND, 2019).**

El primer objetivo contempla como estrategia “fortalecer el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación del territorio, así como los mecanismos de gestión del suelo, para evitar los asentamientos humanos, la construcción de infraestructura y actividades productivas en zonas de riesgo”. El segundo objetivo, por su parte, establece como una de sus estrategias “Promover acciones de planeación de carácter regional, estatal, metropolitano, municipal y comunitario en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y ecológico con criterios de sostenibilidad, accesibilidad, de mitigación y adaptación al cambio climático, asegurando la participación de los tres órdenes de gobierno, los sectores sociales, privado y la academia, así como los pueblos y comunidades indígenas” (Anexo PND, 2019).

19. El Plan Nacional de Desarrollo se publica al principio de cada sexenio. Dado que es un documento que refleja el enfoque de desarrollo de

cada gobierno, los objetivos y metas varían con el paso del tiempo.

**C. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)**

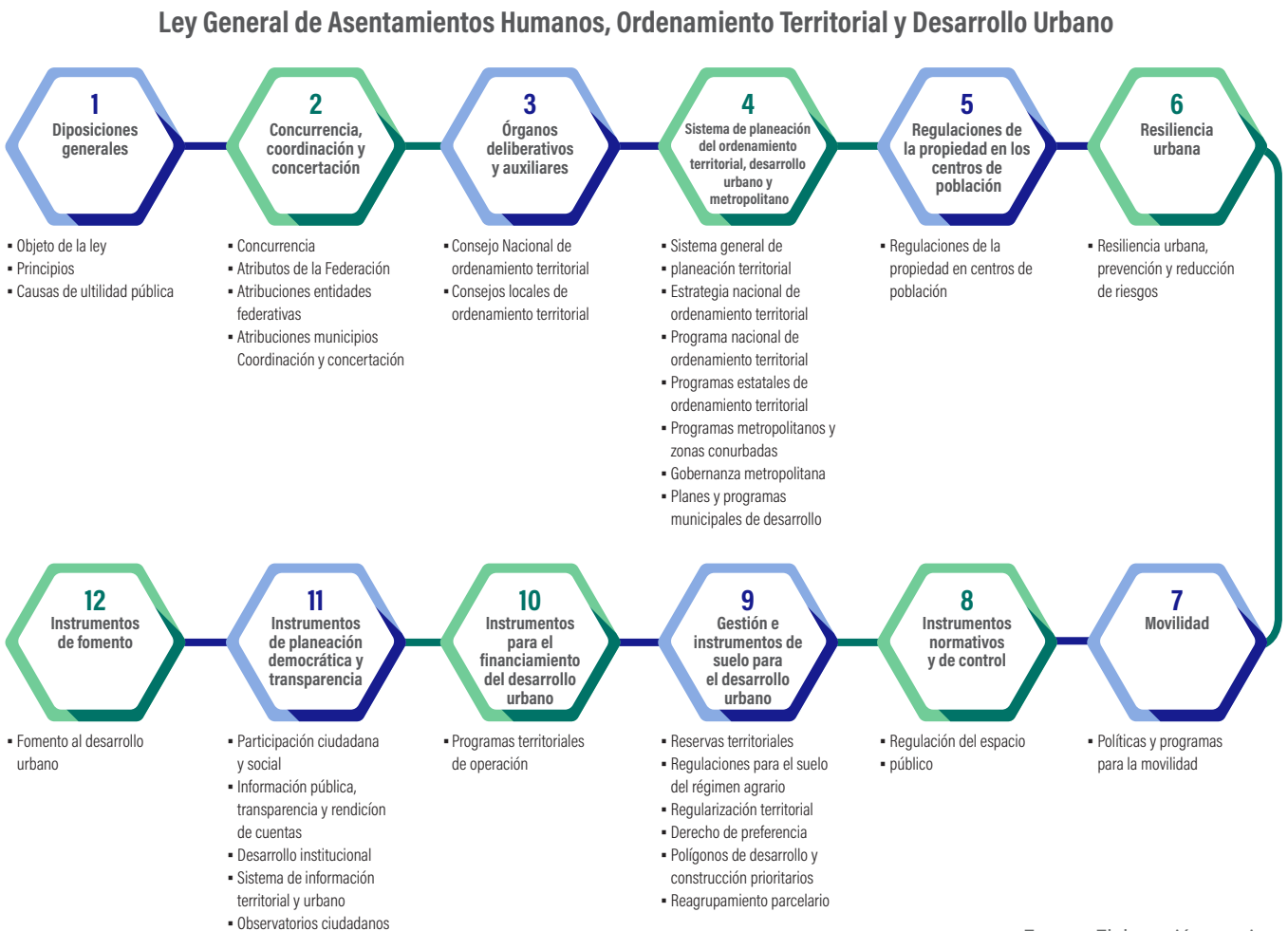
La LGAHOTDU se reformó en 2016<sup>20</sup> para crear una normativa de desarrollo basada en los principios del desarrollo sustentable, equitativo, ecológico y transversal. El artículo 6 define las causas de utilidad pública por las cuales el gobierno puede establecer provisiones y controlar el suelo a través de planes y programas, lo que incluye el mejoramiento y la consolidación de los centros de población, la protección del ambiente, la construcción de infraestructura,

la defensa de espacio público y la atención a situaciones de emergencia climática, entre otros.

También establece la concurrencia entre los tres órdenes del gobierno y atribuye responsabilidades específicas al gobierno federal. De acuerdo con esta ley (véase Figura 3), el gobierno federal tiene el poder de formular la política nacional de asentamientos y articular la colaboración en la planeación metropolitana con las entidades federativas (art. 8). También se responsabiliza de emitir lineamientos “en materia de equipamiento, infraestructura, medioambiente y vinculación con el entorno,”

FIGURA 3

**Mapa conceptual de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**



20. La última reforma se realizó el 14 de mayo de 2019.

diseñar mecanismos de financiamiento, administrar el sistema de información territorial, delimitar conurbaciones y zonas metropolitanas, y elaborar programas para la reducción de los gases de efecto invernadero, entre muchas otras dentro de su competencia federal.

**D. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**

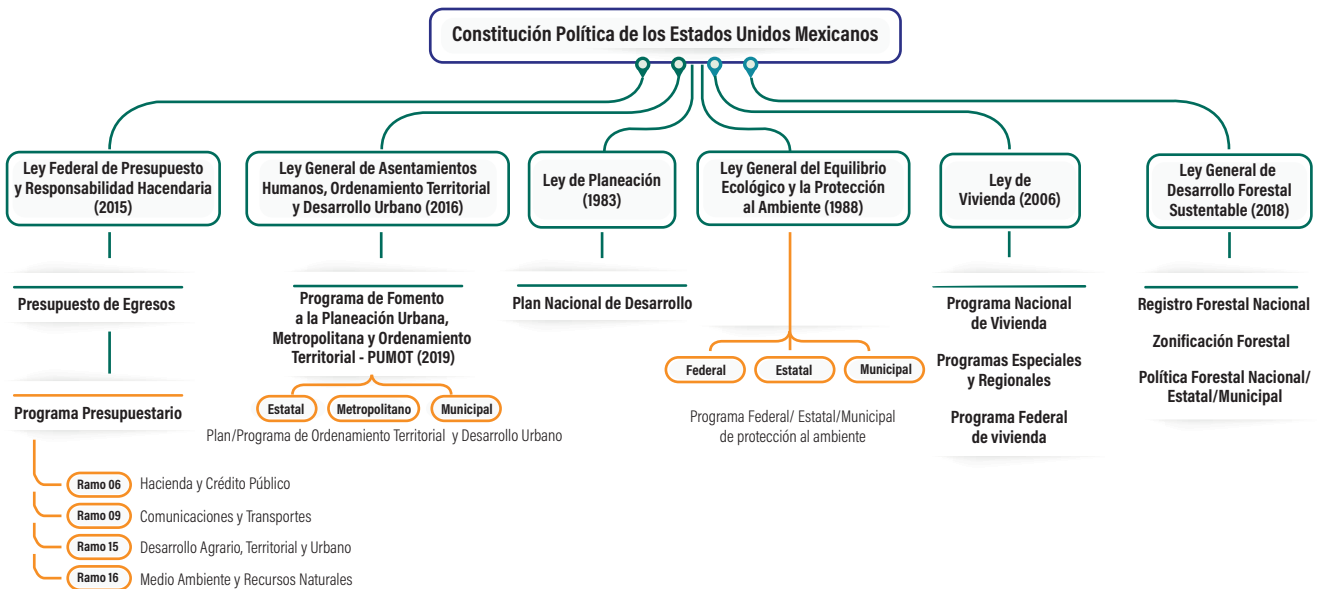
Publicada en 1988, la LGEEPA crea el marco jurídico fundacional para mantener un medioambiente sano, y pretende asegurar el “aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas” (art. 1). El artículo 23 precisa que la planeación de

desarrollo debe tomar en cuenta el ordenamiento ecológico, evitar la ubicación de centros poblacionales en zonas con alto valor ambiental, privilegiar el transporte colectivo y mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población. La federación tiene la responsabilidad de formular la política nacional medioambiental del país, y de cumplir con las metas establecidas en la ley según su competencia concurrente establecida en la Constitución.

**E. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**

Emitido anualmente, el PEF determina la asignación de fondos federales a todos los programas presupuestarios y los ramos funcionales. Los estados y los municipios reciben la gran mayoría de sus fondos para la planeación y el desarrollo urbano del presupuesto federal (véase Figura 4).

FIGURA 4  
Instrumentos de la planeación urbana



Fuente: Elaboración propia





Calles de la Ciudad de Puebla, México. Crédito: Suil Torres/Flicker

## 2. Áreas de oportunidad en la política urbana federal para el desarrollo urbano

Una vez que se ha mostrado el contexto general de la planeación urbana en el país, tanto de los instrumentos disponibles como de la organización de los actores que influyen en la ordenación urbana y del territorio, en este capítulo se pretende sintetizar, de una forma general, las principales brechas en la política federal que afectan a la planeación urbana a escala local. A pesar de que las competencias de la planeación urbana en el país residen principalmente en los gobiernos municipales, a partir de las modificaciones constitucionales realizadas en 1976 para expedir la primera Ley de Asentamientos Humanos, y sobre todo, de la modificación del artículo 115 constitucional en 1983, que otorga la regulación de los usos del suelo urbano a los municipios (Azuela, 2013), las acciones del gobierno federal influyen de manera significativa en la capacidad de planeación municipal, principalmente en materia de vivienda y de transferencias presupuestales, sin las cuales gran parte de los

municipios mexicanos perdería la capacidad de gestión municipal.

Así, las acciones federales más relevantes descritas en este capítulo se encuentran estructuradas en seis líneas temáticas que la Coalición ha considerado determinantes para el modelo de desarrollo urbano de las ciudades mexicanas: 1) vivienda 2) gestión del suelo 3) movilidad 4) gestión integral de riesgos y resiliencia 5) gobernanza metropolitana y 6) financiamiento del desarrollo urbano. A pesar de esta subdivisión, por lo general cada acción y política federal no tiene efectos sólo en un campo aislado de la planeación urbana, ya que su campo de acción es mucho más amplio.

El proceso para seleccionar las brechas más relevantes de la política federal de este capítulo fue dual. Por un lado, se realizó una investigación de fuentes académicas en cada uno de los apartados. Por otro, una vez terminado el proceso de investigación, la selección de las prioridades se determinó en función de los debates en las reuniones, coloquios y seminarios con los miembros expertos participantes de la Coalición para la

Transformación Urbana (CUT)<sup>21</sup>. Tras una breve introducción de la situación en la que se encuentran las ciudades mexicanas, se presentan aquí los puntos más destacados de cada campo.

## 2.1. CONTEXTO URBANO ACTUAL

Las ciudades mexicanas se enfrentan a tres retos de gran magnitud: la rápida expansión urbana, las emisiones de contaminantes –especialmente las provenientes de fuentes móviles– y la desigualdad en el acceso a las oportunidades urbanas<sup>22</sup>.

La rápida expansión urbana ha generado que las ciudades mexicanas sean cada vez más extensas y menos densas. Como muestra del fenómeno, entre el 2000 y el 2018 una mayoría de ciudades<sup>23</sup> ha sufrido en algún momento procesos de expansión urbana, es decir, el crecimiento de su huella urbana ha sido más acelerado que su crecimiento poblacional, lo que resulta en una pérdida de densidad urbana. Además, el proceso de expansión urbana se muestra con mayor fuerza en las localidades periféricas de las zonas metropolitanas: en estas localidades semi-rurales, el ritmo de crecimiento de la huella urbana se sitúa entre cuatro y siete veces por encima que el de las localidades urbanas de las áreas metropolitanas (CUT, 2020).

De forma adicional, el proceso de expansión de las ciudades ha sido acompañado de incrementos en las emisiones de algunos contaminantes provenientes de fuentes móviles, como las partículas PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>, y los óxidos nitrosos. A pesar de los esfuerzos desde las administraciones públicas para incorporar programas de verificación vehicular y control de la flota, así como la incorporación de tecnologías de combustión más eficientes, el incremento continuo del parque vehicular en el país parece desequilibrar los esfuerzos en ese sentido (CUT, 2020).

Por último, la expansión urbana de las ciudades mexicanas no reparte las cargas y los beneficios de forma equitativa entre toda la población. El análisis

del acceso a las oportunidades urbanas por grupo socioeconómico (CUT, 2020) muestra un panorama urbano polarizado, en el que la población con menores recursos socioeconómicos se localiza generalmente en zonas periféricas de las zonas metropolitanas, con una deficiente oferta de empleo formal, así como de equipamientos públicos urbanos y de espacio público, lo que ocasiona carencias importantes en el acceso a estos satisfactores urbanos. Por el contrario, los grupos socioeconómicos más altos, que tienden a localizarse en zonas centrales de las zonas metropolitanas, concentran la mayor parte de las oportunidades. Sin embargo, también existen diferencias entre las áreas metropolitanas, con lo que la intensidad del fenómeno varía en los grupos extremos, y llegan a atisbarse incluso posibles procesos de autosegregación a los servicios públicos en el grupo socioeconómico más alto de algunas áreas metropolitanas.

En síntesis, el diagnóstico de las principales ciudades del país muestra que el punto de partida para la transformación no está exento de dificultades, y éstas adquieren niveles diferentes de complejidad en cada ciudad. Para poder superar el reto, a continuación se incorpora el diagnóstico de las seis líneas de acción a nivel federal que la Coalición considera fundamentales para alcanzar el modelo urbano 3C+LE.

## 2.2. VIVIENDA

El derecho a una vivienda digna y decorosa quedó plasmado en la Constitución en su artículo 4 en el año 1983 (Ziccardi y González, 2015). Al año siguiente se aprobó la primera Ley Federal de Vivienda, que fungió como primer instrumento normativo para asegurar el cumplimiento de ese derecho (ONU-Habitat, 2018). Sin embargo, en la práctica, la política federal de vivienda se ha enfocado sobre todo a aportar soluciones para los segmentos de población incluidos en la economía formal y con un nivel socioeconómico medio y alto (Ziccardi y González, 2015), especialmente desde su redireccionamiento en 1992, cuando el Estado cambió desde un enfoque interventor a uno

21. Coalition for Urban Transition. Véase <https://newclimateeconomy.net/urban-transitions/urban-transitions-homepage>

22. Para más información se recomienda consultar la publicación. *Las ciudades mexicanas: tendencias de expansión y sus impactos* CUT (2020, en publicación).

23. Mayores a 50 mil habitantes.

facilitador (Puebla, 2002; Schteingart y Patiño, 2006; ONU-Habitat, 2018). Esto implicó la reconstitución de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS), como INFONAVIT y FOVISSSTE, en instituciones financieras para trabajadores asalariados, y en la cesión de la generación de la oferta habitacional para los derechohabientes al sector privado.

En este escenario, la política federal de vivienda se encuentra ante dos frentes diferenciados:

- La provisión de oferta habitacional suficiente y adecuada (bien localizada, con buena provisión de servicios y equipamiento urbano, y con condiciones dignas de habitabilidad) para el

sector formal, con la prioridad en el segmento de población de menor ingreso de este sector.

- El diseño de programas federales para la población que se encuentra en la informalidad económica, que asegure el cumplimiento del derecho constitucional para ese sector de población<sup>24</sup> que no tiene derecho a un crédito hipotecario por parte de los ONAVIS o de la banca comercial.

En el primer caso, la política federal en las últimas dos décadas ha intentado resolver el problema a través de créditos financieros que priorizan la adquisición de vivienda nueva frente a la usada, la de alquiler o la de autoconstrucción (Cuadro 2).

Cuadro 2

### Montos de los financiamientos para vivienda. Periodos 2000-2009 y 2010-2018

	2000-2009		2010-2018	
	Monto (Millones de pesos)	%	Monto (Millones de pesos)	%
Adquisición de suelo	1,035	0.04 %	14,450	0.43 %
Adquisición de vivienda	2,660,645	92.71 %	2,960,587	88.18 %
Mejoramiento de vivienda	74,647	2.60 %	158,038	4.71 %
Autoproducción	27,938	0.97 %	15,172	0.45 %
Insumos para vivienda	10,956	0.38 %	6,904	0.21 %
Arrendamiento de vivienda	3,039	0.11 %	4,184	0.12 %
Adquisición de lotes con servicios	3,074	0.11 %	895	0.03 %
Pago de pasivos	20,413	0.71 %	67,447	2.01 %
Otros	68,144	2.37 %	129,641	3.86 %
<b>TOTAL</b>	<b>2,869,891</b>	<b>100 %</b>	<b>3,357,317</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (CONAVI). Valores base 2019.

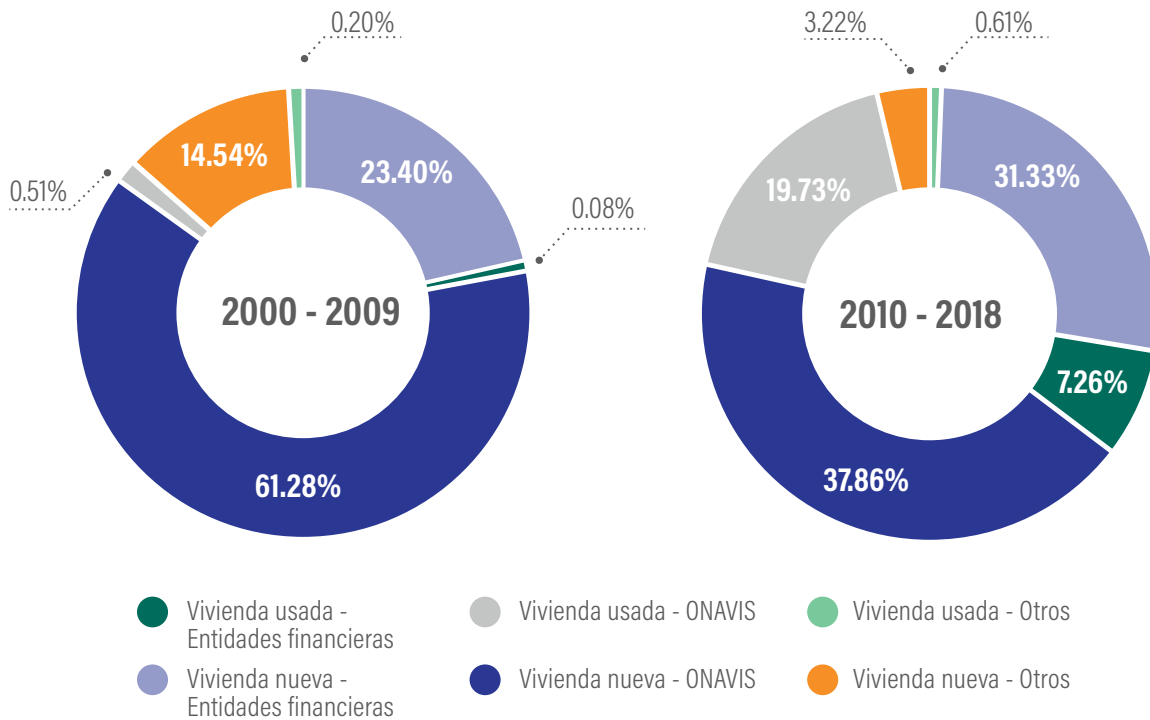
24 Estimada en más de 30 millones de personas, lo que representa un 56.9 por ciento de la población ocupada (INEGI, 2019; ONU-Habitat, 2018).

En la adquisición de vivienda, los principales agentes financiadores continúan siendo los ONAVIS, aunque a partir de 2010 la banca comercial adquiere mayor protagonismo en el monto del financiamiento otorgado (su participación se ha

incrementado al 38.6 por ciento desde un 23,5 por ciento en la década anterior). El financiamiento para la adquisición de vivienda nueva pierde parte de su protagonismo frente a la vivienda usada (Figura 5).

Figura 5

**Participación porcentual de los organismos en los montos de los financiamientos para la adquisición de vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (CONAVI).

Sin embargo, al contrastar el dato con el número total de financiamientos otorgados, se obtiene que el valor promedio del financiamiento de las entidades financieras para adquisición de vivienda nueva es de 865 mil pesos frente a los 320 mil otorgados por los ONAVIS<sup>25</sup>. El dato es un reflejo de la segmentación del mercado inmobiliario, en el que la banca comercial se especializa en la población de ingresos medios y

altos, frente a la población de menores recursos, que es atendida principalmente por los Organismos Nacionales de Vivienda<sup>26</sup>.

El Cuadro 3, que recoge el valor promedio de cada financiamiento otorgado en función de la categoría de vivienda<sup>27</sup>, refleja la especialización de los distintos organismos financieros.

25. En el periodo 2010-2018. Datos obtenidos de la CONAVI.

26. En el periodo 2010-2018 la brecha entre los montos promedios ofrecidos por las entidades financieras frente al de los ONAVIS fue de 2.7 veces, frente a 2.4 veces en el periodo anterior.

27. No se incluyen los financiamientos para vivienda sin clasificación por rango de valor. La clasificación del valor

de las viviendas es "Económica" (valor de la vivienda hasta 128 veces el salario mínimo mensual – VSMM), "Popular" (entre 128 y 200 VSMM), "Tradicional" (entre 200 y 350 VSMM), "Media" (entre 350 y 750 VSMM), "Residencial" (entre 750 y 1500 VSMM) y "Residencial Plus" (más de 1500 VSMM). El salario mínimo mensual en 2019 se fijó en \$2,568.50.

## Valor promedio del financiamiento por categoría de vivienda. Periodo 2010-2018

		Económica	Popular	Tradicional	Media	Residencial	Residencial Plus
Vivienda nueva	Onavis	233,133	325,606	445,504	537,710	536,286	600,179
	Entidades financieras	253,006	329,107	508,020	1,086,685	1,926,268	3,444,020
Vivienda usada	Onavis	243,518	348,859	446,008	597,967	624,463	577,574
	Entidades financieras	187,569	293,593	420,364	942,411	1,892,715	3,893,341

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (CONAVI). Valores base 2019.

La segmentación de la población objetivo del crédito enlaza con el problema de la expansión urbana, ya que la política federal de vivienda de las últimas décadas, basado principalmente en la concesión de créditos y subsidios para solucionar la demanda de vivienda, favoreció procesos masivos de construcción residencial en las periferias urbanas o en los municipios alejados de los núcleos de empleo de las zonas metropolitanas, en zonas desconectadas y en las que las obligaciones de construcción de infraestructura y equipamientos no se cumplieron en su totalidad (ONU-Habitat, 2018), lo que resultó en aproximadamente cinco millones

de viviendas abandonadas<sup>28</sup> por falta de acceso a empleos y desconexión con el entorno urbano (Almazán, 2015).

Desde la administración federal se intentó poner coto a este problema con la delimitación de Perímetros de Contención Urbana en 2014 por parte de la SEDATU<sup>29</sup>, así como con la instauración de un sistema de puntaje<sup>30</sup> para la concesión de subsidios federales, orientado al desarrollo de viviendas para la población con menores recursos<sup>31</sup>, con lo que se pudiera favorecer el desarrollo de viviendas en áreas servidas por equipamientos, más próximas

28. El dato proviene del Censo de Población y Vivienda de 2010 del INEGI. No se dispone de un dato más actualizado a nivel nacional ya que no hay información disponible a esa escala. Sin embargo, es de esperar que las cifras se hayan modificado.

29. En 2018 los perímetros de contención constaban de 4 categorías. El perímetro U1 incluye a las zonas de la ciudad con una proporción de personal ocupado sobre la población residente superior al promedio de la ciudad, es decir, delimita las zonas con mayor empleo (que no son necesariamente zonas centrales). El perímetro U2 delimita las zonas de la ciudad en las que al menos el 75% de las viviendas tienen servicios de agua y drenaje y la densidad urbana supera un umbral de 20 viviendas por hectárea. El perímetro U3 se delimita a partir de los perímetros U1 y U2, como una zona de expansión virtual a partir de una distancia máxima que depende del tamaño de la

población de la ciudad. Las zonas urbanas que no quedan incluidas en ninguno de los tres perímetros se denominan como "Fuera de Contorno" (FC).

30. El sistema de puntaje en 2018 contemplaba cinco categorías para determinar la puntuación del desarrollo: ubicación (basado en los perímetros de contención), oferta de equipamientos y servicios, densidad del desarrollo, sustentabilidad ambiental y un apartado final de buenas prácticas. Las reglas de operación de 2018 pueden consultarse en CONAVI (2018).

31. Para el caso de población derechohabiente del INFONAVIT, el ingreso máximo del trabajador que puede acceder al subsidio federal es de 2.8 UMA mensuales (\$6,998.56 en 2019).



Plaza de la CDMX Crédito: WRI México

a los centros de empleo, y con posibilidades de transporte. Sin embargo, las reglas de delimitación iniciales de los polígonos han sufrido cambios: algunas restricciones se han modificado para permitir la inclusión de una mayor cantidad de terrenos en la periferia en algunos de los perímetros de contención (CONAVI, 2017a). Asimismo, los perímetros urbanos no consideran la estructura urbana o vial de cada ciudad, lo que puede fomentar crecimientos urbanos no ordenados y fragmentados. Aunado al problema

de la delimitación de los polígonos, la distribución del puntaje para la asignación del subsidio destinó sólo un 40 por ciento del total a la localización (CONAVI, 2017b), y disminuyó al 29 por ciento en 2018 (CONAVI, 2018). Como destaca ONU-Habitat (2018), la obtención de un puntaje bajo en el apartado de localización puede compensarse con otras características –como densidad<sup>32</sup> o equipamientos<sup>33</sup>– y la baja diferencia en el subsidio podría no compensar los menores precios del suelo en zonas muy alejadas de los centros urbanos.

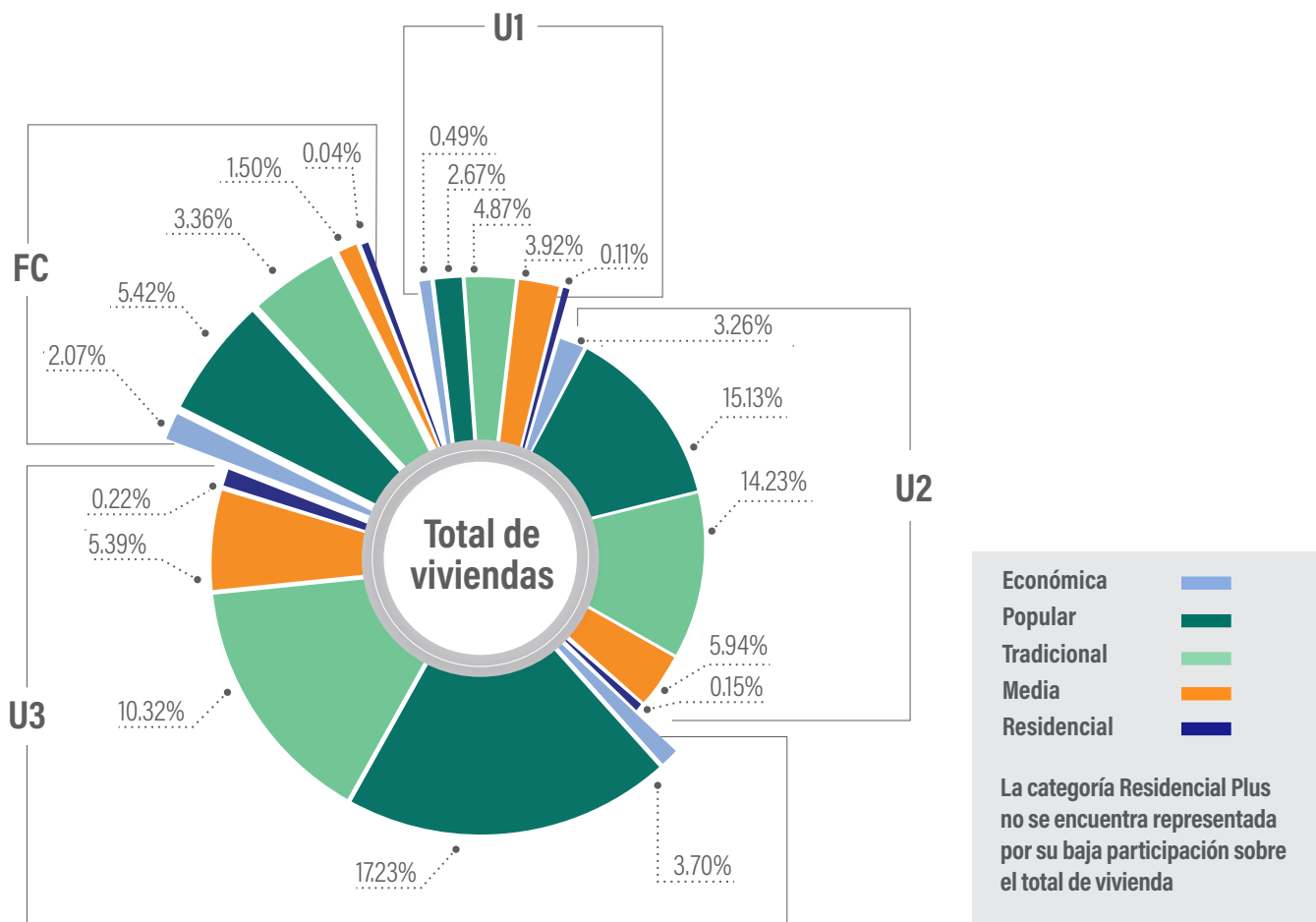
32. A pesar del énfasis en la densidad de viviendas del desarrollo habitacional, el Inventario Nacional de Vivienda de la CONAVI registraba, en diciembre de 2018, que el 77.5 por ciento del inventario estaba conformado por vivienda horizontal, de la cual sólo el 10 por ciento se ubicaba en el primer perímetro (el central).

33. El puntaje máximo en este caso se podría obtener con equipamientos básicos no necesariamente en el

desarrollo, sino a una distancia euclidiana determinada. Como ejemplo, la puntuación máxima para una guardería se podría obtener si la guardería se ubicase en un radio menor de 700 m. (sin considerar la red vial).

Figura 6

**Inventario de vivienda. Localización de la vivienda por segmento socioeconómico**



Fuente: Elaboración propia con datos del Inventario Nacional de Vivienda en diciembre de 2018 del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (CONAVI).

La Figura 6 refleja la composición de la oferta del inventario de vivienda registrado en la CONAVI en diciembre de 2018. De las 559 mil 253 viviendas incluidas en el inventario, la mayoría pertenecen a los sectores popular (40.44 por ciento del total) y tradicional (32.77 por ciento)<sup>34</sup>. La importancia del valor del suelo se refleja en la proporción dispareja de la vivienda ofertada en distintos rangos: en el caso de la vivienda más barata –la Económica– casi el 61 por ciento de la vivienda ofertada se localiza en el último perímetro de contención o

en localizaciones aún más periféricas. A medida que se incrementa el valor de la vivienda, la oferta periférica se reduce: 56 por ciento en la vivienda Popular, 42 por ciento en el segmento Tradicional y prácticamente el mismo valor en la vivienda Media.

Esto puede interpretarse como que la falta de suelo barato al interior de las ciudades atrae a la población de la economía formal con menores recursos hacia la periferia urbana, lo que incentiva la expansión de la mancha urbana y los tiempos

34 La vivienda definida como “interés social” es la Económica (valor de venta de la vivienda de hasta 128 veces el salario mínimo mensual - VSMM) y la Popular (entre 128 y 200

VSMM). En diciembre de 2018, la vivienda Económica tenía un valor máximo de venta de \$343, 826, mientras que la Popular tenía un valor máximo de \$537, 228.

de desplazamiento de la población que vive en las zonas más alejadas de los centros de empleo.

En cuanto a la población que no tiene derecho a un crédito hipotecario, sea de la banca o de los ONAVIS, en razón de que aquellos que generan el ingreso del hogar trabajan en el sector de la economía informal, o porque la unidad familiar se encuentra en situación de vulnerabilidad o pobreza, su situación es más complicada. En estos casos, el rezago habitacional existente es más cualitativo que cuantitativo<sup>35</sup> (ONU-Habitat, 2018), por lo que la política federal enfocada a la adquisición de vivienda no repercute significativamente en este gran sector de la población. Al final, los financiamientos asignados a programas de ampliación y autoconstrucción suponen menos del 8 por ciento del total del monto total de financiamientos (ONU-Habitat, 2018)<sup>36</sup>.

Las actuaciones federales principales para el sector de población sin posibilidad de acceso a un crédito hipotecario se han encaminado a regularizar procesos informales de adquisición de suelo y vivienda a través del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)<sup>37</sup>. A pesar de la falta de información precisa sobre el fenómeno de la vivienda informal, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal de 2015, al menos 2.7 millones de viviendas en México carecían de escrituras de propiedad<sup>38</sup>. Además de la incertidumbre jurídica

para los ocupantes de la vivienda, en términos de la planeación urbana, este modelo de urbanización supone un costo para las arcas municipales entre 3 y 8 veces más alto que un proceso de planeación ordenado, debido a los altos costos de provisión de servicios e infraestructura básica urbana (Blanco *et al.*, 2014).

En este contexto, los programas federales de regularización otorgan aproximadamente 20 mil escrituras anualmente<sup>39</sup>, lo que supone regularizar 0.7 por ciento del parque de viviendas registrado en la Encuesta Intercensal. Si suponemos que el dato de la Encuesta Intercensal reflejase la totalidad del universo informal, serían necesarios 135 años para proporcionar seguridad jurídica a todos los afectados. Adicionalmente, a pesar de ser un esfuerzo necesario para garantizar el acceso a la vivienda de las familias de menores recursos, la regularización de la propiedad no soluciona por sí misma el problema del rezago habitacional<sup>40</sup>. Si bien la regularización podría fomentar la inversión del hogar para mejorar la vivienda, el gobierno federal también debería incrementar de forma simultánea sus esfuerzos en los programas de mejoramiento, ampliación y adecuación de viviendas para los segmentos de población más desfavorecida como una forma de reducir el rezago habitacional<sup>41</sup>, a la vez que se contiene la expansión de la mancha urbana. Es decir, podría buscarse maximizar las opciones de mejoramiento y adaptación de las

35. En este sentido, ONU-Habitat entiende como rezago cualitativo el hecho de que las viviendas no disponen de suficientes espacios en la vivienda o de materiales adecuados, por lo que la solución debería orientarse a incrementar las acciones de mejoramiento o ampliación de vivienda que a sustituir o construir nuevas unidades.

36. A partir de 2019 se han presentado programas que apuntan a un cambio de dirección en la política de vivienda. Por ejemplo, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) dispone de un esquema de autoproducción de vivienda con valores máximos de 140 UMA (350 mil 590 pesos en 2019), con lo que se asegura la construcción o asistencia técnica a través de una agencia productora de vivienda registrada y especializada en la construcción social de vivienda.

37. Previamente, el organismo descentralizado que se encargaba de regularizar la propiedad del suelo era la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). En diciembre de 2016 se reestructuró y se transformó en el actual INSUS.

38. La cifra real es probablemente superior, ya que la Encuesta Intercensal sólo estima el dato de las viviendas en las que los ocupantes declararon ser los dueños. Tampoco se incluye en el cálculo el porcentaje correspondiente a las respuestas "Se desconoce" o "No especificado".

39. De acuerdo con los datos de la Plataforma Nacional de Transparencia, en 2016 otorgaron 19 mil 221 escrituras, en 2017, 20 mil 746 y en 2018, 12 mil 086. Una hipótesis para explicar la reducción en 2018 puede ser la transición de gobierno, aunque la tendencia en los últimos años ha sido decreciente.

40. De acuerdo con la CONAVI, se considera rezago habitacional a las viviendas cuyos materiales de construcción son precarios o cuyos ocupantes viven en hacinamiento (definido como una relación entre el número de residentes y el número de cuartos superior a 2.5).

41. La SHF estimó que en 2019 se demandaron 573 mil 342 viviendas por rezago habitacional, pero sólo 350 mil 450 créditos para mejoramientos de la vivienda.



viviendas existentes minimizando la necesidad de construir nuevas viviendas para solucionar el rezago en la vivienda.

En conclusión, se puede considerar que la política federal de vivienda diseñada hasta la fecha ha incentivado la expansión urbana sin control en zonas insuficientemente servidas. Los más perjudicados han sido los habitantes de menores ingresos. En primer lugar, porque la política federal fomentó la construcción de viviendas para este sector en zonas sin servicios urbanos, en vez de fomentar la construcción en zonas de expansión con servicios o vivienda vertical en zonas intraurbanas. En segundo lugar, porque una gran parte de esta población –ocupada en el sector informal– no tuvo acceso a la oferta de vivienda al no poder acceder a la oferta crediticia. Los programas de mejoramiento y autoconstrucción federales podrían haber llenado este vacío, pero su relevancia en las dos últimas décadas fue muy escasa en comparación con los programas para adquisición de vivienda nueva. Por tanto, a pesar de que las competencias de planeación urbana residen en el ámbito municipal –lo que incluye la aprobación de los permisos de construcción de los grandes desarrollos habitacionales– la debilidad institucional, técnica y financiera de gran parte de los gobiernos municipales obliga a reconocer la corresponsabilidad de las instituciones federales en los resultados de la planeación urbana municipal.

### 2.3. GESTIÓN DEL SUELO

A pesar de que la planeación del suelo es competencia de los municipios (tanto en las zonas urbanas como en las rurales), la política federal

puede incidir en la planeación estatal y municipal al promover la expansión urbana (como ha ocurrido a lo largo de las dos últimas décadas), o al poner límites al fenómeno. En este apartado de gestión del suelo se describen tres brechas principales en la política federal en la materia que se encuentran interrelacionadas de forma inequívoca. Los puntos más débiles que se identificaron son los siguientes:

- Falta de reservas territoriales por parte de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno, lo que conlleva la imposibilidad de desarrollar de forma efectiva una planeación ordenada, enfocada en disminuir la desigualdad social y preservar el medioambiente<sup>42</sup>
- Carencia de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, debido a la fragmentación de la información en algunos municipios y estados, o a la ausencia de información en otros<sup>43</sup>
- Inconsistencia de la planeación a nivel territorial, debido a la fragmentación de los instrumentos de ordenación del suelo, en función del carácter urbano o rural del suelo

Respecto al primer punto, su origen proviene del cambio, mencionado en apartados previos, de la política federal de vivienda de un modelo intervencionista a uno facilitador, en el que el Estado asume el papel de intermediario entre la ciudadanía y el sector privado, que es el que dicta por la vía de los hechos el modelo urbano y territorial. De esta forma, la provisión de suelo para vivienda de la población con menores recursos, que hasta el cambio de modelo era responsabilidad principalmente del INFONAVIT (Pírez, 2014) pasó a depender progresivamente, a

42. Por ejemplo, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 del INEGI muestra que sólo 12 estados disponen de reservas territoriales de propiedad estatal.

43. Como muestra de la fragmentación, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 del INEGI recogía que, de 2,458 municipios, 14.9 por ciento de los municipios no disponían de actividad catastral, en el 18.5 por ciento de los municipios el catastro lo gestionaba el estado sin un convenio con

el municipio, en el 22.7 por ciento de los municipios el catastro lo gestionaba el estado mediante convenio de colaboración, y el 43.8 por ciento de los municipios tenían gestión directa de su catastro. El mismo censo recoge que sólo en 8 sistemas de gestión catastral estatales se puede realizar una consulta de información con el Registro Público de la Propiedad.

partir de los años noventa, de los desarrolladores privados, especialmente por la desincorporación de las reservas territoriales de los ONAVIS<sup>44</sup>, lo cual culminó a comienzos de siglo.

En la actualidad, las reservas territoriales (tanto de titularidad pública como privada) se registran en el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET)<sup>45</sup> con el fin de evaluar la elegibilidad de subsidio a la vivienda desarrollada en las reservas.

Los datos disponibles (Cuadro 4) muestran que, en términos porcentuales, a nivel nacional la mayor disponibilidad de reservas se encuentra en el perímetro de contención U3 (casi 45 por ciento del total), mientras que la segunda mayor se encuentra fuera de perímetros de contención (30 por ciento del total). Es decir, el 75 por ciento del suelo destinado a desarrollo de vivienda tiene el potencial de incrementar la expansión urbana.

Cuadro 4  
Reservas territoriales registradas 2014-2018<sup>46</sup>

Año		U1	U2	U3	FC	OTROS	TOTAL
2014	Miles de hectáreas	4.8	13.2	61.4	39.4	171	135.8
	%	3.5 %	9.7 %	45.2 %	29.0 %	12.6 %	100.0 %
2015	Miles de hectáreas	4.9	15.8	69.7	371	12.8	140.3
	%	3.5 %	11.3 %	49.7 %	26.5 %	9.1 %	100.0 %
2016	Miles de hectáreas	4.8	13.6	65.2	39.6	18.0	141.3
	%	3.4 %	9.6 %	46.2 %	28.0 %	12.8 %	100.0 %
2017	Miles de hectáreas	4.8	13.7	65.8	39.6	0.0	141.9
	%	3.4 %	9.6 %	46.4 %	27.9 %	--	100.0 %
2018	Miles de hectáreas	6.9	34.5	82.6	56.0	0.0	184.7
	%	3.8 %	18.7 %	44.7 %	30.3 %	--	100.0 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (CONAVI).

44. De acuerdo con Puebla (2006), el Infonavit terminó de vender sus reservas territoriales en 2003 como parte de su proceso de transformación en una entidad netamente financiera.

45. Los datos abiertos están disponibles desde el año 2014 en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda de la CONAVI.

46. Las categorías corresponden a los Perímetros de Contención (PCU) definidos por la CONAVI: U1, Perímetro de Contención 1 (zona principal de empleos); U2, Perímetro de Contención 2 (zonas con servicios); U3, Perímetro de Contención 3 (zona de ampliación a partir de U2); FC, Fuera de Contorno (no incluido en los perímetros de contención 1, 2 o 3); la categoría "otros" incluye a los terrenos registrados en el RENARET antes de la delimitación de los Perímetros de Contención Urbana en 2014.

A pesar de que los datos no permiten identificar la titularidad pública o privada del suelo registrado, de acuerdo con la literatura revisada se podría contemplar la hipótesis de que una mayoría del mismo es de titularidad privada, lo que dejaría a los organismos federales con un margen de acción reducido para proporcionar vivienda adecuada, asequible y accesible para la población con menores ingresos, a la vez que controla la expansión urbana, por el impacto del valor del suelo en el valor final de la vivienda. A todas luces se evidencia la necesidad de que los organismos federales incrementen sus reservas territoriales en zonas urbanas bien localizadas, en zonas de la ciudad con equipamientos, fuentes de empleo y conexión con transporte público, para de esta forma poder incentivar que los municipios realicen un control efectivo de sus planes de ordenación. Sin embargo, la lenta actualización de los instrumentos existentes –como el impuesto predial– o la ausencia de otros instrumentos de recuperación rápida de la plusvalía, tanto a nivel federal como local, que recuperen parcialmente la plusvalía generada por el desarrollo inmobiliario privado, impiden la redistribución de cargas y beneficios en el desarrollo urbano<sup>47</sup>. De esta forma se obstaculiza el ejercicio de la corresponsabilidad del sector privado en la planeación territorial.

La segunda brecha identificada en la política federal de gestión del suelo es la dispersión de la información sobre la tenencia del suelo. En el país la tenencia de la propiedad privada y la propiedad social del suelo no quedan respaldadas por los mismos medios. La propiedad privada del

suelo queda certificada mediante su inscripción en los distintos registros públicos estatales de la propiedad, que se rigen por las leyes y reglamentos aprobados en cada estado. Sin embargo, los distintos registros públicos de la propiedad no están coordinados en un organismo federal que recopile la información, y además la consulta de información disponible varía de un registro a otro<sup>48</sup>, lo que propicia la incertidumbre jurídica de la propiedad. La dispersión y la opacidad de la propiedad privada repercuten también en la capacidad de recaudación de los municipios. Más aún si tenemos en cuenta que la relación directa entre la propiedad inmobiliaria y las finanzas municipales dependen en un gran porcentaje de los ingresos derivados de la propiedad del suelo, como el impuesto predial.

La propiedad social<sup>49</sup> de la tierra, que constituye el 50.8 por ciento de la superficie total del país<sup>50</sup>, queda registrada en el Registro Agrario Nacional (RAN) desde 1928, que es el que ejerce labores de registro y certificación de la tenencia de la propiedad social, así como labores catastrales. A partir de la reforma del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria, el RAN se constituyó como un órgano desconcentrado dependiente de la SEDATU<sup>51</sup>. Al contrario de los registros públicos de la propiedad estatales, el RAN se encuentra centralizado. Sin embargo, el registro agrario, en su función de certificación de la tenencia de la propiedad social, no garantiza los derechos de la población residente en el ejido, es decir, de aquellos que han accedido al suelo mediante un contrato de compra-venta informal<sup>52</sup> con los propietarios del

47. Por ejemplo, cesiones obligatorias y gratuitas de suelo al sector público (excluido suelo para equipamiento o servicios generales) para desarrollo de vivienda social u otros usos de interés público.

48. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 del INEGI, sólo existe convenio de colaboración entre el Catastro Estatal y el Registro Público de la Propiedad en 9 estados, y en 10 estados no existe ningún tipo de comunicación. El tipo de consulta de información posible en cada estado depende de la ley registral y de la ley de transparencia de cada estado.

49. La propiedad social de la tierra queda definida como el conjunto de tierras ejidales y comunales del país.

50. De acuerdo con los indicadores básicos de la propiedad social del RAN, a nivel nacional en 2018 había registradas 82.3 millones de hectáreas de superficie ejidal y 17.2 millones de hectáreas de superficie comunal, frente a una superficie de la plataforma continental del país de 196 millones de hectáreas.

51. Previamente era parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, hasta su integración en la SEDATU en 2013.

52. Se entiende bajo este supuesto que el comprador informal ha accedido al terreno mediante un contrato particular de compra-venta informal sin haber sido reconocido como avencidado por la asamblea ejidal, por lo que no dispone de los derechos que garantiza la Ley Agraria.

ejido. De esta forma, la certeza jurídica obvia a esta población vulnerable, que se ve obligada a depender de acciones de regularización mediante acuerdos entre los ejidatarios (respaldados sus derechos por el RAN) y el INSUS, además que potencia los conflictos y la incertidumbre jurídica, especialmente en zonas de expansión urbana (Salazar, 2012; Olivera, 2019).

A pesar de los recientes esfuerzos desde el ámbito federal para comenzar a integrar las distintas fuentes de información<sup>53</sup>, la falta de un marco normativo que homogenice y armonice los distintos registros públicos de la propiedad, así como los diversos catastros municipales o estatales, condiciona el resultado final a la voluntad de cooperación y acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno, así como a la disponibilidad presupuestaria estatal y municipal para poder cumplir con los objetivos pactados.

Por último, la tercera brecha detectada a nivel federal proviene de la separación a nivel normativo de la planeación urbana y de la planeación ecológica del territorio. De acuerdo con los datos de la Carta de Uso de Suelo y Vegetación Serie VI de 2017, publicada por el INEGI, el suelo destinado a los asentamientos humanos a escala nacional representa el 1 por ciento del total del territorio, mientras que un 15.2 por ciento se destina a la agricultura y 6.1 por ciento a pastizales cultivados, es decir, un 21.3 por ciento –como mínimo– se destina a usos agropecuarios<sup>54</sup>. Tal y como argumenta Azuela (2013), la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, así

como sus sucesivas modificaciones, establecieron dos ámbitos diferenciados de planeación con dos marcos normativos diferentes: el ámbito rural, donde los usos del suelo quedarían regulados por los programas municipales de ordenamiento ecológico derivados de la LGEEPA, y el ámbito urbano, donde el territorio se regularía mediante los programas municipales de ordenamiento territorial derivados de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)<sup>55</sup>. De esta forma, la duplicidad de figuras normativas obstaculiza una visión sistémica de la planeación territorial y perpetúa la percepción errónea de que el ámbito urbano puede planearse de una forma independiente al ámbito natural y viceversa. En esa medida, los conflictos de planeación entre ambos órdenes, especialmente en zonas de transición urbana a rural<sup>56</sup>, no pueden controlarse por una sola autoridad que planea de forma integral la interacción entre los procesos urbanos, rurales y ambientales, y vele por el efectivo cumplimiento de la planeación en todo el territorio.

En síntesis, las tres brechas destacadas en este apartado se refieren a la escasez de suelo para desarrollar programas desde la acción pública, la falta o fragmentación de la información del suelo para poder tomar decisiones desde los tres órdenes de gobierno, y el andamiaje legal que impide planear el territorio como un único espacio físico, lo que afecta tanto a las líneas generales de planeación federal como a los programas de ordenamiento locales. Evidentemente, estas no son las únicas áreas con capacidad de mejorar en la gestión del suelo federal. No obstante, la resolución de estas

---

53. Véase la Plataforma Nacional de Información Registral y Catastral (PNIRyC): [www.ide-sedatu.mx](http://www.ide-sedatu.mx)

54. De acuerdo con la misma fuente, de la superficie restante nacional, el 10.8 por ciento son cuerpos de agua, 9.7 por ciento es superficie de bosque, 4.7 por ciento de selva, y el resto del suelo se reparte principalmente en distintos tipos de vegetación secundaria y matorral.

55. Azuela (2013) recoge cómo, en un primer momento, la intención era que la planeación ecológica y urbana fuese sólo una e integral, pero el rechazo de las organizaciones ecologistas a la integración, por recelo a que la LGEEPA no cumpliera con sus objetivos de protección ambiental al supeditarse a los intereses inmobiliarios, impidió que se desarrollase una ley integral de planeación.

56. Las zonas de transición son las zonas en las que se produce la expansión urbana más acelerada, tanto por procesos formales (desarrollos habitacionales de baja densidad en localidades rurales, con escaso control de la planeación urbana) como informales (por lotificaciones irregulares de propiedades ejidales y ocupación de áreas naturales protegidas, entre otros).

tres brechas (información del suelo, existencia de reservas y planeación integrada del suelo) permitiría avanzar hacia un modelo urbano que garantice la provisión de vivienda para toda la población así como controlar la expansión urbana y conciliar las necesidades urbanas, con la protección medioambiental.

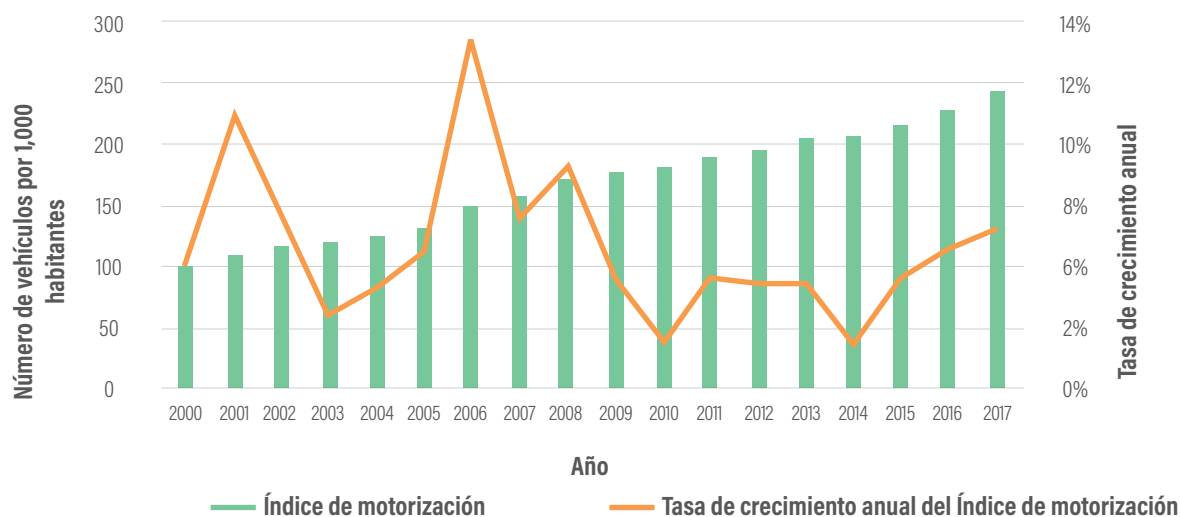
## 2.4. MOVILIDAD

Los fenómenos de expansión urbana, como los que ocurrieron de forma generalizada en mayor o menor medida en las ciudades mexicanas desde la última década del siglo pasado, agudizan los problemas de movilidad por el incremento en las distancias y los tiempos de recorrido promedio (OCDE, 2015), así como por el fenómeno de desigualdad social de acceso a servicios públicos, ya que mediante el uso del transporte privado motorizado se suple la falta de oferta del público (WRI, 2015), y esta falta limita el

acceso a las familias de menores ingresos localizadas en las zonas periféricas de las ciudades.

El crecimiento de las ciudades, aunado al incremento continuo de la motorización<sup>57</sup> en México (Figura 7), generó que los kilómetros/vehículos recorridos (KVR) entre 1990 y 2010 se triplicaran, pasando de 106 a 339 millones en el mismo periodo (ITDP, 2013). En una relación circular retroalimentada, las políticas de movilidad federales han privilegiado en los últimos años la inversión en infraestructura destinada al automóvil (Medina, 2017). Sin embargo, la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015) revela que sólo un 28 por ciento de la población mexicana se desplaza en automóvil a su lugar de trabajo, y sólo el 17 por ciento para ir a la escuela. En este sentido, parece existir un problema en la asignación de recursos federales para la infraestructura de movilidad así como en los modos de desplazamiento de una parte mayoritaria de la población.

Figura 7  
Índice de motorización 2000-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas de vehículos registrados en circulación (INEGI) y proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050 (CONAPO)

57. Definida como el número de vehículos por cada mil habitantes.

En este contexto de movilidad urbana, ¿cuáles son las brechas principales que se detectan desde la política federal? Aquí se identifican tres elementos fundamentales:

- La dispersión y fragmentación de los fondos de financiamiento federales, así como las restricciones en las reglas de operación a infraestructura urbana de movilidad sustentable, establecen barreras para el acceso a los municipios con menor capacidad técnica e institucional.
- La falta de planeación local a largo plazo proviene de la incertidumbre de las transferencias federales a medio y largo plazo, tanto en la cuantía como en la periodicidad.
- La falta de apoyo federal para crear capacidad institucional local complica el acceso a fondos federales específicos.

Con respecto al primer elemento, se podría argumentar que la política de movilidad urbana es competencia de los estados y municipios, por lo que la política federal de movilidad debería tener *a priori* una importancia menor. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU), a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), tiene la capacidad de incidir en la regulación de la movilidad urbana municipal y metropolitana<sup>58</sup> y de priorizar el desarrollo de sistemas de movilidad urbana sustentable<sup>59</sup>. De esta forma, la SEDATU incide directamente en la planeación de la movilidad urbana nacional con el propósito de que las políticas estatales y municipales se encaminen a lograr objetivos comunes. De forma adicional, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su cargo los caminos y puentes federales, así como el transporte ferroviario y suburbano (SEDATU, 2018).

Por tanto, la incidencia federal sobre las políticas de movilidad municipales es muy elevada y se expresa fundamentalmente a partir del ejercicio y la asignación del presupuesto federal<sup>60</sup>. La SEDATU ha mostrado que el 61 por ciento de la inversión total en movilidad que se ejerce con fondos federales se financia a través de los distintos programas del ramo 23, casi el 33 por ciento a través del ramo 33, y el 6 por ciento restante se reparte de forma muy fragmentada entre diversos ramos (SEDATU, 2018)<sup>61</sup>. En total, se estimó que los proyectos de movilidad se encontraban financiados a través de 14 ramos y 71 fondos (SEDATU, 2018). La fragmentación del financiamiento a través de distintos programas e instituciones tiene dos consecuencias fundamentales. En primer lugar, la imposibilidad de diseñar una política de movilidad integrada y coherente a nivel nacional, por la falta de comunicación y planeación entre las distintas dependencias federales y entre las dependencias federales, estatales y municipales, lo que resulta en acciones de movilidad no funcionales. La segunda consecuencia es la dificultad en la rendición de cuentas, por la falta de etiquetado de los recursos en algunos de los fondos que suelen ser utilizados para el financiamiento de infraestructura de movilidad<sup>62</sup>.

En lo que respecta al destino del financiamiento, los análisis muestran que los recursos federales en movilidad se centran en la infraestructura vial. De forma aproximada, el porcentaje de inversión federal total en movilidad que se destina a infraestructura vial<sup>63</sup> oscila entre el 75 y el 80 por ciento, rango que se ha mantenido estable desde el comienzo de la década (Garduño, 2012; Medina, 2017; SEDATU, 2018). Sin embargo, en términos absolutos la inversión federal en movilidad se ha reducido de forma continua<sup>64</sup> (Medina, 2017), lo que impide el cambio en la movilidad urbana.

58. LGAHOTDU, artículo 9.

59. LGAHOTDU, artículos 73, 88 y 89.

60. La principal fuente de ingresos proviene de la administración federal, y la dependencia de los municipios de las transferencias federales es muy elevada (ver apartado 3.7). Se asume que la inversión en movilidad también es dependiente en su mayoría de fondos federales, aunque es necesario un análisis más detallado para confirmar el supuesto.

61. La inversión en movilidad del ramo 15 (desarrollo agrario, territorial y urbano) sólo supuso 0.94 por ciento del total.

62. El ramo 23 es un claro ejemplo de esta situación.

63. Incluyendo ampliaciones de la vialidad y pavimentaciones.

64. La fuente reporta que, entre 2011 y 2015 en las 59 zonas metropolitanas en que se analizó la inversión, se redujo de 27.9 mil millones de pesos en 2011 a 19.4 mil millones en 2015, a precios de 2012.

En los últimos años, el porcentaje destinado al transporte colectivo ha sido de 6.7 por ciento; en movilidad peatonal 9.7 por ciento (principalmente pavimentación); y en infraestructura ciclista 1.5 por ciento, mientras que el restante se destina a redes de instalaciones asociadas a los proyectos de movilidad<sup>65</sup> y a rehabilitación de espacio público (SEDATU, 2018). En este contexto, la falta de inversión en sistemas de transporte público masivo o en infraestructura para la movilidad activa sufre de un obstáculo adicional para su desarrollo, que es la potencial variabilidad en la asignación presupuestal más allá del año fiscal en curso, lo que dificulta la tarea de planeación de la movilidad a largo plazo, tanto en las dependencias federales como en los órganos municipales, aun cuando la mayoría de los proyectos de transporte público requieren de plazos de ejecución de obra y de implementación y operación muy superiores a los 12 meses.

En este apartado ya se ha abordado la dispersión del recurso federal y la incertidumbre de su continuidad más allá del año fiscal. Para finalizar, cabe mencionar una última brecha en la política federal, que es el diseño de las reglas de operación de los fondos federales destinados a movilidad, los cuales no permiten la inversión en movilidad urbana sustentable, pues las reglas de operación para el acceso a financiamiento demandan requerimientos técnicos y administrativos elevados del cuerpo de servidores públicos municipal, lo cual impide el acceso a financiamiento por parte de los municipios mexicanos.

En el primer caso destacan FONREGION, FORTAMUN Y FAIS, que junto con el Fondo Metropolitano son los de mayor monto<sup>66</sup>, y que operativamente no pueden invertir en movilidad urbana sustentable (Medina, 2017). En el segundo supuesto se encuentra

el PROTRAM<sup>67</sup>, fondo destinado a financiar, en colaboración con la iniciativa privada, proyectos de transporte urbano masivo<sup>68</sup>. A pesar de que existe una potencial fuente de financiación para ciudades medias con fuertes procesos de expansión urbana –en las que sería más sencillo implementar sistemas estructurantes de movilidad urbana masiva en etapas iniciales del problema de la expansión– la debilidad institucional, técnica y financiera de gran parte de esos municipios impide el acceso efectivo a ese fondo, pues son incapaces de elaborar los requerimientos exigidos por el programa. De esta forma, la brecha urbana en la movilidad se acentúa por la disparidad institucional municipal.

En síntesis, la programación del presupuesto federal condiciona hasta cierto sentido las opciones de movilidad disponibles para los municipios. En un contexto de alta dependencia de las transferencias federales, el patrón de movilidad basado en el automóvil privado puede ser hoy por hoy la única opción factible para muchos municipios, que además tienen serias dificultades para acceder a gran parte de los fondos federales disponibles, por las carencias institucionales locales propias de los municipios más rezagados.

## 2.5. RESILIENCIA URBANA, MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

México es un país con una recurrencia de fenómenos naturales, entre los que priman los de tipo hidrometeorológico, principalmente lluvias extremas o ciclones tropicales (Figura 8). Esto ha supuesto en la práctica un costo anual promedio –entre 2000 y 2018– de más de 32 mil millones de pesos<sup>69</sup>, que pueden compararse con los 6 mil millones anuales en promedio de los costos por fenómenos geológicos.

65. Principalmente redes de infraestructura hidráulica, eléctrica, drenaje y alumbrado, asociadas a vialidades.

66. De acuerdo con Medina (2017), el Fondo Metropolitano sí puede invertir en proyectos de movilidad urbana sustentable, aunque el destino principal de su inversión sigue siendo la infraestructura vial.

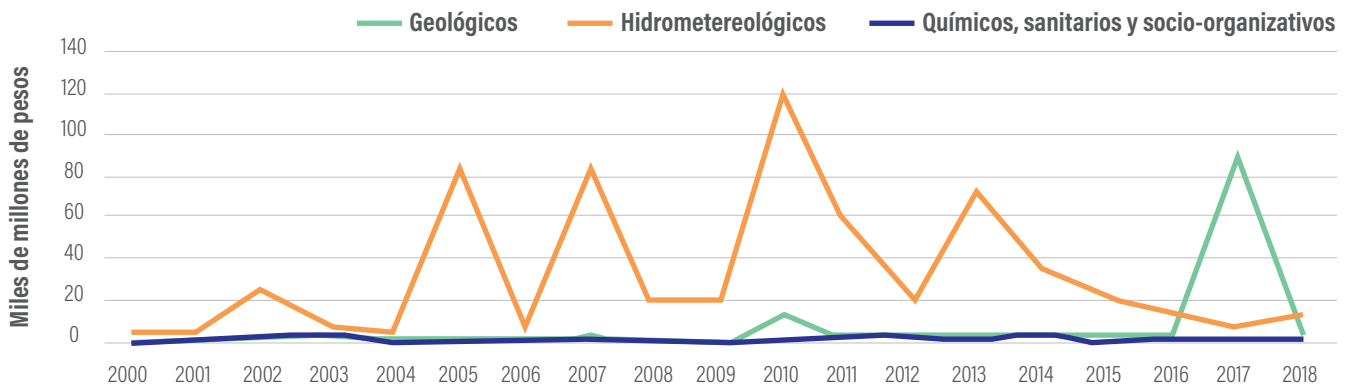
67. Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.

68. Incluye trenes, tranvías y autobuses de alta capacidad, priorizando las ciudades mayores a 500 mil habitantes. No financia infraestructura integral ciclista.

69. Valores deflactados a 2019, considerando el periodo de 2000 a 2018. El promedio anual de los costos geológicos, sin contabilizar los sismos de 2017, sería aún menor, de mil 500 millones de pesos.

Figura 8

### Costo de los desastres por clase de desastre de 2000 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos de impacto socioeconómico de los desastres de 2000 a 2015 (CENAPRED: <https://datos.gob.mx/busca/organization/cenapred>), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2016 (CENAPRED), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2017 – versión preliminar (CENAPRED) e Impacto socioeconómico de los principales desastres 2018 – Resumen ejecutivo (CENAPRED). 70. Montos en valores base 2019.

Pero los fenómenos naturales que derivan en desastres no suponen sólo un costo económico, también afectan a una gran cantidad de población. Sólo las lluvias extremas y los ciclones afectan a más del 50 por ciento de la población y casi al

80 por ciento de las viviendas<sup>70</sup> (Cuadro 4). Con todo, los eventos sismológicos, aunque menos frecuentes, pueden llegar a ser especialmente contundentes, como mostraron los sismos de septiembre de 2017.

Cuadro 4.

### Fenómenos naturales más frecuentes por clase de 2000 a 2017<sup>71</sup>

CLASE	DESCRIPCIÓN	DEFUNCIONES	POBLACIÓN AFECTADA	VIVIENDAS DAÑADAS	HECTÁREAS DE CULTIVO DAÑADAS
GEOLÓGICA	Sismo	504 5.5 %	15,297,454 32.2 %	261,256 175 %	57,000 0.5 %
HIDROLÓGICA	Lluvias e inundaciones	1,005 11.0 %	14,181,142 29.9 %	628,262 42.1 %	1,350,769 11.1 %
HIDROLÓGICA	Ciclones tropicales	490 5.4 %	10,355,866 21.8 %	561,810 376 %	2,054,506 16.9 %
HIDROLÓGICA	Bajas temperaturas	816 9.0 %	3,043,429 6.4 %	2 0.0 %	502,795 4.1 %
SOCIO-ORGANIZATIVA	Interrupción de servicio	1 0.0 %	1,405,000 3.0 %	0 0.0 %	0 0.0 %
HIDROLÓGICA	Sequía	0 0.0 %	950,821 2.0 %	464 0.0 %	3,688,105 30.4 %
HIDROLÓGICA	Tormenta severa o granizada, tornado	130 1.4 %	376,373 0.8 %	31,127 2.1 %	50,714 0.4 %
GEOLÓGICA	Actividad volcánica	0 0.0 %	375,456 0.8 %	0 0.0 %	0 0.0 %
HIDROLÓGICA	Fuertes vientos	57 0.6 %	367,108 0.8 %	4,370 0.3 %	5,470 0.0 %
GEOLÓGICA	Deslizamientos y deslaves	256 2.8 %	232,496 0.5 %	2,568 0.2 %	2 0.0 %
OTRAS	Otros	5,855 64.2 %	891,192 1.9 %	3,935 0.3 %	4,440,410 36.5 %
<b>TOTAL</b>		<b>9,114 100.0 %</b>	<b>47,476,337 100.0 %</b>	<b>1,493,794 100.0 %</b>	<b>12,149,771 100.0 %</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos de impacto socioeconómico de los desastres de 2000 a 2015 (CENAPRED: <https://datos.gob.mx/busca/organization/cenapred>), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2016 (CENAPRED), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2017 – versión preliminar (CENAPRED).

70. En términos absolutos, entre los años 2000 y 2018 hubo un total de 24 millones 537 mil 008 personas afectadas y 1 millón 190 mil 072 viviendas dañadas por ciclones y episodios de lluvias extremas.

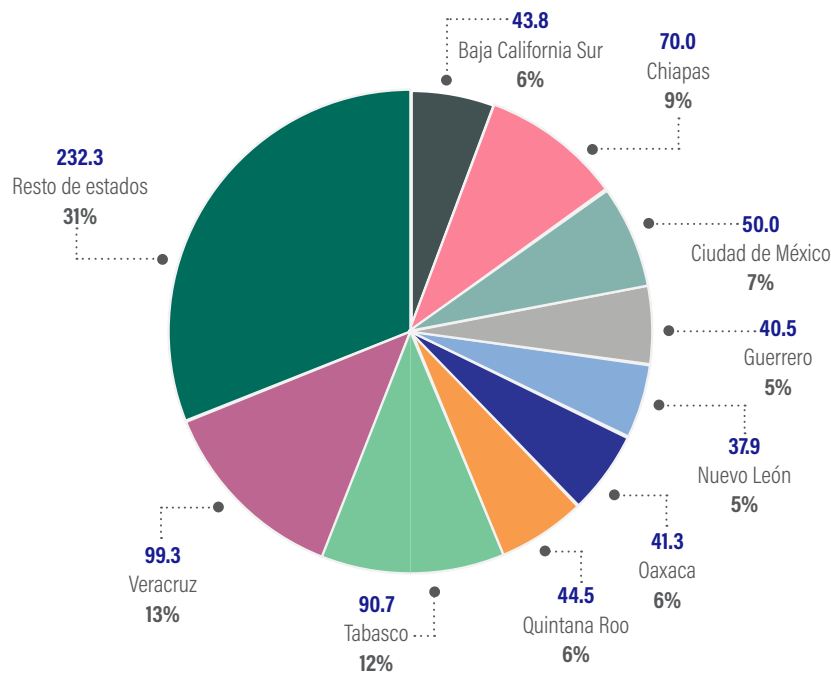
71. Los datos desagregados correspondientes a 2018 no se encontraban disponibles en el momento de la elaboración de este reporte.



En términos territoriales, tampoco existe una distribución homogénea de los riesgos entre los distintos estados: los estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas son los que acumulan mayores costos derivados de desastres (casi el 35 por ciento del total). Esta mayor exposición, aunada a la menor capacidad financiera de estos estados— comparada con los más desarrollados del centro y norte del país— les da una baja capacidad de respuesta y dependencia del apoyo federal. La lista completa de

los estados con impactos por encima del promedio estatal en términos económicos se complementa con Baja California Sur, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Ciudad de México, aunque la inclusión de este último caso se debe a los eventos excepcionales del sismo de septiembre de 2017. Tal y como se indica en la Figura 9, el conjunto de estos nueve estados representa más del 69 por ciento del total de los costos económicos derivados de desastres.

Figura 9  
**Costo de los desastres por estado de 2000 a 2018.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos de impacto socioeconómico de los desastres de 2000 a 2015 (CENAPRED: <https://datos.gob.mx/busca/organization/cenapred>), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2016 (CENAPRED), Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la República mexicana en 2017 – versión preliminar (CENAPRED) e Impacto socioeconómico de los principales desastres 2018 – Resumen ejecutivo (CENAPRED). Montos en valores base 2019. Miles de millones de pesos

Ante este panorama, ¿cuáles son las brechas identificadas?

A continuación se presentan las tres áreas identificadas

- El enfoque federal de la gestión del riesgo, principalmente en la reacción tras el desastre
- La falta de concreción de las atribuciones de los atlas de riesgo municipales en la legislación

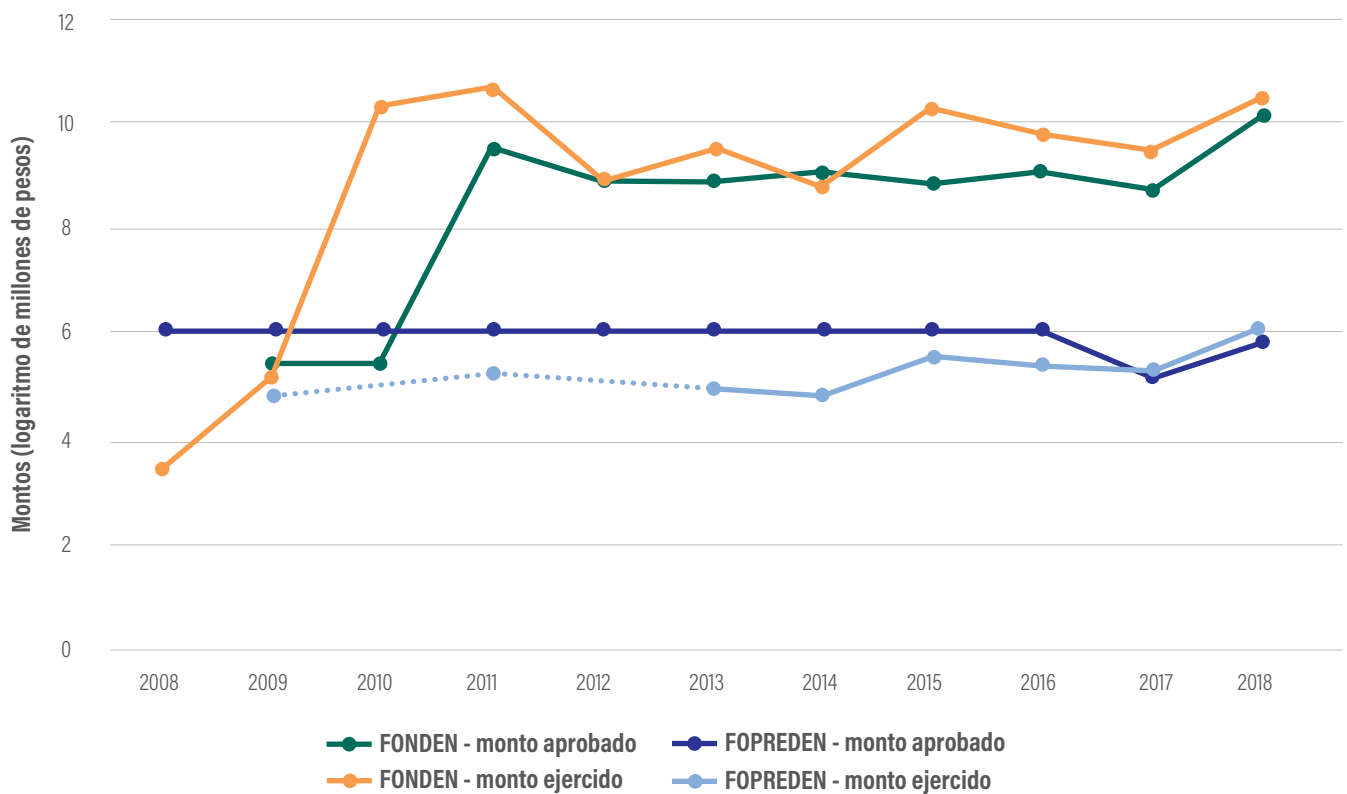
federal, así como su papel en el sistema de planeación

- La baja asignación de fondos federales específicos para acciones de prevención, y la complejidad de las reglas de operación de los fondos para que los municipios con menores capacidades institucionales puedan acceder a ellos

En el primer punto, el enfoque principal de gestión del riesgo que se ha privilegiado tradicionalmente desde la gestión gubernamental ha sido el de la reacción frente a la prevención, es decir cómo responder una vez que el evento ha ocurrido. Este fenómeno se clarifica analizando las aportaciones federales al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y al Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN). El primero tiene como objetivo la reconstrucción de infraestructura federal, estatal y municipal después de un desastre, así como vivienda de población de bajos recursos y algunas intervenciones ambientales,

mientras que el segundo se dedica a financiar actividades para evaluar los riesgos, reducirlos y prevenirlos (SEGOB, 2012). La Figura 10, que recoge los montos destinados a cada uno desde el año 2008, muestra cómo el foco principal de la política nacional de gestión del riesgo, que se manifiesta en la asignación de los recursos públicos, prioriza la reacción frente a la prevención. En promedio, los fondos federales asignados a prevención se encuentran en el orden del 4 por ciento de los destinados a reconstrucción<sup>72</sup>, y por lo general hay un porcentaje subutilizado en casi todos los años, con excepción del 2018<sup>73</sup>.

Figura 10  
Presupuesto asignado a FONDEN Y FOPREDEN de 2008 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la cuenta pública 2008-2018 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).  
Montos en valores base 2019

72. Cálculo realizado con los montos aprobados recogidos en los resultados de la cuenta pública entre el año 2011 y 2018.

73. En el mismo periodo, en promedio se ejerció sólo el 56.6 por ciento del presupuesto. Los años 2017 y 2018 son la excepción, probablemente derivado del evento

sísmico del 19 de septiembre de 2017. Los recursos del FOPREDEN se destinan por lo general a la elaboración de atlas de riesgo y a otros estudios de análisis de riesgos, de acuerdo con el Anexo 1 de las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales.

En el campo de la arquitectura legal, a nivel federal la Ley General de Protección Civil (LGPC), la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) inciden en la política de gestión del riesgo y la protección civil. La incorporación en la planeación urbana de la gestión del riesgo se produce desde el segundo Atlas Nacional de Riesgos de 2011 (Ruiz *et al.*, 2015), donde se constata la necesidad de disponer de cartografía del riesgo no sólo para actuar en emergencias, sino para prevenir las.

A partir del principio anterior, las sucesivas actualizaciones de las leyes y reglamentos han promovido la creación de atlas de riesgos en diversas escalas territoriales<sup>74</sup> como documentos integrantes del sistema de planeación nacional. Sin embargo, desde la normativa federal no hay claridad sobre el papel de los atlas de riesgo municipales y la obligatoriedad de su cumplimiento.

- Así, la LGPC, en su artículo 86, hace explícita la labor de los atlas municipales como registro de las zonas de riesgo, con el propósito de tomarlos en cuenta a la hora de conceder autorizaciones de construcción (Ruiz *et al.*, 2015). Además, en su artículo 84 define como delito grave la construcción sin elaboración previa de un análisis de riesgos que tome en cuenta la normatividad y los atlas municipales, aunque no define si el atlas de riesgo tiene un efecto vinculante en la concesión de los permisos.
- La LGAHOTDU, en su artículo 68, también obliga a que las autoridades federales, estatales y municipales verifiquen el cumplimiento de las leyes estatales y federales de prevención de riesgos previo a la concesión de autorizaciones de uso, cambios de éste, construcciones o impactos ambientales, sin mencionar la necesidad de la verificación de las

normas municipales en la materia. Por tanto, los atlas de riesgo municipales se encuentran en una situación de falta de concreción jurídica, por lo que deben aspirar a una mayor definición y claridad en cuanto a sus alcances y vinculación al sistema de planeación.

El gobierno federal tiene el mandato de promover la creación de la información para incrementar y actualizar los atlas de riesgos en las tres escalas de gobierno<sup>75</sup>. Derivado de esta obligación, en 2011 se creó el Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos de la Secretaría de Desarrollo Social, entre cuyas reglas de operación se encontraba el financiamiento de la creación de los programas de riesgo municipales para reducir el riesgo de la población. A partir de 2016, el programa se fusionó con otro complementario, ya operado por la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano, bajo el nombre de Programa de Prevención de Riesgos<sup>76</sup>.

¿Cuál ha sido la evolución presupuestal del programa desde su creación? La Figura 11 muestra la variabilidad de su asignación presupuestaria anual, con una tendencia descendente a partir de 2016. Así, la asignación presupuestaria confirma la preferencia del enfoque reactivo frente al preventivo en la propia política de gestión del riesgo a nivel municipal<sup>77</sup>. Además, se prioriza siempre la escala nacional frente a la local, aun cuando, incluso desde un enfoque reactivo, el municipio es el nivel de gobierno encargado de dar la primera respuesta<sup>78</sup> en situaciones de emergencia. Cabe señalar que, para el año 2019, la política de asignación presupuestal ha cambiado en este rubro, ya que se ha optado por adquirir un paquete de seguros que se activa en caso de desastres.

Para concluir, hay que apuntar que la política federal de gestión del riesgo sigue enfocada fundamentalmente en la reacción ante los desastres, y que los gobiernos municipales son los encargados de ofrecer la

74. A nivel nacional, estatal y municipal.

75. Artículo 83 de la Ley General de Protección Civil.

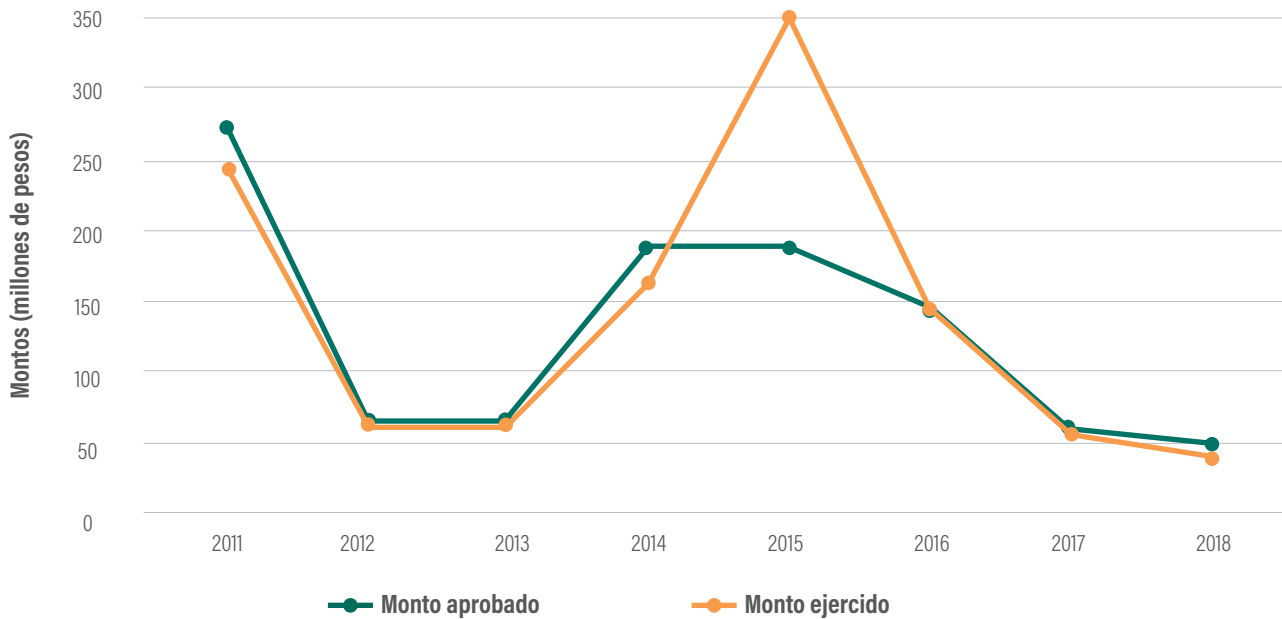
76. La fusión se realizó con el Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (POTER), que en 2014 se denominaba Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (REPZOR), ambos operados por la SEDATU. A partir de 2014, el PRAH, también fue operado por la SEDATU.

77. La cobertura de planes de riesgo municipales, así como su año y programa que lo financió, puede ser consultado en [www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/CoberturaAtlasMunicipales](http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/CoberturaAtlasMunicipales)

78. Esta primera respuesta es, en la mayoría de las ocasiones, la más relevante a la hora de salvar vidas.

Figura 11

**Presupuesto asignado al Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU de 2011 a 2018.**



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la cuenta pública 2008-2018 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Montos en valores base 2019.

primera respuesta. Sin embargo, la indefinición del andamiaje legal y el sistema de planeación, así como la variabilidad de los montos presupuestales para la prevención de los riesgos, provocan que los municipios sean el eslabón más débil de la cadena de gestión del fenómeno, lo que dificulta el control del uso del suelo. Por ende, los ciudadanos con menores recursos, frecuentemente ubicados en los suelos más expuestos a riesgos, resultan los más vulnerables.

**2.6. GOBERNANZA METROPOLITANA**

La gobernanza metropolitana en las ciudades del país se encuentra acotada, desde la Constitución, a mecanismos de asociación, cooperación y concurrencia entre municipios y autoridades estatales (Kunz y González, 2018). El artículo 115 constitucional regula que no puede haber autoridad intermedia alguna entre el gobierno municipal y el estatal, por lo que la conformación de gobiernos metropolitanos con atribuciones directas en

la provisión de servicios u otras competencias requeriría de una reforma constitucional<sup>79</sup>.

A pesar de lo anterior, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) vigente, en su título cuarto, dedica un capítulo completo<sup>80</sup> a los mecanismos de gobernanza metropolitana, con lo que se reconoce la necesidad de desarrollar los instrumentos de coordinación metropolitana para garantizar una planeación urbana racional e inclusiva. Los instrumentos de gobernanza metropolitana que recoge la ley no suponen una innovación, pero implican la obligación de que los municipios coordinen su acción institucional, lo que supone un avance con respecto a las leyes anteriores (Díaz, 2018).

En este escenario, el capítulo de gobernanza metropolitana contiene dos brechas institucionales que deben discutirse.

79. Como describen Kunz y González (2018), la reforma constitucional no puede provenir de la iniciativa individual o de un grupo de municipios, porque afecta a la estructura de gobierno.

80. LGAHOTDU, capítulo sexto, artículos 36 a 39.

- La conformación de la arquitectura legal desde las leyes generales, federales y estatales, desincentiva la cooperación municipal para constituir instituciones de gobernanza metropolitana, pues no impone la obligación de establecer mecanismos de cooperación, con reglas claras de operación y distribución de las cargas y beneficios.
- El diseño de las reglas de operación de los fondos federales de financiamiento de proyectos metropolitanos, cuya gestión recae en el orden de gobierno intermedio estatal y no en los municipios, desincentiva la constitución de acuerdos entre municipios y la creación de una cultura de gobernanza metropolitana.

Para desarrollar con mayor amplitud la primera brecha detectada, y en la misma línea analítica de la LGAHOTDU, la ley posibilita la planeación metropolitana a partir de la concurrencia de cinco instituciones (Díaz, 2018).

- En primer lugar, las comisiones de ordenamiento metropolitano, integradas por representantes federales, estatales y municipales, son las que deben aprobar el programa metropolitano, gestionarlo y velar por su cumplimiento.
- En segundo lugar, los consejos consultivos de desarrollo metropolitano incluyen en su composición a expertos de la sociedad civil, quienes se encargan de los mecanismos de consulta pública.
- El tercer tipo de instituciones lo constituyen los cuerpos técnicos de los estados y municipios, como los institutos de planeación y los observatorios.
- El cuarto tipo de organismos lo conforman los encargados de proveer servicios públicos comunes.
- Por último, se incorpora la gobernanza metropolitana de los instrumentos financieros para

posibilitar la financiación de acciones de alcance metropolitano, en donde destaca de forma explícita el fondo metropolitano.

A simple vista, el andamiaje legal de la gobernanza metropolitana requiere de un gran esfuerzo de coordinación por parte de los distintos órdenes de gobierno para establecer prioridades, acordar el reparto de cargas y beneficios, y mantener de forma duradera y efectiva los acuerdos. El reto se complejiza cuando no existe una relación de igualdad entre los interlocutores metropolitanos, tal y como se produce de forma recurrente en la práctica: por lo general existe un municipio que prima sobre el resto, lo que conduce a negociaciones aparentes en las que se imponen los objetivos del municipio principal. Esta relación resulta en que el tipo de acuerdos que requiere la planeación metropolitana a largo plazo entre municipios sea prácticamente imposible en la realidad, debido a los intereses a corto plazo de los actores individuales involucrados (Kunz y González, 2018). De forma paralela, la tónica habitual en la interlocución entre los municipios y sus homólogos estatales se realiza en un contexto jerárquico, lo que desvirtúa el papel protagónico que deberían tener los municipios en la planeación metropolitana (Iracheta, 2016), pues priman los intereses estatales frente a los metropolitanos, como se evidencia, por ejemplo, en el uso del fondo metropolitano. Por último, la falta de mecanismos de supervisión y sanción terminan por desincentivar la conformación de arreglos metropolitanos (Kunz y González, 2018), lo que lleva a bloquear, incluso, la implementación de acuerdos metropolitanos suscritos con anterioridad.

La complejidad institucional del gobierno metropolitano ha dado como resultado que, en todo el país, hasta el momento sólo se hayan creado dos agencias<sup>81</sup> para impulsar la coordinación metropolitana (Díaz, 2018): el Instituto Metropolitano de Planeación del área metropolitana de Guadalajara, que funciona desde 2014, y el Instituto Metropolitano de Planeación de Puebla, creado en diciembre de 2017, pero que actualmente se encuentra en fase de extinción<sup>82</sup>.

81. Actualmente continúa en funcionamiento el IMEPLAN de Guadalajara. El IMEPLAN de Puebla procedió a disolverse a finales del año 2019.

82. Fuente: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/se-aprobo-la-desaparicion-del-instituto-metropolitano-de-planeacion>

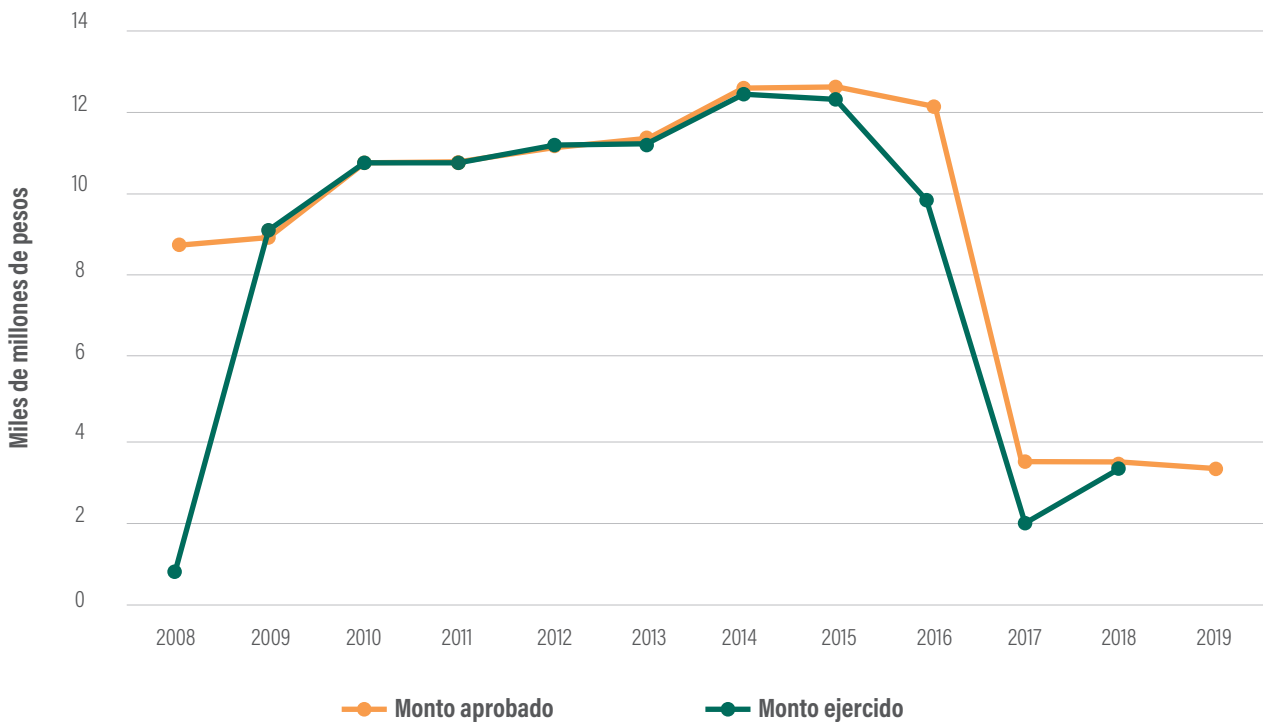
El diseño del andamiaje institucional es sólo una parte de los obstáculos que deben sortearse para poder alcanzar una gobernanza metropolitana adecuada. El otro gran reto es el de la financiación que posibilite la planeación metropolitana efectiva. Dentro del contexto de las finanzas municipales, en el que la mayoría de los recursos municipales proviene de transferencias federales, el fondo metropolitano es un instrumento de financiamiento federal adecuado porque tiene como destino proyectos que involucren a varios municipios de un área metropolitana, por lo que se diseñó con el fin de incentivar la coordinación metropolitana.

El fondo está administrado por un fideicomiso público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo Comité Técnico aprueba los proyectos

presentados (ver Figura 12). Los montos del fondo, hasta 2012, se han destinado a infraestructura de comunicaciones y transporte, infraestructura de agua potable y saneamiento, seguridad metropolitana, protección civil y adquisición de suelo para reservas territoriales o derechos de vía, así como para proyectos de desarrollo económico metropolitano (Ramírez, 2012)<sup>83</sup>. Es posible que esta situación no haya cambiado en los últimos ocho años.

A pesar del objeto del fondo, sus reglas de operación generan que en la práctica sea un instrumento de inversión destinado a financiar los proyectos prioritarios del estado, lo que deja a los municipios poco o ningún margen de operación para coordinarse entre sí y establecer sus prioridades en la planeación metropolitana (Ramírez, 2012; Díaz, 2018; Kunz y

Figura 12  
**Fondo metropolitano. Montos aprobados y ejercidos 2008-2019.**



Fuente: Resultados de la cuenta pública 2008-2018 y Presupuesto aprobado 2019 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Montos en valores base 2019.

83. El destino de los fondos puede ser muy amplio, pero lo que prima es el ámbito espacial metropolitano. Los lineamientos del fondo para 2019 pueden consultarse

en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2019.



San Miguel de Allende, México. Crédito: eskystudio / shutterstock

González, 2018). Para poder acceder a los recursos del fondo, es condición imprescindible que se haya constituido un Consejo para el desarrollo metropolitano estatal, el cual se encargue de revisar y aprobar los proyectos que se presentarán al Comité Técnico del fondo, y que está conformado por el gobernador y sus secretarías. De esta forma, las entidades del gobierno estatal son las que realmente tienen el poder de decisión sobre los proyectos prioritarios, con lo que prima la lógica jerárquica y se imposibilita la coordinación efectiva municipal. Autores como Díaz (2018) destacan cómo, en multitud de ocasiones, la constitución de los Consejos Metropolitanos sólo se realiza como mero trámite para el acceso a los fondos, y una vez obtenidos cada estado maneja de forma autónoma su bolsa, sin coordinarse con el resto de las instituciones del área metropolitana.

Con esto, parece evidente que el Fondo Metropolitano es un instrumento manejado de forma instrumental por las instituciones estatales, lo que coarta el proceso de descentralización municipal. El fondo, además, sufre de los mismos problemas que el resto de los fondos y programas federales: variabilidad relativa en los montos asignados y en su destino. La Figura 13 muestra la evolución del presupuesto asignado<sup>84</sup> al Fondo Metropolitano entre los años 2008 y 2018<sup>85</sup>. Los montos asignados al fondo se mantuvieron relativamente estables entre 2009 y 2016, año a partir del cual los montos se redujeron a menos del tercio del promedio entre 2009 y 2016<sup>86</sup>.

El destino geográfico de los proyectos de inversión también es relevante. A pesar de la reducción en los montos, en promedio<sup>87</sup> más del 46 por ciento

84. Valores base de 2019.

85. El Fondo Metropolitano se constituyó en 2005, pero el incremento de sus recursos se realizó a partir de 2009.

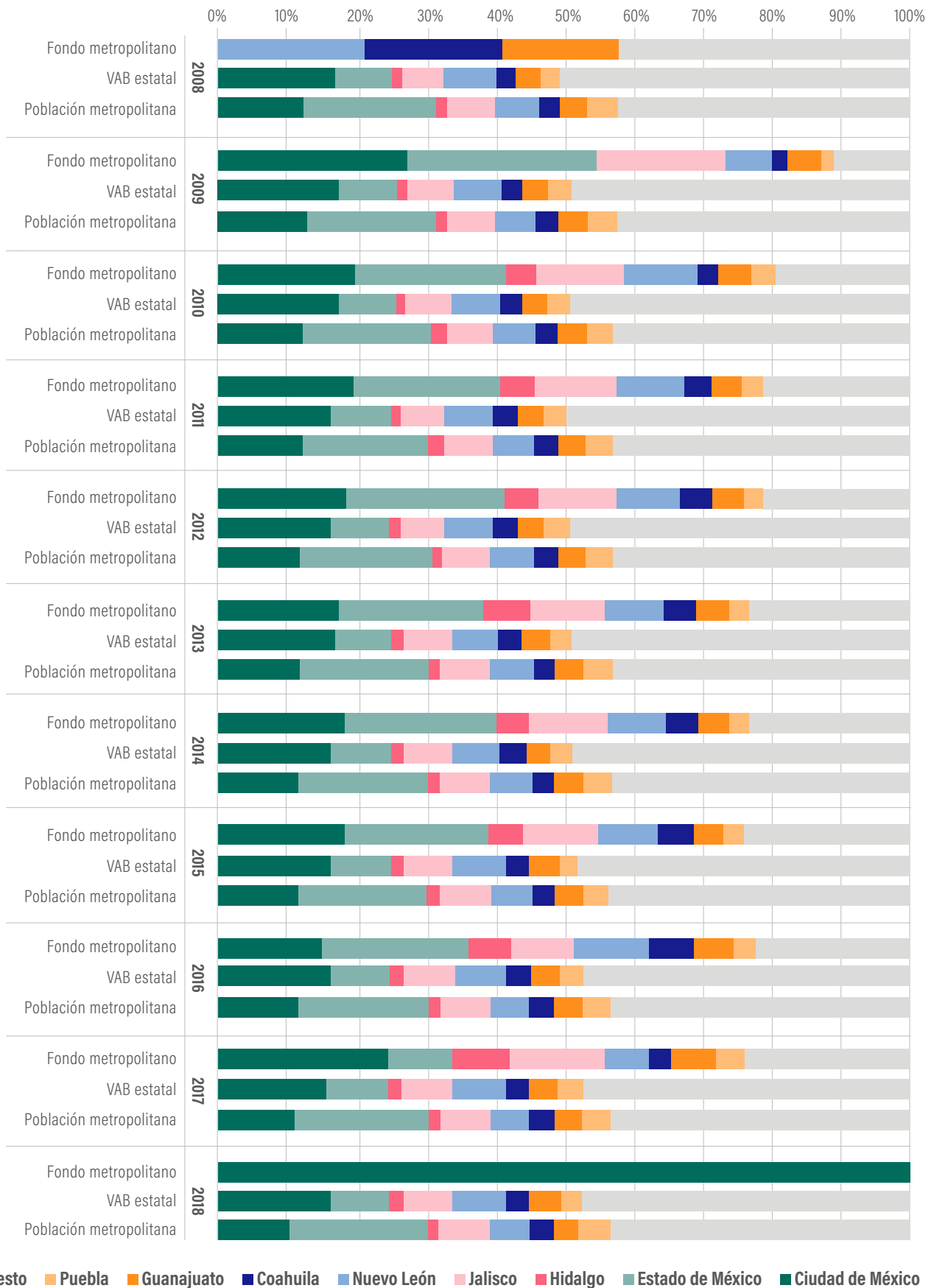
86. La reducción del monto destinado al Fondo Metropolitano en 2017 se enmarca en un contexto de austeridad y contención del gasto público por el debilitamiento económico mundial

y de Estados Unidos, la volatilidad financiera mundial y la reducción de las expectativas de producción de petróleo en el país (Cuenta Pública 2017, SHCP).

87. Entre los años 2009 y 2017. Los años 2008 y 2018, tal y como se refleja en la figura, presentan un comportamiento atípico.

Figura 13

**Fondo metropolitano. Destino de los fondos 2008-2018**



Fuente: Resultados de la cuenta pública 2008-2018 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI).



del total del fondo ha sido destinado a la zona metropolitana del Valle de México<sup>88</sup>, que aglutina al 32.7 por ciento de la población metropolitana del país. El monto del fondo se incrementa hasta el 67 por ciento si se incluye a Jalisco y Nuevo León, que en conjunto suponen el 46 por ciento de la población residente en zonas metropolitanas<sup>89</sup>.

A pesar de que el proceso de metropolización es un fenómeno recurrente en prácticamente todos los estados de la república, y que casi todas las zonas metropolitanas sufren de los mismos procesos de expansión urbana acelerada y déficit crónico de infraestructura, servicios y equipamientos, los fondos se han ejercido históricamente de forma muy concentrada, pues se han privilegiado las zonas metropolitanas de mayor población sin considerar otros factores como la capacidad de recaudación local, la construcción de capacidades institucionales de coordinación o las prioridades reales de los municipios integrantes de los conglomerados urbanos.

En síntesis, a pesar del proceso de descentralización iniciado en la década de los años 90 del siglo pasado, la gobernanza metropolitana sigue siendo un tema pendiente de resolver en la planeación. El problema, que ya era importante en esa época, ahora se torna esencial, principalmente por el enorme fenómeno de metropolización ocurrida a lo largo de todo el país en las primeras décadas del siglo XXI.

## 2.7. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

Por último, para cerrar el análisis de la influencia de la actuación federal en el desarrollo urbano, se presenta el estado de las finanzas municipales del país. El proceso progresivo de descentralización administrativa que se inició en las últimas décadas del siglo pasado se ha visto truncado por la crisis permanente de las finanzas municipales, lo que nos

lleva a plantear las siguientes dos brechas esenciales en el capítulo de financiamiento:

- En primer lugar, la dependencia de los presupuestos municipales de las transferencias federales para su operación mínima, lo que elimina de facto el principio de corresponsabilidad fiscal entre los tres órdenes de gobierno.
- En segundo lugar, el reconocimiento de que la mayoría de municipios del país no cuenta con las capacidades institucionales, técnicas y fiscales para poder cumplir con sus atribuciones legales en materia fiscal.

Estas dos brechas tienen como consecuencia que para los municipios sea muy complicado, por no decir imposible, gestionar todas las funciones que les corresponden por ley, ya que una autonomía administrativa creciente implica una progresiva autonomía fiscal y financiera. El estado de las finanzas municipales no sólo repercute en la provisión adecuada de servicios urbanos, sino también en la capacidad de programar el crecimiento (en caso de que lo requiera la ciudad), a través de la adquisición de reservas territoriales en terrenos seguros y conectados.

La estructura territorial definida en la Constitución determinó también el reparto de los impuestos en cada nivel de gobierno. Así, de forma general, los impuestos más importantes que recauda la federación son los impuestos sobre la renta y el valor agregado. Para los estados, los más relevantes son impuesto sobre nóminas y tenencia vehicular. Por último, para asegurar el financiamiento de municipios, se cedió el cobro de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria<sup>90</sup>, de los cuales el más relevante es el predial (Aguilar, 2010). Con este reparto de las responsabilidades fiscales, ¿de qué manera contribuye cada nivel de gobierno a la recaudación impositiva total? La Figura 14 arroja luz sobre esta pregunta.

88. Incluye los montos asignados a Ciudad de México, Estado de México e Hidalgo.

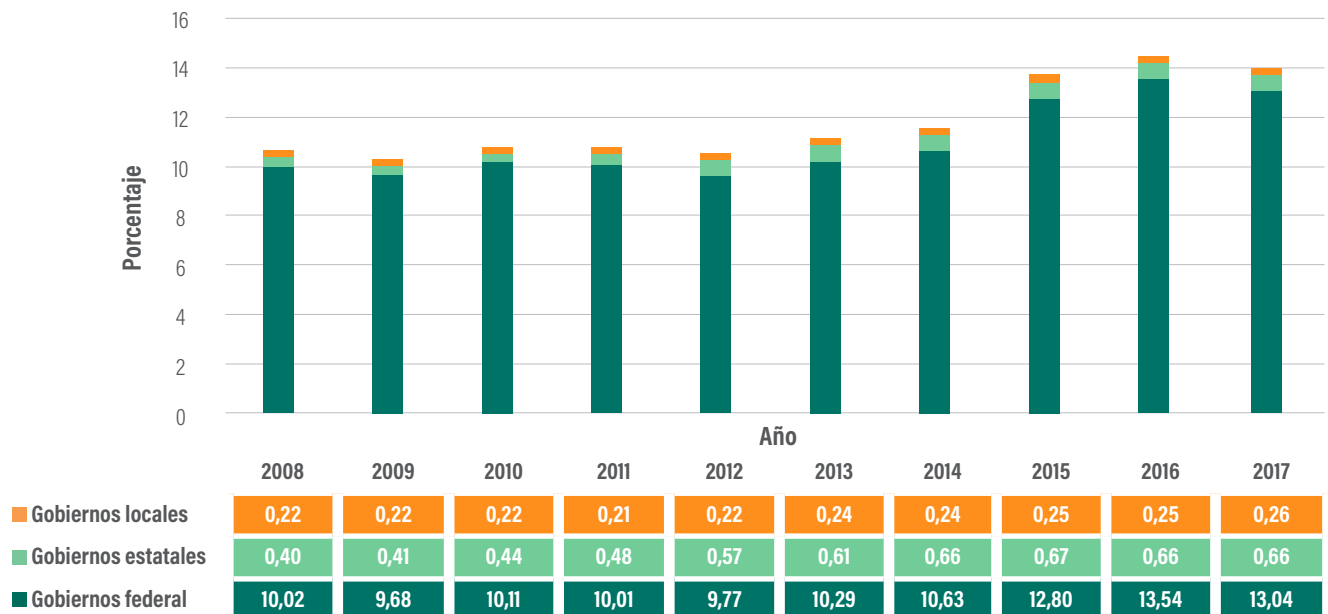
89. El sesgo regional podría explicarse por varios factores. Uno de ellos podría tener relación con la mayor capacidad institucional de algunos estados, que les permitiría incorporar una mayor cantidad de proyectos por la

capacidad de cumplir con los requerimientos técnicos de los lineamientos de operación del fondo.

90. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los municipios pueden realizar convenios con los estados para que se hagan cargo de la administración del impuesto.

Figura 14

### Participación porcentual de la recaudación de impuestos en cada nivel de gobierno sobre el producto interior bruto 2008-2017



Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de financiamiento de gobierno – GFS (Fondo Monetario Internacional).

Lo primero que puede observarse es la clara desproporción entre la recaudación federal frente a la estatal y municipal. A pesar de que desde el año 2013 la recaudación de impuestos ha incrementado su participación en el PIB nacional, el incremento se ha debido fundamentalmente a la recaudación federal, y en mucha menor medida a las recaudaciones estatales. La participación impositiva municipal en el PIB ha registrado sólo pequeños cambios desde el año 2013, a pesar de las crecientes necesidades fiscales municipales para hacer frente a sus obligaciones constitucionales.

Sin embargo, los niveles de recaudación municipal no son los mismos en todos los estados. En promedio, los ingresos de los municipios dependen en 71 por ciento de las transferencias federales<sup>91</sup> (Figura 15). Como demuestra Aguilar (2010), ciertas variables socioeconómicas a nivel municipal —entre las que se encuentran el Producto Interior Bruto, el tamaño

de la población, el grado de industrialización y el de urbanización— influyen positivamente en la recaudación tributaria municipal, mientras que la desigualdad en la distribución del ingreso disminuye significativamente esta recaudación. Esta situación se refleja en el cálculo ponderado de las finanzas municipales por estado. Al promediar el desempeño municipal en los últimos años<sup>92</sup> (Figura 15), los municipios que dependen en mayor medida de las transferencias municipales se encuentran en Tlaxcala (88 por ciento de dependencia promedio de transferencias federales), Tabasco (86 por ciento), Guerrero (85 por ciento), Hidalgo (84 por ciento) y Oaxaca (83 por ciento). Por el contrario, los municipios con mejor desempeño local de sus finanzas se encuentran en los estados de Quintana Roo (46 por ciento), Baja California Sur (53 por ciento), Querétaro (55 por ciento), Baja California (59 por ciento) y Jalisco (61 por ciento)<sup>93</sup>.

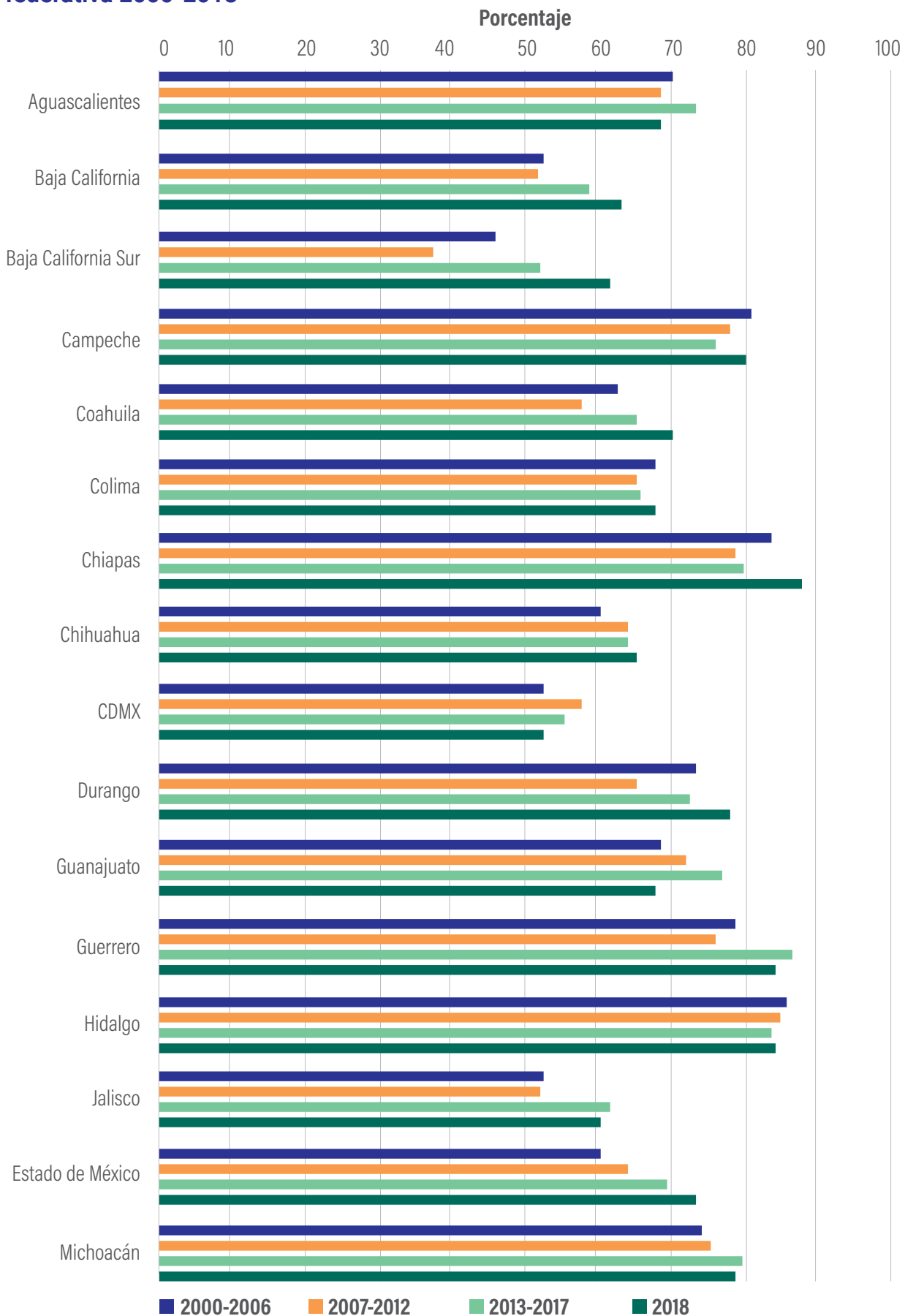
91. El cálculo se realizó con base en el EFIPEM del INEGI entre los años 2013 y 2018. Como transferencias federales se consideran los capítulos “Participaciones federales” y “Aportaciones federales y estatales”. Los cálculos a nivel estatal se realizaron mediante promedio ponderado del ingreso total de cada municipio. Incluye a Ciudad de México.

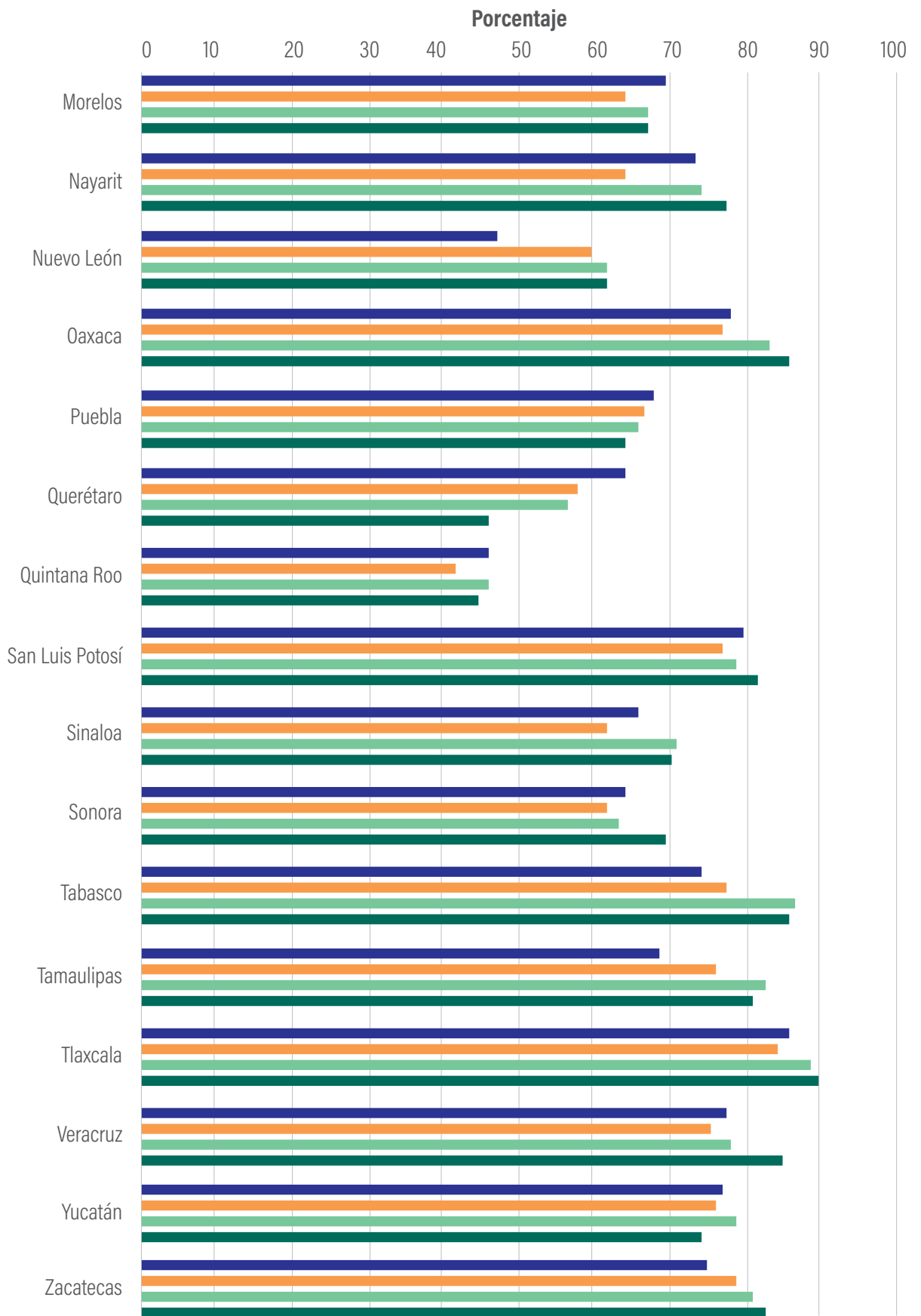
92. El periodo utilizado para el cálculo de la clasificación financiera por estado es de 2013 a 2018.

93. Ciudad de México no se incluye ya que no es directamente comparable con el resto de los estados. Los ingresos de Ciudad de México, en el mismo periodo temporal analizado, dependieron en promedio 54 por ciento de las transferencias federales.

Figura 15

**Contribución de las transferencias federales en los presupuestos municipales por entidad federativa 2000-2018**



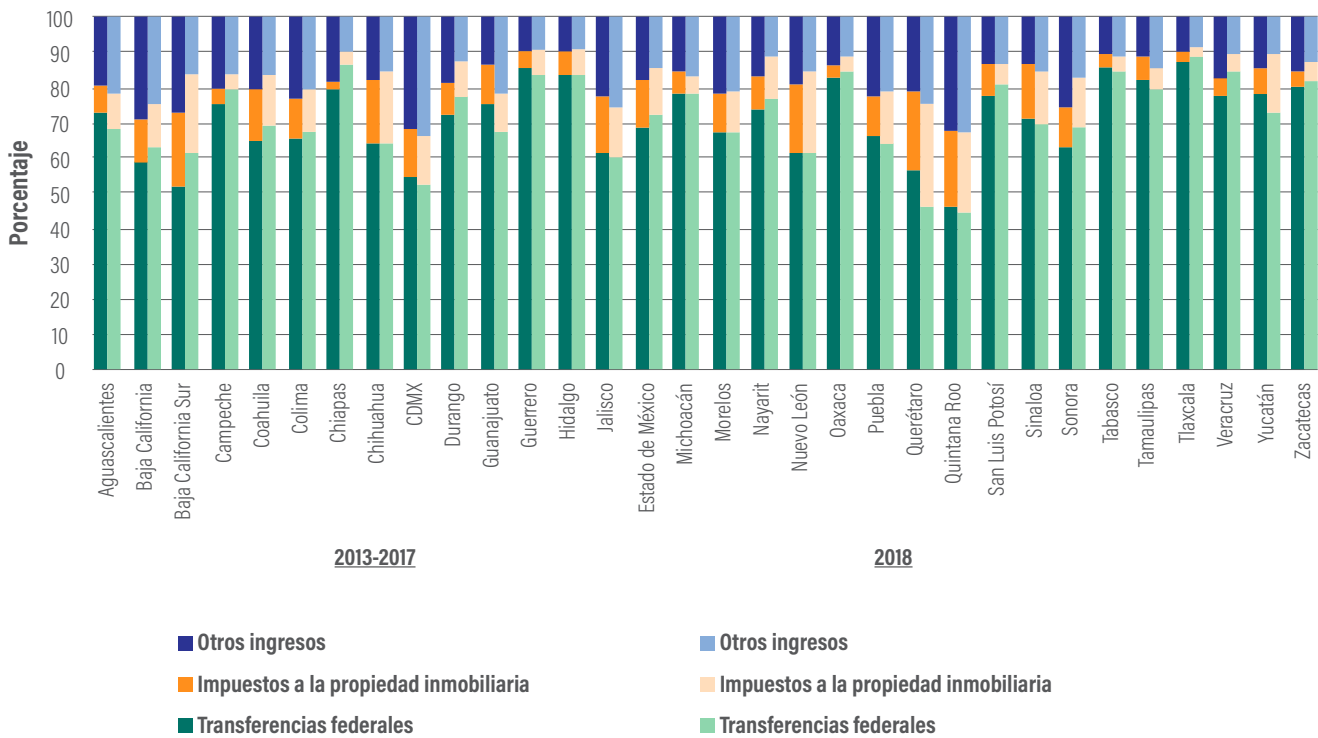


Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales – EFIPEM (INEGI).

Ahora bien, ¿es solamente la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria la que marca la diferencia en las finanzas municipales? En términos de recaudación de los impuestos al patrimonio<sup>94</sup> (Figura 16), los estados con mejor promedio<sup>95</sup> de recaudación municipal son Querétaro (24 por ciento de aportación al presupuesto total municipal), Quintana Roo (21 por ciento) y Baja California Sur (21 por ciento), a los que se unen

Nuevo León (20 por ciento) y Chihuahua (18 por ciento). Los que salen peor parados son Chiapas (2 por ciento), Tlaxcala (2 por ciento), Tabasco (4 por ciento), Oaxaca (4 por ciento), y Campeche (5 por ciento). Ante estos resultados, se insinúa una potencial relación inversa entre recaudación de impuestos sobre el patrimonio inmobiliario y las transferencias federales, al menos en los presupuestos municipales más débiles<sup>96</sup>.

Figura 16  
**Contribución de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en los presupuestos municipales por entidad federativa 2013-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales – EFIPEM (INEGI).

94. El predial supone la mayor parte de recaudación en este capítulo. El otro impuesto normalmente incluido en este capítulo es el impuesto de adquisición de inmuebles (ISAI).

95. El promedio se calcula en el mismo periodo (2013-2018).

96. Los impuestos a la propiedad, aun siendo de suma importancia para las finanzas municipales, no son las únicas fuentes de financiamiento. Al utilizar los mismos

datos y metodología, se encontró que a nivel nacional los derechos experimentan una ligera subida en la recaudación municipal, mientras que los productos y aprovechamientos han sufrido una drástica caída en la recaudación. El caso de los aprovechamientos es relevante, ya que puede estar relacionado con las condonaciones municipales de multas y recargos.

Los datos presentan de forma explícita la relevancia del impuesto predial a la hora de garantizar una mayor autonomía financiera municipal. Sin embargo, existen barreras técnicas y de información relevantes que pueden ocasionar que el municipio no pueda cobrarlo en la práctica. En primer lugar, se necesita de una base de valores que refleje adecuadamente la estructura de valores del mercado, lo que implica todo un sistema de seguimiento del mercado inmobiliario, así como un cuerpo de tasadores profesionalizado y un sistema que recoja la información de las transacciones realizadas en el municipio<sup>97</sup>. Los requerimientos señalados exceden la capacidad de una gran parte de los municipios, así como la de algunas administraciones estatales. Por ello, algunos autores proponen soluciones como la simplificación en el diseño de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en países con baja recaudación y escasa capacitación del funcionariado local<sup>98</sup> (Ahmad *et al.*, 2019).

Para concluir, la Figura 16 aporta otro dato interesante: la tímida tendencia creciente a nivel nacional en la recaudación de los impuestos a la propiedad (1.6 por ciento de crecimiento promedio anual<sup>99</sup>) no es suficiente para compensar el progresivo incremento de transferencias federales (0.67 por ciento de crecimiento promedio anual<sup>100</sup>). Este hecho podría estar relacionado, además de con rezagos técnicos en las administraciones locales,

con la imposibilidad de actualizar la base catastral al mismo ritmo que la expansión urbana de los últimos años<sup>101</sup>.

En síntesis, los municipios más pobres, con mayores desigualdades y con menores capacidades técnicas y financieras, se ven inmersos en un círculo vicioso, porque su capacidad de recaudación local no les permite dar respuesta a sus obligaciones constitucionales, por lo que dependen de las transferencias federales. Esta situación conlleva que, en los ciclos económicos en los que se reducen los ingresos federales, los servicios básicos municipales se vean gravemente perjudicados, especialmente los de los municipios más pobres. Es por esta razón por la que el margen de acción del gobierno federal se puede dirigir a dos frentes:

- a) asumir formalmente la tendencia actual y a recentralizar la política hacendaria para facilitar la recaudación del impuesto predial<sup>102</sup>, o
- b) solventar las barreras técnicas y de información para que los municipios más pobres puedan ejercer en la práctica una política fiscal autónoma que les permita ejercer una planeación y un desarrollo urbano efectivos.

Las propuestas a éste y los temas anteriores se desarrollan en el siguiente capítulo.

97. Como muestra, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (INEGI) reporta que el 14.4 por ciento de los municipios (sobre un total de 2 mil 438 municipios que respondieron el censo) ni cobran el impuesto predial ni tienen actividad catastral, y el 32.9 por ciento cobra predial pero no tiene actividad catastral (cobra el predial sin reglas claras para determinarlo). Asimismo, el 44.9 por ciento no dispone de cartografía catastral (15.9 por ciento de los municipios no respondió a la pregunta), y sólo el 49.4 por ciento de los municipios registra valores del suelo en el padrón catastral (33.7 por ciento de los municipios no respondió a la pregunta). Respecto a la valuación de predios, el 57.2 por ciento no realiza valuación de predios (14.4 por ciento de los municipios no respondió).

98. Sin embargo, estas soluciones deben ir acompañadas con medidas fiscales complementarias para asegurar la progresividad en el diseño del sistema impositivo.

99. En el periodo 2013-2018. El dato es un promedio simple de los promedios ponderados estatales.

100. *Ídem*.

101. El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (INEGI) no reporta la causa de la falta de actualización de predios en la cartografía catastral. El 77.3 por ciento de los municipios no respondió a la pregunta de cuántos predios se habían actualizado durante el año de levantamiento del Censo, y el 3.5 por ciento desconocía el porcentaje. El 5.1 por ciento de los municipios que sí tenían datos reportó que habían actualizado al menos el 50 por ciento de los predios de la cartografía, mientras que el 13.9 por ciento de los municipios había actualizado menos del 50 por ciento de los predios de la cartografía.

102. Mediante las correspondientes leyes de coordinación fiscal estatales o federales. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 (INEGI), de un total de 2 mil 458 municipios censados, el 43.8 por ciento gestiona directamente su catastro, el 22.7 por ciento dispone de un convenio para la gestión catastral con la administración estatal, y en el 18.5 por ciento de los municipios no existe un convenio, aunque la actividad catastral se gestiona de igual forma por la administración estatal. El porcentaje restante se compone de municipios sin actividad catastral (14.9 por ciento).



Ciudad de Puebla. Crédito: Ted McGrath / Flickr

### 3. Recomendaciones hacia una política urbana federal consolidada en México

La planeación urbana y territorial con una visión a largo plazo, holística, integrada, prospectiva y sistémica es crucial para iniciar la transformación de nuestras ciudades hacia modelos espaciales y tecnológicos más eficientes, inclusivos y sostenibles. La interacción compleja entre los factores que inciden y modelan la configuración urbana no es una novedad; los condicionantes sociales, económicos, ambientales y tecnológicos determinan en gran medida nuestro patrón espacial. Sin embargo, la acuciante crisis climática y la creciente desigualdad al interior de las ciudades mexicanas requiere de medidas urgentes, con visión a largo plazo, para reconfigurar y corregir los problemas espaciales que deprecian el valor de nuestro principal activo: la ciudadanía. Con este principio en mente, la adopción de políticas públicas que promuevan que las ciudades sean más compactas, conectadas,

coordinadas, limpias y equitativas, no sólo mejorará la inclusión social, sino que incrementará los beneficios económicos y ambientales en todo el país. En suma, se trata de reconducir el desarrollo urbano hacia las personas.

Los impactos de la reconfiguración de la política urbana nacional se aprecian en el incremento de la calidad de vida y de las oportunidades de la población. Es posible así reducir los tiempos de desplazamientos y la congestión vehicular mediante cambios en el uso del suelo y con una mejor provisión de transporte público en cantidad y calidad. También es posible aumentar el ahorro de energía y racionalizar los patrones de consumo urbanos, fomentar la actividad económica en un ambiente seguro, reducir las enfermedades, mejorar la calidad del aire y la conservación de nuestro patrimonio natural, garantizar la biodiversidad así como la renovación de los recursos básicos urbanos.

Estos cambios no sólo deben garantizarse a un nivel de política nacional, o como principios orientadores en la legislación. La sustentabilidad en sus tres vertientes –económica, social y ambiental– ya se

encuentra garantizada en la mayoría de los casos en esos aspectos. El principal reto radica en cómo instrumentar efectivamente esos principios para que las aspiraciones nacionales se reflejen de forma inequívoca en el ámbito local de la planeación urbana: la vivienda, el empleo, la educación, el comercio, el ocio, el transporte y la naturaleza. Es decir, cómo hacer ciudades respetuosas con su entorno y con su población, o lo que es lo mismo, ciudades para todos. Por este motivo es necesario que los actores públicos en los tres órdenes de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, estén incorporados de forma tangible y efectiva en la planeación urbana, con el fin de propiciar un entorno que favorezca las condiciones para el desarrollo. Dentro de este marco, es importante que el gobierno y la política pública ejerzan sus competencias para corregir las externalidades negativas del mercado y para generar mecanismos que distribuyan equitativamente los recursos, de forma que nuestras ciudades incluyan a la población más vulnerable con vivienda, equipamientos y espacios públicos de calidad.

Bajo este espíritu, este capítulo incorpora una serie de propuestas para el diseño de la política federal de planeación urbana, con el objetivo de obtener un impacto notable en la planeación municipal. A fin de cuentas, ese es el ámbito en el que la planeación urbana incide de forma directa sobre la calidad de vida de la población. Algunas de las propuestas requieren explorar nuevas orientaciones en la planeación; otras, en cambio, sólo requieren profundizar en caminos ya iniciados. Todas, sin embargo, parten de un supuesto fundamental de la planeación urbana: que ésta es una disciplina integral, por lo que una verdadera transformación urbana necesitará de un cambio en todos los sectores que la integran.

### 3.1. METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DE CAMBIO

El ejercicio de planteamiento de las recomendaciones que se documentan en el presente capítulo se derivó del trabajo conjunto del Comité Técnico de la Coalición para la Transformación Urbana, y se realizó en el marco de una estrategia de

construcción participativa que se deriva a partir de la realización de trece módulos de diferente naturaleza: diálogos, seminarios, webinarios y conferencias, entre otros. Los diálogos se realizaron desde el mes de enero de 2019 hasta el mes de septiembre de 2019, y versaron sobre los siguientes temas:

- Desarrollo urbano sostenible: de la agenda global a la agenda nacional
- Diálogo sobre autoproducción y co-creación de ciudades
- Los invisibles de las ciudades: la falta de información sobre asentamientos informales en México
- Taller de construcción: retos y prioridades de la agenda urbana en las ciudades mexicanas
- Una aproximación integrada hacia la inversión sostenible en México
- Cómo crear ciudades compactas, conectadas y sostenibles: el suelo como eje central de la planeación
- Instrumentos innovadores para la gestión del suelo
- El tejido social en la construcción de ciudad: una discusión de ética urbana y desigualdad
- El camino de la movilidad hacia la sostenibilidad urbana en México
- La resiliencia urbana en la política urbana nacional: de ciudades que reaccionan a ciudades que planean y previenen
- Gobernanza metropolitana: consolidación del desarrollo regional y metropolitano a través de la gobernanza, una mirada institucional y participativa
- El rol de los legisladores en la gobernanza metropolitana para la gestión territorial en México
- Mecanismos de financiación del desarrollo urbano basados en la gestión del suelo



En este ejercicio participaron más de treinta expertos, tomadores de decisiones a nivel local e internacional con una audiencia de más de mil personas, que aportaron a la discusión y la consolidación de la teoría de cambio con su conocimiento, ejemplos y experiencias específicas de la práctica en México. Al final de esta línea de módulos participativos, la Coalición para la Transformación Urbana en México organizó, en octubre de 2019, el Foro por la Transformación Urbana, un espacio de diálogo de dos días que reunió a más de 60 expertos internacionales y nacionales, tomadores de decisiones a nivel nacional y local, representantes de la sociedad civil, la academia y el sector privado. En este espacio, se discutieron los seis temas identificados por el Comité Técnico de la Coalición, de los cuales se pudieron derivar y confirmar algunas de las principales brechas y áreas de oportunidad de la política urbana federal, e identificar cómo podrían proponerse ajustes que permitieran lograr mejores ciudades para todos en México.

Alrededor del diagnóstico realizado, se diseñaron espacios de construcción participativa para poder identificar las diferentes áreas de oportunidad y generar recomendaciones de mejora en cada una de las líneas de acción planteadas. A continuación se presentan los principales resultados derivados de estos espacios de participación, desde los cuales se consolidaron las recomendaciones más relevantes en cada línea de acción.

### 3.2. VIVIENDA

Como se explica en el capítulo anterior, la política federal de vivienda en las últimas dos décadas se ha regido por un enfoque cuantitativo<sup>103</sup> de créditos y subsidios, lo que promueve la expansión desordenada, ineficiente e inequitativa de las ciudades. Los grandes desarrollos horizontales cerrados de vivienda mínima, sin equipamientos y desconectados de la ciudad, son la expresión física de este fenómeno.

Ante esta situación, la política de vivienda federal puede adoptar dos enfoques:

- a) el primero consistiría en incrementar la oferta de vivienda para la población de menores ingresos en las zonas urbanas consolidadas en localizaciones centrales. Para ello es necesario aportar mayores subsidios por hogar,
- b) el segundo enfoque aceptaría que el crecimiento urbano puede ser una oportunidad para proporcionar vivienda en suelo a un menor precio, siempre y cuando el suelo se inserte en un proceso de planeación urbana y territorial integral con todos los servicios de un núcleo urbano consolidado y conectado con los centros de empleo, educación, sanidad y recreativos, por medio de transporte público masivo de calidad. Para ello es necesario aportar mayores subsidios a los gobiernos municipales.

Desde un punto de vista pragmático, el primer enfoque tiene un mayor potencial en ciudades pequeñas y medias, en la que el proceso de expansión presenta magnitudes moderadas y en las que todavía existen numerosos vacíos intraurbanos. En cambio, el segundo enfoque podría ser el más factible en los casos en los que existe gran competencia entre usos por el suelo urbano en zonas centrales, o en casos en los que la disponibilidad de suelo intraurbano sea escasa. Sin embargo, los dos enfoques no son excluyentes, sino complementarios. En el caso del primer escenario, enfocado en incrementar la oferta de viviendas en zonas urbanas centrales, se pueden proponer varias recomendaciones desde la política federal<sup>104</sup>. En primer lugar, que se realice, en colaboración con los catastros municipales y estatales, un análisis en los distintos tipos de ciudades de los predios disponibles en las zonas centrales de las ciudades (vacíos o infrautilizados), para poder establecer una regionalización de zonas metropolitanas con diferentes potencialidades de densificación interna. Una vez que se establezca el potencial urbano, puede establecerse en qué ciudades es factible otorgar créditos hipotecarios en zonas

103. El enfoque cuantitativo se entiende como reunir esfuerzos para reducir el déficit de vivienda, produciendo unidades en masa y no trabajando para mejorar la calidad de la vivienda.

104. Se enfatiza que las competencias de planeación urbana están descentralizadas en el nivel municipal.

centrales para la compra de vivienda –gracias a que existan predios baldíos de bajo costo– y en qué ciudades el fomento al alquiler es la mejor opción si hay escasez y precios altos de terrenos sin construir.

En el caso de ciudades con factibilidad de compra de vivienda en zonas centrales, se plantean las siguientes estrategias:

- Incorporar el principio de *vivienda incluyente*, es decir, la obligación de que los desarrolladores inmobiliarios deban destinar un porcentaje fijo por ley para vivienda social en el interior de cada desarrollo y conjunto habitacional<sup>105</sup>.
- Modificar las normas de otorgamiento de créditos de los ONAVIS para condicionar el monto máximo y la tasa de interés del préstamo hipotecario en función de la ubicación de la vivienda solicitada<sup>106</sup> y de la tipología de vivienda<sup>107</sup>.
- Incrementar el monto máximo del subsidio de la CONAVI, limitado a viviendas en perímetros centrales de las ciudades.
- Simplificar trámites y reducir costos de transacción para la inclusión de vivienda usada de particulares en la oferta de vivienda disponible para la solicitud de créditos de los ONAVIS<sup>108</sup>.

Para la situación en la que la inexistencia de predios centrales baldíos –o su carestía– aboque a una opción de oferta en renta (como se ejemplifica en el estudio de caso), las recomendaciones planteadas son las siguientes:

- Ofertar subsidios al alquiler frente a la compra de vivienda por parte de los ONAVIS.
- Crear una agencia federal del alquiler que gestione la oferta, disponga de una cartera propia de viviendas en alquiler para población en situación de vulnerabilidad<sup>109</sup>, y otorgue seguridad jurídica a largo plazo tanto a arrendatarios como a arrendadores<sup>110</sup>.

Para estos dos escenarios de promoción de la vivienda intraurbana, así como para el último enfoque de crecimiento urbano planeado, se estima que es necesario realizar una revisión de las normas de delimitación de los Perímetros de Contención Urbana delimitados por la CONAVI, de forma que refleje la realidad funcional al interior de las zonas metropolitanas y se restrinja la inclusión de localidades periféricas como aptas para la expansión. Ello podría implicar una necesidad de estimación de costos adicionales para la oferta de vivienda.

Por último, en los casos en los que es factible, o deseable, un crecimiento de la ciudad, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Establecer zonas de crecimiento urbano en las que se puedan ejercer los financiamientos proporcionados por los ONAVIS, de acuerdo con la oferta y calidad de los servicios y equipamientos urbanos y transporte público existente (no según lo previsto en un futuro).
- Establecer esquemas federales de financiamiento para población no derechohabiente, lo que implica formalizar la situación económica de ese sector que asciende al 56.9 por ciento de la

105. Hasta el momento no hay instrumentos de planeación en México que hagan obligatoria la vivienda social en nuevos desarrollos. Sin embargo, hay algunos ejemplos internacionales de *affordable housing* en Nueva York, o la obligatoriedad de vivienda de interés social en planes parciales en Colombia.

106. Se podría penalizar gravemente, por ejemplo, a las viviendas situadas en polígonos de contención 3 o fuera de polígono, de acuerdo con las normas de la CONAVI.

107. Se podría penalizar de forma adicional a desarrollos de vivienda unifamiliar de baja densidad, para favorecer otro tipo de tipologías edificatorias con usos mixtos (ya existentes).

108. En la actualidad, los trámites y los tiempos administrativos desincentivan la inclusión de vivienda usada de particulares en el Registro Único de Vivienda (RUV).

109. Población de bajos ingresos, familias monoparentales con jefatura femenina, víctimas de violencia, familias jóvenes, entre otras opciones.

110. Para el programa de subsidio de vivienda en Chile, el gobierno nacional desarrolló un portal de vivienda en el que los beneficiados del subsidio podían buscar ofertas de arriendo.

población ocupada en el país, según análisis de ocupación del INEGI a 2019.

- En el caso de asentamientos humanos en situación de incertidumbre jurídica, establecer programas de regularización con los cuales se asegure la tenencia individual sobre la construcción, y se mantenga la administración pública como propietaria del suelo, lo que garantiza el derecho de uso de la vivienda.
- Establecer agencias técnicas federales con el apoyo de las organizaciones académicas para apoyar técnicamente el desarrollo de la vivienda social progresiva.

En suma, las recomendaciones en la política federal de vivienda abogan por el cambio de modelo de los grandes desarrollos habitacionales monofuncionales

de vivienda unifamiliar en zonas desconectadas, con el fin de favorecer la mezcla social en los centros urbanos, y mantener un crecimiento urbano bajo seguridad jurídica, financiera y técnica. Estas recomendaciones requerirán de una asignación presupuestal por parte del gobierno federal o una redistribución de presupuesto de otros programas no eficientes.

Para ahondar un poco en el análisis de mecanismos de incentivo a la renta de vivienda en zonas céntricas de la ciudad, hemos analizado el caso de la vivienda de alquiler en Chile, en donde se buscó desarrollar subsidios a la demanda de alquiler para poder apoyar a los grupos de menores ingresos a encontrar una vivienda. Dicho ejemplo puede traer a colación algunas herramientas interesantes sobre incentivos al alquiler y no sólo a la compra de vivienda, como ocurre hoy en día en México.

### 3.2.1. Chile: subsidios a la demanda de alquiler para la población de menor ingreso

País	Chile
<b>Estructura política</b>	República constituida por la unión de 16 regiones, incluyendo la región metropolitana de Santiago.
<b>Contexto</b>	Chile actualmente presenta un déficit habitacional de cerca de 500 mil viviendas (Valenzuela, 2018). Uno de los retos del gobierno es modificar la cultura chilena, centrada en la adquisición de vivienda propia, para poder otorgar un subsidio de alquiler que pueda proporcionar a las familias la posibilidad de ubicarse en zonas más céntricas de las ciudades, a pesar del ininterrumpido crecimiento del precio de arriendo en los últimos años.
<b>Objetivos</b>	Chile estableció un programa de subsidios a la demanda del alquiler para poder ayudar a los grupos de menor ingreso a encontrar una vivienda en alquiler en varias regiones del país.
<b>Características del programa</b>	<p>En Chile, al igual que en otros países latinoamericanos, predomina la vivienda habitada en propiedad sobre la ocupada en arriendo, sobre todo en comparación con el promedio de países de la OCDE: 18 por ciento de su población, frente a un promedio de 32 por ciento (Salvi, 2016). El aumento en los precios de la vivienda, aunado a la falta de programas habitacionales flexibles, impulsó al gobierno a crear un programa de subsidio al arriendo para el 70 por ciento de la población chilena más vulnerable (Decreto Supremo 52 del año 2013).</p> <p>El programa, gestionado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2012), fue limitado inicialmente a los adultos de edad comprendida entre los 18 y los 30 años. Sin embargo, el gobierno se percató de que había un alto interés de otros sectores de la población para acceder al programa. Consecuentemente, cambiaron los requisitos para que todos los adultos pudieran acceder. Este cambio fue un éxito: la mayor cantidad de solicitudes proviene de la población de entre 30 y 59 años. El gobierno también incorporó una convocatoria especial para la población de la tercera edad (60+), para garantizar un número de subsidios anual para este grupo vulnerable.</p>

País	Chile
<b>Características del programa</b>	<p>Los requisitos para solicitar el subsidio son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser parte del 70 por ciento más vulnerable de la población</li> <li>• Contar con ingresos acreditables que vayan desde un mínimo de 278 hasta un máximo de 994 dólares</li> <li>• Ser un grupo familiar de dos o más personas<sup>111</sup></li> <li>• Contar con un ahorro de 159 dólares</li> <li>• Los extranjeros pueden solicitar el subsidio siempre y cuando se presente la cédula de identidad para extranjeros</li> </ul> <p>Para llegar al valor del subsidio de 170 unidades de fomento (UF)<sup>112</sup> (170UF=35.55 dólares a referencia de enero de 2020), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un estudio en el que se concluyó que, con carácter general, el subsidio al alquiler consistiría en el 30 por ciento del alquiler mensual (equivalente a tres UF) y, en regiones económicamente rezagadas, el subsidio mensual podría ascender a cuatro UF. Existe también una limitante al monto máximo mensual del alquiler (366 dólares, o nueve UF, en comunas normales, y 477 dólares, u once UF, en las comunas más caras). Como máximo, el subsidio puede otorgarse durante ocho años.</p> <p>Cada año el gobierno central crea alrededor de 10 mil subsidios para este programa de alquiler. Una vez que se otorga el subsidio al beneficiario, este tiene 24 meses para reclamarlo. Si el subsidio no se ejecuta en ese periodo, el beneficiario pierde el subsidio.</p>

### Resultados

En el año 2014 hubo 7 mil 975 solicitudes recibidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mientras que en 2017 se incrementaron a 13 mil 646. El número de beneficiarios en los años 2016 y 2017 se ubicó por encima de los 10 mil, mientras que en 2018 disminuyó hasta los 9 mil 238. De 2014 a 2017 el 9 por ciento de los subsidiados renunció a sus subsidios, el 26.7 por ciento de los subsidios caducó porque nunca fueron utilizados, y sólo el 64.3 por ciento permaneció vigente.

El objetivo inicial del programa tenía el propósito de ayudar a familias a acceder a oportunidades laborales mediante la relocalización en los centros de la ciudad. Sin embargo, los datos consolidados del programa mostraron que las personas tendían a alquilar dentro de sus comunidades. Una posible explicación a este fenómeno es la existencia de redes de apoyo al interior de la comunidad, y que el subsidio no es suficiente para alquilar vivienda en las zonas urbanas más céntricas, en las que el valor de los arriendos suele ser más elevado (Morales y Herrera, 2018). La consecuencia es que sólo el 20 por ciento de los beneficiarios del programa se cambian de comuna, y menos del 40 por ciento de los 32 mil beneficiarios entre 2014 y 2017 pudieron ejercer el subsidio por la escasez de oferta o resistencia de los arrendadores a aceptarlo (Centro UC Políticas Públicas, 2018).

En resumen, a pesar de las restricciones del programa y sus resultados mixtos, el instrumento de subsidio al alquiler ha mostrado ser una herramienta importante para popularizar otras opciones de acceso a la vivienda con seguridad jurídica. Los datos así lo confirman: el porcentaje de población que vive en alquiler ha crecido cinco puntos en los últimos cinco años (para 2009 –cuando el programa inicia– la tenencia de viviendas arrendadas sólo llegaba al 17 por ciento, y el número de solicitantes no ha dejado de crecer).

111. Los adultos mayores de 60 años pueden solicitar el subsidio de forma individual o con familia.

112. La unidad de fomento (UF) es un sistema de equivalencia de la moneda chilena en función de la inflación.

### 3.3. GESTIÓN DEL SUELO

La gestión del suelo, tal y como se describió con anterioridad, es complementaria a la política de vivienda. Las principales áreas de oportunidad que se detectaron radicaban en la falta de reservas territoriales por parte de las administraciones públicas, lo que lastraba el diseño de una política de vivienda verdaderamente efectiva; la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, debido a la fragmentación o inexistencia de la información, y la frecuente confrontación entre la planeación urbana y la ecológica, bajo una óptica dualista de mundos enfrentados.

La solución a la primera brecha detectada parece obvia. Si existe una falta de reservas territoriales para poder dirigir la política urbana y de vivienda por parte de las instituciones públicas, la respuesta natural ha de ser incrementar la adquisición de reservas por parte de las administraciones federales y los ONAVIS, tanto para poder proporcionar suelo para vivienda intraurbana en alquiler, como para vivienda en propiedad en zonas centrales y en zonas de expansión urbana planeada y programada. Sin embargo, en un contexto de recursos públicos insuficientes, los instrumentos legales vigentes<sup>113</sup> pueden no ser los adecuados para garantizar los intereses generales, por su alto costo social y político.

En este sentido, la propuesta para este fin consiste en incorporar, de forma expresa en el marco normativo vigente, leyes generales –sobre todo la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>114</sup>– y la participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción de la planeación urbana por parte de los tres órdenes de gobierno. De esta forma, el incremento de reservas territoriales podría realizarse a través de mecanismos

de retorno a la administración pública, como un porcentaje fijado por ley del aprovechamiento urbanístico –tanto en suelo urbanizado como en vivienda terminada– para las administraciones locales, estatales o federales<sup>115</sup>, con un fin social.

La inclusión de la recuperación social de plusvalía en el ordenamiento jurídico federal también respaldaría jurídicamente a los municipios con voluntad de incluir otro tipo de instrumentos de recuperación de plusvalías, como método de financiación de infraestructura de transporte, espacio público (parte de la estrategia del estudio de caso de este apartado), u otras operaciones urbanas de amplia cobertura social. Así, la inclusión de mecanismos de recuperación de plusvalía a nivel federal tendría un impacto directo sobre el margen de actuación de los municipios que, recordemos, son los que disponen de las competencias de planeación urbana. De esta forma se cumpliría el principio básico de que el valor del suelo urbano se incrementa por el esfuerzo y la acción del conjunto de la sociedad al hacer ciudad, con lo que se asegura el retorno público de ese enorme esfuerzo.

En lo que respecta a la segunda brecha detectada –la falta de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por información deficiente o fragmentada– se pueden diferenciar dos escenarios: el primero, la incertidumbre jurídica de procesos de tenencia formalizada por fragmentación de la información; el segundo, los procesos de incertidumbre jurídica por traslados de dominio no formalizadas o irregulares.

En el primer escenario destacan los esfuerzos realizados por las instancias federales para generar un sistema nacional de información registral y catastral<sup>116</sup>. La plataforma integra los sistemas de

113. Por ejemplo, la expropiación. La reforma del artículo 10 de la Ley de Expropiación –que obliga a expropiar a valor comercial– y la posibilidad de que los avalúos los puedan realizar instituciones comerciales y profesionistas no pertenecientes al INDAABIN, ocasiona que la administración no pueda asumir los costos de expropiación en muchos casos.

114. A este respecto, como recomendación adicional se incorpora la elaboración del reglamento de la ley, para que pueda aplicarse con todas las garantías.

115. De forma análoga al modelo urbanístico español, justificado en el artículo 47 de la constitución española, que determina que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. La prioridad en la cesión de suelo urbanizado (excluidas las cesiones de equipamientos) debería centrarse en los ONAVIS, de forma que pudiesen garantizar el derecho a la vivienda de la población más vulnerable.

información catastrales locales y estatales con diversas frecuencias y metodologías de actualización. Sin embargo, la actualización e integración de la información depende de la firma de convenios institucionales con los municipios que disponen de información catastral. A este respecto, es fundamental constatar que un gran porcentaje de municipios no tiene actividad catastral, o dispone de un sistema deficiente<sup>117</sup> ya sea por la falta de personal técnico cualificado o por restricción presupuestal. Por ello, la recomendación en este aspecto propone que, tanto para asegurar la tenencia de la propiedad como para facilitar el financiamiento de las administraciones municipales, la administración federal asuma las competencias, — mediante la constitución de un organismo técnico federal — de la generación, mantenimiento y actualización de la información catastral (urbana y rural) en un único registro general, sin por ello perjudicar las competencias locales de gravar el patrimonio inmobiliario. En este esquema, la generación de información se realizaría en un único organismo centralizado, lo que supondría una reducción de costo por las economías de escala generadas, que se compartiría con las secretarías de finanzas estatales y locales para fijar las tasas del impuesto y la gestión del cobro. No obstante, este sistema también requeriría de la unificación de los Registros Públicos de la Propiedad Estatales en un único Registro Público de la Propiedad Federal. Como en el caso anterior, los ahorros en costos y la unificación de trámites supondrían una ventaja relevante con el sistema fragmentado actual.

El segundo escenario de incertidumbre jurídica, el de las transacciones y traslados de dominio al margen de la norma, ha sido normalmente solventado por procesos de regularización de la propiedad al utilizar mecanismos de expropiación y otorgar en última instancia títulos de propiedad individual sobre el suelo y la construcción. Sin embargo, si se parte de que esos procesos de construcción urbanos responden a una necesidad de vivienda no respondida por la administración pública y no a procesos de especulación urbana, la recomendación es que se

profundice en los mecanismos de regularización, pero en un proceso que se aplique sobre la propiedad individual del inmueble construido, y no sobre el suelo, para que este último quede bajo una forma de propiedad colectiva (cooperativas) o directamente bajo la titularidad de la federación. De este modo se garantiza el derecho de uso de la vivienda, pero se ponen límites al proceso reiterativo de expansión-regularización-expansión. Sin embargo, es necesario puntualizar que esta recomendación es una medida paliativa, pero no soluciona el problema de raíz, que es la interpretación de las atribuciones de las asambleas ejidales en el desarrollo urbano<sup>118</sup>.

Por último, en cuanto a la visión dual del ordenamiento urbano frente al ordenamiento ecológico, se propone que, desde la legislación federal, se estipule la obligación de contar con un instrumento único a nivel estatal y municipal que integre ambos ordenamientos, y que exista una coordinación entre los dos niveles del Estado, de forma que puedan solventarse las incongruencias, los reglamentos y las ordenanzas contradictorias que puedan encontrarse entre ambos planes. De esta forma se puede construir una visión holística del planeamiento urbano y territorial.

En síntesis, la participación federal es esencial para disminuir la acuciante brecha en las capacidades de la regiones y municipios del país, de forma que todas las administraciones estatales y municipales puedan cumplir con sus compromisos urbanos y se garantice, en último término, la seguridad jurídica de la ciudadanía. Entre muchos ejemplos sobre mecanismos de gestión de suelo a nivel internacional, se refiere a la incorporación de instrumentos de planeación de escala intermedia para desarrollos de áreas específicas de la ciudad, en los que se incorporan instrumentos diversos de delimitación de usos de suelo y espacios públicos como mecanismos de mitigación de impacto de construcciones industriales, y se permiten usos mixtos en áreas industriales a través de la incorporación de infraestructura verde.

116. La plataforma, en proceso de crecimiento, puede consultarse en [www.ide-sedatu.mx](http://www.ide-sedatu.mx)

117. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017 del INEGI, el 14.4 por ciento no

tiene actividad catastral y el 52 por ciento no dispone de cartografía catastral.

118. Definidas en los artículos 9, 10 y 23, así como en la sección cuarta, de la Ley Agraria

### 3.3.1. Colombia: el control de la expansión urbana en Medellín

País	Colombia
<b>Estructura política</b>	República organizada en 32 departamentos y un Distrito Capital
<b>Contexto</b>	Desde su primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 1999, la ciudad de Medellín ha implementado un modelo de crecimiento urbano controlado, en el que se privilegian los procesos de consolidación y renovación urbana a través de la premisa de "crecimiento hacia adentro". El POT propuso redesarrollar áreas estratégicas para contrarrestar la expansión de la ciudad y frenar el avance de la mancha urbana sobre las montañas (García, 2010).
<b>Objetivos</b>	<p>En 1998 se aprueba en Colombia la Ley 388 (Ley de Desarrollo Territorial), que establece instrumentos de gestión de suelo para promover el ordenamiento de los municipios, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación del medio ambiente. Entre los instrumentos aprobados para conseguir estos objetivos destaca el Plan Parcial.</p> <p>El Plan Parcial es un instrumento de planeación de escala intermedia que se usa para desarrollar de forma conjunta un área específica de la ciudad. Entre las potencialidades de este instrumento destaca el establecimiento de nuevos aprovechamientos de los predios mediante la asignación de usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad. También establece las obligaciones de cesión y construcción, así como la dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos (Decreto 2181, 2006)<sup>119</sup>. Los planes parciales pueden ser formulados por las autoridades municipales o por actores privados interesados, y deben registrarse ante las autoridades de planeación y control ambiental correspondientes para su aprobación. Después de estos procedimientos, el plan se aprueba mediante decreto del alcalde municipal. Así, el plan parcial busca fomentar la rehabilitación y renovación de zonas urbanas consolidadas y de esta forma reducir la expansión urbana incontrolada.</p>
<b>Características</b>	<p>En Medellín, el Plan Parcial de redesarrollo se utilizó en el polígono donde se encontraba la siderurgia de Simesa, así como en los predios de otras tres grandes empresas en funcionamiento: Erecos S.A., Holasa S.A. y Smurfit Cartón de Colombia S.A.<sup>120</sup>. En conjunto, la planeación se desarrolló sobre un área de más de 30 hectáreas (García, 2010). Como peculiaridad de este plan cabe mencionar que fue una iniciativa privada.</p> <p>El reto principal de este Plan Parcial consistía en diseñar una combinación de usos que no implicara desplazar prematuramente a las industrias. Estaba compuesto por cinco UAUs, definidas por bloques de propietarios, cada uno en representación de una empresa o un grupo. Debido a las dificultades que implicaba retirar todas las industrias al mismo tiempo, cada UAU constituía un proceso particular, lo que permitía que las empresas que aún no habían emprendido su relocalización pudieran permanecer en el sitio sin que el desarrollo de otras unidades generase incompatibilidades en términos ambientales o funcionales (García, 2010).</p> <p>Para evitar la incompatibilidad de usos de suelo, el Plan incorporó un sistema de parques públicos que sirvieran como áreas de mitigación de los impactos generados por las industrias (sobre todo contaminación auditiva), lo que permitía la construcción de viviendas relativamente próximas a las industrias existentes.</p> <p>El Plan Parcial establecía cesiones de 11.3 hectáreas para diferentes espacios públicos, de las cuales casi 6 hectáreas se destinarían a parques. A su vez, las manzanas destinadas a complejos habitacionales debían habilitar zonas verdes libres, por lo que la ocupación de los edificios ascendería a un máximo del 37 por ciento de la superficie del Plan Parcial, y dejaría el 63 por ciento del suelo como área libre (García, 2010).</p>

119. Para facilitar la implementación de los planes, se subdividen en Unidades de Actuación Urbanística (UAU). Una UAU es el área explícitamente delimitada, conformada por uno o varios inmuebles, que debe urbanizarse como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo (Decreto 2181, 2006).

120. De forma adicional, el Plan también se implementó en los predios propiedad de otras trece empresas de menor tamaño.

País	Colombia
<b>Resultados</b>	<p>La ciudad de Medellín, envuelta en un proceso de transformación de una ciudad industrial a una de servicios, se ha beneficiado de los nuevos instrumentos de gestión de suelo para desarrollar vivienda en antiguas zonas industriales, en lugar de permitir nuevos desarrollos en las laderas de las montañas, lo que implica un intento de controlar la expansión urbana. Sin embargo, todavía es necesario un mayor análisis para determinar de qué forma se está produciendo la redensificación de la ciudad.</p> <p>En términos del Plan Parcial Simesa, el reparto equitativo de cargas y beneficios que se contempló permitió la construcción de la nueva sede del Museo de Arte Moderno de Medellín (este equipamiento entraba como un costo que debían asumir los privados), parques públicos, un centro cultural, y un centro deportivo y recreativo. Tal y como destaca García (2010), el reparto equitativo de cargas y beneficios se revela en que todos los equipamientos públicos son cedidos por los urbanizadores, así como la construcción de la totalidad de las vialidades y las redes de servicios públicos necesarias, tanto internas como metropolitanas. La utilidad, para el año 2006, fue del 5 por ciento sobre el total de las ventas del Plan Parcial<sup>121</sup>. En suma, el ejemplo muestra la necesidad de que el sector público y el privado asuman responsabilidades compartidas en el desarrollo urbano.</p>

### 3.4. MOVILIDAD

Al recuperar las conclusiones del componente de movilidad, los retos prioritarios identificados en las políticas federales de movilidad se podrían sintetizar en tres:

- a) la fragmentación de los fondos federales y su control por distintas secretarías federales, con objetivos no integrados en la planeación municipal;
- b) la incertidumbre de la continuidad del apoyo federal a medio y largo plazo y,
- c) la deficiente capacidad institucional de gran parte de los municipios, lo que imposibilita su acceso a fondos federales por los retos técnicos y administrativos que se les plantean.

La elevada fragmentación de los fondos federales de movilidad plantea la necesidad de racionalizar y unificar los múltiples fondos, de modo que la planeación de su destino se realice de forma compartida por dos secretarías<sup>122</sup>: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano, de modo

que la primera se enfoque en mayor medida en la planeación de infraestructura de movilidad entre núcleos urbanos, y la segunda en la planeación de infraestructura de movilidad y transporte masivo al interior de los núcleos y en las zonas metropolitanas y conurbaciones. De esta forma, los proyectos objeto de financiación federal pueden diseñarse con una óptica integral tanto para la vertebración territorial del país como al interior de las ciudades, y hacerse a la par que se desarrollan estrategias de reordenación de usos del suelo, las cuales son competencia de los gobiernos municipales.

Una vez analizada la fragmentación de los fondos disponibles, parece necesario realizar una revisión de las reglas de operación de los fondos federales, de forma que su destino pueda incluir actuaciones integrales de movilidad y diseño de vialidades en las zonas de actuación. De esta forma se busca que los fondos federales incrementen su participación, tanto en proyectos de transporte masivo urbano y metropolitano como en soluciones de movilidad activa, con lo que se pueda responder de forma coherente a los principales modos de desplazamiento en el interior de la ciudad y se logre reducir progresivamente su aportación a esquemas de movilidad basados en el uso del automóvil privado.

121. Cálculo propio realizado con base en los costos y ventas generales del Plan Parcial en 2006.

122. La planeación del destino de los fondos no excluye que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda gestionar y controlar la aplicación de éstos.



Así, el uso de los fondos podrá promover un reparto equitativo del espacio<sup>123</sup> en términos de eficiencia y sustentabilidad ambiental, así como desde el punto de vista de la justicia social. Es necesario que las secretarías federales involucradas comprendan la importancia de financiar sistemas de movilidad activa, y que se supere la concepción del uso recreacional o de un sistema de alcance reducido. Al respecto, existen numerosos ejemplos de ciudades en las que la infraestructura ciclista confinada es un elemento más de vertebración de la estructura urbana (en Latinoamérica, Bogotá en Colombia, y Río de Janeiro en Brasil, son las ciudades con mayor número de kilómetros de infraestructura para ciclistas).

En el caso de la continuidad del financiamiento de las obras, se estima que es necesario que, independientemente del establecimiento de convenios, fondos o fideicomisos que aseguren el financiamiento durante el programa de obras, es necesario que los gobiernos municipales aporten un porcentaje de los costos de la obra en función de sus capacidades hacendarias. Esta recomendación se vincula a las incorporadas en el apartado de financiamiento para el desarrollo urbano, ya que de esta forma el gobierno federal puede demandar que los municipios incorporen mecanismos de contribución por mejoras, que por un lado disminuyan la carga de aportación de los municipios, y por otro lado refuercen sus capacidades técnicas y administrativas. La obligación de que el municipio aporte un pequeño porcentaje de la obra e incorpore mecanismos de contribución por mejoras también implica que los municipios ejerzan responsablemente el presupuesto federal, pues puede contribuir a que lo soliciten para obras estratégicas de acuerdo con sus programas de ordenación, y no sólo por la oportunidad de que el gobierno federal financie una obra en su totalidad, independientemente de su integración en la planeación municipal.

Como nota adicional, en el caso de que los

municipios formen parte de un área metropolitana, deberían primar aquellos proyectos de movilidad para el transporte masivo de impacto metropolitano, los cuales pueden condicionarse a la constitución de verdaderas agencias públicas de gestión del transporte metropolitano<sup>124</sup>.

En lo que respecta a los fondos de movilidad destinados a renovar y mejorar la eficiencia de la flota vehicular, se recomienda que se prioricen los programas para renovación de flota de transportes de pasajeros y de carga. Y al igual que en recomendaciones pasadas, debe potenciarse la corresponsabilidad municipal en la planeación y gestión urbana, de forma que la asignación de los fondos federales se condicione o traiga aparejada la conformación de sistemas integrados de transporte urbano, así como la racionalización de las rutas y su gestión (tanto pública como privada). Este es el objeto que presentamos a continuación en el estudio de caso seleccionado, en el que el gobierno de Egipto implementó un programa de subsidios para la renovación de los vehículos de transporte público individual –taxis– con el fin de mejorar la tecnología y reducir los impactos medioambientales de su operación.

Por último, y al igual que en las recomendaciones de otros apartados, se hace hincapié en que las barreras de acceso de gran parte de los fondos federales, en especial los destinados a grandes inversiones en transporte público masivo, restringen la posibilidad real de acceso de gran parte de los municipios a estos fondos, sobre todo por la falta de capacidad institucional de los municipios. De esta forma, el destino de los fondos se concentra en los municipios y ciudades con mayor capacitación, lo que lleva a que se amplíe la desigualdad entre ciudades y condena a las ciudades medias a perpetuar un modelo de crecimiento urbano basado en el uso del automóvil particular. Por ello es necesario que la administración federal realice, en primer lugar, una simplificación

123. Desde estas líneas se enfatiza que el espacio urbano no es un bien que se rija bajo los supuestos de la economía clásica, ya que, al contrario de otros bienes económicos, reproducibles con cantidades fijas de trabajo y capital, no se trata de un bien reproducible, pues sus características son únicas y dependen de las del espacio que lo rodea.

124. Se pueden ligar así las políticas de movilidad con las de gobernanza metropolitana.

administrativa de las reglas de operación de los fondos federales, de forma que reduzca los costos de acceso de municipios con menor capacidad institucional y, en segundo lugar, asista y guíe a las administraciones locales más rezagadas para fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales.

En síntesis, la administración federal debe modificar su esquema mayoritario de financiamiento a la infraestructura vial para el automóvil privado. Se debe transitar hacia un modelo de movilidad urbana que refleje los modos de desplazamiento reales de la población y, por tanto, que pueda ser

más sustentable y, más equitativo. La unificación y simplificación de trámites de los fondos, así como la racionalización de los sistemas de operación de las flotas, deben tener como objetivo el que la planeación y gestión de la movilidad –de forma conjunta con la gestión de usos del suelo– formen parte de la columna vertebral de la planeación urbana, del control de la expansión y de la lucha contra la desigualdad.

### 3.4.1. Egipto: renovación de flota vehicular en el Cairo

País	Egipto
<b>Estructura política</b>	República soberana constituida por la unión de 27 gobernaciones
<b>Contexto</b>	<p>Egipto cuenta con 100 millones de habitantes, y a pesar de que el país tiene una extensión de 1 millón de km<sup>2</sup>, la mayoría de ellos reside en las áreas fértiles a lo largo del río Nilo, en un área de aproximadamente 40 mil km<sup>2</sup>, por lo que la densidad poblacional de las regiones habitadas es alta<sup>125</sup>.</p> <p>El Cairo tiene uno de los peores niveles de polución del país y es responsable del 40 por ciento de las emisiones de GEI del sector del transporte en Egipto. Se estima que un cairota respira un aire con niveles de concentración de partículas PM2.5 más de 11 veces superior al nivel saludable definido por la OMS, y más de 14 veces en el caso de partículas PM10 (Jacobs, 2018).</p>
<b>Objetivos</b>	Ante el grave problema de calidad del aire en las ciudades, el gobierno egipcio estableció un programa de subsidios para la renovación de los vehículos más antiguos de la flota de taxis, de modo que incorporasen tecnologías que mejorasen la eficiencia de la combustión.
<b>Características</b>	<p>La Ley de Tráfico 121 del año 2008 se expidió con el propósito de que los vehículos de transporte público con una antigüedad superior a 20 años no pudiesen renovar su licencia para operar. Al tener en mente la consecución de los objetivos de la ley, el Ministerio de Finanzas de Egipto (2010) diseñó un programa de subsidios bajo un esquema de asociación público-privada para facilitar la renovación de la flota. Los miembros participantes en la asociación fueron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Finanzas</li> <li>• Ministerio del Interior</li> <li>• banca comercial (tres bancos)</li> <li>• concesionarias de automóviles (cinco empresas)</li> <li>• empresas aseguradoras (una compañía)</li> <li>• empresas de publicidad (una compañía)</li> <li>• Banco Mundial</li> </ul>

125. Por ejemplo, la densidad poblacional en el Cairo es de 46.3 personas/km<sup>2</sup>. Fuente: <https://population.un.org/wpp/>

País	Egipto
<p><b>Características</b></p>	<p>Para poder ser beneficiario del subsidio, el titular del vehículo debía cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar un préstamo bancario en uno de los bancos asociados al programa. Si su calificación crediticia era satisfactoria, el banco abría una cuenta a nombre del titular del vehículo.</li> <li>• Elegir el nuevo vehículo con uno de los concesionarios participantes.</li> <li>• Transportar su vehículo obsoleto a la planta de chatarrización para su eliminación. El subsidio sólo se entregaría después de realizado y comprobado el proceso.</li> <li>• Contactar a la agencia de publicidad y presentar el cheque al banco en el que abrió su cuenta corriente, para que se aprobase el préstamo bancario.</li> <li>• Regresar al concesionario con el certificado del banco para recibir su nueva licencia y su nuevo vehículo.</li> <li>• Por último, llevar su vehículo a la agencia de publicidad para que ésta pusiera sus anuncios en el vehículo nuevo.</li> </ul> <p>El proceso funcionaba gracias al subsidio gubernamental de \$ 5 mil libras egipcias (900 dólares en 2010) y los acuerdos comerciales con los bancos y concesionarios. El programa incluía medidas fiscales adicionales, como la exención de impuestos de aduana y de venta<sup>127</sup>. Por ejemplo, bajo este programa, los vehículos nuevos están exentos de pago de impuestos en la aduana, así como de los impuestos de venta. Gracias a los incentivos financieros, los concesionarios ofrecían los vehículos a precios entre un 25 y un 30 por ciento por debajo del precio de mercado.</p> <p>Los bancos ofrecían préstamos bancarios con una tasa de interés ventajosa en un plan de pago de cinco años, en el que el vehículo nuevo permanecía como colateral. La agencia publicitaria depositaba pagos mensuales al banco, que ayudaban al taxista a pagar el vehículo gracias a los ingresos publicitarios de los anuncios sobre los vehículos. Por último, la compañía de seguros proveía a los taxistas el seguro vehicular contra robo, accidentes y otros incidentes.</p> <p>Por último, la pérdida de ingresos por impuestos fue parcialmente compensada por la solicitud del gobierno egipcio de otras fuentes de fondos internacionales al Banco Mundial, y en particular al Fondo Cooperativo del Carbono<sup>128</sup> del Banco Mundial. Gracias a este instrumento, el gobierno egipcio pudo vender sus certificados de reducción de emisiones de carbono a otros países y acceder a más ingresos para financiar el programa (Banco Mundial, 2010).</p>

**Resultados**

El programa tuvo un éxito considerable: hasta el año 2018, el programa había financiado 45 mil vehículos nuevos, con una reducción estimada de 350 mil toneladas de CO<sub>2</sub> del año 2013 al 2018. Los 45 mil vehículos nuevos incrementaron su eficiencia, y más de la mitad funciona con gas natural. Como beneficio colateral, los nuevos vehículos, al ser más cómodos, mejoraron las condiciones laborales de los taxistas (Banco Mundial, 2018).

127. El costo de la financiación era asumido por el Ministerio de Finanzas.

128. Carbon Partnership Facility (CPF) del Banco Mundial. El instrumento de financiación permite la venta de

certificados de emisiones reducidas (CER) de gases de efecto invernadero por parte de países con excedentes de cuotas de emisiones a países desarrollados que quieran exceder su cuota máxima de emisiones.

### 3.5. RESILIENCIA URBANA, MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

En síntesis, los principales problemas detectados en el capítulo de brechas son:

- a) el enfoque de la gestión del riesgo basado en la reacción, frente a una política preventiva;
- b) la indefinición de las atribuciones legales de los instrumentos de análisis del riesgo municipal, y
- c) el problema generalizado de la falta de recursos para la gestión del riesgo y las barreras administrativas para acceder a esos recursos.

La solución inmediata para la primera brecha detectada parece inmediata: incrementar progresivamente la asignación federal al fondo de prevención de desastres naturales (FOPREDEN), sin perjudicar la asignación al fondo reactivo, el FONDEN. De la misma forma, la simplificación de las reglas de operación de los fondos y el acompañamiento técnico de la federación a los municipios es una consecuencia lógica, al igual que se ha mencionado con anterioridad en otras recomendaciones. Sin embargo, es necesario matizar varios puntos.

En primer lugar, el análisis económico muestra cómo el costo de los desastres naturales normalmente excede el monto anual asignado al FONDEN. En un contexto de incremento de eventos extremos como consecuencia del cambio climático, debe aumentar la asignación para el enfoque preventivo, para tratar de minimizar el impacto de los eventos. Sin embargo, un trasvase en la asignación presupuestal entre los fondos no solucionaría el problema, ya que es necesario incrementar la financiación para incrementar de forma significativa la cuantía de ambos fondos. En consecuencia, se recomienda que los distintos agentes que condicionan el desarrollo urbano sean corresponsables en la gestión del riesgo.

En este sentido, se propone diferenciar las acciones derivadas de riesgos propios de las construcciones de aquellos que son riesgos derivados de la ubicación de las construcciones.

En el caso de las construcciones –y en concreto para el caso de procesos formales de urbanización– es necesario que se incorporen normas de alcance nacional para que los agentes que intervienen en el proceso de construcción (desarrolladores inmobiliarios, constructores, proyectistas y directores responsables de obra) deban suscribir obligatoriamente seguros de responsabilidad civil por periodos mínimos, dependientes del impacto de las consecuencias potenciales (periodos más largos para daños estructurales y más reducidos para daños de tipo constructivo). Para evitar posibles incumplimientos de este requerimiento, se recomienda constituir de forma paralela un registro nacional de las personas y organismos responsables, de forma que su actividad empresarial y profesional en todo el ámbito nacional se condicione al cumplimiento de las obligaciones de suscripción de sus seguros de responsabilidad civil durante los tiempos establecidos<sup>129</sup>.

Para los casos de procesos informales de urbanización, la recomendación es que un porcentaje de los fondos asignados al FONDEN se destine a alimentar el sistema de seguros, con el fin de que la administración federal asuma la responsabilidad subsidiaria en esos casos, lo cual posibilitaría la subsanación de daños estructurales y constructivos de las viviendas.

En la misma línea, otra de las líneas de acción federales con posibilidad de incidencia directa sobre la calidad de las edificaciones es el establecimiento de una norma federal de construcciones, en cabeza y control de la SEDATU, que indique los requerimientos mínimos estructurales, constructivos y funcionales que deban cumplir las edificaciones en todo el país, y que también incorpore mecanismos

---

129. Este registro podría estar gestionado de forma conjunta por organismos públicos, como la CONAVI, y organizaciones de la sociedad civil, como los distintos colegios profesionales y cámaras de la construcción.

más sostenibles de construcción, por ejemplo, en el uso eficiente de la energía, entre otros. Los municipios deberán desarrollar sus reglamentos de construcción municipales de forma que se cumplan, como mínimo, los estándares del reglamento federal, aunque puedan (y deban) incrementar las exigencias en sus respectivas demarcaciones administrativas. De igual forma, para guiar los procesos de producción social de vivienda y vivienda progresiva, ese reglamento federal debe traducirse en guías regionales específicas en un lenguaje claro y accesible, con lo que se asegure el cumplimiento de los requerimientos mínimos en las distintas modalidades de generación de vivienda del país.

En lo que respecta a la ubicación de población y construcciones en zonas de riesgo, la corresponsabilidad en la gestión del riesgo debe liberar parte del presupuesto federal para enfocarlo en programas específicos destinados a la reubicación de población en riesgo y a la restauración ecológica de los asentamientos. Esto debe incluir, como eje rector de la mitigación, la conformación de sistemas de infraestructura verde con un alcance urbano y territorial<sup>130</sup>. De forma complementaria, se recomienda realizar las adaptaciones legales correspondientes<sup>131</sup> para definir con claridad y dar coherencia legal al

papel de los atlas de riesgo municipales, así como a las sanciones por su incumplimiento<sup>132</sup>, de forma que los permisos de construcción y ocupación estén permitidos únicamente en localizaciones de riesgo bajo. De esta forma, en el ámbito de sus competencias de planeación urbana, los municipios deberían asumir su responsabilidad compartida en la prevención de riesgos.

En suma, las recomendaciones generales asumen que la gestión del riesgo debe ser una responsabilidad compartida por todos los sectores de la sociedad, especialmente por los agentes, tanto públicos como privados, que más inciden en los modelos de desarrollo urbano. El enfoque reactivo debe dar paso a una visión preventiva que minimice los futuros daños, tanto en pérdidas humanas como económicas y ambientales, para un futuro inmediato de emergencia climática cuya virulencia ya se intuye en nuestro presente. Para revisar un ejemplo de mecanismos de prevención y mejora de las condiciones de construcción ya en condiciones de sustentabilidad, exploramos el caso de Rosario, en Argentina, en donde se incorporó una ordenanza pública para la utilización de energía solar en las construcciones con el fin de calentar al menos el 50 por ciento del agua consumida en las edificaciones.

### 3.5.1 Argentina: desarrollo de ecotecias en Rosario

País	Argentina
<b>Estructura política</b>	República soberana organizada en 23 estados autogobernados y la ciudad autónoma de Buenos Aires

**Contexto** Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina y su matriz energética depende mayoritariamente de hidrocarburos. En las últimas 2 o 3 décadas, algunos municipios han tomado la iniciativa, a la hora de diseñar políticas urbanas, para premiar y posicionar las energías renovables en un sector competitivo. Entre ellos destaca la ciudad de Rosario.

Rosario es una ciudad ubicada en la provincia de Santa Fe. Es la tercera ciudad más poblada del país. Está situada en el margen occidental del río Paraná.

130. Para más información sobre las ventajas de la infraestructura verde frente a la gris, se recomienda consultar SEDATU, GIZ, BID (2018b)

131. Ley General de Protección Civil (LGPC), Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

132. Tanto de tipo administrativo, como civil y penal.

País	Argentina
<b>Objetivos</b>	<p>En el año 2011, el municipio de Rosario aprobó la ordenanza pública N° 8784 que dispone que todos los edificios públicos, nuevos o renovados, deben utilizar energía solar para calentar al menos el 50 por ciento del agua consumida. Entre estos edificios se incluyen colegios, centros comunitarios e instalaciones deportivas. La confirmación de los objetivos de la norma se plasmó en el decreto N° 2120 del año 2012, que reglamentó la ordenanza pública (Concejo Municipal, 2011; Intendencia Municipal, 2012). Con estas dos acciones se muestra claramente la intención del municipio de apostar por el ahorro energético y la sustentabilidad de las edificaciones.</p>
<b>Características</b>	<p>El desarrollo de la iniciativa supuso la participación conjunta de gobierno, academia y sociedad civil. El gobierno municipal comprendió que existía una brecha técnica para implementar la iniciativa. Por ello se trabajó de forma conjunta con Taller Ecologista, una ONG local, y la Universidad Tecnológica Nacional, para crear y distribuir un manual de instalación y mantenimiento de calentadores solares de agua y otras tecnologías solares (Improta <i>et al.</i>, 2012).</p> <p>Una vez que el municipio se cercioró de haber tomado las medidas necesarias para que pudiese desarrollarse la iniciativa, en el año 2012 se expidió el decreto que reglamentaba la ordenanza pública. El apoyo que recibió el gobierno municipal por parte de Taller Ecologista, la universidad regional, el gobierno provincial de la región de Santa Fe y la Red de Ciudades Solares de Argentina, fue crítico para el cumplimiento de la ordenanza aprobada.</p> <p>El municipio de Rosario también ofreció cursos técnicos de formación para los instaladores de calentadores de agua solares, al igual que entrenamiento a su equipo municipal para que aprendieran a mantener e instalar la nueva tecnología. De esta forma el éxito de la norma no quedaría supeditado al voluntarismo de los actores individuales. La administración municipal guiaría la transición tecnológica.</p> <p>Por último, una vez concluida la instalación, la gestión de los proyectos se traslada a pequeñas y medianas empresas para su administración. En promedio, el costo del contrato de 24 instalaciones de calentadores de aguas solares fue de aproximadamente 50 dólares, y el costo de calentadores de agua solares producidos domésticamente varía en un rango de 430 a 920 dólares, según la capacidad del tanque. Después de recuperar el costo de inversión inicial, los tanques ofrecen ahorros monetarios de más del 80 por ciento por cada uno de los 15 o 20 años de vida útil esperados, en comparación con el costo de los calentadores de agua convencionales (Salehi <i>et al.</i> 2018).</p>
<b>Resultados</b>	<p>Como destacan Salehi <i>et al.</i> (2018), desde la implementación de la ordenanza se han registrado más de 30 instalaciones de este tipo en el municipio de Rosario. En 2014, la municipalidad firmó un contrato para la instalación de 24 calentadores solares. Estos fueron instalados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• centros deportivos comunitarios (19)</li> <li>• estadio municipal (3)</li> <li>• planta de compostaje (1)</li> <li>• centro comunitario de barrio (1)</li> </ul> <p>Además de los calentadores, el municipio decidió impulsar las tecnologías solares al instalar paneles solares fotovoltaicos en la planta de tratamiento de basuras municipal, el Palacio de los Leones, y en las seis oficinas de distrito municipales con las que cuenta la ciudad. A finales de 2016 se registraban cuatro pequeñas y medianas empresas basadas en Rosario que se enfocaban en la instalación y mantenimiento de los calentadores solares de agua.</p> <p>Al ser la primera ciudad con este tipo de política, Rosario sirvió como modelo a otras ciudades para que éstas aprobaran leyes que promovieran el uso de la energía solar. Como ejemplo destaca la ciudad de Santa Fe, que aprobó un decreto de ley para la utilización de energía solar en todas las guarderías infantiles<sup>133</sup>.</p>

133. En el primer año del proyecto, 34 guarderías habían instalado calentadores de agua solares (Epp, 2013).



Av. Insurgentes, CDMX. Crédito: Enrique Montiel/Flicker

### 3.6. GOBERNANZA METROPOLITANA

Las dos brechas principales destacadas anteriormente en la gobernanza metropolitana se sintetizan en lo que sigue:

- a) el tipo de arquitectura legal existente, que tendía a desincentivar la cooperación entre municipios (especialmente si las metas de planeación se planteaban a largo plazo) por la ausencia de mecanismos de control y sanción de los acuerdos metropolitanos entre municipios, y
- b) el problema de la financiación para proyectos metropolitanos, no sólo por los montos disponibles, sino también por la concentración del destino de los recursos y la falta de control y participación de los municipios sobre los proyectos financiados.

En ambas brechas, se recomienda en primer lugar resolver un problema técnico, que es considerar un criterio funcional estricto para delimitar las áreas metropolitanas, ya sea en una ley de desarrollo metropolitano o dentro de la misma LGAHOTDU. La relación funcional entre municipios, con datos más precisos, podría contribuir a definir claramente qué localidades y qué municipios realmente funcionan como un conjunto integrado, lo que acotaría a los

municipios que sí tendrían, *a priori*, mayores opciones de colaboración, para que pudieran reconocerse como parte de una realidad territorial integrada. Como co-beneficio, el financiamiento metropolitano podría utilizarse de forma más eficiente en los proyectos, con un impacto real sobre la población metropolitana.

Con respecto al problema específico de la desincentivación a la cooperación entre municipios, aún con las mejoras incorporadas en la LGAHOTDU, se requieren nuevas disposiciones legales que establezcan la obligación de que los convenios de colaboración metropolitana entre municipios introduzcan un apartado específico detallado de cargas y sanciones con contenidos mínimos. Sería más eficiente detonar un ejercicio legislativo que derive en una ley de coordinación metropolitana independiente a la LGAHOTDU, ya que la materia no sólo atañe al ordenamiento del territorio. Como ejemplo, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, así como la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, avanzan en el sentido de determinar requerimientos mínimos de las cargas y beneficios en este sentido. Como recomendación adicional –y para promover la planeación regional que beneficie al conjunto de los municipios– debe potenciarse la creación de agencias metropolitanas para la provisión de servicios de alcance metropolitano<sup>134</sup> con cargas y beneficios definidos

134. El objeto de interés metropolitano está recogido en el artículo 34 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

en convenios metropolitanos de libre acceso a la información, de la misma forma que a la información financiera y de gestión de dichas agencias. Para concluir con esta recomendación, deben revisarse los organismos de gobierno al interior de las instituciones metropolitanas, de tal forma que la toma de decisiones suponga un equilibrio en la representatividad de los municipios periféricos<sup>135</sup> y los centrales, que son los que concentran la actividad económica.

No obstante, es preciso reconocer que las potestades de los órganos ejidales, tal y como están recogidas e interpretadas a partir de su redacción actual en la Ley Agraria, los convierten en actores determinantes del desarrollo urbano y metropolitano, especialmente en las zonas de expansión periférica. Por ello, y para garantizar que los acuerdos institucionales metropolitanos puedan llevarse a cabo —especialmente los planes metropolitanos que garanticen el control de los fenómenos de expansión urbana— se propone modificar la Ley Agraria para delimitar las potestades de los ejidos existentes en materia de ocupación de asentamientos humanos, con una revisión que verifique la armonía de esta modificación con otras normas a nivel nacional que podrían verse impactadas por esta reforma<sup>136</sup>. El objetivo de la propuesta es que los ejidos ubicados en zonas metropolitanas cumplan con las normas de ordenamiento urbanas y de ordenamiento ecológico vigentes en los tres niveles de gobierno. De esta forma, en ese ámbito espacial los órganos de gobierno ejidales deberían respetar la ubicación programada de los asentamientos humanos en los programas metropolitanos de ordenación.

El último punto de este apartado es el de la financiación para el desarrollo metropolitano, en especial el problema de las reglas de operación y el destino de recursos de los fondos metropolitanos. La constitución de reglas claras, definidas desde la legislación, para la creación de agencias metropolitanas de servicios públicos con fórmulas definidas de aportación municipal, puede solucionar parte del problema de la financiación: la constitución

de fideicomisos metropolitanos con criterios de transparencia, tanto en la operación, acuerdos suscritos y estados financieros, puede solucionar parcialmente el problema. Sin embargo, las transferencias federales presumiblemente continuarán formando parte de las necesidades metropolitanas en el corto y mediano plazos. Por este motivo, y para incentivar la constitución y consolidación de verdaderas estructuras de gobernanza metropolitana, se propone modificar las reglas de operación de los fondos federales destinados a proyectos metropolitanos, sobre todo para aquellas zonas metropolitanas que dispongan de legislación y convenios constituidos y que hayan conformado (o estén en proceso de hacerlo) agencias metropolitanas con reglas definidas de gestión de servicios o infraestructura pública. Así, se puede romper el círculo vicioso de constitución de comisiones metropolitanas específicamente creadas para poder solicitar fondos federales —controladas por el poder ejecutivo estatal— y proporcionar los recursos solamente a aquellos municipios que hayan constituido mecanismos de gestión metropolitana efectivos y funcionales (como es el ejemplo del caso de estudio: la zona metropolitana de Guadalajara).

En resumen, la coordinación metropolitana debe sustentarse en una verdadera voluntad de cooperación y gestión entre municipios que comparten territorio y retos, por lo que el gobierno federal debe apoyar la constitución de un andamiaje legal claro y preciso, al delimitar responsabilidades y sanciones entre los participantes y aportar fondos específicos metropolitanos sólo a aquellos municipios que hayan realizado esfuerzos claros en esa dirección (como la provisión compartida de servicios públicos o la planeación metropolitana). Con el fin de entender a nivel local cuál ha sido un ejercicio exitoso en material de coordinación metropolitana, exploramos el caso del IMEPLAN de Guadalajara, que evidencia que aun cuando el supuesto legal es el mismo que en otras partes de México, la voluntad de las entidades territoriales permitió una organización consolidada a nivel metropolitano.

135. Presumiblemente, con menor capacidad financiera y técnica.

136. De forma adicional, la delimitación clara de funciones en la ley debería incorporar mecanismos de sanción para los casos de incumplimiento, como la expropiación del suelo al valor de uso agrícola y no a su valor urbano potencial.



### 3.6.1. México: coordinación metropolitana en Guadalajara

País	México
<b>Estructura política</b>	República federal organizada en 32 entidades federativas
<b>Contexto</b>	<p>Los estados del país están divididos en municipios; la Ciudad de México está dividida en alcaldías. En México hay 2 mil 458 municipios y 16 alcaldías. El artículo 115 de la Constitución expone que los estados y municipios son entidades libres y soberanas que gozan de autonomía para gobernarse por autoridades propias, de administrar los recursos y de establecer sus capacidades jurídicas y ejecutivas.</p> <p>Guadalajara cuenta con una población aproximada de 1.4 millones de habitantes y es el municipio más poblado del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), constituida por 9 municipios y con una población de 4.4 millones de habitantes en total (IMEPLAN, 2016).</p>
<b>Objetivos</b>	<p>Como consecuencia del proceso de crecimiento acelerado de Guadalajara, la ciudad acabó conurbándose con los municipios próximos, de forma que en 1980 se conformó la primera corona metropolitana<sup>137</sup>. En el año 2005, debido a los procesos de expansión urbana no controlada, se terminó de configurar la segunda corona metropolitana<sup>138</sup>.</p> <p>El proceso de expansión continuo y acelerado creó una metrópolis con poca planeación (Arellano, 2013). Ante esta situación, el principal esfuerzo institucional se ha enfocado en adecuar la administración de la ciudad a la realidad metropolitana, bajo un esquema de cooperación entre municipios.</p>
<b>Características</b>	<p>Con el objetivo de mejorar la gobernanza metropolitana, en 1989 se formó el Consejo de la Zona Metropolitana, y a partir de 1997 comenzó a operar un fondo metropolitano para el financiamiento de proyectos intermunicipales (Wario, 2009). Posteriormente, en el año 2008 el Estado de Jalisco aprobó el Código Urbano. Éste permite definir las normas necesarias para ordenar los asentamientos humanos de Jalisco y realiza una primera definición del área metropolitana<sup>139</sup>.</p> <p>Además del Código Urbano, en el año 2011 se aprobó la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco. Esta ley se reglamenta en los artículos 81 y 87 de la Constitución del Estado de Jalisco, que establecen que los municipios pertenecientes a una misma área metropolitana podrán coordinarse y convenir, para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo (Constitución de Jalisco, 1917). La Ley de Coordinación define las condiciones específicas para los decretos del área metropolitana y la forma en la que los servicios públicos municipales podrán proveerse de forma coordinada entre los municipios (IMEPLAN, 2015a).</p> <p>De esta forma, los instrumentos legales disponibles permiten crear instancias regulatorias sobre las siguientes materias específicas de interés público metropolitano<sup>140</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) planeación del desarrollo sustentable metropolitano</li> <li>b) infraestructura metropolitana</li> <li>c) realización de funciones y prestación de servicios públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitananas</li> </ul>

137. En 1960, Guadalajara se conurbó con los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, y en 1980 con Tonalá.

138. Se absorbió a los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zuñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos.

139. El Código Urbano para el Estado de Jalisco de 2008 define al área metropolitana como "centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio

de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas, es declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado."

140. Artículo 20 de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, 2011.

País	México
<b>Características</b>	<p>Estas materias de interés quedan reguladas por las siguientes cuatro instancias regulatorias (IMEPLAN, 2015b):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Junta de Coordinación Metropolitana: es el órgano intermunicipal de coordinación política, integrado por los presidentes municipales y el gobernador del Estado. Se encarga de elaborar la agenda metropolitana y de autorizar, coordinar y vigilar la ejecución del POTMet, el Programa de Desarrollo Metropolitano, el Mapa de Riesgo Metropolitano y los demás instrumentos de planeación.</li> <li>2. Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN): es el órgano público descentralizado intermunicipal con autonomía técnica que coordina la planeación del área metropolitana y apoya técnicamente a la Junta de Coordinación Metropolitana. Entre sus funciones destacan elaborar y proponer a la Junta el POTMet, el Programa de Desarrollo Metropolitano, el Mapa de Riesgo Metropolitano y los demás instrumentos de planeación.</li> <li>3. Consejo Ciudadano Metropolitano: es el órgano consultivo intermunicipal de carácter honorario, integrado por ciudadanos que representan a las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas en el AMG.</li> <li>4. Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana: es el órgano colegiado integrado por representantes de los gobiernos municipales del AMG, el gobierno del estado, el IMEPLAN u otras dependencias nacionales o internacionales y entes intermunicipales. Este consejo debe apoyar en lo técnico a las instancias de coordinación metropolitana del AMG, para servir como enlace institucional en la ejecución de la política metropolitana.</li> </ol>

### Resultados

El sistema de coordinación metropolitana de Guadalajara es el único caso hasta la fecha de coordinación intermunicipal estructurada en zonas metropolitanas en México. Uno de los primeros logros del AMG fue consolidar instrumentos de planeación metropolitanos (incorporados en el POTmet); un Programa de Desarrollo Metropolitano, y un sistema de información a nivel metropolitano, con lo que se logra una cooperación intermunicipal para proyectos estratégicos.

A pesar del armazón legal y de la obligación de la cooperación, autores como Kunz y González (2018) encuentran todavía una fuerte vocación “municipalista”<sup>141</sup> en los municipios conformantes del área metropolitana. Sin embargo, también es preciso reconocer que la arquitectura institucional diseñada ha permitido que los municipios encuentren obstáculos a la consecución de sus intereses individuales y se vean conminados a negociar para llegar a acuerdos de alcance metropolitano, como la provisión de servicios urbanos metropolitanos<sup>142</sup>. En este sentido, la gobernanza metropolitana de Guadalajara debe entenderse como un paso adelante en la dirección correcta para proveer de mejores servicios a la ciudadanía.

141. Los autores mencionan que el espíritu “municipalista” se da cuando los municipios conciben sus facultades como mecanismo para impedir cualquier intromisión en los límites burocráticos municipales, y posponen con ello compromisos institucionales serios a favor de la cooperación y la suma de concurrencias para atender la compleja gestión metropolitana.

142. Como ejemplo cabe destacar el Sistema Intermunicipal de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), que proporciona servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a todos los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara.

### 3.7. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO

Por último, y como conclusión de este capítulo, se exponen las recomendaciones dirigidas a conseguir financiamiento para el desarrollo de ciudades justas e inclusivas para toda la ciudadanía. En el capítulo de brechas se mostró la realidad de la falta de financiamiento de los municipios mexicanos, principalmente por la escasa generación de recursos propios por limitantes técnicos y administrativos, pero también por un desincentivo político al aumento de impuestos, lo que perpetúa la dependencia de las transferencias federales. En esta situación, se exponía que se vislumbraban dos posibilidades de acción: o bien asumir de forma pragmática la realidad hacendaria municipal y centralizar los impuestos locales, o bien solventar desde la administración federal las barreras técnicas municipales para permitirles ejercer sus funciones y responsabilidades.

Aunque pueda parecer contradictorio, en estas recomendaciones se sugiere combinar ambas vertientes. En el apartado de gestión de suelo se recomendó que el gobierno federal asumiese la generación de la información catastral de todo el territorio nacional, de forma que se constituya un verdadero catastro nacional y no sólo un sistema de recopilación de los distintos catastros municipales y estatales, para que los municipios pudiesen centrarse (junto con los gobiernos estatales) en el diseño de las tasas y el cobro de impuestos. Ahora bien, la generación de la información sólo solventa una parte del problema, ya que un porcentaje nada desdeñable de los municipios tampoco dispone de la capacidad institucional para gestionar el cobro del impuesto. En estos casos, el gobierno federal podría establecer convenios de colaboración con estos municipios, o entre gobierno federal y gobierno estatal, para centralizar el cobro de los impuestos locales a cambio de un porcentaje de la recaudación por la gestión administrativa<sup>143</sup>, de la misma forma

que en la actualidad existen diversos convenios entre los gobiernos estatales y municipales. De este modo, los impuestos con mayor capacidad de gestión tributaria no se verían afectados por una norma general, ya que podrían profundizar en su nivel de autogobierno y recaudar sin restricciones sus recursos propios.

En la misma lógica, a lo largo de todo el documento se ha hecho mención expresa de la necesidad de que los municipios incorporen mecanismos de recuperación de plusvalía (como ejemplo, véase el estudio de caso) para reforzar no sólo los esfuerzos recaudatorios, sino principalmente como un mecanismo de justicia social, de forma que se repartan las cargas y beneficios al interior de la ciudad. En el contexto actual, la barrera de introducción de estos mecanismos en los municipios principales que conforman las grandes áreas metropolitanas es, fundamentalmente, el alto costo político que implican (como sucedió en Ciudad de México cuando se debatía la constitución de la ciudad). Sin embargo, para una gran mayoría de los municipios, las barreras técnicas y administrativas para la implementación de estos mecanismos siguen siendo infranqueables. Como ejemplo, el diseño y la gestión de los mecanismos más sencillos *a priori*, como la contribución de mejoras que sólo requieren costear parcialmente las obras públicas por parte de la población beneficiada, implica, en primer lugar, delimitar el área de influencia de las obras. En otros casos, como la captura de plusvalía por obra pública, se requiere determinar *a priori* porcentajes de valorización del suelo por cada tipo de obra, así como disponer de una amplia base de datos de seguimiento de los mercados inmobiliarios locales para poder determinar valores del suelo previos al anuncio de obras<sup>144</sup>, así como su evolución posterior.

La solución de este tipo de retos técnicos puede no ser asumible por la mayoría de los municipios, con el agravante adicional de que una disparidad de metodologías y criterios podría ocasionar una

143. La propuesta de centralización a la hacienda federal tendría más fuerza en el caso de que las haciendas estatales no quisiesen asumir la gestión del cobro de los impuestos locales.

144. Como medida para controlar la especulación del valor del suelo urbano, la tasación del suelo no debería incluir el valor de las expectativas, sino el valor real previo al anuncio de obras públicas.

batalla jurídica continua entre los principales propietarios del suelo y las administraciones municipales.

Por ello se propone que la administración federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cree un organismo que ejecute todos estos análisis para los distintos municipios, a través de una metodología común. De la misma forma, se propone que ese organismo sea el encargado de realizar el seguimiento para construir los bancos de información de los mercados inmobiliarios nacionales y municipales, tanto a través de datos de la oferta comercial como de las transacciones inmobiliarias efectivas registradas en los registros públicos estatales de la propiedad<sup>145</sup>. Para complementar el apoyo técnico a la implementación de mecanismos de recuperación de plusvalía municipales, y para apoyar a la profesionalización del cuerpo de valuadores inmobiliarios, se recomienda que, en caso de discrepancia entre particulares y administración local sobre la valuación del suelo urbano, los avalúos dictaminantes deban ejecutarse por peritos valuadores del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), todo ello basado en la utilización de las bases de datos recopiladas en la recomendación anterior.

La batería anterior de medidas implica solucionar o reducir en gran medida la brecha técnica y administrativa de los municipios a la hora de incorporar mecanismos de recaudación municipal con un cierto grado de sofisticación. Sin embargo, en las líneas iniciales también se hizo mención

de los intereses políticos locales, que pueden generar que se renuncie a la autonomía financiera para ganar réditos políticos bajo la certeza de que en última instancia el presupuesto municipal se remediará, en gran medida, por las transferencias de la administración federal. Para desincentivar este tipo de prácticas, se sugiere condicionar parcial o totalmente las transferencias federales para proyectos urbanos (infraestructura, transporte, mejoramiento barrial, entre otros), a que en un primer momento los estados y los municipios receptores acepten incorporar en sus códigos fiscales y ordenanzas municipales, mecanismos de recuperación de plusvalías para, en una etapa posterior, condicionar sucesivas transferencias a que parte de los montos de inversión estén participados mediante la aplicación de los instrumentos de recuperación municipales. De esta forma, los fondos federales podrían incentivar los ingresos municipales, o por lo menos focalizarse en los municipios de menor escala y con mayor rezago social que no tengan posibilidad de mantener finanzas locales sanas.

En conclusión, la administración federal debe ahondar en la descentralización y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, incidir en esta dirección no exenta de responsabilidades al gobierno federal, especialmente cuando la magnitud de la brecha técnica, administrativa y financiera de los municipios del país es tan acusada. Por ello, los esfuerzos federales deben orientarse a reducir esa brecha, de forma que los municipios adquieran la capacidad financiera necesaria para poder focalizar los esfuerzos federales en estrategias de desarrollo del conjunto de la nación.

---

145. Y, en caso de prosperar la recomendación realizada en el apartado de gestión del suelo, del futuro Registro Público de la Propiedad a nivel nacional.

### 3.7.1. Brasil: financiamiento para la renovación urbana en Sao Paulo

País	Brasil
<b>Estructura política</b>	República Federal constituida por la unión de 26 estados y un Distrito Federal
<b>Contexto</b>	En el año 2001 se aprobó la ley 10.257, Estatuto de la Ciudad, que aporta el marco normativo para la política urbana del país. A pesar del marco jurídico, la financiación municipal no ha sido resuelta, ya que los municipios han tenido dificultades para financiar la construcción de infraestructura y la provisión de servicios (Pólis, 2002). Ante esta situación, la Región Metropolitana de Sao Paulo (RMSP), con su población de 20 millones de habitantes, ha desarrollado mecanismos alternativos para financiar el desarrollo urbano.
<b>Objetivos</b>	Ante las dificultades para financiar la infraestructura y el desarrollo, el municipio de Sao Paulo decidió crear nuevos instrumentos financieros –los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC)– para financiar la renovación urbana en perímetros delimitados de la ciudad, bajo la figura de planeación de Operaciones Urbanas (OU) <sup>146</sup> .
<b>Características</b>	<p>La lógica subyacente de la figura de los CEPAC es la posibilidad de que un desarrollador obtenga derechos adicionales de construcción (o de cambio de uso), dentro de los límites de cada Operación Urbana, por encima de los limitantes definidos en la zonificación. Un CEPAC otorga el derecho de construir una cantidad de metros cuadrados, dependiendo de la Operación Urbana. Los recursos financieros obtenidos por la venta de los CEPAC son reinvertidos por el municipio en el interior del perímetro de la OU.</p> <p>Los Certificados los emite la administración municipal a través de la Empresa Municipal de Urbanización (EMURB) y se negocian por medio de subastas electrónicas en la Bolsa de Valores de Brasil<sup>147</sup> (Sandroni, 2016). Un desarrollador puede utilizar los CEPAC en alguna de sus tres formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• para incrementar la superficie construida hasta un coeficiente de aprovechamiento máximo dentro de la OU</li> <li>• para cambiar el uso del suelo</li> <li>• para cambiar la tasa de ocupación del predio<sup>148</sup></li> </ul> <p>Asimismo, los CEPAC pueden utilizarse en subastas privadas, organizadas por la alcaldía, para pagar a los proveedores y desarrolladores, y como contraprestación por las propiedades expropiadas necesarias para las intervenciones urbanas (Furtado, 2014). En estos casos, los CEPAC constituyen un tipo de “acervo intangible” con los que la administración pública cumple con sus obligaciones financieras. Otra de las ventajas de los CEPAC es que el instrumento permite al municipio obtener liquidez antes de que el desarrollador comience a construir el proyecto. Así, la administración pública puede financiar la construcción de infraestructura sin crear deuda pública, y sin utilizar recursos del presupuesto municipal que pueden utilizarse para otros fines (Sandroni, 2010).</p>

146. Las Operaciones Urbanas (OU) se aplican en zonas de la ciudad con el objetivo de acometer obras de renovación integral de la infraestructura urbana, desarrollar vivienda social y otras operaciones urbanas (Sandroni, 2016).

147. La primera subasta pública se realizó en el año 2004, a pesar de que el instrumento financiero existía desde el año 1995.

148. La relación entre la superficie construida en planta baja y la superficie total del predio.

País	Brasil
<p><b>Resultados</b></p>	<p>El ejemplo de la operación urbana Faria Lima (OUFL), en la que se usaron por primera vez los CEPAC<sup>149</sup>, ofrece resultados interesantes. Sandroni (2016) describe cómo las dos primeras subastas públicas (2004 y 2006) fracasaron porque no pudieron vender un gran número de certificados, en parte por la novedad del instrumento, por el alto precio de salida de la subasta, y porque los desarrolladores ya habían obtenido permisos de construcción (dentro de los límites de la OUFL) previamente a la salida de los CEPAC.</p> <p>Por el contrario, las subastas posteriores (2007 y 2008) tuvieron mucho éxito. La razón fue doble: en primer lugar, porque varias de las licencias de construcción que se habían otorgado con anterioridad habían vencido y debían ajustarse a los lineamientos de la Operación Urbana, y en segundo lugar porque el mercado inmobiliario se encontraba en un momento de expansión. Esto cambió en 2009, cuando la crisis financiera global afectó las subastas de ese año. Sin embargo, comenzada la recuperación financiera, la última subasta de la OUFL (2010) tuvo mucho éxito y todos los CEPAC emitidos ese año se vendieron. En total, todas las subastas de la OUFL recaudaron aproximadamente 281 millones de dólares.</p> <p>Los CEPAC se han mostrado como un instrumento con un potencial elevado para proporcionar recursos financieros adicionales a los municipios, especialmente en procesos de renovación urbana. Como parte de la familia de los instrumentos de recuperación de plusvalías, proporciona un retorno a las arcas municipales por las modificaciones de los límites de densidad de planeación urbana, los cuales benefician, además de a los propietarios del suelo, a la colectividad en su conjunto, ya que el municipio adquiere recursos para acometer obras de mejoramiento urbano. Sin embargo, también es necesario destacar que este tipo de instrumentos no implican necesariamente una redistribución equitativa de los recursos públicos en el conjunto de la ciudad<sup>150</sup>. En suma, estos instrumentos deben diseñarse y utilizarse de forma integral con los recursos financieros convencionales, de forma que se asegure la redistribución equitativa de cargas y beneficios al interior de la ciudad.</p>

149. Los CEPAC fueron aprobados para la operación urbana Faria Lima en 2004.

150. En el caso de los CEPAC, el ingreso generado por la subasta de los certificados debe reinvertirse en el mismo polígono de actuación. De esta forma corre el peligro de potenciar el incremento del valor del suelo en las zonas más codiciadas

de la ciudad, lo que incentiva la especulación inmobiliaria. Ello además lleva a que los ingresos por los certificados se reinvierten en la misma zona, con lo que se incrementa aún más el valor del suelo. De esta forma, el municipio no podría reinvertir los ingresos obtenidos por la venta de derechos de construcción en las zonas urbanas más deprimidas, lo que potencia al final el incremento de la desigualdad urbana.



Tuxtla Gutierrez, Chiapas. Crédito: El Sie7e de Chiapas-Tuxtla/ Flickr

## 4. Conclusiones

El desarrollo de las ciudades y, por extensión, de los ciudadanos, necesita priorizar un modelo sostenible y equitativo, lo que implica un cambio de paradigma. La visión urbana a corto plazo, que supone el paradigma de planeación más extendido, debe superarse hacia una estrategia de planeación con metas definidas a mediano y largo plazo que encuentre mecanismos para integrar las temáticas urbanas del territorio en instrumentos armónicos y coordinados. El cambio no es una tarea fácil: implica una reflexión profunda sobre aquellas políticas públicas, tanto federales como locales, que han derivado, por acción u omisión, en viviendas inseguras, expansión urbana sin control, ciudades dependientes del automóvil, incremento de la vulnerabilidad ante la crisis climática, administraciones e instituciones públicas descoordinadas y en abierta competencia, y municipios con pocos recursos financieros propios.

Aun cuando se reconozca que una gran mayoría de las decisiones de planeación urbana depende de las autoridades locales, el análisis muestra cómo las decisiones del gobierno federal pueden establecer las prioridades en la política de planeación a nivel nacional y dirigir el presupuesto hacia un modelo diferente de desarrollo –coordinado, compacto, conectado, sostenible y equitativo– cuando se diseñan parámetros e instrumentos de carácter nacional en cada una de las líneas de acción analizadas, las cuales orientan el trabajo de las entidades territoriales. Si se parte de este hecho, en el marco del contexto político actual, y a más de un año de gobierno de la administración federal vigente, la necesidad de ubicar la agenda urbana nacional en el centro de la discusión política se torna imprescindible.

Los actuales patrones de urbanización y desarrollo urbano de nuestras ciudades son ineficientes desde muchas perspectivas, y además representan costos

excesivos para los ciudadanos, los gobiernos y el medioambiente. El incremento poblacional no justifica el patrón de expansión urbana que se ha llevado a cabo en las últimas décadas, no sólo por el pernicioso impacto ambiental generado, sino sobre todo por el posible crecimiento de la brecha de desigualdad entre los grupos más pudientes y los menos favorecidos, lo que reduce en la práctica las oportunidades de movilidad social que brindan las ciudades. La traducción espacial del modelo urbano desregulado y sin control –el de las ciudades monofuncionales, dispersas y desconectadas de los grandes desarrollos habitacionales de las periferias territoriales– han permitido notables desequilibrios en contra de los grupos de escasos recursos, que solamente pueden acceder a viviendas en las periferias urbanas, sin servicios públicos ni equipamientos urbanos, y con precarias conexiones a las zonas centrales de las ciudades. Su lugar de residencia no es una cuestión de elección, sino la única posibilidad que les ofrece el mercado.

Con el presente documento, la Coalición para la Transformación Urbana en México pretendió elaborar un diagnóstico preliminar para detectar las brechas y áreas de oportunidad de los instrumentos de planeación urbana en México, con el fin de poder estructurar, a partir de las prioridades y líneas de acción definidas por el Comité Técnico de la Coalición, un conjunto de recomendaciones que reorienten el modelo de desarrollo, estructuradas en los siguientes ejes:

1. Vivienda para todos
2. Gestión del suelo y control de la expansión
3. Movilidad urbana sostenible
4. Resiliencia urbana, mitigación y adaptación al cambio climático
5. Gobernanza metropolitana
6. Financiamiento del desarrollo urbano

En todos los ejes de acción en los que trabajamos, reconocemos la importancia de trabajar con un enfoque de derechos de y para las personas, en el que nuestra prioridad sea la búsqueda de la equidad

y la justicia social, bajo un modelo de desarrollo sostenible en lo económico y lo medioambiental. Por ello, las recomendaciones del presente documento se enfocan en alcanzar un modelo de desarrollo urbano compacto, coordinado, conectado y, sobre todo, sustentable y equitativo.

Para poder aspirar a este modelo, el diagnóstico realizado y el ejercicio de construcción participativo de la Coalición puede sintetizarse en tres amplias recomendaciones: corresponsabilidad administrativa, progresividad del apoyo interinstitucional y visión integral.

- a) Corresponsabilidad administrativa entre niveles de gobierno

En primer lugar, la política urbana nacional debe configurarse de acuerdo con el principio de la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la planeación del territorio y de las ciudades. Las políticas a nivel nacional son fundamentales para establecer los principios e instrumentos que posibiliten la mejora de la planeación urbana a nivel local. Asimismo, la coordinación de todas las administraciones, de la federal a la municipal, es esencial para poder alcanzar un modelo de ciudad mejor para todos. Sin embargo, la sola coordinación no garantiza de forma aislada el cumplimiento del objetivo; las diferentes administraciones deben coordinarse, pero también deben velar que las otras cumplan con la ley, para poder alcanzar un ejercicio real de control del desarrollo urbano.

- b) Progresividad del apoyo interinstitucional a la capacidad de gestión

En segundo lugar, no es posible construir una política de planeación efectiva sin reconocer las distintas prioridades y las herramientas con las que cuentan los municipios del país. La desigualdad no sólo se refleja en el interior de la ciudad, también se expresa de forma evidente entre las ciudades. Los municipios de México presentan retos comunes –como el proceso acelerado de expansión– y retos singulares específicos; sin embargo, no todos disponen de las herramientas y capacidades para afrontarlos con una garantía de éxito. Para poder cerrar esta acuciante desigualdad, la administración federal, con su capacidad técnica e institucional,



debe brindar un apoyo legal y financiero sólido que permita que los municipios más débiles puedan fortalecer su capacidad de gestión y de generación de recursos propios, con el fin de fortalecer su independencia y posibilitar el cumplimiento de su mandato institucional.

### c) Visión integral de la planeación

Por último, no es posible desvincular el ejercicio de la política pública de planeación de su realidad física, es decir, de los lugares en los que se desarrollan los fenómenos urbanos. Por ello, es imprescindible una visión de la planeación urbana que integre la escala municipal, la metropolitana y la territorial, y que comprenda que los procesos

urbanos ni son lineales ni son replicables, sobre todo cuando no se tiene presente el contexto social, cultural y ambiental. Es decir, la adaptabilidad de la planeación a la realidad debe ser una de las aspiraciones principales en el diseño de las políticas públicas.

Como conclusión, el cambio en el modelo urbano es una obligación ineludible. Sólo con una visión integral y prospectiva será posible combatir la vergonzosa brecha de desigualdad de nuestro país, asegurar el desarrollo económico y minimizar nuestra vulnerabilidad ante la crisis climática. El fracaso en esta tarea no sólo compromete nuestro bienestar futuro, sino nuestra aspiración a una sociedad justa.



## 5. Referencias

1. Aguilar, G. (2010). Capacidad tributaria y finanzas publicas metropolitanas en México. *En Estudios Demográficos y Urbanos*, 25, 1, 103-132. DOI: 10.24201/edu.v25i1.1369
2. Ahmad, E., Dowling, D., Chan, D., Colenbrander, S., y Godfrey, N. (2019). *Scaling up investment for sustainable urban infrastructure: A guide to national and subnational reform*. Londres y Washington, D.C.: Coalition for Urban Transitions. Disponible en: <http://newclimateconomy.net/content/cities-working-papers> (Último acceso junio 2020).
3. Almazán, C. (2015). El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas. En Ziccardi, A. y González, A., (coords.). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 103-116). Ciudad de México: UNAM.
4. Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana: Casos y experiencias de diseño institucional*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
5. Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Sánchez, M. T. , Bocco, G. y Casado, J.M. (eds.). *La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría y la práctica* (pp. 47-78). Morelia: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Campus Morelia de la UNAM.
6. Banco Mundial. (2010). *Projects: Egypt Vehicle Scrapping and Recycling Program*. Disponible en: <http://projects.worldbank.org/P119483/egypt-vehicle-scrapping-recycling-program?lang=en> (Último acceso junio de 2020).
7. Banco Mundial. (2018). *Egypt: Scrapping and Recycling Old Vehicles to Lower Pollution and Improve Livelihoods*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/10/25/egypt-scrapping-and-recycling-old-vehicles-to-lower-pollution-and-improve-livelihoods> (Último acceso junio de 2020).
8. Baquedano, C. (2012). Acceso a la justicia ambiental en México: retrocesos, avances y desafíos. En Mascott M. y Meixueiro, G. (coords.). *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2011* (pp. 155-187). Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
9. Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/se-busca-vivienda-en-alquiler-opciones-de-politica-en-america-latina-y-el-caribe> (Último acceso en junio de 2020).
10. Brain, D. (2019). Reconstituting the Urban Commons: Public Space, Social Capital and the Project of Urbanism. *En Urban Planning* 4,2,169-182. DOI:10.17645/up.v4i2.2018
11. Centro UC Políticas Públicas. (2018). *Estudio comparado de experiencias internacionales sobre la administración de bienes inmuebles para arriendo*. Disponible en: [https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/20181022-Informe-3\\_si%CC%81ntesis-y-recomendaciones.pdf](https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/20181022-Informe-3_si%CC%81ntesis-y-recomendaciones.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
12. Gobierno del Estado de Jalisco. (2008). *Código Urbano para el Estado de Jalisco* Disponible en: <https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/Código-Urbano-para-el-Estado-de-Jalisco.pdf> (Último acceso en junio de 2020).

- 
13. Coggin, T. (2018). Law & the New Urban Agenda: a role for the right to the city? *En Fordham Journal Law Journal*. Disponible en: <https://news.law.fordham.edu/fulj/2018/05/11/thomas-coggin-law-the-new-urban-agenda-a-role-for-the-right-to-the-city/> (Último acceso junio de 2020).
- 
14. CONAPO. (2018). *Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas 2016-2050*. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050> (Consulta en 2019) y también: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/189048b6-864b-435f-9442-f0287d90839f> (Último acceso en junio de 2020).
- 
15. CONAVI. (2017a). *Modelo geoestadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2017*. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavi/documentos/modelo-geoestadistico-para-la-actualizacion-de-los-perimetros-de-contencion-urbana-2017> (Último acceso en julio de 2020).
- 
16. CONAVI (2017b). *Guía de aplicación del anexo de puntaje de las reglas de operación 2017 para desarrolladores y verificadores*. Disponible en: [https://www.conavi.gob.mx/documentos/SGAVPS/SUSTENTABILIDAD/Guia\\_de\\_aplicacion\\_del\\_anexo\\_de\\_puntaje\\_ROP\\_2017.pdf](https://www.conavi.gob.mx/documentos/SGAVPS/SUSTENTABILIDAD/Guia_de_aplicacion_del_anexo_de_puntaje_ROP_2017.pdf) (Último acceso en julio de 2020).
- 
17. CONAVI. (2018). *Guía de aplicación del anexo de puntaje de las reglas de operación 2018 para desarrolladores y verificadores*. Disponible en: [https://www.conavi.gob.mx/documentos/SGAVPS/SUSTENTABILIDAD/Guia\\_de\\_aplicacion\\_del\\_Anexo\\_de\\_Puntaje\\_de\\_las\\_Reglas\\_de\\_Operacion\\_2018.pdf](https://www.conavi.gob.mx/documentos/SGAVPS/SUSTENTABILIDAD/Guia_de_aplicacion_del_Anexo_de_Puntaje_de_las_Reglas_de_Operacion_2018.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
18. Concejo Municipal de Rosario. (2011). Ordenanza N° 8784/2011. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=78062> (Último acceso en junio de 2020).
- 
19. Constitución Política del Estado de Jalisco. (1917). Última reforma publicada en el periódico oficial del estado del 13-07-1994.
- 
20. Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). Última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la CDMX del 10-12-2019.
- 
21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 06-06-2019.
- 
22. CUT. (2019). *Climate Emergency, Urban Opportunity*. Londres y Washington, D.C.: WRI, Ross Center for Sustainable cities y C40 Cities Climate Leadership Group. Disponible en <https://urbantransitions.global/urban-opportunity/> (Último acceso en junio de 2020).
- 
23. CUT. (2020, en publicación). *Las ciudades mexicanas: tendencias de expansión y sus impactos*. Londres y Washington, D.C.: WRI.
- 
24. Davies, B. (1968). *Social needs and resources in local services: A study of variations in standards of provision of personal social services between local authority areas*. Londres: Joseph.
- 
25. Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%20000.pdf> (Último acceso en julio de 2020).

- 
26. Díaz, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, 71, 121-154. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/071-junio-2018/Diaz.pdf> (Último acceso en junio de 2020).
- 
27. Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C., Restrepo, A., y McKinsey Global Institute. (2011). *Urban world: Mapping the economic power of cities*. Nueva York: McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/urban-world-mapping-the-economic-power-of-cities> (Último acceso en junio de 2020).
- 
28. Epp, B. (2013). Argentina: *Other Municipalities Follow Frontrunner City Rosario*. Disponible en: <https://www.solarthermalworld.org/content/argentina-other-municipalities-follow-frontrunner-city-rosario> (Último acceso en junio de 2020).
- 
29. Fay, M., Opal, C., y World Bank. (2000). Urbanization without growth: A not so uncommon phenomenon. Washington, D.C: World Bank, Policy Research Dissemination Center. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/21373> (Último acceso en junio de 2020).
- 
30. Fay, M. (2005). *The Urban Poor in Latin America. Directions in Development*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/7263> (Último acceso en junio de 2020).
- 
31. Florida, R. L. (2010). *La clase creativa: La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- 
32. Furtado, F. y Smolka, M. O. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
33. García, J. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: iniciativas privadas. En P. Torres y M. García (eds.), *Ciudades del Mañana: gestión del suelo urbano en Colombia*, (pp.193 – 224). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14189/las-ciudades-del-manana-gestion-del-suelo-urbano-en-colombia> (Último acceso en junio de 2020).
- 
34. Garduño, J. (2012). *Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana. Cómo gastamos nuestros recursos en México en 2011*. Ciudad de México: ITDP. Disponible en: [http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Diagnostico\\_de\\_fondos\\_federales\\_para\\_transporte\\_y\\_accessibilidad\\_urbana-Como\\_gastamos\\_nuestros\\_recursos\\_en\\_Mexico\\_2011.pdf](http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Diagnostico_de_fondos_federales_para_transporte_y_accessibilidad_urbana-Como_gastamos_nuestros_recursos_en_Mexico_2011.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
35. Hallegatte, S. y World Bank. (2014). *Climate change and poverty: An analytical framework*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/275231468331203291/Climate-change-and-poverty-an-analytical-framework> (Último acceso en junio de 2020).
- 
36. Harvey, D. (2009). *Social justice and the city*. Athens: University of Georgia Press.
- 
37. Harvey, D. (s.f.). *The right to the city (fragmento)*. Disponible en <https://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf> (Último acceso en junio 2020).
- 
38. Imeplan. (2015a). *Marco Legal*. Disponible en: <http://imeplan.mx/en/marco-legal> (Último acceso en junio de 2020).

- 
39. Imeplan. (2015b). *Instancias Metropolitanas*. Disponible en: <https://imeplan.mx/en/instancias-metropolitanas> (Último acceso en junio de 2020).
- 
40. Imeplan. (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara (POTmet)*. Disponible en: [http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet\\_IIIFB-BajaRes.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
41. Improta, R. L., Arraña, I., Bertinat, P., Latosinski, F., Salerno, J., Marino, E., Chemes, J. y Orecchia, M. (2012). *Red de Ciudades Solares, Argentina*. Disponible en: <https://www.mendoza-conicet.gob.ar/asades/modulos/averma/trabajos/2012/2012-t012-a001.pdf> (Último acceso en junio de 2020).
- 
42. Islam, S. N. (2015). *Inequality and environmental sustainability*. Nueva York: ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. DOI: 10.18356/6d0f0152-en
- 
43. INEGI. (2019). *Encuesta nacional de ocupación y empleo. Informalidad laboral. Tasas de informalidad trimestral enero – marzo 2019*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe\\_ie/enoe\\_ie2019\\_05.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_05.pdf) (Último acceso en julio de 2020).
- 
44. INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal de Población 2015*. Disponible en; <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados> (Último acceso en julio de 2020).
- 
45. Intendencia Municipal Rosario. (2012). Decreto N° 2120/2012. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=85855> (Último acceso en junio de 2020).
- 
46. Iracheta, A. (2016). *Metrópolis y gobernanza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- 
47. ITDP. (2013). *Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana*. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/noticias/mus-movilidad-urbana-sustentable/> (Último acceso junio de 2020).
- 
48. Jacobs, H. (2018). I visited what's possibly the world's most polluted city, and realized Americans have no idea how good they have it. En *Business Insider*. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/cairo-most-polluted-city-in-the-world-americans-air-pollution-2018-11> (Último acceso en junio de 2020).
- 
49. Kunz, I. C., y González, G. (2018). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? En *Revista Mexicana De Ciencias Políticas y Sociales*, 64, 235. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61562
- 
50. Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- 
51. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Ley N° 23486/LIX/11]. Disponible en: [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_de\\_coordinacion\\_metropolitana\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_2.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
52. Medina, S. (2017). *Invertir para movernos. Diagnóstico de inversión en movilidad en las zonas metropolitanas 2011-2015*. Disponible en: [http://invertirparamovernos.itdp.mx/assets/downloads/Invertir\\_para\\_Movernos-2015.pdf](http://invertirparamovernos.itdp.mx/assets/downloads/Invertir_para_Movernos-2015.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
53. Ministerio de Finanzas, República Árabe de Egipto. (2010). *Framework Environmental and Social Assessment (FESA) for Egypt. Vehicle Scrapping and Recycling Program*. Disponible en: <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/PDF/Full%20FESA%20with%20Annexes.pdf> (Último acceso en junio de 2020).

- 
54. MINVU. (2013). Aprueba reglamento del programa de subsidio de arriendo de vivienda (dto-52 22-nov-2013). Disponible en: <http://bcn.cl/1w5lp> (Último acceso en junio de 2020).
- 
55. Morales, E. y Herrera, N. (2018). Arriendos por las nubes: efecto de la creciente concentración de la propiedad. En CIPER Chile. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentracion-de-la-propiedad/> (Último acceso en junio de 2020).
- 
56. OECD. (2015). *Estudios de políticas urbanas de la OCDE México: Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. París: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264227293-en.
- 
57. Olivera, G. (2019). Situación de la urbanización informal en Morelos a 25 años de la privatización del ejido. En Soto, E., Jaloma, L., e Iracheta, A. (eds.), *Suelo urbano en México, retos y oportunidades para su administración y registro*, (pp. 319-338). Ciudad de México: UNAM, Posgrado en Urbanismo.
- 
58. ONU-DESA. (2018). *World urbanization prospects*. Disponible en: <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/> (Último acceso en junio de 2020).
- 
59. ONU-DESA. (2019). *World population prospects*. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/> (Último acceso en junio de 2020).
- 
60. ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf) (Último acceso en julio de 2020).
- 
61. ONU. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> (Último acceso en junio de 2020).
- 
62. ONU-Habitat. (2016). *Índice de las Ciudades Prósperas en la República Mexicana. Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México, Noviembre de 2016*. Disponible en: <https://cpi.unhabitat.org/reports-and-publications> (Último acceso en junio de 2020).
- 
63. ONU-Habitat. (2018). *Vivienda y ODS en México*. Disponible en: [http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/VIVIENDA\\_Y\\_ODS.pdf](http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/VIVIENDA_Y_ODS.pdf) (Último acceso en junio de 2020).
- 
64. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Versión oficial en español disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf> (Último acceso en julio de 2020).
- 
65. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Versión oficial en español disponible en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Pacto\\_IDESC.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf) (Último acceso en julio de 2020).
- 
66. Pérez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México. *En Estudios Demográficos y Urbanos*, 29, 481-512. DOI: 10.24201/edu.v29i3.1469
- 
67. Pólis. (2002). *El Estatuto de la Ciudad: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis. Disponible en: [https://flacso.edu.ec/cite/instituto-polis\\_2002\\_el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil-2/](https://flacso.edu.ec/cite/instituto-polis_2002_el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil-2/) (Último acceso en junio de 2020).

- 
68. Presidencia de la República de Colombia. (2006). *Decreto 2181 de 2006*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20809> (Último acceso en julio de 2020).
- 
69. Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12-07-2019.
- 
70. Puebla, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. Ciudad de México: Colegio de México.
- 
71. Puebla, C. (2006). El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). En Coulomb, R. y Schteingart, M. (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, (pp.153-238). Ciudad de México: Porrúa.
- 
72. Quiroz, D.E. (2018). *Implementación de infraestructura verde como estrategia para la mitigación y adaptación al cambio climático en ciudades mexicanas, hoja de ruta*. Ciudad de México: SEDATU/ SEMARNAT/GIZ.
- 
73. Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *En Estudios Demográficos y Urbanos*, 27, 2, 491-520. DOI: 10.24201/edu.v27i2.1420
- 
74. Ruiz, N., Casado, J. M., y Sánchez, M. T. (2015). Los Atlas de Riesgo municipales en México como instrumentos de ordenamiento territorial. *En Investigaciones Geográficas, Boletín Del Instituto De Geografía*, 2015, 88, 146-162. DOI: 10.14350/rig.48326
- 
75. Salazar, C. (2012). Los ejidatarios en el control de la regularización. En Salazar, C. (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 265-305.). Ciudad de México: El Colegio de México.
- 
76. Salehi, P., Woodbridge, M., Feng, J., Kieffer, G., Ommer, V. y Renner, M. (2018). *Promoting Solar Water Heaters for Urban Homes and Businesses, Rosario*. Disponible en: [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Dec/IRENA\\_Cities\\_2018c\\_Rosario.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Dec/IRENA_Cities_2018c_Rosario.pdf) (Último acceso junio de 2020).
- 
77. Salvi, P. A. (2016). *Housing policy in Chile: A case study on two housing programmes for low-income households*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5jm2hzbnnq33-en
- 
78. Sandroni, P. (2010). CEPACs: Certificados de Potencial Adicional de Construcción. *En Blog do Sandroni*. Disponible en: [http://sandroni.com.br/?page\\_id=838](http://sandroni.com.br/?page_id=838) (Último acceso junio de 2020).
- 
79. Sandroni, P. (2016). La captura de plusvalías urbanas en Brasil: el uso de los CEPACs y la Otorga Onerosa del Derecho de Construir en la ciudad de Sao Paulo (1986-2013). En Blanco, A.G., Fretes, V. y Muñoz, A.F. (eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (pp. 47-67). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Expandiendo-el-uso-de-la-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-La-captura-de-plusval%C3%ADas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf> (Último acceso junio de 2020).
- 
80. Schteingart, M. y Patiño, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. En Coulomb, R. y Schteingart, M. (coords.), *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (pp. 153-238). Ciudad de México: Porrúa.



- 
81. SEDATU, GIZ, BID. (2018) *Anatomía de la movilidad en México: hacia dónde vamos*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/anatomia-de-la-movilidad-en-mexico-hacia-donde-vamos?idiom=es> (Último acceso en julio de 2020).
- 
82. SEDATU, GIZ, BID. (2018b). *Implementación de infraestructura verde como estrategia para la mitigación y adaptación al cambio climático en ciudades mexicanas, hoja de ruta*. Disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/394115/Hoja\\_de\\_ruta\\_IV\\_Infraestructura\\_Verde.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/394115/Hoja_de_ruta_IV_Infraestructura_Verde.pdf) (Último acceso junio de 2020).
- 
83. SEGOB. (2012). *El Fondo de Desastres Naturales de México – Una reseña*. Disponible en: [http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf) (Último acceso junio de 2020).
- 
84. Sassen, S. (2019). Conferencia: *El tejido social en la construcción de la ciudad: Una discusión de ética urbana y desigualdad*. Ciudad de México: Senado de la República. . Disponible en: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0\\_uj65onpd/Conferencia%3A\\_EL\\_tejido\\_social\\_en\\_la\\_cnstruccion\\_de\\_ciudad%3A\\_Una\\_discusion\\_de\\_etica\\_urbana\\_y\\_desigualdad%2C\\_impartido\\_por\\_Saskia\\_Sassen](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_uj65onpd/Conferencia%3A_EL_tejido_social_en_la_cnstruccion_de_ciudad%3A_Una_discusion_de_etica_urbana_y_desigualdad%2C_impartido_por_Saskia_Sassen). (Último acceso junio de 2020).
- 
85. SHCP. (2019). *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*. Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/PPEF/estructuras\\_programaticas-2020](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/PPEF/estructuras_programaticas-2020) (Último acceso junio de 2020).
- 
86. SHF. (2019). *Demanda de financiamiento de vivienda 2019*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/444721/Demanda\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/444721/Demanda_2019.pdf) (Último acceso junio de 2020).
- 
87. Soto, E. (2012). El suelo de origen social. En Maya, E. y Quiroz, H. (comp.), *Urbanismo, temas y tendencias*. Ciudad de México: UNAM, Facultad de Arquitectura.
- 
88. Storper, M. (2013). *Keys to the city: How economics, institutions, social interactions, and politics shape the development*. Princeton: Princeton University Press.
- 
89. Trujillo, J. (2011). El principio de concurrencia ambiental en México. En Aída. *Ópera prima de Derecho Administrativo*, 10, 403-426.
- 
90. Wario, E. (2009). Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso Guadalajara. En Eibenschutz, R. y González, L. (eds.) *El Legislativo ante la gestión metropolitana (pp. 103-115)*. Ciudad de México.: Cámara de Diputados, Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/legis\\_gest.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/legis_gest.pdf) (Último acceso junio de 2020).
- 
91. WRI-CTS Embarq. (2015). *Rumbo a la reforma urbana. Retos y oportunidades de la Iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. Disponible en: <http://wrimexico.org/sites/default/files/ReformaUrbana.pdf> (Último acceso junio de 2020).
- 
92. Ziccardi, A., y González, A. (2015). Política de vivienda y municipios en México. En Ziccardi, A., y González, A. (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México (pp. 47-58)*. Ciudad de México: UNAM.



## 6. Anexos

### ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Organización de la planeación urbana a nivel federal. ....	26
<b>Figura 2.</b> Niveles de gobierno estatal y municipal y planeación urbana .....	29
<b>Figura 3.</b> Mapa conceptual de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano .....	32
<b>Figura 4.</b> Instrumentos de la planeación urbana .....	33
<b>Figura 5.</b> Participación porcentual de los organismos en los montos de los financiamientos para la adquisición de vivienda .....	37
<b>Figura 6.</b> Inventario de vivienda. Localización de la vivienda por segmento socioeconómico .....	40
<b>Figura 7.</b> Índice de motorización 2000-2017 .....	46
<b>Figura 8.</b> Costo de los desastres por clase de desastre de 2000 a 2018 .....	49
<b>Figura 9.</b> Costo de los desastres por Estado de 2000 a 2018 .....	50
<b>Figura 10.</b> Presupuesto asignado a FONDEN y FOPREDEN de 2008 a 2018 .....	51
<b>Figura 11.</b> Presupuesto asignado al Programa de Prevención de Riesgos de la SEDATU, de 2011 a 2018.....	53
<b>Figura 12.</b> Fondo metropolitano. Montos aprobados y ejercidos 2008-2019 .....	55
<b>Figura 13.</b> Fondo metropolitano. Destino de los fondos 2008-2018 .....	56
<b>Figura 14.</b> Participación porcentual de la recaudación de impuestos en cada nivel de gobierno sobre el producto interior bruto 2008-2017 .....	58
<b>Figura 15.</b> Contribución de las transferencias federales en los presupuestos municipales por entidad federativa 2000-2018 .....	59
<b>Figura 16.</b> Contribución de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en los presupuestos municipales por entidad federativa 2013-2018 .....	60

### ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Montos de los financiamientos para vivienda. Periodos 2000-2009 y 2010-2018 .....	14
<b>Cuadro 2.</b> Valor promedio del financiamiento por categoría de vivienda. Periodo 2010-2018 .....	36
<b>Cuadro 3.</b> Reservas territoriales registradas 2014-2018 .....	43
<b>Cuadro 4.</b> Fenómenos naturales más frecuentes por clase de 2000 a 2017 .....	49



**COALITION**  
**FOR URBAN**  
**TRANSITIONS**



**WRI MÉXICO**  
— ROSS CENTER

Find us

 [urbantransitions.global](http://urbantransitions.global)

 [@NCECities](https://twitter.com/NCECities)



Copyright 2020 World Resources Institute. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.  
To view a copy of the license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>