

**TERCERA CONFERENCIA DE
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
SUSTENTABLE (HABITAT III)**

REPORTE NACIONAL DE MÉXICO

Contenido

I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	4
I.1. El proceso de urbanización en México.....	4
I.2. La relación urbano - rural y el Mercado informal del suelo.....	6
I.3 El bono demográfico, la formación de hogares y el acceso a vivienda por parte de los jóvenes8	
I.4. La transición demográfica y el envejecimiento de la población.....	9
I.5. Retos y lecciones aprendidas.....	9
II. PLANEACIÓN URBANA Y TIERRA	11
II.1. La Planeación Urbana en México.....	11
II.2. Planeación del desarrollo regional y metropolitano.....	12
II.3. Incentivos para la contención urbana desde la política de vivienda.....	14
II.4. La movilidad urbana y las políticas de transporte.....	15
II.5. Información y capacitación para la planeación territorial.....	18
II.6. Retos y lecciones aprendidas.....	19
III. URBANIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	20
III.1. Efectos del cambio climático en los riesgos naturales.....	20
III.2. El modelo de urbanización y los desastres.....	21
III.3. Contaminación ambiental y la congestión automovilística.....	22
III.4. Impulso a la vivienda sustentable.....	24
III.5. Retos y lecciones aprendidas.....	26
IV. LEGISLACIÓN Y GOBERNANZA URBANA	27
IV.1. Marco legal e institucional a nivel federal.....	27
IV.2. Los resultados de la descentralización.....	28
IV.3. Participación social efectiva en el desarrollo urbano.....	29
IV.4. Inclusión Social, Pobreza y Equidad Urbana.....	30
IV.5. Retos y lecciones aprendidas.....	32
V. LA ECONOMÍA URBANA	33
V.1. Papel de las ciudades en la economía Mexicana.....	33
V.2. Creación de empleos en las ciudades Mexicanas.....	34
V.3. Acceso a financiamiento para vivienda.....	35

V.4. Fortalecimiento institucional y de las finanzas públicas municipales.....	38
V.5. Retos y lecciones aprendidas	40
VI. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	41
VI.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la meta de disminución de tugurios	41
VI.2. Acceso a vivienda	42
VI.3. Acceso a servicios básicos	43
VI.4. Acceso a transporte	44
VI.5. Retos y lecciones aprendidas	46

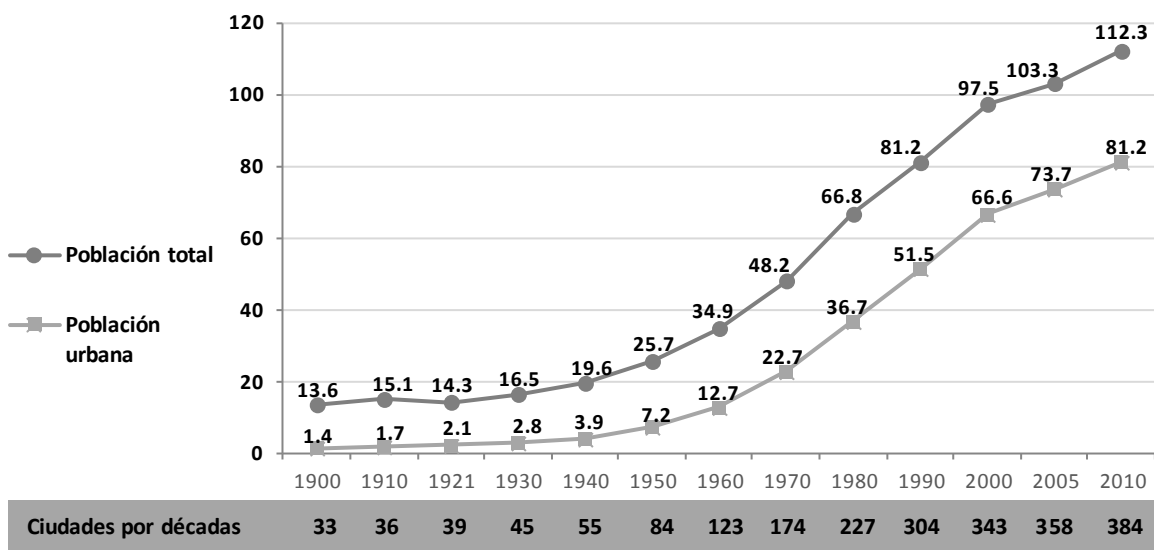
REPORTE NACIONAL PARA ONU HABITAT

I. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

I.1. El proceso de urbanización en México

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

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



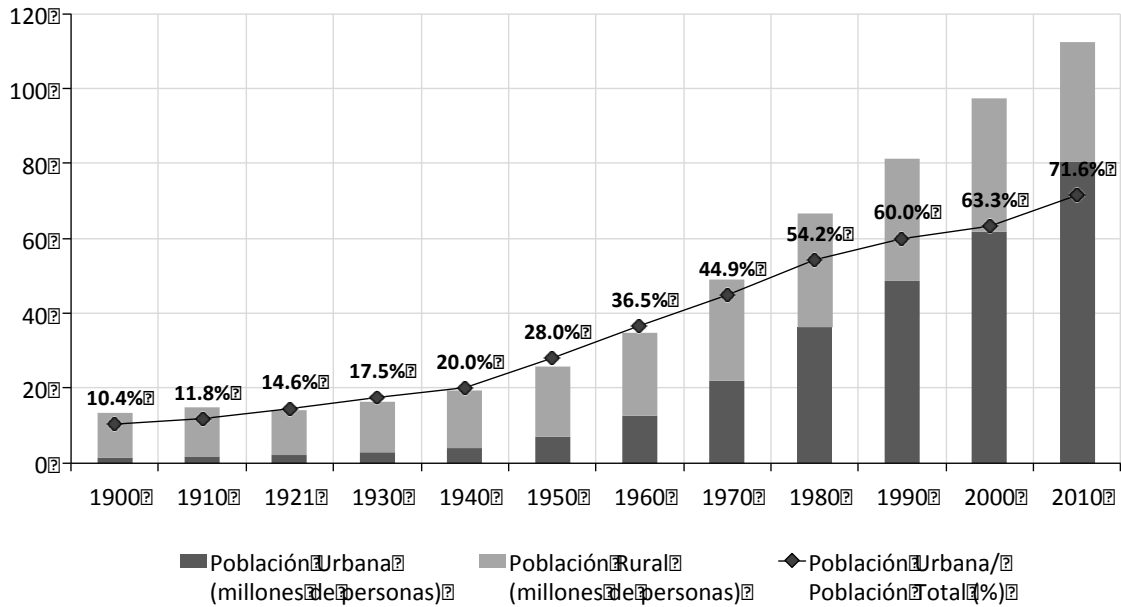
Fuente: Evolución de las Ciudades de México. CONAPO-SEDATU.

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

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

mayor dinamismo demográfico de las ciudades de menor tamaño. La población se ha urbanizado dejando al medio rural con proporciones cada vez menores de habitantes, aunque en términos absolutos su magnitud poco ha variado (gráfica 2).

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



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

Las entidades federativas con mayor crecimiento (por arriba de la media nacional) han sido Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Guerrero, Puebla, Tabasco y Quintana Roo. Asimismo, existen grandes diferencias en la concentración de la población por entidad federativa. En el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla se concentra 39.8% de la población total del país. En el otro extremo se encuentran 13 entidades que concentran sólo 15.8% de la población nacional; de éstas, las menos pobladas son Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

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

A diferencia del éxodo que se dio de las localidades rurales a los grandes centros urbanos entre 1940 y 1980, el nuevo patrón migratorio se caracteriza por la intensificación de la migración internacional y por

la diversificación de las corrientes migratorias internas en direcciones que van de las grandes ciudades a las ciudades medias, e incluso de las ciudades al campo.¹

Los efectos de la migración, principalmente hacia los Estados Unidos de América (EUA), han contribuido en forma importante a modificar la dinámica demográfica del país, con impactos territoriales notables. Se estima que del 2000 al 2005, un promedio anual de 560 mil mexicanos establecieron su residencia en los EUA, para bajar a un promedio de 250 mil anuales para el periodo 2005-2010². Aun así, México se situó en 2010 entre los tres principales países expulsores de población en el mundo.

Las tendencias indican que el proceso de urbanización continuará, aunque a menor velocidad que en las décadas anteriores. En términos del grado de urbanización, esto significa que México pasará de 71.6% de población urbana en 2010 a 83.2% en el año 2030³. En este horizonte, no se prevén modificaciones drásticas en la distribución cuantitativa que presenta hoy la población en el territorio nacional, como la aparición de nuevos núcleos de población.

I.2. La relación urbano - rural y el Mercado informal del suelo

La expansión de las ciudades se ha dado a través de distintos procesos y grados de legalidad y formalidad de la tenencia de la tierra. Existe una multiplicidad de agentes y vías que presionan y modelan los procesos de ocupación de la tierra y su incorporación desordenada al crecimiento urbano: empresas inmobiliarias privadas que adquieren el dominio pleno de ejidos y comunidades agrarias⁴, sujetos agrarios que venden sus derechos parcelarios, formación o modificación de zonas de urbanización ejidal, entre otros mecanismos de parcelación y pulverización de la tierra. En algunos casos estos procesos suceden al margen de la legalidad del desarrollo urbano y en otros, las autoridades urbanas locales contribuyen debido a su propia debilidad institucional o por razones de corrupción.

El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en las ciudades se origina por dos procesos; el primero, corresponde a la expansión urbana acelerada, que en 30 años (1980-2010) provocó que la población de las ciudades se multiplicara por 2, mientras que la superficie urbanizada lo hiciera por 7.6 veces, provocando un patrón disperso y una caída de la densidad promedio urbana en el país hasta alcanzar hoy del orden de 23 viviendas por hectárea. El segundo, es la falta de oferta de suelo habitacional para los pobres en las ciudades, lo que generó el crecimiento muy acelerado de los asentamientos irregulares, muchos de los cuales se han ido localizando en los últimos años en zonas de riesgo. La política de vivienda no ha considerado la oferta de suelo con servicios, que es una opción para

¹ CONAPO (2006): La situación demográfica en México, 2006

² CONAPO (2010): La situación demográfica en México, 2000-2010

³ CONAPO (2011): Proyecciones de la Población de México 2005-2050, en base a: INEGI (2005): II Censo de Población y Vivienda, 2005. INEGI (2010): XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

⁴ Los ejidos y comunidades agrarias es uno de los tipos de propiedad reconocidos en la Constitución Mexicana. Es propiedad colectiva donde cada ejidatario o comunero puede tener su propia parcela y/o un porcentaje de las tierras de uso común. En 1992 se modificó la constitución, entre otras cosas, para permitir el cambio de régimen de propiedad a privada (individual) llamada pequeña propiedad.

que las personas de bajos recursos resuelvan su necesidad de vivienda a través de la autoproducción, ampliación y mejoramiento.

La superficie de suelo habitacional considerado informal, irregular y/o ilegal en las ciudades mexicanas es un fenómeno complejo y dinámico para el que no existe información sistemática. No obstante, se estima que existe en el país un total de 5 millones de lotes habitacionales en esta condición y que a nivel nacional se fracciona un promedio de 90 mil⁵ lotes al año involucrando aproximadamente a 360 mil habitantes. Igualmente, se ha estimado que del total de inmuebles que hay en el país, 15 millones carecen de escrituras⁶.

El organismo más relevante del Gobierno Federal orientado a la regularización de la tenencia de la tierra, ha sido la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que fue creada en la década de 1970, con el propósito de atender las consecuencias de la ocupación irregular / informal / ilegal de predios ejidales y comunales y no sus causas. Sin embargo, para evitar incentivar las invasiones de tierra de mala fe, la actividad de esta comisión fue disminuyendo sus acciones, mientras que en 1998, el número de escrituras entregadas fue de 119,196, en 2012 se redujo a solo 15,891.

Existen en México miles de hectáreas no regularizadas, a las que se suma la desincorporación de suelo que realizan las dependencias y organismos federales con poco concierto, evidenciando las limitaciones que tienen los registros inmobiliarios y el bajo control sobre estos predios, destacando los derechos de vía liberados, la franja marítimo-terrestre, las áreas naturales protegidas, entre otras muchas. Los problemas y limitaciones en los procesos de desincorporación de suelo rural a urbano y en los de regularización de la tenencia de la tierra. Así como el incremento descontrolado de los asentamientos irregulares y en las zonas de riesgo han evidenciado la importancia de una política nacional de suelo para las ciudades.

⁵ SEDESOL (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.

⁶ Ibidem.

I.3 El bono demográfico, la formación de hogares y el acceso a vivienda por parte de los jóvenes

México es un país joven en tránsito a la adultez, es decir, que si bien el efecto de la transición demográfica sobre la estructura por edad de la población tiende al envejecimiento en el largo plazo, la inercia demográfica del pasado ha legado al país un contingente histórico de jóvenes que, desde ahora y por varios años más, conformarán el llamado “bono demográfico”⁷.

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

Cuadro 1. Porcentaje de población entre 15 y 29 años de edad

Población	Total	Urbano	Rural
Población Total	117,310,503	73,232,742	44,077,761
Jóvenes	30,252,027	19,296,590	10,955,437
% de jóvenes	25.8%	26.3%	24.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2012, Módulo de Condiciones Socioeconómicas.

De acuerdo a los datos de la ENIGH, 56.0% de los jóvenes urbanos habitan en viviendas identificadas en propiedad (ya sea de ellos o sus familiares), 22.0% en viviendas rentadas y 13.5% en viviendas prestadas. La mayor parte de las viviendas se financió a partir de recursos propios (67.0% en el caso de las viviendas urbanas donde habitan jóvenes); mientras que el uso de crédito de algún fondo de vivienda, banco o alguna otra institución representó 31.0% de las opciones de financiamiento para el caso de los jóvenes. Cabe señalar que este porcentaje es significativamente mayor al acceso de otros grupos de edad, donde por ejemplo sólo el 23.0% de los adultos mayores obtuvieron su vivienda a través de un crédito formal.

El acceso a créditos hipotecarios en México está ligado al empleo formal, puesto que existe una institución del Estado (INFONAVIT) que otorga créditos a las personas que han hecho sus aportaciones puntualmente. De esta institución depende el 70% del crédito hipotecario⁸, el cual está concentrado principalmente entre los jóvenes. Cabe señalar que esta situación se acentuó a partir de la reestructuración de dicha institución en el año 2000, por lo que puede decirse que ha mejorado el acceso a créditos hipotecarios por parte de este segmento de la población.

⁷ CONAPO (2010), “Dinámica demográfica de la población joven de México”, Situación actual de los jóvenes en México, DE (8 sep, 2014), disponible en: http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=446&Itemid=15

⁸ Base de datos de la CONAVI con información de Sofoles, Banjercito, Banca, SHF, INFONAVIT y FOVISSSTE.

I.4. La transición demográfica y el envejecimiento de la población

A pesar del peso de los jóvenes en la estructura de población, se prevé que dentro de 15 años la brecha entre la población joven y la población adulta de 60 años o más sea de 2 jóvenes por cada adulto mayor y que para 2050 la relación sea de 1 a 1, lo cual da muestra de una población que envejece.

Por su parte, los adultos de más de 60 años representan 11.0% de la población total y al igual que los jóvenes viven en mayor proporción en las ciudades (62.0%) (cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje de población mayor de 60 años de edad

	Total	Urbano	Rural
Población	117,310,503	73,232,742	44,077,761
Adultos mayores	12,579,650	7,769,010	4,810,640
% de adultos mayores	10.7%	10.6%	10.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2012, Módulo de Condiciones Socioeconómicas.

Asimismo, dado el crecimiento previsto de la población mayor de 65 años y el descenso en la tasa de fecundidad que tiene lugar desde finales de los años setenta, y que se prevé llegue a estar a nivel de la tasa de reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer) en 2030, se vislumbra un escenario en donde la relación de dependencia crezca⁹.

A diferencia de los jóvenes, mayor proporción de adultos mayores habita en viviendas propias (79.0%), sólo 7.8% arriendan su vivienda y a 9.0% se las prestan. En cuanto al tipo de vivienda, la proporción es igual a las de los jóvenes, siendo que en las localidades urbanas la mayoría (90%) habita en casas unifamiliares.

En México existen sistemas de pensiones para los empleados formales y programas de asistencia social que brindan ayuda económica especialmente a los adultos mayores que no tienen derecho a jubilación. La mayoría de las personas en este grupo poblacional viven con sus familiares, siendo bajo el uso de instituciones de asistencia o residencias para viejos. Dada la transformación demográfica que dará como resultado el envejecimiento de la población es un reto la adaptación de las ciudades a necesidades específicas y la promoción de soluciones habitacionales adecuadas para este segmento de la población.

I.5. Retos y lecciones aprendidas

En los próximos 20 años la población mexicana crecerá a un ritmo menor que en las últimas décadas. Con esto la presión sobre la vivienda y el desarrollo urbano será menor, se seguirán expandiendo las ciudades, aunque esta expansión será menor y tendiente a su consolidación. El principal reto del

⁹ La relación de dependencia es un indicador de dependencia económica potencial que mide la población en edades teóricamente inactivas (0 a 14 años y más de 65) en relación con la población en edades teóricamente activas (15 a 64 años).

crecimiento urbano se encontrará en las ciudades medias que es hacia donde apunta el nuevo patrón migratorio.

México requiere inmensas superficies de tierra para construir la infraestructura que requiere el desarrollo, lo que implica estrategias de desincorporación y regularización de suelo de manera ordenada y con pleno respeto al ambiente y al nuevo modelo de desarrollo urbano y regional. Cerca de 50% de la tierra que rodea las ciudades es de propiedad social (ejidos y comunidades) y será en estos predios donde crecerán principalmente los asentamientos de bajo ingreso. De no mediar una acción masiva por parte del Gobierno de la República y de los gobiernos locales, para ofrecer alternativas de localización a la vivienda de la población de menores ingresos, continuará creciendo la irregularidad de la tenencia de la tierra y los asentamientos en zonas de riesgo, obligando a las autoridades a incrementar los recursos para atender ex post estos problemas, ya sea regularizando la tenencia de la tierra o atendiendo a cientos de miles de damnificados por catástrofes derivadas de la mala localización de las viviendas. Por ello, en el objetivo 3 del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 se busca diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo. Las estrategias planteadas para lograrlo son:

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

Los problemas y limitaciones en los procesos de desincorporación de suelo rural a urbano y en los de regularización de la tenencia de la tierra. Así como el incremento descontrolado de los asentamientos irregulares y en las zonas de riesgo han evidenciado la importancia de una política nacional de suelo para las ciudades. La incertidumbre en la tenencia de la tierra y en los derechos de propiedad, así como la ausencia de una política nacional de suelo, son resultado de la ausencia de un enfoque institucional integrado.

Como se ha mencionado, México es un país joven en tránsito a la adultez, por lo cual, resulta de gran importancia generar oportunidades para este grupo de la población ya que si bien se ha mejorado el acceso a vivienda respecto a décadas anteriores, aún hay un alto porcentaje de la población sin acceso a financiamiento para este fin. Con la transformación demográfica y el envejecimiento de la población será cada vez más importante promover soluciones habitacionales adecuadas así como adaptar las ciudades a las necesidades de este grupo de la población.

II. PLANEACIÓN URBANA Y TIERRA

II.1. La Planeación Urbana en México

En México, muy pocos sectores de la economía habían tenido una transformación tan profunda como la que experimentó la vivienda durante los primeros años de este siglo. Los resultados obtenidos en cifras de crecimiento, reorientación hacia el mercado y desarrollo de nuevos esquemas financieros, superó el comportamiento observado en administraciones anteriores y estableció máximos históricos. En este proceso, la atención a la demanda habitacional centró sus esfuerzos fundamentalmente hacia el financiamiento para la construcción y la adquisición de vivienda.

En los últimos 10 años, el sector vivienda ha tenido un importante crecimiento, medido a través de la inversión crediticia que derrama en la economía nacional. En el periodo 1997-2008 tuvo una tasa promedio anual de crecimiento del 17%¹⁰, ubicándolo como uno de los sectores con mayor dinamismo y efecto multiplicador en la economía nacional.

La falta de un mecanismo por parte del Estado para orientar e inducir el crecimiento planeado de las ciudades, generó un rezago en la atención de servicios, frente a un mercado habitacional creciente, así como el crecimiento anárquico de la mancha urbana. Se generó un crecimiento horizontal disperso de las principales ciudades del país caracterizado por la insuficiencia de equipamiento y servicios urbanos como parques, escuelas, centros de abasto, centros de salud, transporte, recolección de basura y seguridad pública. Este modelo requirió de los gobiernos locales cada vez mayores inversiones en infraestructura y gasto en servicios públicos y generó externalidades negativas hacia la población, como mayores costos y tiempos de traslado.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios tienen la facultad de regular el desarrollo urbano, controlar el uso del suelo y emitir licencias y permisos de construcción. Las limitaciones de la mayor parte de los municipios del país, en lo técnico y en lo financiero, han impedido que enfrenten adecuadamente esta responsabilidad.

Por otra parte, existe debilidad de los instrumentos y las normas que se requieren para ordenar el territorio y para desarrollar las ciudades y las metrópolis. Estas limitaciones, se traducen en la insuficiencia de los gobiernos para controlar y orientar las presiones especulativas con el suelo urbano o las fuerzas sociales y económicas que dominan la ocupación del territorio. En la práctica cotidiana en cada entidad federativa y en cada municipio, no existe un proceso continuo y sistemático de actualización de los instrumentos de planeación. Por ello, los reglamentos de usos del suelo, de construcción u otros, presentan grandes diferencias entre entidades y municipios del país.

Desde la perspectiva constitucional y desde la de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), se prevé la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, para subsanar las limitaciones mencionadas,

¹⁰ CONAVI, Programa de Labores 2010, p8.

aunque esta ha funcionado de manera muy limitada por la falta de instrumentos que incentiven la coordinación entre ellos. Sin embargo, la creación reciente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que conjunta actividades relacionadas con la tenencia de la tierra y planeación urbana a nivel del gobierno federal (nacional) facilitará la integración de la propiedad rural y urbana, además de que permitirá un apoyo más articulado hacia los municipios. SEDATU ha firmado Convenios Marco de Coordinación de Acciones en Materia de Desarrollo Urbano y Vivienda con municipios y estados, los cuales permitirán que los recursos, asistencia técnica y acciones específicas se realicen de forma más eficaz.

A pesar de las deficiencias mencionadas, se han realizado acciones que han contribuido a la Planeación Territorial y Urbana así como a la contención de la mancha urbana y al fortalecimiento institucional principalmente de los gobiernos locales. Una de las más relevantes son los perímetros de contención urbana de la SEDATU y el subsidio de CONAVI que incentiva la construcción dentro de estos polígonos. Estos perímetros permiten puntuar a las viviendas según su ubicación, lo cual se utiliza para otorgar subsidios diferenciados. Es decir, a través del subsidio a la vivienda se incentiva la buena ubicación ya que se otorgan más recursos a las personas que deseen comprar estas viviendas.

II.2. Planeación del desarrollo regional y metropolitano

En los últimos quince años se han creado fideicomisos, fondos y acuerdos/convenios para el desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis, que buscan financiar y apoyar proyectos para desarrollar las regiones y zonas metropolitanas del país.

- En el caso del desarrollo regional, en 2001 fueron creados cinco Fideicomisos para el Desarrollo Regional: FIDENOROESTE, FIDENORESTE, FIDCENTRO, FIDERCO y FIDESUR como instancias supraestatales, cuyo objeto ha sido elaborar políticas de desarrollo de cada región con el concurso de los gobiernos estatales y administrar los recursos (federales y estatales) para que se destinen a fomentar y canalizar apoyos a estudios y proyectos, que hayan sido identificados por los fideicomitentes como detonadores de desarrollo económico y social de un determinado territorio identificado como mesoregión.

Después de más de una década de actuación, los fideicomisos operan con diversos grados de eficiencia y resultados, destacando por su grado de avance el Fideicomiso de la Región Centro Occidente (FIDERCO), que cuenta con un programa de desarrollo regional elaborado por los integrantes de la región y que ha tenido un cierto nivel de aplicación. Otras mesoregiones han elaborado instrumentos de planeación con resultados muy limitados y desiguales. Como consecuencia, el Gobierno Federal ha iniciado el proceso de reordenación de la planeación para el desarrollo regional, definiendo tres grandes regiones: Norte, Centro y Sur-Sureste y elaborando sus respectivas estrategias fundadas en una política nacional de desarrollo regional.

- Existe también el FONREGIÓN que es un instrumento para financiar proyectos en las diez entidades con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) desde un enfoque regional. Este fondo ha sido implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con poca participación de las

autoridades en materia de desarrollo urbano del gobierno federal, por lo que no siempre se han aplicado con una visión integral del territorio.

- Algunas entidades federativas han incursionado en procesos de planeación regional, elaborando regionalizaciones intraestatales y programas de desarrollo regional. Sin embargo, carecen estos de la fuerza para que su ejecución sea efectiva ya que no existen instrumentos ni mecanismos para dar seguimiento a su aplicación y para evaluar sus resultados e impactos. Por otra parte, no se articulan con la regionalización nacional, ni se desprenden de una política nacional de desarrollo regional, por lo que deben ser sujetos de una reforma en paralelo a la que se ha iniciado para la política nacional en esta materia. En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano se han incluido estrategias y líneas de acción sobre desarrollo regional que buscan reforzar estos temas.
- En 2006 fue creado el Fondo Metropolitano dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su finalidad es la de fungir como un mecanismo financiero que favorezca la realización de obras y proyectos de desarrollo urbano dentro de un enfoque de planeación estratégica en la Zona Metropolitana del Valle de México. Los recursos ejercidos mediante este fondo han incentivado a los gobiernos del Distrito Federal, el Estado de Hidalgo y el Estado de México, para generar algunos acuerdos, aunque persiste la baja coordinación entre ellos para planificar integralmente el territorio de la metrópoli y para realizar los programas y proyectos prioritarios que atiendan temas y problemas de ámbito metropolitano, como es la movilidad, la fiscalidad inmobiliaria, el manejo y defensa de la biodiversidad y el ambiente, entre otras. El Fondo Metropolitano se ha ampliado para el ejercicio fiscal de 2013 a 47 zonas metropolitanas.
- Conforme se hacen más complejos los procesos metropolitanos y se agudizan algunos de sus problemas, surgen nuevas iniciativas desde el poder público. Destaca la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis, en la que se han incorporado los gobiernos del Distrito Federal y los de los estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, para planear de manera conjunta, ejecutar y evaluar las acciones necesarias para mejorar el ambiente de la megalópolis. Este acuerdo, es un ejemplo de las posibilidades de planeación coordinada entre los órdenes de gobierno, para atender de mejor manera la complejidad de las zonas metropolitanas y su tendencia a abarcar cada vez más territorios hasta conformar regiones urbanizadas como la denominada Megalópolis del Centro de México, por los resultados que ha obtenido a lo largo del tiempo, como el control y en algunos casos la reducción de emisiones a la atmósfera, entre otros.

La creación de fideicomisos, fondos y acuerdos/convenios para el desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis, constituyen avances porque permiten equilibrar y compensar las diferentes potencialidades de desarrollo de las entidades federativas, así como apoyar acciones y proyectos para desarrollar y ordenar las regiones y las zonas metropolitanas. Sin embargo, las amenazas de profundización de las desigualdades regionales y del crecimiento desordenado y anárquico en las metrópolis tienden a prevalecer, porque persisten profundas limitaciones en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos y acciones.

II.3. Incentivos para la contención urbana desde la política de vivienda

El crecimiento del sector vivienda en México, en la última década ha sido positivo en términos financieros, de fomento al mercado doméstico y más importante, de acceso a una solución habitacional. Sin embargo, se tienen que reconocer efectos no deseados, derivados del crecimiento acelerado del sector en los últimos 10 años, como: la falta de un correcto ordenamiento territorial, derivado de la desvinculación de la política pública de vivienda y desarrollo urbano en los tres órdenes de gobierno; distorsiones en el mercado de suelo, que incrementa su precio y propician la especulación; el alejamiento de los nuevos desarrollos de vivienda de las zonas urbanas servidas, que hacen más costoso el dotar de infraestructura urbana y servicios básicos a la población, además de generar externalidades negativas hacia la población, como costos y tiempos de traslado.

Para contrarrestar estos efectos, actualmente uno de los objetivos principales de la política de vivienda es evitar la expansión desbordada de las ciudades con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos y hacer más eficiente la razón gasto/recaudación de los municipios. Conceptualmente se tienen tres prioridades, la primera consiste en viviendas intraurbanas con altas densidades donde los equipamientos como escuelas, centros de salud y de abasto ya existen, por lo que no deben ser exigidos al desarrollador.

La segunda prioridad consiste en ubicación periurbana donde se puede tolerar densidades bajas a cambio de la cercanía a las zonas intraurbanas, en los casos que no puedan servirse de equipamientos existentes deberán ser construidos o gestionados ante el municipio. Por último, en zonas de ubicación no urbana se debe buscar la eficiente utilización del suelo a través de vivienda vertical, mayores áreas de equipamiento, servicios y áreas verdes.

Con el fin de promover un crecimiento más ordenado de las ciudades, el sector vivienda ha llevado a cabo distintos programas y proyectos como son los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) coordinado por Sociedad Hipotecaria Federal SHF, un proyecto piloto de disponibilidad de suelo apto en CORETT, el puntaje para la sustentabilidad del entorno en el programa Ésta es Tu Casa de CONAVI, incentivos a la ubicación de INFONAVIT, entre otros.

México ha emprendido acciones agresivas para frenar el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a través del desarrollo económico sustentable. Para lograr estas metas, se han puesto en práctica diversas medidas, como la implementación de entornos urbanos sustentables. En particular destaca el puntaje de sustentabilidad del entorno del Programa de Subsidios de la CONAVI, el cual comenzó en 2012 y se modificó en 2014 para mejorar los incentivos a la redensificación y contención urbana. Si bien es muy pronto para medir el impacto, es un hecho que ha modificado la estructura de operación de las grandes desarrolladoras de vivienda privadas.

Las crecientes tendencias en el incremento poblacional y la urbanización, aunadas a incentivos financieros que resultan en la expansión de la mancha urbana en las ciudades, han aumentado la presión

sobre los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos eficaces y eficientes. Por ello, se ha propuesto la creación de una Acción Urbana de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA Urbana) orientada directamente a esta creciente fuente de emisiones de GEI, tomando como base los programas de vivienda sustentable ya existentes en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y entidades ejecutoras, que promueven medidas y equipos eficientes en la vivienda a través del otorgamiento de créditos y subsidios para desarrolladores y propietarios de viviendas. Las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA) son mecanismos de mercados emergentes, que permiten a las economías en desarrollo alinear su desarrollo sustentable con sus prioridades estratégicas y económicas nacionales.

La NAMA Urbana amplía el ámbito operativo y financiero de estas iniciativas, cubriendo las áreas de interés adicionales para abarcar todos los componentes necesarios para el desarrollo de la comunidad y beneficio social y económico de sus habitantes, a través de acciones que impactan en el conjunto habitacional y su entorno urbano, tales como: suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público, y manejo de residuos sólidos, entre otros.

La NAMA Urbana logra estos objetivos mediante la atracción de financiamiento climático a través de un marco robusto de registro, monitoreo y verificación (MRV) que permita pagos basados en el desempeño y la generación potencial de créditos de carbono. La NAMA aprovecha estas fuentes de ingreso para acceder a financiamiento comercial y de desarrollo adicional para la ejecución de inversiones sustentables a escala nacional. Por otra parte, el programa genera y provee criterios técnicos y capacitación para asegurar que las tecnologías sustentables alcancen su máximo desempeño.

II.4. La movilidad urbana y las políticas de transporte

El interés y la preocupación por analizar y comprender el fenómeno de la movilidad urbana, ha ido creciendo en México conforme las ciudades han enfrentado crecientes problemas de congestión vehicular, contaminación atmosférica y mala calidad de los transportes públicos. Hoy se entiende con claridad que el concepto de movilidad va más allá de los transportes y la red vial, para comprender todo lo relacionado a la necesidad de movilizar a las personas a través de una gran variedad de medios y tecnología, eficientes y seguras.

La flota o parque vehicular en México ha crecido de manera constante. En el año 2000 había en el país poco más de 15.6 millones de vehículos y para 2010 la cifra superaba los 32.3 millones; es decir, en sólo una década se duplicó. Estos datos muestran una creciente motorización de México que se evidencia en el indicador de vehículos por cada mil habitantes, que pasó en 2000 de 159 a 282 en 2010. Cabe señalar que este fenómeno no es negativo per sé sino que el uso indiscriminado del auto ante la poca planeación vial ha contribuido a generar mayor tráfico y contaminación ambiental. Por otra parte, refleja la dependencia que existe por los automóviles ante la ausencia de servicios eficientes de transporte público y pocos incentivos a la movilidad no motorizada.

Cuadro 3. Flota vehicular registrada en el país por tipo de vehículo.

Tipo de automotor	Año	
	2000 Número de unidades	2010 Número de Unidades
Automóviles	10,176,179	21,639,633
Autobuses	202,396	359,323
Camiones de carga	4,939,417	9,182,992
Motocicletas	293,924	1,156,873
TOTAL	15,611,916	32,338,820

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

En 2010, los automóviles particulares representaban el 67% del parque vehicular¹¹. En las ciudades de 50 mil y más habitantes, entre 1980 y 2010, el número de automóviles creció a tasas anuales de 8.24%, mientras que su población lo hizo al 3.44%, evidenciando una tendencia a la concentración vehicular en las ciudades provocada principalmente por la dispersión urbana y reducción de la densidad promedio en -5.42%.¹²

Este proceso muestra que existe una íntima relación entre la expansión física de las ciudades y las tasas de motorización, situación que se traduce en un mayor uso del automóvil, lo que afecta el funcionamiento de las ciudades, ya que en lugar de facilitar la movilidad, día a día se ha complicado, generando grandes costos económicos, sociales y ambientales.

La antigüedad promedio del parque vehicular que circula en nuestro país es de 14.5 años de edad¹³. Por tipo de vehículo, destacan los de servicio público de transporte: camiones de carga con 15.1 años promedio, seguidos por los autobuses con 10.8 años y las camionetas de pasajeros con 10.6, lo que contribuye a los problemas urbanos de baja movilidad, elevado consumo energético y creciente afectación ambiental¹⁴.

Se han creado y ampliado fondos federales, que de diversas formas apoyan los programas y proyectos de transporte público, destacando el PROTRAM, administrado por BANOBRAS, que es el único fondo de financiamiento destinado eminentemente al transporte masivo, pues los otros apoyan varias vertientes relativas a la accesibilidad y movilidad, pero de forma indirecta. Entre 2011 y 2013 se financiaron 127,931 proyectos financiados a través de 13 fondos y programas federales. El 31% del monto ejercido se utilizó para promover la movilidad urbana, lo cual refleja la importancia que tienen los problemas de movilidad y transporte. *“Sin embargo, la mayor parte de los recursos invertidos en esta materia (74%) se*

¹¹ Instituto Mexicano del Transporte (2011). Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25

¹² Instituto Mexicano del Transporte (2011). Urbanización y motorización en México. Publicación Técnica No. 362. p.25

¹³ SHCP-BANOBRAS. (2008). Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo. p. 11. En: <http://ciudadanosenred.com.mx/boletin/BIBDGTL/Textos/000437DOC1.pdf>

¹⁴ Secretaría de Energía-International Energy Agency, (2010). Encuesta sobre el consumo de combustibles en el sector autotransporte de carga y pasajeros por modalidad. Resumen de hallazgos.

destinó para ampliar y mantener la infraestructura vial, contra 11% de inversión en espacio público, 10% en transporte público, 4% en infraestructura peatonal y menos de 1% en infraestructura ciclista”¹⁵.

De igual manera, es importante recalcar que el transporte público urbano suele ser poco eficiente, inseguro y de mala calidad, debido a su falta de planeación, articulación, falta de regulación y control, así como en prevalencia de los esquemas de concesión individual (modelo hombre-camión). Así, el transporte público urbano existente no suele constituir un sistema integrado de transporte público de calidad. El transporte no motorizado tiene problemas similares, pues hay una carencia evidente de infraestructura ciclista y peatonal y no hay una adecuada de integración con otros modos de transporte para favorecer viajes intermodales. Por su parte, la movilidad peatonal no se considera regularmente en la política pública. Ejemplo de ello es que los viajes a pie no son tomados en cuenta en las encuestas origen destino de las ciudades. A lo cual hay que agregarle el incumplimiento de las leyes de tránsito y del uso del espacio público que obstaculizan tanto a peatones, ciclistas, como a personas discapacitadas.

¹⁵ Invertir para movernos: Diagnóstico de inversiones en movilidad en las zonas metropolitanas de México 2011-2013, Instituto para políticas del transporte y el desarrollo México y Embajada Británica en México, Octubre 2014

II.5. Información y capacitación para la planeación territorial

Es fundamental la capacitación y profesionalización de los servidores públicos responsables de la planeación territorial y de la administración urbana, para que se lleven a cabo planes y programas con una visión de largo plazo, que incluyan estrategias de crecimiento para las ciudades y su economía además de una administración del suelo eficiente que permita consolidar la mancha urbana así como proveer servicios y equipamientos a los ciudadanos.

Más allá de algunos esfuerzos educativos con visión de largo alcance, que se han concentrado en la formación de planificadores y urbanistas y en la investigación de los fenómenos territoriales, en las últimas tres décadas el gobierno ha aprovechado poco el conocimiento generado en estas materias, lo que se evidencia en la baja densidad de planes territoriales en los municipios y en la reducida presencia de especialistas en planeación urbana y/o regional en las dependencias y organismos públicos responsables de la planeación y administración del territorio. Asimismo, existen pocos proyectos de gran alcance con enfoque intersectorial que involucren la interacción de distintas instituciones públicas.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal¹⁶ el 52% (1273) de los municipios del país cuenta con una unidad administrativa de desarrollo urbano y ecología y el 71% (1739) con un área de servicios públicos. De un total de 18,447 funcionarios que proporcionaron la información solicitada (2,408 síndicos y 16,039 regidores), el 35% terminó estudios de licenciatura o superiores. El 28% sólo concluyó estudios de primaria; el 24% únicamente hasta secundaria y/o técnica comercial; y el 12% sólo hasta preparatoria.

Otro elemento que debilita la capacidad de los municipios para ordenar el desarrollo urbano es la constante rotación de sus funcionarios municipales, lo que provoca la escasa profesionalización de los servidores públicos, la inexistencia de mecanismos para institucionalizar el servicio civil de carrera, así como la pérdida de la experiencia institucional acumulada. Recientemente se ha aprobado una reforma legal que permite la reelección de los presidentes municipales, lo cual aumentará el horizonte de visión de estos funcionarios fortaleciendo la planeación urbana.

Un instrumento muy relevante del Sistema de Planeación, es la información, ya que la calidad, pertinencia y legitimidad de cada dato relativo al desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, es fundamental para lograr propuestas adecuadas, desde la ciencia y la técnica y legitimadas socialmente. Existen diversos sistemas de información en las dependencias y organismos del Gobierno Federal que son fundamentales para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio. Igualmente, muchas entidades federativas y municipios cuentan con sistemas propios de información. Sin embargo aún se requiere avanzar en su integración y coordinación.

¹⁶ INEGI (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

II.6. Retos y lecciones aprendidas

El crecimiento poblacional y la dinámica del mercado habitacional de las últimas décadas generaron un crecimiento anárquico de las ciudades mexicanas. El modelo de crecimiento imperante ha sido horizontal y disperso con insuficiente equipamiento y servicios urbanos. Así que el reto fundamental para el desarrollo urbano es la contención de la mancha urbana a través de mejores procesos de planeación urbana y acceso a suelo apto para los asentamientos humanos. Estos procesos deberán contener normas e incentivos adecuados que fortalezcan la complementariedad de recursos económicos así como la vinculación entre distintos sectores y órdenes de gobierno.

El carácter vinculante de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas es muy débil ya que sólo mínimas consecuencias derivan de su incumplimiento. La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento.

Es importante continuar sumando iniciativas locales, estatales y federales intersectoriales para que se asuma el compromiso de planear de manera conjunta y coordinar acciones que contribuyan a la integración y al desarrollo de las distintas regiones y zonas metropolitanas del país. Para ello serán necesarias reformas a la legislación, al sistema de planeación y a las estructuras de la administración pública involucradas, así como nuevos instrumentos para hacer efectiva la planeación y evaluación. Asimismo, es importante que la coordinación interestatal e intermunicipal en regiones y metrópolis sea efectiva y operativa.

Ante el crecimiento de la mancha urbana se hace cada vez más importante contar con sistemas de transporte público integrados y eficientes, los cuales han sido atendidos de manera limitada y fragmentada. Es necesario que los gobiernos estatales lo reorganicen y lo vinculen de manera estrecha con las políticas urbanas, las energéticas y las de protección del ambiente. Fomentar el transporte público y mejorar y ampliar las banquetas deben generalizarse en todos los municipios de México, considerando las necesidades de todos los ciudadanos y en particular, las de los que presentan limitaciones motrices o de otra naturaleza. Asimismo, es necesario generar una estrategia de movilidad que incluya mejor diseño urbano y de calles, sistemas de transporte integrado y priorizar la movilidad no motorizada. El transporte público debe modernizarse y coordinarse con las políticas de uso del suelo y que se apliquen estrategias que pongan el acento en la calidad, seguridad, sustentabilidad y comodidad de estos servicios, ya que sus limitaciones actuales han sido otro factor para incentivar el uso del automóvil individual.

III. URBANIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

III.1. Efectos del cambio climático en los riesgos naturales

En las últimas décadas, la vulnerabilidad de las ciudades y con ello, el incremento de los riesgos de desastres de todo tipo, ha aumentado como resultado de los cambios en el comportamiento de la naturaleza. Una causa principal de la ocurrencia de desastres, son los efectos previsibles del calentamiento global por la emisión de GEI, que se traducen en un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos como huracanes, sequías, desertificación, pérdida de cubierta vegetal y en consecuencia procesos de erosión del suelo causada por aire y lluvias.

Las alteraciones climáticas están provocando en regiones como la mexicana, un incremento en el riesgo de vida para los ecosistemas de coral, selva, manglar, bosque. Entre los impactos ambientales que enfrenta México, destaca la tendencia a más episodios de sequía en casi 50% de las tierras cultivables. En verano, las lluvias podrían disminuir hasta en 5% en la región Centro. Asimismo, se proyectan retrasos en el inicio de las lluvias, durante los meses de otoño, en gran parte del país. Por otra parte, los litorales del Golfo de México y del Océano Pacífico, enfrentan riesgos muy altos a los ciclones tropicales y a las lluvias¹⁷.

Las pérdidas de vidas humanas y del patrimonio productivo del país provocado por eventos catastróficos, han sido significativos. Cifras del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), consignan que en el periodo (1990-2010) ocurrieron 75 eventos de diversa magnitud y naturaleza que dejaron más de 3 mil 500 personas fallecidas, miles de damnificados y daños a la economía por más de 250 mil millones de pesos corrientes. De acuerdo a la misma fuente, hoy día 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo por distintos tipos de fenómenos, de los cuales cerca del 70% habitan en zonas urbanas, el 9.5% en zonas semiurbanas y el resto (20.5%) en zonas rurales. Sólo en el periodo 2000-2010, más de 15 millones y medio de habitantes fueron afectados por tres tipos de fenómenos, de los cuales el 95.86%, corresponde a eventos hidrometeorológicos (cuadro 4).

Cuadro 4. Impacto de los desastres en las ciudades del país, 2000-2010

Fenómeno	Muertes	Personas afectadas	Total de daños (millones de pesos)
Hidrometeorológicos (huracanes e inundaciones)	1,481	15,093,693	227,320.26
Geológicos (sismos)	272	591,565	12,007.78

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal (2009): Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, México, DF.

Químicos (explosiones e incendios urbanos)	614	59,697	2,591.45
Gran total	2,367	15,744,955	241,919.49

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

Con relación a riesgos por sismicidad, México es un país con alta exposición, incluyendo zonas que se encuentran en riesgo severo, como es parte de la costa del Océano Pacífico y el extremo poniente de la Frontera Norte. Del total de municipios del país, 41% se encuentra en riesgo sísmico alto y severo y 24.6% de la población mexicana reside en las regiones clasificadas como de severa y alta sismicidad – zonas C y D- estando expuesta a un sismo de gran magnitud.¹⁸

Por su parte, el cinturón volcánico cubre un área muy importante del altiplano central y de la costa del Océano Pacífico, albergando cerca del 50% de la población del país, pues comprende algunas de las grandes metrópolis y ciudades de México: Zonas metropolitanas del Valle de México, de Guadalajara, de Toluca, de Puebla-Tlaxcala y de Morelia y a las ciudades de Colima y Jalapa. Estas regiones, sumadas a las de severa y alta sismicidad, así como al riesgo geológico, permiten llamar la atención y obligan a definir estrategias tanto de urbanización como de construcción con altas especificaciones, para reducir los riesgos a la población y edificaciones.

III.2. El modelo de urbanización y los desastres

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

Como ha alertado ONU-HABITAT la relación entre la forma en que ocupamos el territorio y ampliamos las ciudades, y los desastres, es muy íntima, existiendo una asociación entre algunas características de la urbanización y la ocurrencia de desastres. Estas características urbanas están presentes en México de manera notoria:

- Las ciudades mexicanas crecen sobre tierra con potencial agrícola o forestal, impermeabilizando los terrenos y ocupando grandes áreas con concentraciones de edificios y con asentamientos informales en su mayor parte alterando los ciclos naturales, rompiendo el equilibrio ambiental y poniendo en riesgo los drenajes naturales.

¹⁸ Fuente: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/194674/6/detallan-regiones-del-pais-vulnerables-a-sismos.htm>

- Conforme se incrementa la población y la densidad, aumenta la cantidad de desechos (sólidos, líquidos y gaseosos) y se potencian los riesgos a la salud de la población y de la flora y fauna. Igualmente, se incrementa el riesgo de explosiones, incendios y fugas de materiales peligrosos.
- La tendencia en buena parte de las ciudades del país por entubar ríos que se han convertido en cloacas; desviar cursos de agua naturales; ocupar las riveras de los ríos y los que se secan y rellenar humedales y zonas que se inundan en temporada de lluvias, entre otras, son prácticas que han acelerado la vulnerabilidad de las ciudades y su entorno, ya que cuando ocurren meteoros extraordinarios, los torrentes y las inundaciones provocan más afectaciones a la población y a las infraestructuras.

Estas características del proceso de urbanización en México, han evidenciado que los patrones formales de organización, de crecimiento y de funcionamiento de las ciudades no toman en cuenta los riesgos físicos y que el poblamiento de bajo ingreso, la industrialización sin enfoque ambiental y de prevención de desastres, la inadecuada y pobre planificación, la corrupción, la falta de instrumentos legales para sancionar a quienes no cumplen los planes de desarrollo urbano y los atlas de riesgo y la baja calidad de diseño de edificaciones e instalaciones, generan riesgos secundarios y tecnológicos.

III.3. Contaminación ambiental y la congestión automovilística

La contaminación atmosférica, se ha convertido en asunto estratégico para la vida urbana en el país, conforme crece el número de ciudades con calidad del aire inadecuada y en general, la contaminación del aire muestra una tendencia a la alza, derivada de la emisión creciente de gases tóxicos y de efecto invernadero, lo que provoca problemas de salud, entre otros, a nivel local y tiene una incidencia a nivel global. *“En México más de 34 millones de personas están expuestas a mala calidad del aire, debido en su mayor parte a la contaminación generada por los automóviles (INE, 2011). Se estiman 14,734 muertes relacionadas con la mala calidad del aire en 2008 de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud”¹⁹.*

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

Actualmente, un claro ejemplo del tipo de impactos regionales que muchas ciudades mexicanas están ocasionando en sus entornos ambientales es la pérdida de calidad del aire debido al consumo creciente de combustibles fósiles originado por fuentes móviles y fijas. La reducción del ozono es uno de los

¹⁹ La importancia de la reducción del uso del automóvil en México, Tendencias de motorización, del uso del automóvil y sus impactos. ITDP y Embajada Británica en México, Octubre 2012, p8.

mayores retos, en especial para las zonas metropolitanas, en donde se registran niveles por encima de la norma recomendada a nivel internacional, por casi dos tercios de días del año.

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

En los últimos años, se han realizado avances en los Sistemas de Monitoreo de la Contaminación del Aire en varias ciudades mexicanas. En 2009, 59 zonas metropolitanas ya contaban con estaciones y redes de monitoreo de la calidad del aire, aunque aún hay estados y localidades urbanas que carecen de dicha herramienta. La red más antigua se localiza en la ZMVM, con 36 estaciones de monitoreo automático y 13 estaciones manuales que registran las concentraciones de los “contaminantes criterio”: ozono (O3), monóxido de carbono (CO), bióxido de azufre (SO2), bióxido de nitrógeno (NO2), partículas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM10 y PM2.5, respectivamente, y partículas sólidas totales (PST), entre otras. Otras metrópolis y ciudades cuentan con un número importante de estaciones de monitoreo (aunque no todas registran la totalidad de los contaminantes) y con registros desde mediados de la década de 1990: Guadalajara, Monterrey, Toluca, Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez. Los esfuerzos al respecto, se han concentrado en el Centro, Bajío y Norte del país; en tanto que en el Sur Sureste de la República existe menor cantidad de Sistemas de Monitoreo Ambiental.

Con relación a los transportes destacan los esfuerzos de varias ciudades en la renovación de la flota de transporte, la creación de sistemas integrados de transporte público como el BRT *Bus Rapid Transit* (Metrobús en la Ciudad de México, ViveBús en Chihuahua, Chih.; Optibus en León, Gto; Macrobus en Guadalajara, ACABus en Acapulco, Gro); el uso de combustibles alternos y mejorados, así como la reestructuración del transporte urbano. Con estas medidas se ha buscado mejorar la calidad del aire al hacer más eficientes los sistemas de transporte en las ciudades. Asimismo, el programa de restricción de circulación a automóviles particulares un día a la semana que se aplica en el Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México contribuye a estos fines.

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

Por otra parte, la política de subsidio a la gasolina refuerza la tendencia a incentivar el uso del automóvil. En 2012 el subsidio federal a las gasolinas y diesel tuvo un costo de 222.7 mil millones de pesos²⁰, y a junio de 2013 éste alcanzó los 64.4 mil millones²¹, agudizando al mismo tiempo las emisiones de GEI

²⁰ SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

²¹ SHCP (2013). Comunicado de prensa 050/2013, del 2 de agosto de 2013. La disminución relativa del monto total de este subsidio entre 2012 y 2013 se debe a la política de deslizamientos en los precios públicos de gasolinas y diesel, la cual se basa

como el CO₂. “El 18% de las emisiones de CO₂e (sic) de México son generadas por los automóviles particulares, el cual le podría costar al país hasta el 6% del PIB si no se toman las medidas de prevención adecuadas. A nivel urbano los vehículos son fuentes principales de contaminantes criterio. Se estima que contribuyen en promedio al 95% de las emisiones de CO, al 73% del NO_x y al 15% de SO₂”²².

Son muchos los impactos negativos que está provocando el uso excesivo de los automóviles en las ciudades mexicanas. Un efecto muy evidente, es el deterioro de la movilidad. Sólo a manera de ejemplo, la velocidad promedio con la que se desplaza un vehículo en el Distrito Federal se redujo de 38.5 km/h en 1990 a 13 km/h en 2010, aumentando la duración de un recorrido promedio en 28 minutos²³ lo cual tiene efectos en la calidad de vida de los habitantes y en prácticamente todas las actividades urbanas, afectando con ello la productividad de la ciudad.

Otro impacto fundamental ocurre en la salud. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 34 millones de personas en zonas urbanas están expuestas a contaminantes del aire que causan enfermedades, baja productividad e inclusive pueden ocasionar la muerte, y que son generados en buena medida por los automotores, responsables de 20% de las emisiones de GEI²⁴. Por su parte, la Secretaría de Salud estimó que en el país hay 24 mil muertes, 40 mil discapacitados y 750 mil heridos por accidentes de tránsito anualmente. Estos accidentes generan gastos que alcanzan 1.3% del PIB nacional²⁵ y constituyen una de las 10 causas de muerte en México, así como una de las tres primeras en población joven²⁶.

III.4. Impulso a la vivienda sustentable

La vivienda y los sistemas urbanos ocupan un papel importante en el potencial de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero debido a que en los ámbitos urbanos se consumen cerca del 50% de los recursos energéticos. La demanda de vivienda y las manchas urbanas crecen continuamente y su desarrollo debe incorporarse a una política integradora a fin de permitir un desarrollo equilibrado que garantice la sustentabilidad y la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes. Por ello, se ha hecho un esfuerzo importante en impulsar la vivienda sustentable, es decir, aquella que utiliza tecnologías ecológicas para reducir el consumo energético y fomenta el ahorro de agua.

En 2007, el INFONAVIT conjuntamente con el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) analizó la viabilidad de promover criterios de sustentabilidad en las viviendas, mediante la inclusión de

en incrementos mensuales de 11 centavos por litro, con el fin de que los precios domésticos eventualmente se nivelen con los precios internacionales.

²² La importancia de la reducción del uso del automóvil en México, Tendencias de motorización, del uso del automóvil y sus impactos. ITDP y Embajada Británica en México, Octubre 2012.

²³ SETRAVI-GDF (2007), Encuesta Origen – Destino 2007.

²⁴ INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

²⁵ Secretaría de Salud. 2010, Metodología para desarrollar un observatorio de lesiones causadas por el tránsito. Recuperado el 23 de diciembre de 2011.

www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33._Metodologxa_para_desarrollar_un_Observatorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.pdf

²⁶ CONAPRA (2013). Perfil Nacional de Accidentes de Tránsito. p.2

tecnologías ecológicas así como la gestión de residuos sólidos y la conservación de áreas verdes. Con base en ello, el Instituto presentó el esquema de crédito “Hipoteca Verde”, mismo que se aprobó como propuesta para el desarrollo de un programa piloto, cuya principal conclusión señaló que este esquema era financieramente viable.

La “Hipoteca Verde” permitió obtener un 48% de ahorro en el consumo de electricidad y gas. El ahorro en los consumos de energía y agua, derivados de la instalación de equipos ecológicos resultó superior a la amortización adicional, lo que posibilitó la consolidación y extensión paulatina del programa. De este modo, la “Hipoteca Verde” se consolidó otorgando un monto adicional de crédito para financiar la adquisición e instalación de ecotecnologías en las viviendas.

Desde su implementación en 2007, el programa de subsidio federal para la vivienda se convirtió en la llave de acceso a un patrimonio para las personas de escasos recursos; actualmente es el pilar de financiamiento que permite a las personas más necesitadas adquirir una casa que se convertirá en su patrimonio familiar. Si bien la hipoteca verde inició en los segmentos de vivienda económica y tradicional bajo ingreso se ha extendido a los siguientes segmentos de vivienda.

Posteriormente, se buscó crear un esquema de NAMA de Vivienda Sustentable en México, la cual es la primera de su tipo a nivel mundial. La NAMA mitiga las emisiones en el sector residencial al proporcionar financiamiento suplementario para mejorar la eficiencia de las viviendas en cuanto al consumo de energía eléctrica, gas y agua. Estas mejoras se logran por medio de la implementación de tecnologías ecológicas las mejoras en el diseño arquitectónico y el uso de materiales de construcción eficientes. En el 2012, México dio pasos importantes para el avance del desarrollo sustentable en el sector vivienda, por medio de la creación de capacidades técnicas, el desarrollo de proyectos piloto como el de Mexicali, en el norte del país y la coordinación de los actores clave.

Esta NAMA es uno de los mecanismos desarrollados por México para promover la Vivienda Sustentable, aunado a acciones unilaterales ya emprendidas dentro del sector residencial, a través de programas tales como ‘Hipoteca Verde’ y ‘Ésta es tu casa’. Ambos programas proporcionan financiamiento adicional o subsidio para cubrir los costos incrementales de distintas medidas encaminadas a la reducción de consumo de energía eléctrica, gas y agua, como el aislamiento, calentador solar de agua y equipos, aparatos o accesorios eficientes en viviendas nuevas. Es más, México ha obtenido apoyo internacional por medio del desarrollo de actividades programáticas del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), para canalizar el financiamiento climático hacia el sector de la vivienda sustentable.

No obstante, dichos programas únicamente brindan apoyo a un segmento limitado del mercado de la vivienda nueva y sólo logran niveles modestos de eficiencia. El concepto de la NAMA de Vivienda Sustentable, que ya entró a su fase piloto, amplía y expande el alcance de estas actividades, aumentando el número de viviendas construidas con eficiencia energética y mejorando su desempeño en cuanto a emisiones.

Con base en estos programas de vivienda sustentable, se ha propuesto se ha propuesto la creación de una NAMA Urbana orientada directamente a esta creciente fuente de emisiones de GEI. Esta iniciativa cubre áreas de interés adicionales que impactan el conjunto habitacional y su entorno urbano, tales

como: suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público, y manejo de residuos sólidos, entre otros. Con esto se busca acceder a financiamiento comercial y de desarrollo adicional para la ejecución de inversiones sustentables a escala nacional.

III.5. Retos y lecciones aprendidas

Las alteraciones climáticas están provocando en regiones como la mexicana un incremento en el riesgo de vida para los ecosistemas de coral, selva, manglar y bosque. Con ello, se ha incrementado la frecuencia e intensidad de huracanes, sequías y desertificación. Adicionalmente, el crecimiento anárquico de las ciudades incrementa los efectos de los desastres naturales. Por un lado, la expansión horizontal de la mancha urbana incrementa la deforestación, disminuye las áreas permeables, modifica los cauces de los ríos y distorsiona el manejo de las cuencas hidrográficas. Por otro, los asentamientos de viviendas precarias en lugares de alto riesgo o construidas con materiales precarios incrementan los efectos de los eventos catastróficos.

Las políticas de planeación urbana, contención de las ciudades y crecimiento ordenado son fundamentales para reducir los efectos de los fenómenos naturales, principalmente las lluvias y huracanes que en los últimos años han causado significativas pérdidas de vidas humanas así como del patrimonio productivo. Un reto fundamental es el acceso a viviendas seguras para las personas de bajos ingresos, ya que es el grupo de la población más afectado por este tipo de fenómenos. El objetivo 5 del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 busca evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales. Para ello se plantean las siguientes estrategias:

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

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

En otro sentido, el transporte motorizado se reconoce como una de las fuentes más importantes de emisión de contaminantes. El excesivo uso de los automóviles, la baja calidad de los combustibles y los

congestionamientos urbanos diarios han aumentado los costos para los ciudadanos y al ambiente. Para ello es necesario promover un adecuado control vehicular en las ciudades y además implementar sistemas integrales de transporte público urbano así como recursos, planes e infraestructura para la movilidad no motorizada.

IV. LEGISLACIÓN Y GOBERNANZA URBANA

IV.1. Marco legal e institucional a nivel federal

El marco normativo urbano está integrado, a nivel federal, con diversas disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos, entre los que destacan la Ley de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, la Ley de Vivienda, la Ley Agraria y, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los reglamentos, manuales y acuerdos derivados de tales ordenamientos legales. A su vez la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere autonomía a los municipios para gestionar el desarrollo urbano, lo cual los convierte en la autoridad que toma las decisiones en la materia mientras el gobierno federal tiene atribuciones de promoción y coordinación general.

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

Hasta 2012, la política pública relacionada con la propiedad social o colectiva (ejidos y comunidades) dependía de la Secretaría de la Reforma Agraria a nivel del gobierno federal. Por otra parte, de la Secretaría de Desarrollo Social dependía la coordinación del ordenamiento territorial y la planeación urbana, de la Comisión Nacional de Vivienda la coordinación de la política de vivienda así como de INFONAVIT y FOVISSSTE dependen el crédito hipotecario para los trabajadores.

Esta dispersión de atribuciones en el gobierno federal generaba incentivos contradictorios en la política de desarrollo urbano nacional por lo que en 2013 se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano con el objetivo de juntar los esfuerzos del gobierno federal relacionados con el suelo (tanto rural como urbano), el ordenamiento territorial y urbano así como en materia de vivienda. En esta institución se unen las atribuciones de la anterior Secretaría de la Reforma Agraria, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social y algunas atribuciones de vivienda. Éste es un paso

importante para la coherencia de la política urbana, las acciones de las distintas dependencias involucradas y la coordinación con los gobiernos locales.

IV.2. Los resultados de la descentralización

Como se mencionó anteriormente, los municipios son los responsables de la planeación urbana. Con ello se reconoce que es éste el nivel de gobierno más cercano a la sociedad y al territorio por lo que conoce mejor las necesidades y los recursos físicos relacionados con el desarrollo urbano. Son los gobiernos locales los que tienen la obligación de brindar servicios urbanos a la población (agua, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, recolección de basura, entre otros).

Sin embargo, en México existen cerca de 2,500 municipios que tienen distintos grados de capacidades administrativas por lo que las experiencias en materia de planeación urbana son muy variadas. Adicionalmente presentan distintos grados de desarrollo socioeconómico, mientras algunos municipios pueden tener niveles de educación iguales a los europeos, en otros se tienen niveles similares a los de los países más pobres del mundo. Esto ocurre incluso en municipalidades vecinas en una misma zona metropolitana.

A esto se le agrega que los gobiernos municipales tienen una duración de tres años y hasta diciembre de 2013 no tenían reelección inmediata. Esto ha generado que la visión del desarrollo urbano por parte de las autoridades municipales sea cortoplacista y no tenga el liderazgo necesario a nivel local además de dificultad la coordinación con los otros órdenes de gobierno (estatal y federal). Se espera que con la reforma política recientemente aprobada esta situación cambie y se generen incentivos para preservar a las personas conocedoras de la materia y eliminar la improvisación de tareas en esta materia ya que la planeación urbana tiene un rango de acción de largo plazo, por lo que se necesitan instituciones que permitan dar continuidad y seguridad a los proyectos y a las inversiones realizadas.

En México, no existe una previsión legal para una estructura gubernamental metropolitana, por lo que la cooperación debe hacerse de manera informal o a través de programas con alcance estatal o nacional. Esta fragmentación metropolitana se refleja en que algunas ciudades no se administran como una unidad económica, social y cultural, sino que se manejan de forma individual y heterogénea.

Para fortalecer a los municipios en sus tareas de desarrollo urbano es importante asegurar la comunicación permanente entre los distintos órdenes de gobierno para que se refuercen las capacidades y se asegure una visión de largo plazo. Existen mecanismos formales para este objetivo, entre ellos están:

- La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que es un foro de diálogo entre los gobernadores de las entidades federativas.

- El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es un espacio de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno coordinado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- La Conferencia Anual de Municipios es también un foro nacional de diálogo entre presidentes municipales y autoridades locales donde se discuten los retos y oportunidades para este nivel de gobierno.

Estas asociaciones y conferencias anuales han generado expectativas entre las autoridades locales, aunque sus resultados no necesariamente han tenido efectos concretos hacia la canalización de recursos y planeación urbana.

IV.3. Participación social efectiva en el desarrollo urbano

La participación de la sociedad en las tareas de planeación urbana y ordenamiento del territorio es muy desigual, destacando algunas ciudades y regiones por hacer de esta una práctica razonablemente establecida, frente a otras, en las que prácticamente no existe. Las nuevas estructuras institucionales creadas desde la segunda mitad de la década de 1990, como los IMPLANES, y más recientemente, los Observatorios Urbanos, deben ser reforzados para garantizar la presencia y opinión ciudadana; deben ser órganos técnicos que orienten el desarrollo urbano de cada ciudad, municipio y estado; que involucren los ámbitos urbano y rural, y que garanticen por ley la participación corresponsable de la sociedad en la definición del proyecto de ciudad y de los instrumentos para que este proyecto sea realidad.

La legislación mexicana y el sistema de planeación del desarrollo urbano no han alentado ni facilitado suficientemente la participación efectiva de la sociedad en las decisiones del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial o cuando menos en su deliberación. Los espacios existentes para ello (comisiones, comités, juntas, consejos, entre otros), en general no reconocen las posibilidades de participación corresponsable de la sociedad con el gobierno en las decisiones que afectan la vida comunitaria, especialmente en las ciudades y metrópolis. El sistema de planeación democrática, se limita a promover la consulta a los ciudadanos cuando se elaboran y modifican planes y programas, sin que existan las debidas garantías para que las observaciones y propuestas ciudadanas sean tomadas en cuenta y sin posibilidades de representación real en los órganos que deciden sobre planes, proyectos y acciones para el desarrollo de las ciudades²⁷.

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

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

ambientales, porque en general existe un conocimiento muy limitado de parte de quienes tienen la obligación de elaborarlos y aplicarlos, así como un desconocimiento social generalizado sobre el contenido de estos instrumentos y sobre su importancia en la vida social.

IV.4. Inclusión Social, Pobreza y Equidad Urbana

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

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en 2012, 40.6% de la población urbana estaba en condiciones de pobreza mientras que este porcentaje se incrementa a 61.6% en las zonas rurales. Sin embargo, si se considera el número de personas en esta condición poco más de dos terceras partes se localizan en zonas urbanas (36.6 millones).

Cuadro 5. Número de personas en pobreza por tamaño de la localidad urbana

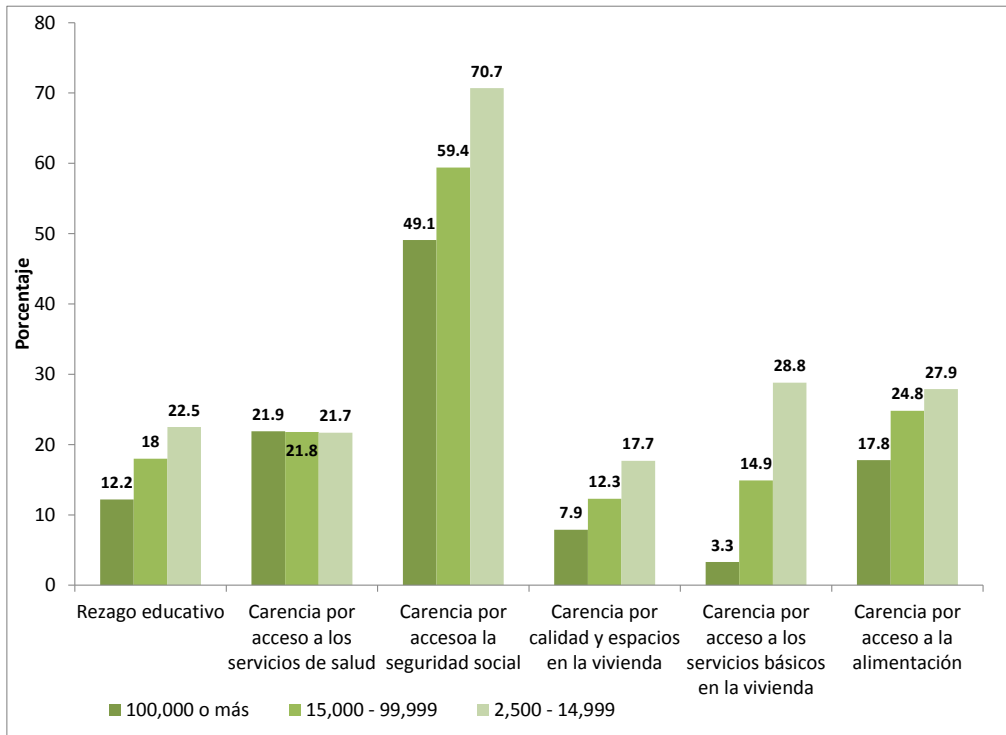
Número de habitantes	Millones de personas	Porcentaje
100,000 o más	18.0	33.8%
15,000 - 99,999	8.1	15.2%
2,500 - 14,999	10.5	19.7%
0 - 2,499	16.7	31.3%
Total	53.3	100%

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

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

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

Gráfica 3. Porcentaje de personas por tipo de carencia en 2012



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

Asimismo, la carencia más alta para todo tipo de ciudades es la de acceso a la seguridad social, la cual incluye el sistema de pensiones del IMSS e ISSSTE pero también el acceso a crédito hipotecario de INFONAVIT y FOVISSSTE. Si bien las carencias en calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos son menores están altamente correlacionados al empleo y el acceso a financiamiento para soluciones habitacionales.

El derecho a la ciudad es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos: trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc. La población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social es la que se encuentra más segregada de los beneficios urbanos. Por un lado, la falta de recursos económicos genera que el uso de transporte sea racionalizado dentro del hogar a favor de las actividades productivas y dificultando la movilidad e incorporación social de algunos miembros del hogar a los beneficios que presta la ciudad. Por otro, las viviendas más baratas se ubican en las periferias de las ciudades donde no existe suficiente equipamiento urbano como parques, espacios recreativos y culturales, centros de abasto, escuelas y centros de capacitación, servicios de salud, entre otros. Por ello, es importante reforzar el equipamiento urbano en estas áreas, pero también asegurar la movilidad urbana de estas personas para que tengan la opción de buscar actividades que mejoren su condición de vida dentro de la ciudad.

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

Si se considera que el derecho a la ciudad es el derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales, a sentirse parte de la ciudad (sentido de cohesión social y construcción colectiva), a vivir dignamente en la ciudad, a la convivencia y a la igualdad de derechos es fundamental considerar la inclusión de los grupos vulnerables dentro de las políticas urbanas. Estos grupos son tanto las personas en pobreza, las que tienen carencias sociales, las que tienen algún tipo de discapacidad y los grupos vulnerables en general. Es fundamental evitar que estas personas se encuentren en condiciones de segregación espacial dentro de la ciudad y asegurar que puedan beneficiarse de los espacios públicos, equipamiento urbano, zonas recreativas y todas las cosas que ofrece la ciudad.

IV.5. Retos y lecciones aprendidas

Una de las características de la gobernanza urbana en los últimos años fue la dispersión de atribuciones, tanto del gobierno federal como entre los tres órdenes de gobierno. Por parte del gobierno federal las atribuciones de desarrollo urbano, desarrollo agrario y vivienda estaban atomizadas en distintas dependencias. Esto se ha tratado de solucionar con la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la cual tiene el reto de generar una estructura sólida y funcional que garantice la coordinación y comunicación con las entidades federativas y los municipios.

En México, los municipios son los que tienen las atribuciones de planeación urbana y otorgan las licencias de construcción a los constructores. Sin embargo, son el eslabón más débil del gobierno mexicano puesto que tienen distintos grados de desarrollo socioeconómico y personal profesional. Generalmente tienen poca recaudación y sus recursos dependen del gobierno federal, en particular en temas de desarrollo urbano y social. Esto se agrava con la corta duración de este orden de gobierno, que desincentiva la visión de largo plazo necesaria para los procesos urbanos. La reciente reforma política prevé la reelección inmediata de los presidentes municipales y se espera que con esto se generen incentivos a una visión de más largo plazo a través de esquemas de planeación urbana.

Sin embargo, aún persiste el reto de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre municipios, especialmente en las zonas metropolitanas. Si bien los fondos metropolitanos y regionales han tenido un uso limitado se considera que deben reforzarse para continuar con los incentivos a la coordinación. Otro elemento importante de comunicación tiene que ver con el apoyo a administraciones locales con distintos grados de profesionalización, para lo cual se necesitarán políticas de capacitación y fortalecimiento institucional por parte del gobierno federal.

En cuanto a la participación de la sociedad en decisiones urbanas y ciudadanas puede decirse que es muy limitada ya que no se ha alentado suficientemente su participación. Especialmente se debe reforzar los

mecanismos de evaluación así como los de monitoreo social relacionados con el cumplimiento de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano así como las denuncias ciudadanas sobre las construcciones en zonas no aptas para los asentamientos humanos, como son las áreas de riesgo.

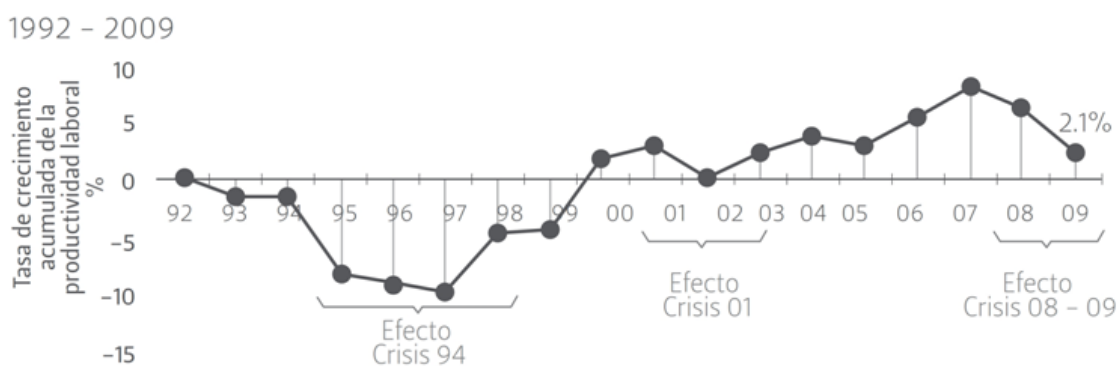
En un país con tanta desigualdad social y pobreza un reto importante es la inclusión de este grupo de la población en los beneficios de la ciudad. Evitar la segregación espacial ya sea porque sus viviendas se encuentran muy lejos de los centros urbanos y el transporte es muy caro así como porque se encuentran en zonas de riesgo. El equipamiento urbano como escuelas, parques, centros de salud, zonas de recreación, centros de abasto y transporte público accesible son fundamentales para una inclusión social efectiva.

V. LA ECONOMÍA URBANA

V.1. Papel de las ciudades en la economía Mexicana

El conjunto de crisis globales de las últimas décadas afectaron la productividad laboral de México al grado de estancarse. Una evidencia, es que la tasa promedio de crecimiento de la productividad nacional desde 1991 hasta 2009 alcanzó apenas 2.1%²⁸, implicando que el crecimiento de lo que ha producido un trabajador en los últimos 18 años ha sido mínimo, reflejando las debilidades de la economía como es el crecimiento explosivo de la informalidad, que tiene en las ciudades su mayor concentración (gráfica 3).

Gráfica 4. Productividad laboral promedio en México



Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de la OCDE.

Al interior de México, también se presentan diferencias significativas entre la productividad de las entidades federativas, destacando que las entidades más industrializadas y urbanizadas presentan las mejores condiciones para una economía productiva, situándose principalmente en la región Norte y en la Centro del país y que las entidades tradicionalmente atrasadas no han logrado mejorar su productividad,

²⁸ CIDAC con datos de la OCDE

correspondiendo mayoritariamente a las localizadas en la región Sur-Sureste. La persistencia de la brecha de productividad a lo largo del tiempo, plantea la urgencia de revisar las políticas de impulso a la economía que se han aplicado en México en las últimas décadas.

Lo mismo ocurre con relación a los municipios, ya que en un documento reciente, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)²⁹, argumenta que “el desempeño de los gobiernos municipales se caracteriza por su bajo nivel de profesionalización, la brevedad de los periodos de gobierno y la ausencia de programas de servicio civil de carrera. Esto conlleva a una alta rotación de los funcionarios y, por tanto, a la pérdida de las curvas de aprendizaje de cómo funcionan los municipios, resultando en servicios públicos de mala calidad. Bajo esta perspectiva, establece que gobernar a las ciudades se ha convertido en una labor cada vez más compleja, en gran parte por su proceso de metropolización; es decir, ciudades que se extienden sobre el territorio de dos o más municipios o estados. Finalmente recomienda que para elevar la competitividad de las ciudades del país, es necesario contar con gobiernos locales profesionalizados, eficaces y estables, capaces de entregar resultados y de trabajar de manera conjunta con otros gobiernos.”

En los años recientes, en la distribución regional de la economía destacan tres casos:

- La tendencia notoriamente concentradora, en las tres grandes zonas metropolitanas (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), entre las cuales se han establecido vínculos funcionales a partir de los flujos de intercambio, así como por su integración a los circuitos económicos globales y la creación y consolidación de polos alternos de desarrollo, con dinámicas propias y una mayor vinculación hacia el sector externo de la economía.
- La urbanización desigual en la región Sur-Sureste, mediante una combinación de crecimiento de los polos turísticos y entidades con vocación industrial, principalmente asociada al sector petrolero, pero sin impactos positivos suficientes en la equidad social y en la protección ambiental.
- La articulación entre espacios económicos regionales a través de los grandes corredores que vinculan a la costa del Pacífico con la frontera Norte, con el Golfo de México y con el centro del país.

V.2. Creación de empleos en las ciudades Mexicanas

El motor de la economía mexicana se encuentra en las ciudades, siendo que en las principales 48 ciudades de México se genera el 66% del PIB, se emplea a poco más de la mitad de la población (53.2%) y se encuentran casi 4 de cada diez establecimientos que se ubican en territorio mexicano³⁰.

La tasa de desocupación en el país es de 4.9%, sin embargo en las ciudades ésta se incrementa cerca de un punto porcentual (5.7%)³¹. Comparado con otros países el desempleo resulta muy bajo, algunas de las

²⁹ IMCO (2012): El Municipio, una institución diseñada para el fracaso. Se puede descargar en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/8/indice_de_competitividad_urbana_2012.pdf

³⁰ Romo, A. y Mayer F. (2013), "Caracterización económica de las zonas urbanas relevantes de México", en *Observatorio de Economía Latinoamericana*, núm. 179, (DE: 18 de septiembre, 2014. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2013/economia-zonas-urbanas-mexico.html>)

razones que se han dado para explicar este comportamiento son que al no existir un seguro de desempleo ni los ahorros necesarios para vivir mientras se consigue otro trabajo, los desocupados trabajan en cualquier cosa aunque no sea la que ellos desean o satisface de forma adecuada sus necesidades. Asimismo la migración a Estados Unidos es también una válvula de escape para el mercado laboral.

En cuanto a vulnerabilidad laboral se refiere, a escala nacional existe una tasa de informalidad de 27.3%.³² En las ciudades, dicha tasa es menor pues 26.5% de la población ocupada labora en unidades económicas no registradas, o bien en modalidades sin seguridad social o no remuneradas; mientras que en el ámbito rural la condición de vulnerabilidad laboral es cercana al 30% dado que a las condiciones de informalidad se suma la ocupación en actividades de agricultura de subsistencia³³. En el ámbito del desarrollo urbano y la vivienda, la informalidad laboral tiene repercusiones directas pues dificulta el acceso a créditos hipotecarios para viviendas completas construidas en desarrollos habitacionales con todos los servicios básicos.

Muchas veces, la informalidad en el empleo también está asociada a la autoproducción de vivienda que puede ser de viviendas completas en lotes con servicios o a esquemas de autoconstrucción, ampliación y mejoramiento de viviendas progresivas en zonas que inicialmente no estaban preparadas para los asentamientos humanos. En México, se estima que alrededor del 65%³⁴ de las viviendas han sido construidas de esta forma.

V.3. Acceso a financiamiento para vivienda

El financiamiento dirigido a la vivienda está dividido de acuerdo a la capacidad de pago de las personas, lo cual está directamente relacionado con el nivel de ingresos, la formalidad en el empleo y la afiliación a instituciones de seguridad social. En México se han dividido las fuentes de financiamiento de acuerdo al nivel de ingresos y afiliación de la siguiente forma (Cuadro 6):

Cuadro 6. Fuentes de financiamiento por solución habitacional, tipo de empleo e ingresos

FINANCIAMIENTO	SOLUCIÓN HABITACIONAL	TIPO DE EMPLEO	INGRESOS
----------------	-----------------------	----------------	----------

³¹ Elaboración propia con datos de ENOE, segundo trimestre de 2014

³² Proporción de la **población ocupada** que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye -además del componente que labora en unidades económicas no registradas o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores no remunerados, así como trabajadores subordinados y remunerados que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

³³ Elaboración propia con datos de ENOE, segundo trimestre de 2014

³⁴ Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI 2010.

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

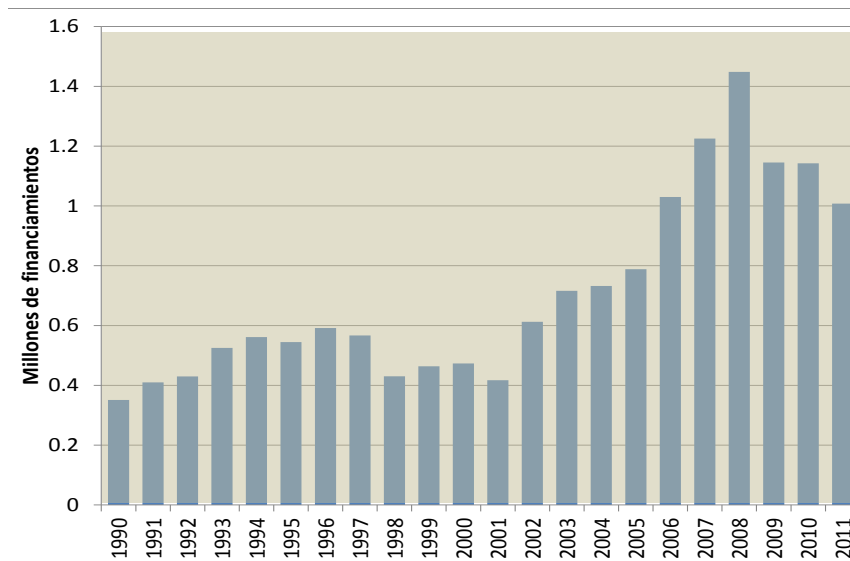
El acceso a crédito hipotecario está prácticamente determinado por la formalidad en el empleo que permite comprobar ingresos y la afiliación a las instituciones de seguridad social. Si bien el subsidio CONAVI es exclusivamente para personas de bajos ingresos, está ligado a un crédito por lo que está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

El financiamiento para la producción de vivienda puede ser de distintitos tipos, el más utilizado son los créditos puentes que son otorgados por bancos, Sofoles y Sofomes, son créditos de corto plazo con altos rendimientos. Adicionalmente, otra forma de fondeo por parte de los oferentes de dinero es a través de la participación en la Bolsa de Valores, lo cual es utilizado solamente por 6 empresas en México.

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

La evolución de los financiamientos para vivienda se ha incrementado en la última década, a partir de 2003 se observa un aumento sostenido a lo largo del tiempo llegando a su máximo en 2008.

Gráfica 5 Financiamientos Para Vivienda 1990 - 2012



Fuente: Elaborado por la Coordinación General de Tecnologías de la Información y Sistemas SAP con información de los organismos de vivienda.

^{1/} Incluye total de créditos y subsidios otorgados, así como cofinanciamientos, lo cual significa que una misma vivienda puede estar contabilizada más de una vez. Los cofinanciamientos comenzaron a partir de 2004.

^{2/} Solo se considera el avance a enero 2012

La institución que otorga el mayor número de créditos hipotecarios en el país es INFONAVIT, su participación se ha incrementado en los últimos años de 58% a 71%³⁵, lo cual indica la importancia que tiene la afiliación a instituciones de seguridad social para recibir un crédito hipotecario. Esto llama la atención en un entorno donde el mercado laboral es cada vez más volátil, es decir, cada vez hay más personas trabajando en el mercado informal y también es menor la duración en trabajos formales.

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

A partir de 2008 hubo un cambio en el financiamiento a la vivienda, ya que se otorgaron más financiamientos para ampliación y mejoramiento que para vivienda completa. El porcentaje de financiamientos destinados a ampliación y mejoramiento pasó de 26% a 52%, mientras que el de vivienda completa pasó de 68% a 46%. Lo anterior coincide con la entrada en vigor de un programa enfocado en la construcción de pisos firmes y servicios sanitarios.

³⁵ Elaboración propia con datos de ENOE, segundo trimestre de 2014

Si bien este cambio ha sido significativo en la reorientación del financiamiento para vivienda aún falta mucho por hacer ya que las instituciones financieras siguen sin otorgar créditos para estos rubros, siendo que cada vez adquirirán una relevancia mayor. Por otra parte, es notorio el poco financiamiento otorgado a la autoproducción de vivienda, siendo que según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2010 el 65% de las viviendas en sector urbano han sido construidas de esta forma.

V.4. Fortalecimiento institucional y de las finanzas públicas municipales

Los municipios mexicanos son altamente dependientes del impuesto predial ya que este tributo representa más de dos tercios de sus ingresos³⁶. Sin embargo, la baja recaudación del impuesto predial y otros relacionados con el mercado inmobiliario, son causa de la escasez de recursos locales para mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos. Los impuestos inmobiliarios no se aprovechan para orientar el crecimiento de las ciudades y las metrópolis, a pesar de que son un poderoso instrumento para incentivar o desincentivar decisiones de localización y con ello, para avanzar hacia ciudades más competitivas, más sustentables y más compactas y consolidadas.

El Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros tiene como objetivo ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las familias mexicanas en aspectos relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y, acceder a fuentes formales de financiamiento que puedan apoyar su mejor calidad de vida, mediante la homologación y vinculación de los registros públicos de la propiedad y los catastros.

En el 2005 se integró un modelo que consolida las mejores prácticas internacionales y la experiencia obtenida de la aplicación del plan piloto de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad. Este Modelo Integral fue consensado entre el Instituto Mexicano de Derecho Registral (IMDERAC), la Asociación Nacional del Notariado Mexicano (ANNM), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para que las autoridades de las diferentes entidades federativas guiaran sus esfuerzos en la instrumentación de los proyectos de mejora, modernización y actualización de los registros públicos, a través de nueve grandes componentes (Cuadro 7):

Cuadro 7: Modelo de modernización de los registros públicos de la propiedad

COMPONENTE DEL MODELO	CONCEPTO
Marco Jurídico	Promover cambios legales requeridos para el correcto funcionamiento
Procesos Registrales	Disponer de una operación registral eficiente complementada con las mejores prácticas del mercado
Tecnologías de la Información	Implementar sistemas de captura, consulta y operación eficaces así como modernizar infraestructura y

³⁶IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf

	tecnología
Gestión de Calidad	Certificar todos los procesos registrales sustantivos bajo estándares internacionales
Profesionalización de la Función Registral	Promover mejoras en el personal así como su carrera profesional
Políticas Institucionales	Promover Institutos Registrales con personalidad y presupuesto autónomo
Gestión y Acervo Documental	Permitir consultas por medios electrónicos a través de la correcta digitalización y captura del acervo documental para su conservación y manejo
Participación y Vinculación con otros Sectores	Compartir Bases de Datos con otros institutos gubernamentales
Indicadores de desempeño	Generar indicadores que midan el desempeño de la operación y calidad en el servicio del RPP hacia sus usuarios

Fuente: Elaboración propia

Destaca la importancia de la vinculación entre las bases de datos de los Registros Públicos de la Propiedad y de los Catastros. En este sentido, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de SEDESOL elaboró el Modelo Óptimo de Catastro, que ha permitido generar una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada para los catastros del país, que vincula y permite el intercambio o acceso a la información con los registros públicos de la propiedad y el Registro Agrario Nacional, así como con otras instituciones del gobierno federal, estatal y municipal.

Los Componentes del Modelo Catastral son los siguientes:

- Marco Jurídico
- Procesos catastrales
- Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Vinculación con el Registro Público de la Propiedad y otros Registros

Para la aplicación de recursos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros se formó un Comité de Evaluación, integrado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que se encarga de validar que los Proyectos Estatales de Modernización (PEM) y los Proyectos Ejecutivos de Modernización Catastral (PEC), se apeguen a los Modelos mencionados.

En este sentido, uno de los retos de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda es generar conjuntamente con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios apropiados para el sector inmobiliario. Es el caso de un sistema de impuestos (predial diferenciado y “base suelo”, traslado de dominio, captura de plusvalías, entre otros) que, además de ser una fuente de ingresos para financiar inversiones en renovación y mejoramiento de infraestructura urbana, sirvan para orientar la localización de los desarrollos habitacionales y otras edificaciones, de acuerdo a los planes de desarrollo urbano, atendiendo criterios de densificación y sustentabilidad.

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

V.5. Retos y lecciones aprendidas

La productividad de las ciudades está ligada a su capacidad para generar empleos y dinámica económica que redunde en desarrollo urbano y bienestar de la población. Así, un reto está en hacer que las ciudades mexicanas sean más productivas y generen valor, especialmente ante el contexto de globalización que se vive en la actualidad. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) propone tres objetivos que debe tomar en cuenta la política urbana para fortalecer a las ciudades:

- Aprovechar al máximo las economías de aglomeración para generar relaciones económicas productivas.
- Buscar que las ciudades sean más seguras, equitativas y saludables para que sus habitantes sean más felices.
- Reducir el consumo de suelo, energía y recursos naturales con el fin de mejorar la sustentabilidad.

Por otro lado, se debe buscar que los empleos sean de calidad, con derechos sociales y que permitan el acceso a la seguridad social. Especialmente en México, donde el acceso a créditos hipotecarios está altamente ligado a empleos formales con aportaciones a los fondos nacionales de vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE) es fundamental buscar que se generen este tipo de empleos.

Por otra parte es importante reforzar la recaudación municipal con el fin de aumentar la inversión en las ciudades. Para ello, es importante modernizar los catastros así como el cobro del impuesto predial. En este sentido, uno de los retos de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda es generar, en conjunto con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios adecuados para el sector inmobiliario. Es el caso de un sistema de impuestos (predial diferenciado y “base suelo”, traslado de dominio, captura de plusvalías, entre otros) que, además de ser una fuente de ingresos para financiar inversiones en renovación y mejoramiento de infraestructura urbana, sirvan para orientar la localización de los desarrollos habitacionales y otras edificaciones, de acuerdo a los planes de desarrollo urbano, atendiendo criterios de densificación y sustentabilidad.

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

VI. VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS

VI.1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la meta de disminución de tugurios

Naciones Unidas establece una meta a nivel global para la mejora de la vida de los habitantes de tugurios dentro del Objetivo 7 que se refiere a Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente. Así, la meta 7D busca mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Este organismo *“considera que vivir en un tugurio es equivalente a habitar una vivienda precaria, por lo que la definición se modificó en nuestro país para hacerla más asequible al caso mexicano”*³⁷. En México, esto se mide a través de la proporción de ocupantes en viviendas particulares ubicadas en localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) que presentan al menos una de las siguientes características:

- Falta de acceso a fuentes de agua mejoradas
- Carencia de drenaje y saneamiento adecuado
- Deficiencias en los materiales de construcción de sus viviendas (piso de tierra, muro o techo frágil)
- Carencia de espacio suficiente para vivir

Entre 1992 y 2012, la proporción de población urbana que habitaba en viviendas precarias disminuyó de 39.61 a 17.06%, es decir 6.2 millones de personas mejoraron su condición. El mayor avance se debió a la importante disminución en el hacinamiento mejorando la calidad del espacio para vivir.

Cuadro 8. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias

Línea base 1990	1995	2000	2005	2010	2012
39.61% (1992)	33.93 % (1996)	26.9 %	15.83 %	16.75 %	17.06 (2012)

Fuente: (México 2013) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informe de Avances 2013, Presidencia de la República, p. 164.

Como puede observarse en el Cuadro 8, el porcentaje de viviendas con carencias en materiales y espacios en la vivienda ha disminuido considerablemente en los últimos diez años. La presencia de hacinamiento así como las viviendas con muros precarios se han reducido a poco menos de la mitad. En cuanto a los pisos de tierra y techos precarios se han reducido en alrededor de 60%. Dando como resultado que menos del 10% de la población presente este tipo de carencias en su vivienda, de acuerdo a información del Censo de Población y Vivienda 2010.

³⁷ (México 2013) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informe de Avances 2013, Presidencia de la República, p. 164.

Cuadro 8. Porcentaje de carencias en materiales y espacio habitable respecto al total de viviendas habitadas

	2000 %	2010 %	Cambio porcentual
Hacinamiento	13%	8%	-43%
Muros precarios	4%	2%	-49%
Pisos de tierra	13%	5%	-60%
Techos precarios	6%	2%	-61%

Fuente: Carencias en la vivienda según la metodología de la pobreza multidimensional CONEVAL, a partir de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010 de INEGI.

Estos logros se han obtenido gracias a la política de vivienda y a la social, donde se han tenido avances importantes en el acceso de la clase media a créditos hipotecarios y se han otorgado subsidios para autoproducción, mejoramiento y ampliación tanto en las instituciones de vivienda (CONAVI, FONHAPO) como a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

VI.2. Acceso a vivienda

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

También en el 2001, nace la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) que en el 2006 se convertiría en la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Esta entidad es la responsable de coordinar la política nacional de vivienda, y además ha sido un actor clave para atender a los segmentos de menores ingresos a través de un esquema de subsidios al frente para la adquisición, autoproducción y mejoramiento de vivienda.

Los institutos que otorgan créditos hipotecarios (INFONAVIT y FOVISSSTE), tuvieron una transformación profunda durante la década anterior, posicionándose como hipotecarias sociales originando 7 de cada 10 hipotecas en el país.

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

En estos 10 años, se otorgaron 9.38 millones de financiamientos a la vivienda que representaron una derrama por \$2,312 mil millones de pesos. En promedio, la tasa de crecimiento anual de monto de

financiamientos ha sido de 18%, ubicando al sector vivienda como uno de los que presentan mayor dinamismo y efecto multiplicador en la economía nacional³⁸.

Este dinamismo ha sido la principal causa del abatimiento del rezago habitacional relacionado con la necesidad de vivienda completa. Es decir, no sólo se ha absorbido la demanda generada por el crecimiento poblacional, sino que se ha reducido el rezago histórico (-27%) provocado por el hacinamiento de las familias y la mala calidad de viviendas que necesitan ser reemplazadas totalmente. Al observar el monto de financiamientos otorgados por tipo de solución habitacional, se observa que el principal crecimiento ha sido destinado para la adquisición de vivienda, lo cual es congruente con la disminución de este tipo de rezago.

Cabe señalar que los mejoramientos de vivienda son menos costosos que la solución de vivienda completa, por lo que al observar el número de acciones que se han realizado, la disparidad entre tipos de solución se reduce. Especialmente a partir de 2008 se observa un aumento considerable en el número de mejoramientos otorgados, lo cual corresponde principalmente a la creación del Programa de “Zonas de Atención Prioritaria” de SEDESOL que tiene la meta de abatir los pisos de tierra para el 2012.

A manera de conclusión puede afirmarse que la estrategia de financiamiento ha sido exitosa para abatir el rezago en la necesidad de vivienda completa, especialmente a través de la adquisición de vivienda nueva. Sin embargo, la inversión en mejoramientos y ampliaciones de vivienda aún es muy limitada, siendo que es el rubro donde se concentra la mayor parte del rezago.

VI.3. Acceso a servicios básicos

En México se han hecho importantes inversiones en la ampliación de la cobertura de servicios básicos como agua, electricidad y saneamiento. Asimismo, se han implementado políticas públicas ambiciosas destinadas a eliminar los pisos de tierra en el país y, en general, a ampliar y mejorar las condiciones físicas de las viviendas de ciertos grupos poblacionales.

**Cuadro 9. Indicadores de acceso a agua potable y drenaje de los
Objetivos de Desarrollo del Milenio**

	Línea base 1990	1995	2000	2005	2010	Meta
Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales	78.4%	84.6%	87.8%	89.2%	90.9%	89.2%

³⁸ Datos de la base de datos de financiamientos de CONAVI.

Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales	61.5%	72.4%	76.2%	85.6%	89.6%	80.8%
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: (México 2011) Gobierno Federal, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, Informe de Avances 2013, p158.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 la proporción de la población con acceso a abastecimiento de agua era de 90.9%, de saneamiento 89.6% y de electricidad 98%. Las carencias se encuentran concentradas principalmente en zonas rurales alejadas. Estos avances han sido posibles gracias al esfuerzo de las autoridades locales (estados y municipios) así como de algunos recursos provenientes del gobierno federal como el Programa Hábitat y otros programas de apoyo regional.

Si bien en estos servicios básicos ha habido un avance importante, otro tipo de servicios y equipamiento urbano como escuelas, centros de salud, centros de abasto, parques y lugares de esparcimiento no se encuentran accesibles a toda la población. Éstas son algunas de las razones que se atribuyen a la importante presencia de viviendas deshabitadas en el país. De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda, en 2010 existían 4.9 millones de viviendas deshabitadas. Cabe señalar que el porcentaje de vivienda deshabitada respecto al total de viviendas particulares no varió entre 2005 y 2010 al mantenerse cercano a 14.0% del parque habitacional.

Un estudio de INFONAVIT ³⁹ en 2011 señala que las principales causas de deshabitación son la falta de servicios básicos (38.0%) y la mala ubicación de la vivienda (31.0%). Otras causas menos relevantes se refieren a la mala calidad de la vivienda (10.0%), cuando sólo se adquirió como inversión (10.0%) y porque se considera muy pequeña (7.0%). Solamente 3.0% de los entrevistados atribuyeron la inseguridad como causa para no habitar su vivienda.

Actualmente uno de los objetivos principales de la política de vivienda es evitar la expansión desbordada de las ciudades. Se busca priorizar el financiamiento para viviendas intraurbanas con altas densidades donde los equipamientos como escuelas, centros de salud y de abasto ya existen, por lo que no deben ser exigidos al desarrollador. La segunda prioridad consiste en ubicación periurbana donde se puede tolerar densidades bajas a cambio de la cercanía a las zonas intraurbanas, en los casos que no puedan servirse de equipamientos existentes deberán ser construidos o gestionados ante el municipio. Por último, en zonas de ubicación no urbana se debe buscar la eficiente utilización del suelo a través de vivienda vertical, mayores áreas de equipamiento, servicios y áreas verdes.

VI.4. Acceso a transporte

Actualmente existe claridad sobre la importancia de la movilidad en el desarrollo urbano y se reconoce que lo prioritario es mover a las personas en condiciones de seguridad, confort y a precio asequible y no

³⁹ INFONAVIT, Plan Financiero 2011-2015.

solo a los automóviles. Por ello, las políticas públicas se buscan garantizar que las viviendas reduzcan las distancias a los empleos y a los equipamientos sociales y priorizar la infraestructura, los procesos y las tecnologías que permitan una movilidad sustentable con bajo consumo de combustibles fósiles. No se trata sólo de la cercanía sino también de la accesibilidad a bienes, servicios, equipamientos y actividades que permitan la satisfacción de necesidades laborales, educativas, sociales, culturales y recreativas.

Históricamente, el Gobierno de la República se ha concentrado en la infraestructura de vialidad y no en la organización del sistema de la movilidad urbana. Los transportistas privados son los que ofrecen el servicio de transporte con una visión más de negocio que de servicio público. La falta de coordinación y la ausencia de un proyecto de movilidad en cada ciudad del país, ha llevado a las ciudades a una situación muy crítica que el Ejecutivo Federal ha decidido enfrentar. Por ello, la SEDATU ha establecido como una de sus prioridades el control y reducción de estos problemas para que las ciudades transiten hacia una movilidad sustentable, que permita incrementar la productividad de su economía, mejorar la accesibilidad, mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad y la congestión vial.

Desde la última década del siglo XX, México inició un proceso de revisión de los sistemas de transporte urbano y puso en práctica algunas experiencias tipo BRT destacando la ciudad de León en Guanajuato con el sistema Optibus, cuyo diseño y gestión tuvo su origen en el gobierno local, pero que se ha ido diseminando en otras ciudades del país⁴⁰. Otra experiencia relevante, ha sido la del Distrito Federal que es con mucho, la ciudad más avanzada en medios de transporte modernos como el Metro, los trenes ligeros y particularmente, el BRT, denominado Metrobus. La gran ventaja de estos sistemas es que utilizan un carril exclusivo y confinado con lo que pueden mantener velocidades y tiempos de trayecto homogéneos ofreciendo certidumbre a los usuarios. Otra ventaja, es que utilizan vehículos articulados de alta capacidad a los que se puede acceder a nivel y que cuentan con sistemas de prepago automatizados. Finalmente, destacan porque permiten integrar su planeación y diseño, por una parte, al desarrollo urbano de la ciudad y en particular de los trayectos de cada ruta y, por otra, requieren de más espacio público y facilitan el desarrollo de corredores para bicicletas y para peatones.

Se han creado y ampliado fondos federales, que de diversas formas apoyan los programas y proyectos de transporte público, destacando el PROTRAM, administrado por BANOBRAS, que es el único fondo de financiamiento destinado eminentemente al transporte masivo, pues los otros apoyan varias vertientes relativas a la accesibilidad y movilidad, pero de forma indirecta.

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

⁴⁰ Iracheta A. (2006): La necesidad de una Política Pública para el Desarrollo de Sistemas Integrados de Transporte en Grandes Ciudades Mexicanas, p. 56-57.

VI.5. Retos y lecciones aprendidas

El objetivo de desarrollo del milenio relacionado con mejorar la calidad de vida de los habitantes en tugurios, o como se definió en México que habita en viviendas precarias ha sido superado. Lo mismo puede decirse de los indicadores de acceso a agua potable y drenaje. Sin embargo, el compromiso con la población debe ir más allá ya que aún persisten carencias que tienen que ver tanto con la calidad de los materiales de la vivienda y el espacio habitable como con el acceso a servicios públicos.

La agresiva política de vivienda de las últimas décadas ha reducido significativamente la necesidad de viviendas completas, aunque aún persiste una fuerte necesidad de ampliaciones y mejoramientos de vivienda. Las soluciones habitacionales necesarias han evolucionado hacia las ampliaciones, mejoramientos y autoproducción de vivienda de vivienda, por ello es fundamental crear mecanismos para el otorgamiento de créditos y subsidios para estos fines. Son especialmente las personas sin afiliación a instituciones de crédito hipotecario como INFONAVIT y FOVISSSTE las que tienen mayor rezago en todos los rubros.

Si bien el fenómeno de vivienda deshabitada parece ser similar al de algunos países europeos es relevante que exista en un país con necesidades de remplazo de vivienda y necesidades por nuevos hogares derivados del crecimiento poblacional. Esta vivienda deshabitada forma parte de un activo ocioso que no está siendo utilizado para lo que fue creado, por lo que resulta importante ligar esta oferta con la demanda de vivienda, con lo cual el arrendamiento es una alternativa adecuada.

La política de vivienda debe asegurar que todos los mexicanos habiten en un lugar digno y seguro que les permita desarrollar sus actividades cotidianas en un ambiente sano y armonioso. El arrendamiento ha sido una alternativa poco explotada que permite a un segmento de la población tener mejor calidad de vida, por lo que resulta un reto activarla. En México la mayor parte del mercado de renta es informal, toda vez que no existe un sistema formal de propietarios, administradores de la propiedad ni inversionistas institucionales como sucede en otros países.

Adicionalmente, aún persisten algunas carencias relacionadas con acceso a agua dentro de la vivienda y otros servicios urbanos como es el caso del transporte público. El servicio de transporte es poco eficiente en la mayoría de las ciudades y se ha convertido en un asunto cada vez más importante a medida que se han expandido las ciudades de forma extensiva. Asimismo existen otros equipamientos urbanos que aún son necesarios en estas ciudades como parques, centros recreativos y deportivos, centros de abasto, entre otros.